

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
GOIÂNIA



LETRACAPITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
GOIANIA



LETR@PITAL



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2024

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

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira e Marcos Bittar Haddad

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Jenyfer Bonfim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G553

Goiânia [livro eletrônico] / Observatório das Metrópoles ; [organização de Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira, Marcos Bittar Haddad]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2024.

70MB ; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrópoles nas Eleições ; 8)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-991-7

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Goiânia (GO) I. Observatório das Metrópoles II. Barreira, Celene Cunha Monteiro Antunes III. Haddad, Marcos Bittar

24-3987

CDD 307.76

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua - Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

L 55-21-971197857

observatoriodasmetrosoles.net.br/

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Marcos Bittar Haddad

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Yordana Dias das Neves Naciff

Lorena Cavalcante Brito

8 **PREFÁCIO** **POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

13 **EIXO SEGREGAÇÃO**

**SEGREGAÇÃO URBANA, DESIGUALDADES E A ECONOMIA
DA VIOLÊNCIA SOB FRANQUIA EM GOIÂNIA 14**

Adão Francisco de Oliveira

Aristides Moysés

Elcilene de Melo Borges

**DESAFETAÇÃO, VENDA E DOAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS
URBANAS..... 22**

Maria Ester de Souza

31 **EIXO GOVERNANÇA**

**SINGULARIDADES DO ARRANJO POPULACIONAL GOIÂNIA
(APG): 2010-2022 32**

Lorena Cavalcante Brito

**DINÂMICA POPULACIONAL E ECONÔMICA DA REGIÃO
METROPOLITANA DE GOIÂNIA: ensaio sobre a realidade que
espera as novas gestões municipais 42**

Marcos Bittar Haddad

GOVERNANÇA PÚBLICA E CIDADES INTELIGENTES..... 50

Paola Monteiro

**AS RELAÇÕES DE FUNCIONALIDADE E DEPENDÊNCIA ENTRE
OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE
GOIÂNIA COM A SUA METRÓPOLE..... 60**

Natália Müller de Deus

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

ALGUMAS LIÇÕES DA PANDEMIA DE COVID-19 68

Tadeu Alencar Arrais

Diego Pinheiro Alencar

John Peter Mazzini

77 EIXO MORADIA

O ACESSO À MORADIA NA RMG EM NÚMEROS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS 78

Luana Miranda Esper Kallas

87 EIXO MOBILIDADE

MOBILIDADE METROPOLITANA: desafios, demandas e propostas para a RMG 88

Erika Cristine Kneib

Celene Antunes Barreira

SISTEMA VIÁRIO METROPOLITANO E AS MORTES NO TRÂNSITO: como proporcionar deslocamentos com segurança e qualidade na RMG? 96

Erika Cristine Kneib

Patrícia Vilela Margon

Antenor Pinheiro

TARIFA ZERO: potencialidades e desafios para implementação na RMG..... 106

Yordana Dias das Neves Naciff

Lorena Cavalcante Brito

115 EIXO SANEAMENTO E TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

GOIÂNIA, A CIDADE VERDE..... 116

David A. Finotti C. de Azerêdo

Maria Ester de Souza

ÁLBI VERDE? Os sentidos da construção do Parque Municipal Elmar Arantes Cabral em Aparecida de Goiânia – GO 122

Wilian Ribeiro de Pádua

Juliana Gomes da Silva

GESTÃO ADAPTATIVA DAS CIDADES: o futuro das áreas rurais na relação com os núcleos urbanos adensados..... 130

Karla Emmanuela Ribeiro Hora

Gerson de Souza Arrais Neto

139 SOBRE OS AUTORES

PREFÁCIO

Por que (e como) pensar o Futuro?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metr6poles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Em6rito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

**EIXO
SEGREGAÇÃO**

SEGREGAÇÃO URBANA, DESIGUALDADES E A ECONOMIA DA VIOLÊNCIA SOB FRANQUIA EM GOIÂNIA¹

Adão Francisco de Oliveira

Aristides Moysés

Elcilene de Melo Borges

Introdução

Em pouco menos de uma década Goiânia se tornará uma cidade centenária. Nascida sob o signo de um Brasil que necessita se modernizar, ela representou o primeiro grande esforço de um artefato moderno, plantado simbolicamente no sertão do Brasil e articulando esforços do governo estadual com o governo federal brasileiro. Fruto da intenção do interventor em Goiás, Pedro Ludovico Teixeira, de realizar um deslocamento geopolítico do poder da antiga Cidade de Goiás, sede política das “velhas oligarquias” goianas, a construção de Goiânia se tornou também um importante marco para o presidente Getúlio Vargas, que ambicionava realizar a integração do Centro-Norte brasileiro, o “grande sertão”, à economia nacional liderada pelo Centro-Sul (Chaul, 2000; Borges, 2000; Oliveira, 2011).

Assim, erguida sobre um plano político-urbanístico, a nova capital do sertão marca uma nova era do Brasil, ditada pela ideologia nacional-desenvolvimentista do presidente que chegou ao poder pela Revolução de 1930. Anos mais tarde, em 1938, na terceira fase de seu governo (a primeira passagem de Vargas pela presidência durou 15 anos), ao lançar o programa da *Marcha para o Oeste*, Getúlio Vargas proclamava que “o verdadeiro sentido da brasilidade é o sertão” (Borges, 2003; Oliveira, 2022).

Nesse contexto, o papel do sertão Centro-Norte (regiões Centro-Oeste

e Norte) na divisão regional do trabalho era o de produzir alimentos que, primeiramente, pudessem abastecer o Centro-Sul (regiões Sudeste e Sul), focado na emergente produção industrial e em monoculturas de interesse do mercado externo, especialmente o café. Portanto, Goiânia tinha o importante papel de sediar, como um entreposto, as iniciativas estatais e capitalistas de montagem de infraestrutura no Centro-Oeste para uma nova fronteira do mercado nacional.

É importante registrar essa história porque ela nos dá a dimensão do significado e da importância de Goiânia nos contextos regional e nacional. No rol das realizações surgidas com o nacional-desenvolvimentismo de Vargas está também a sistematização das políticas de desenvolvimento regional, que encarnando pensamentos político-econômicos conjunturais, refletirão sobre o desenvolvimento urbano de Goiânia os seus efeitos. Tudo isso levou a que a cidade fosse crescendo extraordinariamente a cada década, especialmente a partir da passagem de 1960 para 1970, quando os governos militares assumiram a perspectiva de um desenvolvimento associado-dependente e com base em empréstimos do capital financeiro internacional ampliaram a infraestrutura do sertão e o financiamento nacional para a produção de monoculturas, principalmente de soja. Logo, na década de 1980 Goiânia já se tornaria uma metrópole, recebendo gente, instituições financeiras, multinacionais do agronegócio, mas ao mesmo tempo organizando um paço industrial de transformação do produto primário, reforçando a sua economia e atraindo mais trabalhadores de outras partes do estado de Goiás e do Brasil.

¹ Este capítulo tem origem no artigo intitulado *Desafios da principal capital do agronegócio do Centro-Norte brasileiro*, publicado no Jornal Opção no dia 21/05/2024 e componente do projeto *Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível*. A sua configuração atual foi possível pela atuação dos coautores que subscrevem o capítulo.

Goiânia recente

Nos últimos 40 anos, com a expansão da fronteira agrícola mais a oeste, a capital goiana, consolidada como metrópole, foi incorporando novas funções e representações para a satisfação do capital mobilizado pelo agronegócio. Esse ramo da economia articula a produção industrial urbana de máquinas, equipamentos, implementos e insumos de alta tecnologia em grandes cidades dos EUA, Europa e Ásia e a produção de monocultura de *commodities* para exportação em grandes extensões territoriais com baixa absorção de mão de obra no Brasil. Parte do excedente de capital gerado nessa cadeia produtiva precisa alimentar novas frentes de investimentos e é nesse momento que o capital imobiliário se torna um escape para a produção de mais capital. Por trás de toda essa cadeia produtiva, reina o capital financeiro (internacional), que movimenta todas as frentes de produção (Harvey, 2019).

Nesse cenário, Goiânia teve a sua paisagem geográfica sucessivamente transformada nos últimos 40 anos em função da conversão de renda do capital agrário-exportador em capital imobiliário, desenvolvendo primeiramente uma verticalização centralizada do espaço de alto, médio e baixo padrões e, depois, isso se descentralizou na cidade. Em seguida, o desenvolvimento de condomínios horizontais de alto padrão nas franjas de Goiânia para, logo depois, incorporar também empreendimentos de médio e baixo padrões. Para corresponder aos novos espaços imobiliários produzidos na capital, alterou-se toda a infraestrutura do entorno desses empreendimentos, assim como surgiram novos espaços de comércio, serviços e lazer.

Com isso, somou-se às indústrias de transformação primárias existentes na cidade a indústria da construção civil, fortalecendo o atrativo de trabalhadores e o processo migratório para a capital, além de fomentar também a economia urbana e a transformação geográfica. Sobre essas balizas, Goiânia chegou aos seus 90 anos de idade com enormes desafios. Nessa trajetória, os projetos políticos que visaram atender primeiramente às necessidades de reprodução do capital ignoraram ou secundarizaram as alteridades sociais: no campo, produziu-se a desterritorialização de indígenas, quilombolas, camponeses, ribeirinhos e extrativistas; na cidade, notadamente em Goiânia, segregaram-se os trabalhadores de baixa renda e confinaram-se os pobres em espaços desconexos da infraestrutura e dos serviços urbanos, produzindo forte carência habitacional.

Segundo Ribeiro (2004, p. 43), o resultado disso é a *urbanização sem cidades*:

A carência habitacional está no centro do nosso problema urbano na medida em que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, a “solução” do chamado déficit habitacional tem sido a inserção marginal na cidade. Prevalece a lógica perversa, produtora da maior parte dos chamados problemas urbanos: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade!

Em 2021, um estudo da FGV mostrou que Goiás era o 5º estado do Brasil com maior aumento de pobreza, e em Goiânia e região metropolitana, segundo o Boletim Desigualdade nas Metrôpoles, do Observatório das Metrôpoles, houve um aumento de 80% na extrema pobreza nesse período. Não distante disso, em 2023,

estudo da ONU apresentou Goiânia como a capital mais desigual da América Latina com a maior concentração de renda, em que pese estudo do Instituto Cidades Sustentáveis apresentá-la em 9º lugar no ranking das capitais brasileiras com maior desigualdade social. Sobre essa pobreza, Ribeiro e Salata (2022) a correlacionam diretamente com a desigualdade de renda.

Um dos resultados desse quadro de intensas desigualdades sociais é o crescimento da *economia da violência*, expressa de formas variadas no tecido social da cidade. A economia da violência, compreendida aqui como o conjunto de negócios irregulares realizados mediante o uso de força, terror, ameaça ou medo, geralmente mediada pelo uso de armas, vincula-se ao conceito de *economia subterrânea* e pode se utilizar de mecanismos legais para fazer a lavagem do dinheiro obtido de forma violenta. Roubo, sequestro, extorsão, tráfico (humano, de drogas, de armas) são constituintes do universo da economia da violência. Ela também se articula aos dois circuitos da economia urbana, o inferior e o superior (Santos, 2008). No primeiro caso ela se expressa de forma tradicional nos bairros periféricos da cidade e no segundo, ela agrega tecnologia e sofisticação, como o uso de aeronaves, a lavagem de dinheiro com grandes negócios de fachada e, também, a participação na reprodução do capital imobiliário de alto padrão.

Nos últimos anos, notícias veiculadas em jornais e portais de notícias regionais registram o aumento de operações policiais combatendo facções criminosas que operam o tráfico de drogas em Goiânia. Em algumas situações, as organizações se utilizam de torcidas organizadas para dissimular o negócio; em outras, a

cidade funciona como um corredor para a distribuição horizontal de entorpecentes no território nacional; e há ainda as situações em que Goiânia é a ponte para o tráfico internacional, no que se alia aqui o tráfico de mulheres também. Goiânia se tornou ainda, a partir do setor de autopeças, receptora de peças de veículos roubados e furtados em outros estados, principalmente São Paulo. Em todas essas situações, a economia da violência é operada na forma de *franquia*, e a organização dos grupos criminosos locais se associa a grupos nacionais, geralmente radicados no Rio de Janeiro ou São Paulo, tais como o PCC (Primeiro Comando da Capital) ou o CV (Comando Vermelho).

Segundo Nascimento (2016, p. 58), “à medida que as RMs vão aumentando sua densidade demográfica e não são capazes de suprir as necessidades básicas de infraestrutura para seus moradores, a incidência de criminalidade tende a elevar-se”. No seu entendimento:

O que fica visível no espaço urbano da capital do estado de Goiás é o processo de segregação socioespacial que cria distintas situações e contribui para diversificar as áreas de concentração da criminalidade e o tipo de crime. Outros fatores que se observam na paisagem urbana da capital são os contrastes existentes nas grandes cidades: moradores de rua, invasões, poucas residências populares em meio a empreendimentos de luxo, grande fluxo de automóveis, condomínios de luxo segregando os ricos das classes menos desprovidas economicamente, dentre outras situações (Nascimento, 2016, p. 81).

Nessa mesma linha de raciocínio, Tinoco chama a atenção para o fato de que os elementos mobilizados em torno do que chamamos de economia da violência

produzem, no espaço urbano, o medo e, por decorrência, o sentimento de insegurança. Conforme a autora:

O sentimento de insegurança é um medo sem objeto específico. É o medo de estar suscetível a algum perigo. No caso da violência é o medo de sofrer algum ato violento, impulsionado por qualquer pessoa, a qualquer hora, em qualquer lugar. Em casos extremos, esse sentimento faz com que as pessoas não se sintam seguras em nenhum lugar do mundo (Tinoco, 2010, p. 3).

Nessa perspectiva, o principal lugar da percepção da insegurança é o espaço público. Em função disso, verifica-se, segundo a autora, um aumento significativo de privatização de espaços públicos nas últimas décadas, visíveis em fortificações, condomínios residenciais e condomínios empresariais, a título de exemplo.

Finalizando por ora

Diante das linhas abissais que separam a sociedade metropolitana de Goiânia, tan-

to no sentido real quanto metafórico (Santos, 2009), a violência simbólica da desigualdade tende a se consubstanciar com mais violência física. Logo, dentre as grandes preocupações que o próximo gestor e o conjunto de legisladores da metrópole do agronegócio do Centro-Norte brasileiro precisarão ter é em fazer uma melhor articulação federativa com os governos estadual e federal, visando à redução das desigualdades socioterritoriais, com mais políticas de emprego, assistência social, saúde, moradia, infraestrutura e serviços urbanos e transporte público humanizado.

Da mesma forma, é preciso combater o crime organizado e a sua economia da violência com mais integração das polícias, serviço de inteligência e desarticulação das redes criminosas, que são alimentadas de cima para baixo. Isso implica desmontar primeiro o circuito superior da economia da violência, que alimenta o crime nas bases sociais, e assim se agir com menos ostensividade voluntária contra os grupos marginalizados da sociedade.

Referências

BORGES, Barsanufu G. A economia goiana na divisão regional de trabalho (1930-1960). *In*: SILVA, Luiz S. D. da (org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia – GO: Ed. UFG, 2000.

BORGES, Barsanufu G. Fronteira e integração do espaço brasileiro. *In*: **Anais do XXII Simpósio Nacional de História – História, Acontecimento e Narrativa**. João Pessoa – PB: ANPUH, 2003.

BRAGA, Laura. Mais de 50 são presos suspeitos de integrar facção criminosa em Goiás. **Metrôpoles**, publicado em 10/05/2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/mais-de-50-sao-presos-suspeitos-de-integrar-faccao-criminosa-em-goias>. Acesso em: 30 mar. 2024.

CANO, Ignácio; SANTOS, Nilton. Violência letal, renda e desigualdade no Brasil. In: CERQUEIRA, Daniel *et al.* (org.). **Anais fórum de debates - Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas.** Brasília – DF: IPEA, 2000.

CHAUL, Nasr F. Marchas para o oeste. *In:* SILVA, Luiz S. D. da (org.). **Relações cidade-campo: fronteiras.** Goiânia – GO: Ed. UFG, 2000.

FERREIRA, Ignez F. C. B.; PENNA, Nelba A. Território da Violência: um olhar geográfico sobre a Violência Urbana. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, Brasil, v. 9, n. 1, p. 155–168, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo – SP: Martins Fontes, 2019.

KAMENACH, Júnior. Goiânia lidera valorização imobiliária entre capitais em 2024. **Jornal Opção**, publicado em 24/02/2024. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/economia/goiania-lidera-a-valorizacao-imobiliaria-entre-capitais-em-2024-582808/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

MAIS GOIÁS. Goiânia e Região Metropolitana registra aumento de 80% em pobreza extrema. Publicado em 13/08/2022. Disponível em: <https://www.maisgoias.com.br/cidades/pobreza-extrema-cresce-80-em-1-ano-em-goiania-veja-numeros/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

NASCIMENTO, Janailson M. do. **Violência urbana em Goiânia: múltiplas faces do problema.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - PUC-GO, Goiânia, 2016.

OLIVEIRA, Adão F. de. **Heterotopia, democracia e gestão urbana: desigualdades socioterritoriais e participação sociopolítica em Goiânia (1997-2008).** Tese (Doutorado em Geografia) - IESA-UFG, Goiânia 2011.

OLIVEIRA, Adão F. de. O Cerrado e os andarilhos sobre o espaço descerrado: um diálogo com o professor Altair Sales na II Semana Integrada do Cerrado. **Revista Tocantinense de Geografia**, Araguaína – TO, v. 11, n. 25, p. 286-294, 2022.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 02, p. 43-45, abr./jun. 2004.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. *et al.* (org.). **Metrópole e pandemia: presente e futuro.** Rio de Janeiro – RJ: Letra Capital, 2022.

RIBEIRO, Marcelo; SALATA, André R. Pandemia, pobreza e desigualdade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. *In:* RIBEIRO, Luiz C. de Q. *et al.* (org.). **Metrópole e pandemia: presente e futuro.** Rio de Janeiro – RJ: Letra Capital, 2022.

RIBEIRO, Marcelo; SALATA, André R. **Boletim desigualdade nas metrópoles.** Rio Grande do Sul – RS: DataSocial. Disponível em: <https://www.pucrs.br/datasocial/boletim-desigualdades-nas-metropoles/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

SAMPAIO, Carlos N. Goiânia fica em 9º lugar na lista que mede a desigualdade a desigualdade social nas capitais; veja o ranking. **Diário de Goiás**, “Cidades Sustentáveis”;

publicado em 26/03/2024. Disponível em: <https://diariodegoias.com.br/goiania-fica-em-9o-lugar-na-lista-que-medea-desigualdade-social/422892/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

SANTANA, Vitor. Goiás é o 5º estado com maior aumento na pobreza, segundo estudo da FGV. **G1 GO**, publicado em 31/08/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/08/31/goias-e-o-5o-estado-com-maior-aumento-na-pobreza-segundo-estudo-da-fgv.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2024.

SANTOS, Boaventura de S. Para além do pensamento abissal. *In*: SANTOS, Boaventura de S.; MENESES, Maria P. (org.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra – PT: CES, 2009.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo – SP: Edusp, coleção “Milton Santos 7”, 2008.

SECOM/UFG. **Goiânia, a cidade mais desigual**. Publicado em 28/03/2024. Disponível em: <https://secom.ufg.br/n/13084-goiania-e-10-mais-desigual-no-mundo>. Acesso em: 30 mar. 2024.

TINOCO, Adrienny P. **As representações sociais da violência urbana: camadas médias e operárias da cidade de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - FCS-UFG, Goiânia, 2010.

DESAFETAÇÃO, VENDA E DOAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS URBANAS

Maria Ester de Souza

Introdução

O termo desafetação, ou desafeta, é pouco conhecido do senso comum e não aparece nos dicionários da língua portuguesa ou jurídicos, pois se trata de uma palavra composta do prefixo de negação “des”, mais o radical “afeta”, do verbo “afetar”. Por sua vez, o verbo “afetar” significa, desde “fingir ter, causar desgosto, simular; imitar (a forma de)” até o significado que serve à disciplina legal: “destinar a uso ou propósito específico” (Ferreira, 1986). Não é difícil relacionar o significado literal do termo à conduta do poder público em relação às áreas públicas: não há afeto. O substantivo “afeto”, que tem como sinônimo “apego”, é usado, por parte dos governantes, para expressar sua relação desafetuosa com o que é público, seja material ou imaterial, no exercício do poder, vendendo, desafetando ou abrindo mão de espaços públicos tão importantes para a qualidade do ambiente urbano.

Áreas públicas (urbanas ou não), por sua vez, é expressão que designa parcela de território de propriedade e uso públicos (territórios de fronteira, zona costeira, áreas de reserva natural, por exemplo). A Lei de Terras (Brasil, 1850) é o texto que dá início à regulação do que é terra pública e do que é terra particular no Brasil. A Coroa, a partir da publicação desta lei, concedia terras a quem pudesse cultivar ou ocupar com moradia fixa, mediante pagamento de taxas.

De se destacar que as terras não ocupadas eram consideradas “devolutas”. O texto da lei não definia claramente se isso as tornava de propriedade pública, pois, ao integrarem o domínio

da Coroa, poderiam não ser destinadas ao uso público. A partir daqui, o princípio que estrutura a organização do espaço urbano (a taxa pelo lote e a concessão a escolhidos) nos indica como a origem das propriedades no Brasil está fortemente relacionada ao conceito de latifúndio, aos herdeiros da colonização, com sua legitimação de posse facilitada pelas muitas possibilidades que a lei concedia a esses agentes:

No início, todas as terras existentes no Brasil eram públicas e pertencentes a Portugal. Com a descoberta do Brasil por Portugal todo o território brasileiro passou a ser do domínio da Coroa Portuguesa, cabendo a esta nortear as formas de ocupação e de distribuição do território [...]. A primeira lei de terras foi um verdadeiro divisor de águas na legislação agrária brasileira, vez que, com o encerramento do regime de sesmarias, surgiu um “vácuo” na legislação que acabou por tornar confusa a situação fundiária no Brasil [...]. O texto da lei utilizou-se de critério enumerativo negativo, isto é, definiu o que seriam terras devolutas por meio de exclusão, sem dar um conceito exato do tema. Diante disso, fica fácil entender a razão do conceito de terras devolutas não ser pacífico (Carneiro, 2015, p. 6).

Partindo do princípio de que um conceito aplicado na legislação, que deveria estruturar os caminhos da regulação do espaço urbano, não é universal entre os juristas e mal conhecido entre urbanistas e gestores, entendemos que isso se reflete nas características da gestão da propriedade pública no país. O conceito de área pública nasce do termo “devoluta”, indicado em dicionários como algo que é abandonado, que não tem função e é esse o termo que estrutura a legislação

urbanística brasileira, que permite sua espoliação¹.

O ordenamento territorial na desafetação

A partir deste marco regulatório, as sete Constituições brasileiras que se seguiram sempre discriminaram bens imóveis da União e dos Estados em capítulos que repetem os textos sobre sua regulação. Em paralelo, o desenvolvimento do Estatuto Jurídico da Administração Pública ou o Direito Administrativo diferenciou a regulação de uso do bem público e particular, publicando o conceito de domínio público, a partir de dois desdobramentos: “o sentido político, denominado domínio público eminente”, que significa que o Estado exerce o poder de regulamentar de forma geral sobre bens alheios; e o “sentido jurídico, denominado domínio público patrimonial”, no qual o Estado regula sobre os bens que lhe pertencem, estando esses ‘afetados’ à prestação de um serviço público, situando-se, aqui, as áreas públicas (Carneiro, 2015).

Nessa perspectiva, são esses os princípios que regulam a propriedade no Brasil, considerando que, para o Direito Civil e Administrativo, de maneira geral, o ‘domínio’ sobre a propriedade permite que o sujeito (que inclui o gestor público) possa fazer uso dela, conforme a orientação da ordem econômica vigente, ou seja, não impede que bens patrimoniais gerem lucro, sejam de propriedade privada ou pública. Além disso, o Direito criou a

figura jurídica do “bem dominical”, que pode ser tratado com as mesmas prerrogativas de um bem privado, na administração pública.

Na versão mais recente, de 2002, o Código Civil brasileiro especifica o que é um bem público, o que é um bem dominical e traz em seu artigo 100 o sentido da desafetação quando cita que bens públicos serão inalienáveis ‘desde que’ ou, enquanto não percam sua qualificação:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua **qualificação**, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (Brasil, 2002, grifo nosso).

Na prática, sobre a qualificação citada na lei, é comum encontrarmos edifícios e terrenos públicos sem conservação, deteriorados pela ação do tempo e falta de manutenção e uso, listados em projetos de leis de desafetação. Esses bens costumam ser anunciados como patrimônio que causam prejuízo ao erário, que perderam sua qualificação e que, portanto, precisam ser disponibilizados para a comercialização. A ‘qualificação’ de um bem imóvel pode ser interpretada para o fim a que se destina sua função, diferentemente da qualidade que se atesta do seu estado de conservação. Por exemplo: não há por que um hospital perder sua qualificação, função do ser-

1 DEVOLUTO, adj. (do Lat. *Devoutus*, PP. De *devolvire*). Adquirido por devolução, quando o inferior ou coletor ordinário não confere, e se devolve ao superior o direito de conferir (...)§ Vazio, desocupado, sem dono (por abandonado, perdido por crimes, etc. (...)) (apud Carneiro, 2015 p. 7).

viço público, a não ser que haja interesse ao Poder Público de disponibilizar sua 'localização' para outra função. Como exemplo, o caso do hospital público em Goiânia-GO, cujo terreno foi cenário do acidente radioativo, na década de 1980, onde hoje funciona um centro de convenções privado.

Nos municípios as áreas públicas figuraram como objeto de regulação específica e a partir da Lei de Parcelamento do Solo que faz referência, dentre outras coisas, aos requisitos urbanísticos para a aprovação de um loteamento municipal, indicando as dimensões dessas (áreas públicas):

Art. 4º [...]

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a **espaços livres de uso público**, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

[...]

IV [...]

§ 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 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida (Brasil, 1979, grifo nosso).

Este último parágrafo foi alterado na revisão da lei, em 1999, transferindo para cada município a decisão sobre o dimensionamento das áreas públicas municipais, sem fazer referência à necessidade dessas áreas na aprovação do loteamento:

IV [...]

§ 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 (Brasil, 1999).

Áreas públicas são, com efeito de aprovação de projeto, partes das glebas de particulares que, no momento do parcelamento, tiveram que reservar áreas (terrenos) para instalação de equipamentos públicos. Quando apresentado para a instituição de aprovação, o projeto de parcelamento deve conter, de forma explícita, as "áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento" (Brasil, 1979). Acontece que, mesmo tendo indicada sua função no artigo 17 da lei federal, um bem "dominial" não garante a fixação de seu uso público, podendo ter sua destinação de uso modificada:

Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei (Brasil, 1979).

Nesse contexto, analisando, do ponto de vista do desenho urbano, geralmente, quando localizadas no interior dos bairros, as áreas públicas têm sua forma mais regular, de quadrado ou retângulo; possuem dimensões que variam entre 500m² e 5.000m² e configuram as praças, com maior frequência. Quando estão

localizadas no limite de vias de circulação, limítrofes aos bairros, apresentam forma irregular, ou de triângulo (maioria) ou disformes, nítido resultado das áreas que restaram na divisão da gleba. Esses casos também surgem como indicação nas rotatórias, presentes nos cruzamentos de vias. São terrenos mais visíveis na cidade, fáceis de serem identificados como áreas públicas, cuja gestão se omite da tarefa de urbanizá-las, muito habitualmente.

Existem também os casos em que nos projetos do loteamento não é apresentada a delimitação das áreas públicas. Tal prática é, comumente, justificada pelo fato de o número de lotes do parcelamento ser pequeno, menos de 200, e, com isso, possuir equipamentos similares, nos bairros limítrofes.

As leis que alteraram a Lei 6766 (alterações em 1999, 2004, 2007, 2012 e projetos de alteração em andamento) incluíram regras para a acessibilidade, a destinação de resíduos sólidos, a regularização de assentamentos e a promoção de lotes de interesse social; mas não incluíram diretrizes que indiquem como sendo importante a delimitação de áreas para instalação de equipamentos públicos, assim como não obriga o município a proceder com o registro cartorial das áreas públicas. Ao contrário, a ausência de regulação e registro confirma a articulação do Estado com o mercado de terras, que 'juntos' estruturam os espaços de uso público sob domínio jurídico de uso privado, na legislação urbanística, como se vê publicadas, diariamente, nas leis de desafetação, a doação e venda de áreas públicas.

Para o Direito Administrativo, um bem imóvel afetado é aquele destinado à prestação de serviços públicos. Sua "desafetação", portanto, nega ou anula esse princípio. A desafetação de uma área pública tem o objetivo de alterar sua destinação (afetação) primeira, indicada no decreto do loteamento que a criou, e de flexibilizar seu uso, pelo Estado, via cessão de uso, doação e venda.

O procedimento de desafetação de uma APM se inicia com um projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo, o prefeito, ou por um membro do Legislativo, um vereador, sendo, então, enviado ao plenário da Câmara de Vereadores, discutido em comissões legislativas quando existem; e votado em sessão ordinária. Se aprovada a desafetação, o trâmite é finalizado com a publicação no Diário Oficial do Município – DOM. Após a publicação, a lei ordinária passa a ter validade, mas pode ser 'revogada' ou 'alterada', ou seja, pode ser contestada, tanto pela população quanto por alguma instituição ou mesmo membro do Legislativo e levada, por vereador, a uma nova votação pela sua anulação ou por alguma alteração e mudança no texto.

De se ressaltar que não existe um padrão ou formato de texto para a Lei de Desafetação. Ela pode se constituir de: lei de doação, lei de alienação; lei de permissão de uso; lei de permuta; lei de cessão mediante permissão de uso; e, ainda, pode aparecer na forma de decreto e de termo, sendo essa última forma, invariavelmente, revogada. Em quaisquer das formas, requer a presença do termo "desafetação", para cumprir a natureza formal do ato administrativo. Como exemplo:

LEI Nº 10.978, DE 28 DE JUNHO DE 2023

(...)

Art. 1º Esta Lei autoriza a permissão de uso de Área Pública Municipal APM-5 em favor do Grupo Espírita Fraternidade, mediante a desafetação de sua destinação primitiva e a categorização como bem dominial do Município de Goiânia, com estabelecimento de condições.

Art. 2º A Área Pública Municipal - APM-5, localizada na Rua Recanto dos Buritis, Alameda Fazenda Gameleira e Rua RB-3 no Residencial Recanto dos Buritis, passa a ser categorizada como bem dominial do Município de Goiânia, mediante a desafetação de sua destinação primitiva, conforme especificação constante no Anexo desta Lei.

Art. 3º O Chefe do Poder Executivo municipal fica autorizado a ceder, por meio de permissão de uso, a área descrita no art. 2º desta Lei ao Grupo Espírita Fraternidade.

Parágrafo único. O uso da área pública municipal de que trata esta Lei fica vinculado exclusivamente às atividades da pessoa jurídica de que trata o **caput** deste artigo e observar as condições a serem estabelecidas em Termo de Permissão de Uso.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Goiânia, 28 de junho de 2023.

ROGÉRIO CRUZ

Prefeito de Goiânia

Destaca-se que o texto da lei acima não informa o uso a que se destinaria, sua destinação primitiva, ou seja, qual a função prevista para a APM a ser desafetada, que poderia ser: uma praça, creche, escola, um posto policial, posto de saúde ou centro comunitário. A Lei Federal de Parcelamento do Solo (Brasil, 1979) não cita a obrigatoriedade de indicar o uso

das APMs nos decretos de parcelamento, apenas indica que devem ser destinados ao uso de equipamento comunitário, de uso público. Por isso, nas plantas e memoriais descritivos dos loteamentos, é comum a APM, que deve figurar como somando 7,5% do total da área parcelável, não ter uso designado. O Anexo a que se refere a lei acima é uma tabela com discriminação de seus limites e área total.

Para o Direito Administrativo, o termo que designa a possibilidade de doação, permuta ou venda é "alienar". A Alienação de um bem significa disponibilizá-lo para doação, troca ou venda e, para que o imóvel público seja alienado, ele precisa antes ser "desafetado" de sua destinação primitiva, de sua função original determinada no decreto do loteamento. Com isso, no texto de uma lei de desafetação deve aparecer esse termo. É na alienação de um bem dominial que as áreas, antes determinadas a uso público, perdem essa função.

As leis de desafetação indicam, em sua grande maioria, que estão alienando bens para uso temporário, uma doação por tempo determinado, que varia de três (3) a trinta (30) anos. A falta de um critério para elaboração dos textos das leis, o modelo de gestão partidária, a burocracia do Estado e os interesses pessoais dos agentes na elaboração das leis, fazem com que a administração pública perca o controle sobre quais áreas foram cedidas ou não, ao longo do tempo.

Como resposta à sociedade, esse mesmo Estado usa essa falta de controle e organização da coisa pública, isto é, no caso, do ordenamento territorial, para imprimir políticas de privatização e diminuição do patrimônio público, efetivando uma espoliação visível do território nacio-

nal. É o caso da situação fundiária de estados como os do Pará e do Amazonas, entregues legalmente a grandes produtores agrícolas e pecuaristas, desde a década de 1970, em leis de estímulo à ocupação desses territórios sob o viés da “liberdade econômica”.

Algumas leis de desafetação contêm observações ao final do texto, indicando a validade do ‘contrato’, estabelecendo prazo para que a entidade beneficiada edifique a sede a que se destina, que dê uma destinação ao espaço ou que devolva o bem imóvel. Ao final dos prazos, as leis deveriam ser revogadas e/ou reemitidas com nova validade, mas nem sempre isso ocorre, e as propriedades acabam sendo transferidas definitivamente, em registros de cartório autorizados pelo Poder Executivo, quando não permanecem em situação de irregularidade; fato que não é menos funcional para as partes envolvidas. Existem casos em que a própria população solicita a desafetação, mas se trata, geralmente, de mudança de destinação da área: antes praça para posto de saúde ou vice-versa, por exemplo.

Importa referir que a desafetação de áreas públicas ocorre também nas instâncias estadual e federal, dado o fato de que, quando da delimitação/expansão do território urbano municipal, esta ocorre sobre propriedades desses entes federados, antes de se tornarem bens públicos municipais. O que muda é a escala, a amplitude do território na transferência da propriedade, além do que, pode aparecer mais de um terreno em bairros ou cidades diferentes sendo desafetado na mesma lei.

Em terras da União, o procedimento acontece a partir de editais de venda, cessão de uso. No caso das propriedades de fronteiras e portos, desde 1946,

a legislação urbana descreve – diferentemente da época da colonização – que não se trata de equipamentos/serviços públicos essenciais. Assim “os bens imóveis da União **não utilizados em serviço público** poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos” (Brasil, 1946, art. 64, grifo nosso). Recentemente² o governo federal publicou programa que disponibiliza áreas públicas da união para projetos de habitação de interesse social, fugindo da lógica da desafetação para a venda ou doação, o que configura avanço na questão fundiária e ganho para uma grande parcela da população.

No caso de os vereadores ou prefeitos se interessarem, novamente, a destinar a uso público um bem imóvel desafetado, o Poder Executivo pode se utilizar dos instrumentos de Transferência do Direito de Construir – TDC, Operação Urbana Consorciada – OUC e reverter a desafetação em programas de recuperação de áreas ou intervenções urbanas. É importante lembrar que, em análise sobre o uso desses instrumentos no Brasil, o que se observa é um arranjo orquestrado para benefício de poucos, nos lucros obtidos nas intervenções.

Conclusão

As desafetações de áreas públicas urbanas, quando não servem ao usufruto da população em programas sociais, configuram prejuízo, precariedade e manutenção da desigualdade de acesso à terra urbana pelas populações vulneráveis. Com o farto arcabouço legal urbanístico brasileiro, que inclusive propõe a democratização do acesso ao direito à terra urbana ainda, não assistimos às ges-

² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-02/governo-vai-destinar-imoveis-da-uniao-sem-uso-para-habitacao-popular> Acesso em: jul. 2024.

tões municipais se utilizarem dos principais instrumentos, sejam de indução ao desenvolvimento urbano³, sejam de regularização fundiária, para promover a justiça socioespacial tão necessária.

3 IPTU progressivo, Desapropriação para fins de reforma urbana, Direito de Preempção, Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios, por exemplo.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa Brasileira**, 1946.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18/09/1850**. Lei de Terras, 1850.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19/12/1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, 1979.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29/01/1999**. Altera a Lei de parcelamento do solo, 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10/01/1999**. Institui o Código Civil Brasileiro, 2002.

CARNEIRO, Claudia A. M. Bens públicos e terras devolutas. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVIII, n.135, abr. 2015. Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/revista_caderno=7. Acesso em: jan. 2024.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Nova Fronteira, 1986.

EIXO
GOVERNANÇA

SINGULARIDADES DO ARRANJO POPULACIONAL GOIÂNIA (APG):

2010-2022

Lorena Cavalcante Brito

Introdução

O Censo 2022 demonstrou que as grandes metrópoles estão encolhendo, mais notadamente Salvador/BA, Natal/RN, Belém/PA e Porto Alegre/RS (IBGE, 2023). Em contrapartida, na região Centro-Oeste, a metrópole Goiânia tem se notabilizado pelo seu crescimento populacional ascendente, e em termos de polarização, fica atrás apenas de Brasília/DF. Com um Arranjo Populacional composto por 15 municípios, em contraponto aos 21 da Região Metropolitana de Goiânia (Goiás, 2018), apresenta diversas particularidades, a começar com a concentração populacional no polo - Goiânia, que corresponde a 58% de toda a população do arranjo.

As análises do presente capítulo são resultado da tese de Brito¹ (2024), que comprova que a configuração socioespacial da metrópole Goiânia é singular em comparação com as metrópoles de porte populacional semelhante (acima de um milhão a 2,5 milhões de habitantes). A autora comparou o Arranjo Populacional Goiânia (APG) com os APs de Belém/PA; Campinas/SP; Florianópolis/SC e Vitória/ES, nas variáveis: população; aspectos socioeconômicos; movimento pendular e urbanização, no período de 2010 a 2022. O objetivo do capítulo é apresentar as singularidades identificadas pela autora, que capturam o fenômeno metropolitano que ocorre dentro dos limites da sua concentração urbana².

A metodológica de análise pelo recorte territorial do Arranjo Populacional Goiânia (APG), em detrimento do recorte institucional da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), é em função de capturar apenas o processo de metropolização, fenômeno que está concentrado em alguns municípios, não abarcando a totalidade da RMG. De acordo com Brito (2024, p. 39), “a maioria das RMs consiste em arranjos político-econômicos que não necessariamente levam em consideração a integração e contiguidade territorial entre municípios”. Como resultado, Brito (2024) constata como a singularidade da metrópole Goiânia nas variáveis analisadas culminou na constituição de uma forma territorial singular, cuja espacialização tem por característica o espraiamento urbano, aliado a intensos processos de metropolização, representados pela periferização e suburbanização.

Referencial teórico

Antes de iniciar esta seção, é necessário lembrar que o espaço urbano metropolitano corresponde à Cidade. O termo “Cidade” representa o conjunto de municípios que são integrados de maneira indissociável como unidade urbana, uma vez que entre eles existe grande integração, observada a partir dos movimentos pendulares ou conurbação. Uma Cidade é “operacionalizada por meio de duas unidades territoriais: os Municípios e os Arranjos Populacionais (IBGE, 2023, p. 169)”

Já os Arranjos Populacionais, de acordo com o IBGE (2016), são recortes territoriais que consistem em agrupamentos de dois ou mais Municípios, caracterizados por uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares por motivo trabalho e estudo e conurbação

1 Tese de doutorado em Geografia Urbana, linha de pesquisa Dinâmicas Socioespaciais Urbanas, sob orientação da Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira e coorientação da Profa. Dra. Erika Cristine Kneib.

2 Neste novo Censo de 2022, as informações referentes às metrópoles foram apresentadas pelo recorte territorial das Concentrações Urbanas e, portanto, não mais nas Regiões Metropolitanas, vide Censo 2010. Portanto, o presente capítulo segue o IBGE na adoção deste recorte para proceder às análises.

das manchas urbanizadas principais. Por sua vez, Concentrações Urbanas são Arranjos Populacionais ou municípios isolados acima de 750.000 habitantes, ou seja, metrópole e Concentração Urbana são termos coincidentes. Continuando, a metropolização é um processo de diferenciação espacial e pode ser um instrumento de política territorial, estabelecido a partir de uma decisão institucional, seja ela federal ou estadual (Soares, 2015), estando “implicitamente associado à conurbação, à aglomeração populacional e à formação de regiões metropolitanas (Brito, 2024, p. 49)”.

Quanto ao singular, que particulariza a metrópole Goiânia, Brito (2024) identificou as características que são mais fortes e evidentes, considerando o seu processo de formação, além de outros elementos que se diferem e/ou que se distanciam das dinâmicas das demais metrôpoles. Como resultado, apresenta-se o que é destaque na metrópole Goiânia: o crescimento demográfico; a concentração da renda; a especulação imobiliária; a segregação e a desigualdade socioespacial; o intenso movimento pendular entre os municípios limítrofes e o polo, além do avanço da urbanização através do espraiamento urbano.

Dinâmica populacional, aspectos socioeconômicos, movimento pendular e urbanização do APG

O perfil populacional do Arranjo Populacional Goiânia (APG) é a sua característica mais marcante, dentre as variáveis analisadas por Brito (2024). O APG concentra municípios de portes variados de 4 mil a 1,5 milhão de habi-

tantes. Somente Goiânia, a maior cidade do estado, contabilizou um aumento da ordem de 10,4% em seu número de habitantes, passando de 1.301.912 pessoas em 2010 para 1.437.237 em 2022. Em segundo lugar tem-se a cidade de Aparecida de Goiânia, a segunda maior em relação ao número de habitantes que, com um crescimento de 15,77%, passou de 455.735 para 527.550 habitantes em 2022.

A metrópole Goiânia apresentou, no período intercensitário (2010-2022), a segunda maior taxa de crescimento entre as grandes concentrações urbanas do país, ficando atrás apenas de Florianópolis. Nos últimos 12 anos, entre 2010 e 2022, um contingente de 402.268 pessoas passou a residir na capital goiana e nas demais 14 cidades do entorno, uma alta de 19,35% - o que também representa uma larga vantagem em relação ao demais APs de semelhante porte populacional.

Conforme a Figura 1, o crescimento populacional ocorreu particularmente nas cidades menores, com uma variação acima de 50%: Abadia de Goiás; Goianira; Senador Canedo; Hidrolândia e Santo Antônio de Goiás. Para exemplificar, o município de Goiânia, polo da concentração urbana, apresentou um crescimento estável, com uma taxa de crescimento da ordem de 10,39%, o menor de toda a concentração. Em contrapartida, apenas o polo (Goiânia) concentra 58% do contingente populacional da concentração, na sequência, Aparecida de Goiânia concentra 21%, correspondendo os dois municípios a 79% da população total do arranjo.

A cidade de Senador Canedo foi destaque entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, com uma taxa média geométrica de crescimento de 5,23%.

No período intercensitário a população saltou de 84.443 para 155.635 habitantes. Já no quesito número de domicílios, na concentração urbana de Goiânia estes expandiram 45,02%, com as cidades de Abadia de Goiás, Goianira e Senador Canedo apresentando taxas de crescimento sem precedentes, de 197,50%, 143,56% e 111,15%, respectivamente. Em contrapartida, a média de moradores por domicílio diminuiu, de

3,2 em 2010 para 2,7 moradores/domicílio em 2022, refletindo as mudanças nos hábitos de vida e o encolhimento do tamanho das famílias. A hipótese de uma bolha imobiliária não se confirmou: mesmo o número de domicílios crescendo em uma quantidade maior que o da população, a porcentagem de imóveis vagos não é expressiva, particularmente nas maiores cidades da concentração.

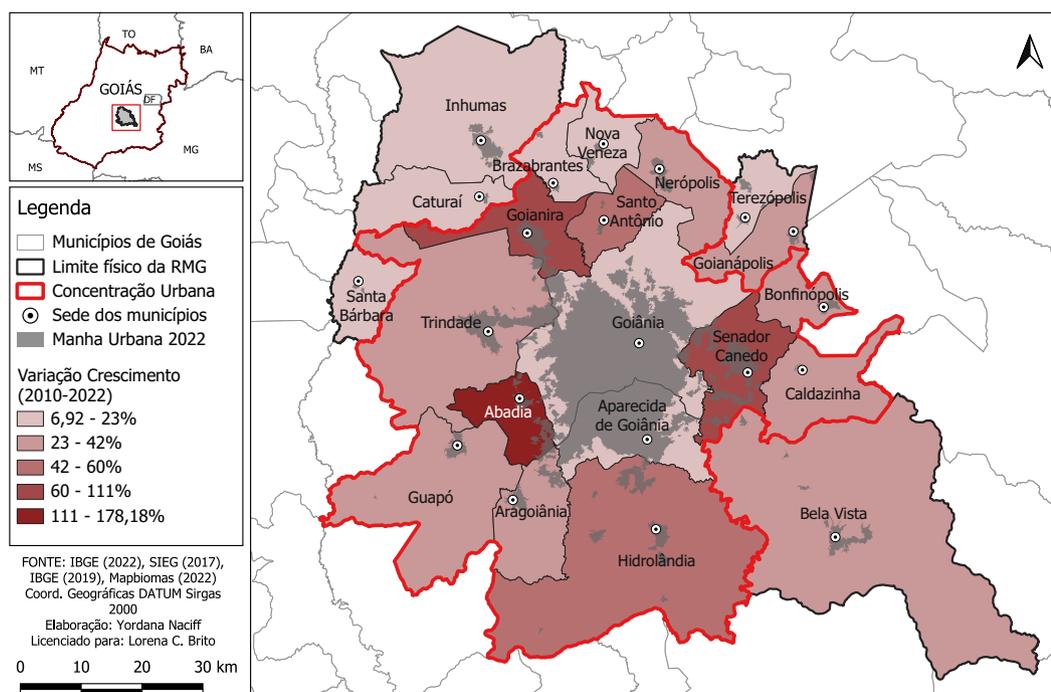


Figura 1 - Dinâmica Populacional da Região Metropolitana de Goiânia, com destaque para sua concentração urbana 2010 - 2022

Fonte: Brito (2024).

Com relação ao crescimento do número de domicílios em Abadia de Goiás, de 197,50% - um dos destaques do Censo 2022 pelo fato de o município ter obtido o primeiro lugar neste quesito -, provavelmente o que ocasionou esses números foi a busca de uma alternativa às moradias mais valorizadas das cidades maiores, oportunizada por programas como o Minha Casa Minha Vida, ou

ainda a adoção de um estilo de vida mais tranquilo.

Nas análises de Brito (2024), um conjunto de municípios, que não necessariamente abarca a totalidade do entorno imediato de Goiânia, chama a atenção: Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Goianira. Juntamente com Goiânia, apresentaram números relevantes em relação à população e, na contramão de algumas previsões de decréscimo popula-

cional, os municípios de Senador Canedo e Goianira exibiram um crescimento populacional em ascensão. Os cinco municípios são os mais populosos do APG. Juntos, correspondem a 2.334.769 milhões de habitantes, ou seja, 94,12% da população de todo o arranjo. Os três menores responderam pelos maiores incrementos populacionais no período intercensitário com variações de até 115,15%, caso de Goianira. Todos, sem exceção, apresentam altas taxas de ocupação domiciliar, acima de 82%.

Em relação aos aspectos socioeconômicos, o AP Goiânia tem uma forma

radial e espalhada (IBGE, 2017a), na qual as áreas mais nobres que concentram as melhores condições de vida localizam-se no centro expandido (tipos A e B) e, à medida que se afasta desta, as condições de vida decrescem (tipos E em diante). Conforme a Figura 2, a distribuição dos tipos³ na mancha urbana de Goiânia é singular, com o tipo B extravasando apenas em direção aos condomínios fechados a sudeste do polo. Há um transbordamento das condições de vida do tipo D apenas na conurbação com Aparecida de Goiânia (Vila Brasília).

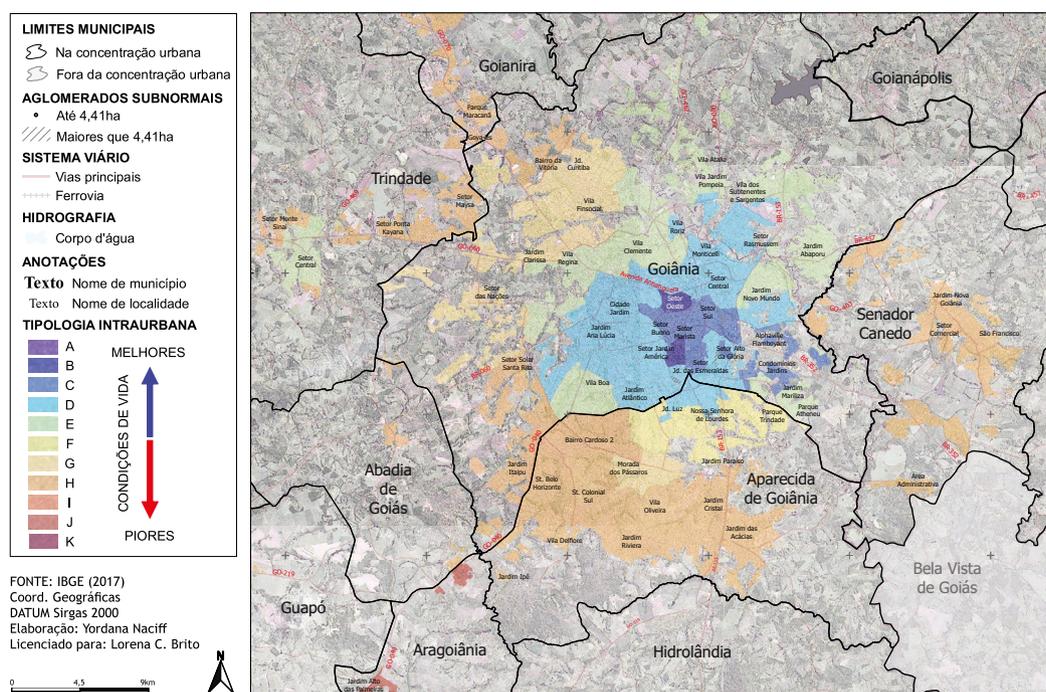


Figura 2 - Tipologias intraurbanas da Concentração Urbana de Goiânia com base nos dados do Censo 2010

Fonte: IBGE (2017a). Elaboração: adaptado pela autora (2024).

As condições de vida decrescem significativamente em direção aos municípios menores, acompanhando o traçado das rodovias, subdividindo-se por quase toda a concentração de forma espalhada. As piores condições de vida tipo K foram registradas apenas na cidade de Aragoiânia. Ou seja, a concentração de

renda está alinhada à ocupação do solo urbano, em que cada estrato de renda tem uma ocupação muito bem demarcada no espaço. É notória a autoss segregação das

3 O estudo Tipologia intraurbana (IBGE, 2017a, s. p.), caracteriza a população das concentrações urbanas brasileiras em 2010, de acordo com 11 tipos (letras de "A" - áreas mais ricas a "K" - precárias condições de vida).

camadas de mais alta renda em trechos do centro expandido de Goiânia, em direção ao vetor a sudeste dos condomínios horizontais fechados de alto padrão. Já a segregação das camadas menos favorecidas tem sido historicamente direcionada às franjas e periferias do polo e às conurbações com os municípios limítrofes, via autoconstrução ou através de conjuntos habitacionais, a exemplo do programa Minha Casa Minha Vida.

Essa polarização também se reflete na questão da desigualdade da renda. De acordo com o estudo de Salata e Ribeiro (2023), em 2020, a RMG teve um elevado crescimento da desigualdade, ficando atrás apenas do Distrito Federal. A RMG figura ainda como uma das que apresentaram maiores níveis de rendimento médio, situando-se acima da média do conjunto das metrópoles, ficando novamente atrás apenas do Distrito Federal, Florianópolis e São Paulo. Na comparação realizada pelo estudo pós-pandemia, entre 2022 e 2023, a desigualdade de renda na RMG aumentou novamente. Como esses números coincidem com as variações positivas dos estratos mais altos de renda, tudo leva a crer que os mais ricos estão concentrando mais rendimento, em detrimento dos estratos médio e baixo.

Com relação ao deslocamento pendular, considerando todas as concentrações urbanas em análise, de acordo com Brito (2024), o maior fluxo pendular entre os municípios no APG é registrado entre Aparecida de Goiânia e Goiânia, com 127.272 pessoas, o que corresponde a 63% do total de pessoas se deslocando na concentração urbana. O trabalho predomina como razão principal para tais deslocamentos. Já o maior índice de integração da amostra (e no país),

ocorre entre Goiânia e Senador Canedo, em Goiás, com 0,40 (IBGE, 2016). O que, por sua vez, denota a dependência deste município para trabalho com relação ao polo da concentração urbana. Portanto, fortalecer as centralidades dos municípios do arranjo – a exemplo da centralidade que está em formação na cidade de Aparecida de Goiânia, pode ser um caminho para diminuir essa superatração de Goiânia em relação aos demais municípios. Observou-se, ainda, que os maiores níveis de integração entre os municípios da RMG ocorrem justamente entre aqueles que compõem o APG, comprovando a integração no arranjo por meio dos deslocamentos pendulares.

Com relação à variável Urbanização, através do estudo Áreas Urbanizadas do Brasil, o IBGE realizou o mapeamento das manchas urbanas das cidades brasileiras em 2015 e 2019, com o objetivo de acompanhar o estágio de urbanização no território brasileiro. Em 2015, dentre as 10 maiores áreas urbanizadas das concentrações urbanas, apenas duas possuíam percentual de áreas densas inferior a 90%: Goiânia/GO, na sétima posição, e Belo Horizonte/BH, na terceira posição. Já em 2019, de acordo com o estudo, Goiânia é o quinto município brasileiro com a maior extensão absoluta de áreas urbanizadas do país, ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Curitiba.

Se antes eram conurbados com Goiânia apenas Senador Canedo, Aparecida de Goiânia, Trindade e Goianira, Brito (2024) confirmou, através da análise de imagens de satélite mais recentes (2022), a conurbação com Abadia de Goiás (ainda em processo em 2010), bem como apontou o avanço do parcelamento na modalidade de chácaras no entorno do muni-

cípio de Goiânia. Como exemplo desse tipo de parcelamento do solo, pode-se citar a própria conurbação entre Abadia e Aragoiânia nas margens da rodovia estadual GO-040.

Nessa perspectiva, a autora mostrou ainda que, em termos de loteamentos vazios, Goiânia está novamente à frente das demais concentrações da amostra. Em 2015 o AP Goiânia já se destacava em relação às demais pelo maior quantitativo de áreas urbanizadas, porém era a menos adensada. O que já denotava o espraiamento e periferação como características da expansão urbana da concentração urbana de Goiânia.

Na comparação entre o período de 2015 e 2019 (IBGE, 2017, 2022), a evolução mais notável foi novamente na concentração urbana de Goiânia, com 70 km² adicionados em sua malha urbana (uma evolução de 11% em relação ao valor de 2015), além de um significativo adensamento de áreas já urbanizadas (15,59 km²). Goiânia se destaca ainda com a evolução de sua urbanização em um curto espaço de tempo (4 anos), demonstrando intensos processos relacionados à metropolização, buscando acomodar o crescente contingente populacional direcionado para a sua aglomeração. Isso em função da quantidade de área urbanizada em forma de loteamentos vazios (que pode estar relacionado à especulação imobiliária e/ou à oferta desenfreada de novos empreendimentos desproporcional à demanda) e pela extensão de vazios intraurbanos (que pode sinalizar especulação imobiliária através da retenção de áreas já infraestruturadas no tecido urbano).

Considerações finais

Além de estar em posição privilegiada, com relação aos demais arranjos da amostra, o AP Goiânia demonstra outra singularidade: o fato de concentrar praticamente toda a população da RMG. Isso em função dos seus 2.480.667 habitantes (IBGE, 2023), que correspondem a 95% da população de toda a Região Metropolitana de Goiânia (RMG), e que, de acordo com Brito (2024, p.113), “denota que o recorte da concentração urbana de Goiânia captura de fato o fenômeno metropolitano ao qual a metrópole está submetida”, em detrimento dos demais municípios que, apesar de comporem a sua RM, estão dissociados da metropolização.

Vale destacar que, se em Abadia e Goianira o incremento populacional pode ser relacionado aos programas habitacionais, vide o PMCMV, que oportunizaram a aquisição de moradias atraindo a população, em Senador Canedo a dinâmica é outra. Conforme comentário anterior, o vetor de expansão a sudeste da capital, em direção ao município de Senador Canedo, está se consolidando. Aliado a esse fato, têm-se o valor da terra mais acessível e a legislação flexível do município vizinho à Goiânia.

Portanto, esse crescimento de Senador Canedo não é um fato isolado. Antes, está relacionado à proximidade do município com essa região nobre de Goiânia, perto do maior *shopping center* da capital, hipermercados, estádio, centro cultural e fácil acesso ao aeroporto – tudo isso a apenas 20 km de distância. Envolve também a imigração e o próprio crescimento da concentração urbana. Ainda, tem-se a articulação das consecutivas

gestões do município, que souberam impulsionar o crescimento econômico da cidade com a implantação do polo petroquímico e fármaco, atraindo empregos e população. Mesmo assim, o município guarda uma forte relação de dependência com Goiânia, resultado do intenso deslocamento pendular entre este e o polo – o maior de toda a concentração urbana e, quiçá, do país – ao menos em relação aos dados do Censo 2010 (IBGE, 2016).

A metrópole Goiânia se destaca ainda pela concentração de renda e desigualdade socioespacial. Mesmo os efeitos da pandemia da Covid-19, relacionados à diminuição do poder aquisitivo, não foram capazes de arrefecer o topo da pirâmide socioeconômica, tendo sido destaque o poder de compra e a alta concentração das Classes A e B em comparação à média brasileira. Tamaña concentração tem cobrado seu preço: a cidade polo tem sido submetida a uma pressão especulativa sem precedentes, visando à verticalização do seu município, a exemplo do adensamento do setor marista.

Nesse cenário, as áreas limítrofes do polo também estão em alta: o eixo a sudeste da capital tem se tornado cada vez mais uma opção para a população que opta pela moradia em condomínios fechados horizontais. A capital hoje é a vitrine da especulação imobiliária, que vende a sua qualidade de vida voltada para o público de alta renda, bem como uma alternativa de investimento dos lucros advindos do agronegócio, tornando a metrópole muito atrativa para os empreendedores imobiliários, para o turismo de saúde e para o mercado de luxo. Somados a essas questões, a falta de um ordenamento metropolitano e uma taxa média de quase um veículo por habi-

tante, é visível o impacto de quem precisa viver e se deslocar cotidianamente pela metrópole.

As cidades menores também não fogem a essa lógica, já que os números comprovam que há uma acomodação da população no entorno de Goiânia, tanto devido ao elevado custo de vida na capital e à crescente valorização do solo, quanto a fatores como redução da fecundidade – consequentemente do tamanho das famílias, envelhecimento da população e aumento da expectativa de vida. O que faz com que as pessoas também busquem opções de moradia no entorno das grandes cidades visando a uma melhor qualidade de vida, além de imóveis com valores mais atrativos.

Via de regra, esse fenômeno responde a dois processos distintos: o da periferização, em que a população de baixa renda não tem outra escolha a não ser buscar alternativas de moradia em áreas menos valorizadas e mais afastadas do polo, e o da suburbanização, em que a população de média e alta renda tem buscado cada vez mais a opção de moradia autosssegurada em condomínios horizontais fechados. Com a escassez de áreas na capital, essa demanda tem se direcionado prioritariamente aos municípios conurbados com a capital, com destaque para Senador Canedo.

Assim sendo, ao polo restam inúmeros desafios a serem enfrentados: o futuro da cidade e da metrópole pode estar comprometido com o novo plano diretor vigente, aprovado em 2022 e que já foi alvo de 44 alterações. Com a especulação imobiliária sem controle e a liberação aleatória de uma legislação que permite altas densidades em praticamente todo o município – desconsiderando as contrapartidas necessárias em termo de infra-

estrutura (água, esgoto, energia, mobilidade, etc.), a tendência de se repetir o descompasso presenciado por ocasião do PD de 2007 é enorme.

Na ocasião, houve a liberação do gabarito dos edifícios limítrofes aos corredores preferenciais de transporte coletivo, na tentativa de casar uma infraestrutura com o adensamento. Não deu certo, já que a parte que cabia à prefeitura não foi plenamente executada (alguns projetos nunca saíram do papel) e o adensamento se processou sem pouca ou até mesmo nenhuma infraestrutura que o suportasse.

Com as questões climáticas se impondo e as constantes crises de abastecimento hídrico; de energia elétrica; de poluição ambiental; de coleta e gestão do lixo e dos graves problemas na drenagem urbana se revezando nas manchetes dos noticiários, não há mais como os gestores ignorarem que o básico precisa ser feito. Planejamento há, mas quando ele é desvirtuado do seu papel de ordenar, se transformando em mera liberalidade, o preço a ser pago é custeado por toda a sociedade.

Referências

BRITO, Lorena Cavalcante. **Do plural ao singular: A constituição socioespacial da metrópole Goiânia e sua relação com o planejamento metropolitano.** Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2024.

GOIÁS. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 jan. 2018.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil:** 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IBGE. **Áreas urbanizadas do Brasil:** 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **Censo Demográfico 2022: População e domicílios - Primeiros resultados.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 261 p.

IBGE. **Tipologia Intraurbana:** espaços de diferenciação socioeconômica nas concentrações urbanas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

SALATA, Andre Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrôpoles.** Porto Alegre/RS, n. 14, 2023b.

SOARES, Paulo Roberto. Regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015.

DINÂMICA POPULACIONAL E ECONÔMICA DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA:

ensaio sobre a realidade que espera as
novas gestões municipais

Marcos Bittar Haddad

Introdução

Este curto artigo tem por finalidade realizar uma breve análise da realidade populacional e econômica que envolve a Região Metropolitana de Goiânia (RMG), visando contribuir com informações básicas, mas que possibilitem subsidiar candidatos e candidatas a cargos nas eleições municipais de 2024, destacando a intenção do Projeto Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível.

A RMG está entre as aglomerações urbanas que mais crescem no Brasil. Censo após censo os dados levantados mostram que a dinâmica ocupacional do Oeste brasileiro parece estar mais intensificada do que no período em que foi implantada a Marcha para o Oeste (durante o Período Vargas – 1937 a 1945). A estrutura criada naquele período, com abertura de entradas e implantação de cidades, parece agora fazer sentido, devido à ocupação que vem ocorrendo. Além de Goiânia e Brasília, o restante da região abrangida pela Marcha para o Oeste vem apresentando crescimento vertiginoso, a cada novo levantamento populacional do IBGE. No entanto, mesmo com toda a dinâmica causada pela agricultura, nesta região, o crescimento econômico das cidades, bem como o planejamento urbano, não acontece na mesma intensidade.

No caso específico da RMG, a população cresce, mas as atividades econômicas continuam concentradas nos maiores polos, como Goiânia e Aparecida de Goiânia. Os problemas de planejamento para o ordenamento territorial como novas áreas urbanas e mobilidade apresentam falhas que

fazem com que as cidades cresçam com desigualdades estruturais, surgindo diferentes regiões dentro de uma mesma cidade.

Vale destacar que levantar a situação financeira dos municípios não foi uma tarefa fácil. As prefeituras praticamente não disponibilizam informações financeiras constantes no site do Tribunal de Contas dos municípios, apresentam um relatório contábil, que exibe um equilíbrio fiscal, como de praxe nos balanços contábeis. A transparência na administração dos municípios da RMG não é algo evidente e, recentemente, em levantamento realizado pela Transparência Internacional, Goiânia foi classificada como “regular” em transparência, ficando na 17ª posição entre as capitais brasileiras. Assim, as fontes utilizadas para a realização deste artigo foram os dados do IBGE, do TCM-GO e de notícias da imprensa.

A dinâmica populacional conforme o Censo 2022

A RMG, instituída no final de 1999, com 11 municípios, após diversas alterações, a última em 2019, quase dobrou seu tamanho e passou a contar com 21 municípios. O Censo do IBGE, realizado em 2022, apurou que pouco mais de 2,6 milhões de pessoas nela residem atualmente.

De se notar que, no Censo 2022, a RMG ficou entre as regiões metropolitanas que mais cresceram no Brasil e apresentou a segunda maior taxa média geométrica de crescimento anual da população residente, no período entre 2010/2022, que foi de 1,49% ao ano, atrás somente de Florianópolis (SC). Particularmente na

RMG, três cidades obtiveram destaque pelo tamanho do crescimento que apresentaram: Abadia de Goiás (178,18%), Goianira (111,15%) e Senador Canedo (84,31%). No total, a população da RMG ampliou 19,35%.

Senador Canedo é área imediata a Goiânia e cresce por abrigar a população que se excede à capital, principalmente pelo valor mais baixo das terras. Mas lá também estão grandes condomínios horizontais onde residem população de renda mais elevada.

Abadia de Goiás e Goianira também são municípios contíguos a Goiânia, que recebem a população trabalhadora da capital. São cidades onde os loteamentos populares surgiram em grande proporção e atraíram população pelo menor valor da terra e pela facilidade na aquisição ou locação.

Conforme o Censo 2022, Goiânia cresceu 10,39% e Aparecida de Goiânia, a segunda cidade mais populosa de Goiás, 15,78%. Dos 21 municípios que compõem a RMG, cinco apresentaram crescimento acima de 50%¹, e a já mencionada Abadia de Goiás cresceu três vezes em relação a 2010 e foi o município brasileiro que exibiu o mais elevado acréscimo no número de domicílios - de 2.644, em 2010, passou para 7.866 em 2022, aumento de 197,50%. Em grande parte, essa população que passou a residir em Abadia de Goiás saiu de Goiânia em busca não apenas de pagar menos pela moradia, mas de um modo de vida mais tranquilo, com ares interioranos, bem ao estilo da tradição goiana.

Em Goiânia, no limite territorial com Abadia, houve expansão na construção de novos empreendimentos imobiliários, sobretudo do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Esse fator pode ter motivado a construção de novos domicílios e atraído população para o território de Abadia. Os empreendimentos do MCMV propiciaram a implantação de melhor infraestrutura urbana, como pavimentação, transporte, unidades educacionais e de saúde, que se instalaram na região. Abadia se localiza, estrategicamente, às margens da Rodovia BR 060, que liga Brasília à Bolívia, adentra Mato Grosso do Sul e passa pelo Sudoeste Goiano, região dinâmica do agronegócio. Além disso, a cidade está territorialmente conectada com Aparecida de Goiânia.

Vale citar que esse crescimento populacional verificado na RMG decorre da migração de pessoas que vêm, sobretudo, da região Norte, de estados como Piauí e Maranhão e ainda da região Nordeste. Essa população, a princípio, chega para residir com familiares que vieram anteriormente e depois, quando se estabelecem, acabam por formar um novo lar. Essa dinâmica pode ser percebida pelo crescimento no número de domicílios mostrado no Censo 2002. Além de Abadia de Goiás, que teve crescimento de 197,5% em seus domicílios, Senador Canedo (115,61%), Goianira (143,56%) e Caldazinha (104,70%) foram cidades que expandiram em mais de 100% o número de residências. Todos os 21 municípios da RMG aumentaram seus domicílios em taxas superiores ao crescimento de suas populações.

Assim sendo, esse expressivo avanço populacional da RMG e a série de crescimento apresentada, a cada novo censo, são indicadores de que as novas gestões,

¹ Confira a tabela no artigo publicado em <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/14/censo-2022-regiao-metropolitana-de-goiania-tem-a-segunda-maior-taxa-de-crescimento-do-pais>. Acesso em: 30 de junho de 2024.

que irão assumir as prefeituras, a partir de 2025, precisam planejar o aumento das cidades e investir em infraestrutura, como habitações e mobilidade.

A realidade econômica

Das cidades que compõem a RMG, a maioria apresenta dinâmica econômica fraca e com atividades produtivas voltadas para a capital ou, no caso de algumas², por motivos geográficos, possuem conectividade com Anápolis, segunda maior economia de Goiás e territorialmente próxima.

A RMG, em 2021, foi responsável por 39% do PIB produzido em Goiás, conforme o IBGE. Deste total, 90,7% se concentram nas quatro maiores cidades: Goiânia (64,44%), Aparecida de Goiânia (18,28%), Senador Canedo (5,13%) e Trindade (2,87%). As demais não produziram mais do que 2%, cada uma, do PIB da RMG.

Nesse sentido, Goiânia é polo gerador de serviços e, em 2021, concentrou 32,8% das atividades terciárias, realizadas em Goiás (excetuando deste total as atividades de Governo) e 71,1% de todos os serviços da RMG. Aparecida de Goiânia foi o terceiro município a concentrar serviços, em 2021, 7,7% em relação a Goiás e 16,7% em comparação à RMG. A indústria também está concentrada em Goiânia: 16% em relação ao estado de Goiás e 53,13% em comparação à RMG. Curiosamente, Aparecida de Goiânia, que possui o terceiro maior PIB de Goiás, em relação à indústria é a quarta cidade do estado, ficando atrás de Anápolis, no centro goiano e de Catalão, no sul do estado.

De acordo com o estudo sobre a região de influência das cidades, do IBGE (2018), a região influenciada por Goiânia abrange 11,3% do território brasileiro e inclui, além de Goiás, o Triângulo Mineiro, Tocantins, adentrando no sudeste do Pará e leste de Mato Grosso. Essa abrangência alcança 364 cidades num raio que sobrepõe capitais regionais ou centros sub-regionais como Palmas e Araguaína, em Tocantins, Barra do Garças, em Mato Grosso, e Redenção, no Pará.

De se destacar que na RMG, principalmente Goiânia e Aparecida de Goiânia, são centros de consumos para diversas mercadorias e serviços. As atividades comerciais existentes em Goiânia são caracterizadas pela pujança das confecções, principalmente na Região da Rua 44, mas ainda na comercialização de máquinas, equipamentos, suprimentos agropecuários, medicamentos e atacadistas e varejistas de alimentos em geral, centros de distribuição com empresas instaladas, além da capital, também em toda a região, mas principalmente em Aparecida de Goiânia e Senador Canedo.

Vale ressaltar que a RMG também é referência nos serviços de saúde e educacionais. Diversos hospitais, clínicas e laboratórios, de diversas modalidades médicas, são acessados por populações da região de abrangência de Goiânia. Uma vasta rede privada de saúde está instalada, sobretudo em Goiânia e Aparecida de Goiânia. O hospital Israelita Albert Einstein, uma das maiores referências em saúde privada, com sede na cidade de São Paulo, instalou, em Goiânia, sua primeira unidade fora da capital paulista.

No que se refere aos serviços educacionais, além das instituições públicas de ensino superior, como UFG, IFG, IFGoiano e UEG, uma ampla rede de ins-

² São os casos de Nerópolis, Inhumas, Terezópolis de Goiás e Goianápolis, que trocam tanto com Goiânia como com Anápolis.

tuições privadas atrai jovens estudantes para Goiânia e Aparecida de Goiânia, seja para cursar o ensino superior ou para cursos preparatórios para ingressar nas universidades.

O público que busca a RMG, para efetuar consumo, é bastante diversificado. Nos comércios atacadista e varejista, o de confecções, por exemplo, são homens e mulheres que buscam mercadorias para revender em suas cidades e, na grande maioria, são trabalhadores informais. Nos shoppings da RMG, grandes redes de grifes internacionais e luxuosas³ abrem lojas e realizam grande volume de vendas, voltadas para o público mais elitizado. Algumas dessas marcas só possuem lojas próprias na cidade de São Paulo e em Goiânia. Marcas de veículos valiosos como Porsche e RAM (picapes) vendem, em suas lojas da capital goiana, no mínimo, uma unidade por dia⁴.

Mas de onde vem esse público para consumir produtos de luxos? Uma hipótese é que são proprietários de terras ou exercem atividades voltadas para o agronegócio. Mas também são profissionais liberais, profissionais da saúde, artistas do meio sertanejo (muitos residem em Goiânia) e empresários locais que enriquecem com a dinâmica da cidade. As terras utilizadas para o agronegócio são arrendadas em contratos pagos em dólar. Também os produtos do agronegócio, quando exportados, são comercializados em dólar. Essa renda, em moeda estrangeira, diante de uma moeda nacional desvalorizada, enriquece em proporção igual ao valor da moeda estrangeira em rela-

ção à moeda local, que, no caso do dólar, chega a passar de cinco vezes mais que o valor do real.

Entretanto, toda essa dinâmica virtuosa que parece existir em Goiânia e Aparecida de Goiânia não se reflete nas demais cidades da RMG. Os dados do PIB, apresentados acima, refletem essa diferença. Além das duas maiores cidades, as demais parecem não acompanhar o crescimento econômico como seguem o aumento populacional, crescendo até mais que as duas cidades principais.

Nesse cenário, o PIB de Senador Canedo, que em 2010 era o sexto maior de Goiás, em 2021 caiu para a décima posição. Ou seja, ao contrário de sua população, a geração de riquezas diminuiu. Uma das hipóteses é sua população exercer suas atividades produtivas na capital ou em Aparecida de Goiânia, pois seu território se conecta diretamente com as duas cidades. Trindade, conhecida nacionalmente por seu turismo religioso, mesmo sendo um importante destino turístico do Brasil, não vê crescer sua riqueza. Tanto em 2010 como em 2021 ocupou a 15ª posição no ranking do PIB das cidades goianas.

Em 2010, entre os dez maiores municípios goianos, em produção industrial, Senador Canedo não constava na relação, mas em 2021 ocupou a nona posição entre os municípios mais industrializados de Goiás. Os destaques das indústrias do município são de transformação, nos segmentos farmacêutico e químico. Quanto ao setor de serviços, segmento que representa a maior participação da economia goiana, em 2019, Senador Canedo não aparecia entre os 10 maiores do estado, mas passou a constar dessa lista em 2020, assumindo a 10ª posição e,

3 Como *Gucci, Dolce & Gabbana, Giorgio Armani, Louis Vuitton e Bulgari*.

4 Conforme artigo publicado pela revista Veja, disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/luxo-do-agro-como-goiania-virou-uma-das-cidades-que-mais-crescem-no-pais> Acesso em: 2 de julho de 2024.

em 2021, saltou para 8º. O destaque em relação ao setor de serviços, em Senador Canedo, são os imobiliários, que, em 2019, foi a única cidade da RMG a apresentar crescimento nesse segmento.

Além das quatro maiores cidades da RMG, as demais, apesar de terem apresentado elevadas taxas de crescimento populacional, não exibiram atividades econômicas expressivas e tampouco crescentes. Em 2010, Abadia de Goiás ocupava a 158ª colocação de geração de riqueza entre os 246 municípios goianos, em 2021 apareceu na 101ª posição. O destaque na sua produção são os serviços, que chegam a ser três vezes maiores que o segundo segmento, que em 2010 era a agropecuária e, em 2021, passou a ser a indústria. Por sua vez, Goianira, que já esteve em evidência por abrigar um polo calçadista, na década de 1990, mas que não prosperou, ocupava, em 2010, a 58ª posição no PIB goiano, com destaque para os serviços, seguido da indústria. Em 2021 ocupou a 48ª colocação, tendo a indústria superado os serviços.

Obviamente, como em todas as Regiões Metropolitanas, as cidades menores que circundam o polo maior abrigam empresas que realizam atividades na capital, mas mantêm seus registros nas cidades que possuem carga fiscal menor. Os municípios de Senador Canedo, Abadia de Goiás e Goianira, mesmo tendo apresentado expressivo crescimento populacional, ainda podem ser enquadrados no conceito de “cidades dormitórios”. Como Goiânia e Aparecida de Goiânia crescem mais, as pessoas migram para essas cidades menores, mas próximas, incentivadas pelo menor valor dos imóveis, mas con-

tinuam a exercer suas atividades de trabalho nas cidades maiores.

Arrecadação municipal, transparência e efetividade das gestões municipais

A arrecadação de Goiânia, em 2023, ultrapassou R\$ 8 bilhões. Desse total, 52% foram de fontes externas, repasses federais e estaduais ou empréstimos adquiridos. De acordo com o TCM-GO, o município encerrou o exercício com saldo negativo superior a R\$ 53 milhões. Aparecida de Goiânia arrecadou pouco mais de R\$ 2 bilhões, sendo 60,5% de fontes externas, e encerrou o exercício fiscal com saldo em caixa. A arrecadação dos dois municípios apresentou evolução na série histórica do TCM-GO, mas o fator relevante é o elevado grau de dependência externa, para municípios com dinâmicas econômicas pujantes. É preciso intensificar a arrecadação própria e reduzir a dependência dessas fontes externas.

De se destacar que o TCM-GO, a exemplo de outros tribunais de contas, possui ferramenta para mensurar a eficácia das políticas públicas municipais. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM proporciona diferentes visões sobre a gestão municipal em sete dimensões do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação.

Aparecida de Goiânia apresenta “baixo nível” de adequação, quanto ao IEGM, para as áreas de planejamento, educação, saúde, fiscal, ambiental e cidade protegida, quanto à governança em tecnologia da informação é classificado como “muito efetivo”. Goiânia possui IEGM classificado

com “baixo nível” para educação, saúde e ambiental, em “fase de adequação” para planejamento, fiscal e cidade protegida. Em relação à governança em tecnologia da informação, está classificado como “efetivo”. Senador Canedo possui classificação “efetiva” para governança em tecnologia da informação e fiscal. Os demais itens foram avaliados como “baixo nível” de adequação. Trindade não teve classificação nenhuma por não ter informação inserida pela gestão municipal no sistema do TCM-GO. O desafio para as próximas gestões é ampliar a transparência com mais efetividade nas informações.

Considerações finais

A considerar o ritmo de crescimento da RMG, conforme apontam os últimos censos do IBGE, a região carece de planejamento para organizar sua dinâmica populacional e de investimentos na sua infraestrutura e, ainda, dinamizar as atividades produtivas nas cidades menores para descentralizar a produção de Goiânia e melhor distribuir pelas demais.

Recentemente, a RMG realizou seu Plano Diretor Urbano Integrado – PDUI, uma recomendação do Estatuto das Metrôpoles, que ficou muitos anos paralisado e que precisa ser implantado para que o ordenamento territorial ocorra. Os planos diretores das cidades, bem como os planos de mobilidade, devem acompanhar os pressupostos do PDUI para que haja conectividade e a região seja realmente integrada. Evidentemente, todos esses planos precisam ser implementados na prática e não apenas constar em papel, para cumprir determinação legal.

No que tange às atividades produtivas, é preciso que haja apoio dos

governos estadual e federal para a atração de investimentos pelos municípios menores e que eles sejam desconcentrados de Goiânia e Aparecida de Goiânia e passem a ocupar espaços nas cidades menores, para que estas deixem a condição de “cidades dormitórias” e ocupem melhor posição na dinâmica econômica da RMG. É preciso ter emprego nas cidades menores para gerar renda e evitar o deslocamento massivo para trabalho e consumo nas cidades maiores.

Frisa-se que as gestões atuais das cidades, principalmente Goiânia e Aparecida de Goiânia, estão com baixa aceitação da população. Em pesquisa realizada pela Atlas Intel, o atual prefeito de Goiânia foi desaprovado por 64% da população e aprovado apenas por 28%⁵. O prefeito de aparecida de Goiânia é aprovado apenas por 37% dos moradores da cidade. Ambos os prefeitos não foram eleitos em 2020, mas assumiram por serem vices nas chapas vitoriosas nas eleições.

As duas cidades, atualmente, passam por diversos problemas de gestão que refletem nos atendimentos da saúde, na qualidade das ruas e parques, na coleta de lixo, na iluminação pública, dentre outros. São administrações reprovadas pela população e a prova maior disso é que os dois prefeitos, ambos com possibilidade de serem candidatos à reeleição, no final de julho de 2024 ainda não decidiram se serão candidatos no pleito de outubro.

Nesse cenário, os novos gestores, que irão assumir as prefeituras em 2025, terão imensos desafios. O primeiro é descobrir

⁵ Ranking disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2023/12/31/atlas-intel-divulga-ranking-da-aprovacao-dos-prefeitos/> Acesso em: 18 jul. 2024

o tamanho do déficit orçamentário que será deixado. Será preciso organizar as contas, planejar o ordenamento das cidades e ficar em paz com a população. As disputas ideológicas devem se limitar ao processo eleitoral, contudo, para governar é preciso que haja harmonia entre o Executivo e o Legislativo, cada qual dentro de suas funções em prol de buscar o bem-estar da população.

Referências

HADDAD, M. *et al.* **Censo 2022:** Região Metropolitana de Goiânia tem a segunda maior taxa de crescimento do país. Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2023/09/14/censo-2022-regiao-metropolitana-de-goiania-tem-a-segunda-maior-taxa-de-crescimento-do-pais> Acesso em: 30 jun. 2024.

JORNAL OPÇÃO. Gestão Vilmar Mariano é aprovada por 37% dos aparecidenses. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/aparecida-de-goiania/gestao-vilmar-mariano-e-aprovada-por-37-dos-aparecidenses-585666/#:~:text=Segundo%20o%20instituto%20do%20Jornal,%2C8%25%20n%C3%A3o%20soube%20responder.> Acesso em: 18 jul. 2024.

O CAFEZINHO. Atlas Intel divulga ranking da aprovação dos prefeitos. Disponível em: <https://www.ocafezinho.com/2023/12/31/atlas-intel-divulga-ranking-da-aprovacao-dos-prefeitos/> Acesso em: 18 jul. 2024.

REVISTA VEJA. Luxo do agro: como Goiânia virou uma das cidades que mais crescem no país. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/luxo-do-agro-como-goiania-virou-uma-das-cidades-que-mais-crescem-no-pais> Acesso em: 2 jul. 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Índice de Transparência e Governança Pública. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/capitais/goiania> Acesso em 17 jul. 2024.

GOVERNANÇA PÚBLICA E CIDADES INTELIGENTES

Paola Monteiro

A governança, com raízes na antiguidade, era referida na Grécia como “kubernan”, relacionada à arte de governar, e em Roma como “gubernare”, que significava dirigir ou administrar, destacando a autoridade centralizada e a ordem social (Vilalta, 2017). Na Idade Média, a Igreja Católica influenciou a governança com a legitimidade do poder divino e moralidade na condução dos assuntos públicos. Durante a Renascença, pensadores como Maquiavel (Maquiavel; Xavier, 2018) e Hobbes (Hobbes; Angina, 2014) exploraram a natureza do poder e a relação entre governantes e governados. No século XVIII, a Revolução Industrial e o Iluminismo promoveram ideias liberais, defendendo a participação popular e a divisão de poderes, com influências de John Locke (Locke; Dantas; Miranda, 2014) e Montesquieu (2009). Posteriormente, no século XX, a governança expandiu-se para incluir não apenas o Estado, mas também empresas e organizações da sociedade civil, demandando mecanismos mais eficazes, transparentes e inclusivos devido à globalização, democratização e consciência ambiental.

No Brasil, o conceito de “governança pública” surgiu na década de 1990, durante o período de reforma do Estado e descentralização administrativa. A governança pública brasileira abrange tanto o planejamento quanto a gestão, integrando esses elementos de forma interdependente. O planejamento estabelece os objetivos e metas da organização, enquanto a gestão se encarrega da implementação das ações necessárias para atingi-los.

Autores brasileiros, como Bresser-Pereira e Fleury, defendem a importân-

cia da governança pública para a construção de um Estado mais democrático, eficiente e justo. Para Bresser-Pereira (1996), a governança pública é o conjunto de processos e mecanismos pelos quais o Estado e a sociedade civil se organizam para formular, implementar e avaliar políticas públicas. Fleury (2006), por sua vez, define como a capacidade de governar de forma competente, responsável e transparente, com a participação social.

Uma análise crítica das diferentes abordagens da governança pública revela a importância de elementos como participação social, transparência, responsabilidade, eficiência e sustentabilidade. Autores como Dias e Cario (2014), Teixeira e Gomes (2018), Gonçalves (2005) e Martins e Marini (2014) exploram esses aspectos em suas obras, destacando a necessidade de uma governança que transcenda a mera gestão pública e inclua a interação entre Estado, sociedade civil e mercado.

A participação social ativa é essencial para a governança pública, promovendo políticas públicas justas, eficazes e legítimas. A transparência, por meio do acesso à informação pública, é fundamental para o controle social e a *accountability* do Estado. A responsabilidade exige que o Estado preste contas de suas ações e resultados à sociedade. A eficiência e a efetividade na gestão pública são cruciais, assegurando o uso racional dos recursos públicos e a resolução eficaz dos problemas sociais. A sustentabilidade, em suas dimensões social, ambiental e econômica, deve ser promovida para garantir o bem-estar das gerações presentes e futuras.

No contexto das cidades inteligentes, o conceito de governança pública adota uma

nova abordagem. A utilização de tecnologias da informação e comunicação visa otimizar a gestão pública, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e promover o

desenvolvimento sustentável, diferenciando-se da abordagem tradicional. As principais diferenças entre essas duas abordagens estão apresentadas no Quadro 1.

Aspectos	Governança Digital	Governança Tradicional
Foco	Utilização de TICs para alcançar objetivos específicos	Processos administrativos tradicionais
Prioridade	Proteção de dados, inclusão digital, equidade e adaptabilidade	Eficiência, transparência e responsabilidade
Ferramentas	Plataformas digitais, mecanismos de segurança cibernética e capacitação	Leis, regulamentos, procedimentos burocráticos

Quadro 1 – Diferença entre governança digital e governança tradicional

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A evolução da abordagem das cidades inteligentes apresenta três ondas distintas. A primeira, nas décadas de 80 e 90, focou na automação e na eficiência dos serviços públicos. Em 2000, a segunda destacou-se pela conectividade e pelo uso de dados na tomada de decisões. Atualmente, a terceira enfatiza a colaboração, a sustentabilidade e a governança pública (Depiné; Teixeira, 2021).

A terceira onda das cidades inteligentes caracteriza-se pela participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões, a

busca por soluções sustentáveis e a integração das TICs na governança pública (Depiné; Teixeira, 2021). Cidades como Barcelona e Santander, na Espanha, exemplificam a implementação bem-sucedida dessas diretrizes, evidenciando os benefícios concretos para os cidadãos e contribuindo, também, para o desenvolvimento econômico local.

No Brasil, documentos e legislações têm sido elaborados para guiar e regulamentar a implementação de cidades inteligentes, conforme destacado no Quadro 2 abaixo:

Ano	Documento / Legislação	Descrição
2019	Decreto n.º 9.854 (25 de junho)	Estratégia para a Transformação Digital (E-Digital).
2021	Carta Brasileira para Cidades Inteligentes	Estabelece princípios e recomendações para a transformação dos municípios em cidades brasileiras.
2021	Projeto de Lei nº 976/2021	Plano Nacional de Cidades Inteligentes.
2022	Guia de Implementação da Carta Brasileira para Cidades Inteligentes	Ferramentas para aplicação dos princípios da CBCI.

Quadro 2 – Resumo dos documentos brasileiros voltados para Cidades Inteligentes

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

O Decreto n.º 9.854, de 25 de junho de 2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas, conhecido como a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, reúne ações e diretrizes que promovem a transformação digital no Brasil. Como um marco legal, criou um ambiente favorável para o desenvolvimento inteligente, ao favorecer a inovação e a adoção de tecnologias.

A Carta Brasileira Cidades Inteligentes (CBCI) (Brasil, 2021a), publicada em 2021, estabelece os princípios orientadores para a transformação digital, urbana e sustentável nos municípios. Elaborada pelo Governo Federal com a colaboração da Agência de Cooperação Alemã GIZ, a CBCI está estruturada em seis diretrizes: desenvolvimento urbano sustentável, respostas aos desafios locais, educação e

inclusão digital, protagonismo comunitário, colaboração e parcerias, e tomada de decisões baseada em evidências.

O Projeto de Lei nº 976/2021 (Brasil, 2021), em tramitação no Congresso Nacional, institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes (PNCI), fortalecendo a autonomia municipal no desenvolvimento e implementação de projetos de cidades inteligentes. Esse projeto visa desburocratizar processos, incentivar a participação da iniciativa privada e estabelecer um marco legal complementar ao Decreto nº 9.854/2019. Seus princípios fundamentais incluem a participação ativa da sociedade civil, transparência na gestão pública, colaboração intersetorial, inovação na administração pública, eficiência por meio de tecnologias digitais e promoção da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A PNCI é composta por cinco pilares interligados. O primeiro, Educação para uma Sociedade Inovadora, enfatiza a importância da formação contínua e da cultura do empreendedorismo e inovação. O segundo, Economia Baseada em Conhecimento, incentiva a criação de empresas inovadoras, promove pesquisa e desenvolvimento, e estimula a colaboração entre academia, indústria e governo. O terceiro, Uso Inteligente de Tecnologias, visa melhorar a eficiência dos serviços públicos com TICs, soluções inteligentes para mobilidade, gestão de resíduos e segurança, além do acesso universal à internet. O quarto, Sustentabilidade Ambiental, foca em ações de preservação, práticas de economia de energia e água, uso de transporte público e reciclagem. O quinto, Governança Mediada por Tecnologia e Participação Cidadã, destaca a tecnologia na conexão entre cidadãos, governos e empresas, promovendo

transparência e participação ativa na vida pública através de ferramentas digitais e consultas online, fóruns e plataformas digitais públicas.

Para alcançar essa governança transformadora, o PL 976/2021 propõe diversas medidas. Uma delas é a criação do Conselho Municipal das Cidades Inteligentes, responsável por assessorar o município na definição e implementação de políticas públicas. Prevê a elaboração de um Plano Municipal de Cidades Inteligentes, estabelecendo objetivos, metas e ações específicas.

A experiência espanhola pode inspirar o Brasil na criação de conselhos voltados para cidades inteligentes. O Conselho Nacional de Cidades Inteligentes (CNCI) da Espanha, estabelecido em 2014, é composto por representantes do governo, comunidades autônomas, municípios, sociedade civil, academia e setor privado. Suas funções abrangem a formulação de políticas públicas, orientação técnica e jurídica aos municípios, monitoramento e avaliação de políticas, incentivo à inovação e promoção da cooperação internacional (Eanor, 2015).

A comissão é presidida pela Secretaria de Estado de Telecomunicações e Infraestruturas Digitais, e a vice-presidência da Federação Espanhola de Municípios e Províncias, contando ainda com a participação ativa da Rede Espanhola de Cidades Inteligentes e da Red.es. O trabalho é estruturado em cinco subcomitês liderados por diferentes representantes do governo federal e conta com 25 grupos de trabalho, totalizando mais de 300 especialistas (Eanor, 2015).

Dessa forma, a experiência espanhola demonstra a existência de uma estrutura robusta e bem-organizada para a gestão de cidades inteligentes, sendo

um modelo valioso para a implementação de políticas no Brasil. Essa estrutura bem definida favorece a governança nos diferentes níveis de governo, criando um fluxo sinérgico em todas as esferas para auxiliar os municípios na transformação para cidades inteligentes.

Embora a organização pública na Espanha difira da brasileira, é fundamen-

tal adaptar a estrutura brasileira para que a abordagem de cidades inteligentes se torne uma realidade, adaptável à realidade de cada município. Isso permitirá que a governança pública, tanto no planejamento quanto na gestão, desempenhe adequadamente seu papel nesse processo.

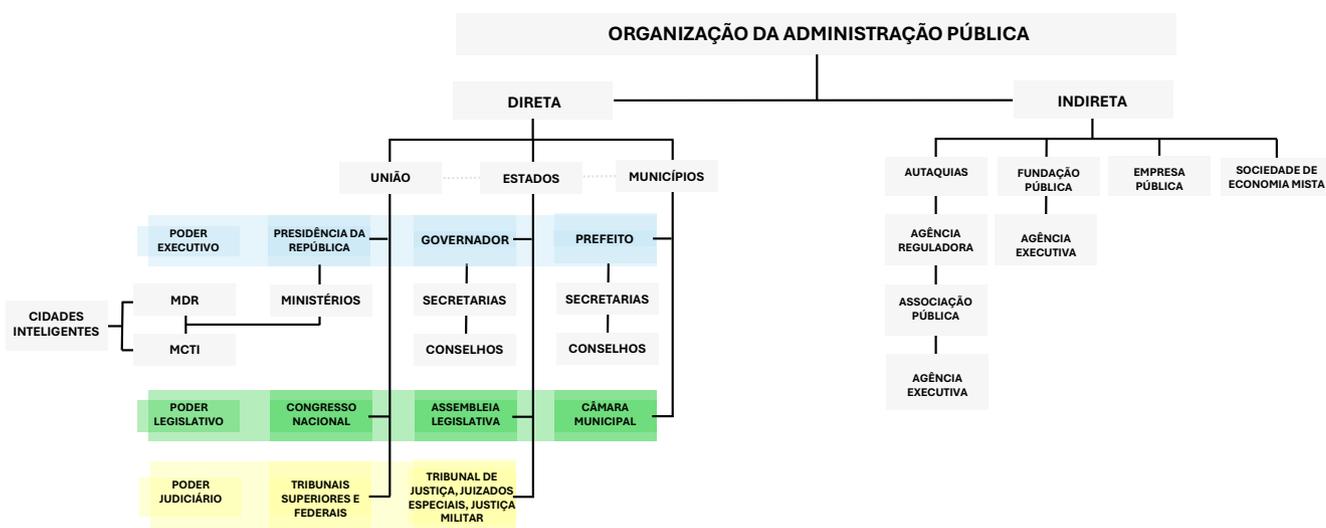


Figura 1 - Organização geral da administração pública

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Corrigir na figura: Presidência da República, Ministérios, Judiciário, Câmara, Juizados, Autarquias, Agência.

No Brasil, conforme estabelecido na CBCI, a administração é direta, vinculada a órgãos diretamente ligados aos entes da federação. A União, através do poder executivo, supervisiona as políticas gerais, com destaque para dois ministérios principais: o Ministério do Desenvolvimento Urbano, responsável pelas políticas de urbanismo e desenvolvimento das cidades, e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, focado no desenvolvimento e implementação de tecnologias avançadas, incluindo a IoT, conforme ilustrado na Figura 1.

A estrutura da organização pública se configura como um elemento fundamental para o sucesso da governança em cidades inteligentes, e discutir essa temática é importante por diversas razões. Uma estrutura bem definida serve como bússola para a otimização de recursos, tempo e esforços. Através da clara divisão de responsabilidades e da padronização de processos, a máquina pública funciona de maneira eficaz, combatendo a dispersão de esforços e a duplicidade de funções. Outro aspecto, são as funções claramente delineadas. Essa clareza meridiana elimina a nebulosa ambiguidade, e serve como um mapa para a conquista de objetivos estratégicos. Através da definição clara de metas e da criação

de mecanismos eficazes de acompanhamento e avaliação, a organização pública caminha em direção ao seu propósito.

Em busca de um arcabouço robusto para a consolidação de cidades inteligentes no Brasil, o presente estudo propõe uma análise integrada das esferas estadual e municipal, examinando a incorporação do tema em cada uma dessas estruturas. Essa abordagem está alinhada com as diretrizes da CBCI e com as disposições do Projeto de Lei nº 976/2021.

No contexto brasileiro, o Governo Estadual atua como intermediário entre as políticas nacionais e sua implementação nos municípios. No estado de Goiás,

propõe-se a criação da Subsecretaria de Cidades Inteligentes, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento e Inovação, responsável por políticas de ciência, tecnologia, conectividade e inovação, incluindo tecnologia da informação, educação profissional, habitação, telecomunicações, desenvolvimento urbano, transportes e obras públicas. A Subsecretaria de Cidades Inteligentes seria acompanhada pelo Conselho Estadual de Cidades Inteligentes, composto por diversas comissões relacionadas ao PL nº 976/2021, representando um passo estratégico essencial para o sucesso dessa agenda. A Figura 2 detalha cada nível:



Figura 2 - Estrutura estadual de governo com a inserção da Subsecretaria de Cidades Inteligentes

Fonte: Elaborado pela autora 2024.

No âmbito do governo municipal, propõe-se a criação de uma Câmara Municipal das Cidades Inteligentes, vinculada tanto à Secretaria Municipal de Inovação, Ciência e Tecnologia quanto à Secretaria Municipal de Planejamento

Urbano. Essa Câmara estaria conectada ao Conselho Municipal de Cidades Inteligentes, funcionando como um fórum de colaboração. O fórum seria composto por diversos representantes do governo, cidadãos, setor privado, academia e

ONGs. Os representantes governamentais garantiriam a integração das políticas públicas, os cidadãos assegurariam que as necessidades da população fossem consideradas, o setor privado contribuiria com inovação e investimentos, a acade-

mia ofereceria conhecimento técnico e científico, e as ONGs defenderiam interesses sociais e ambientais.

O organograma abaixo, Figura 3, ilustra a organização da administração municipal proposta:

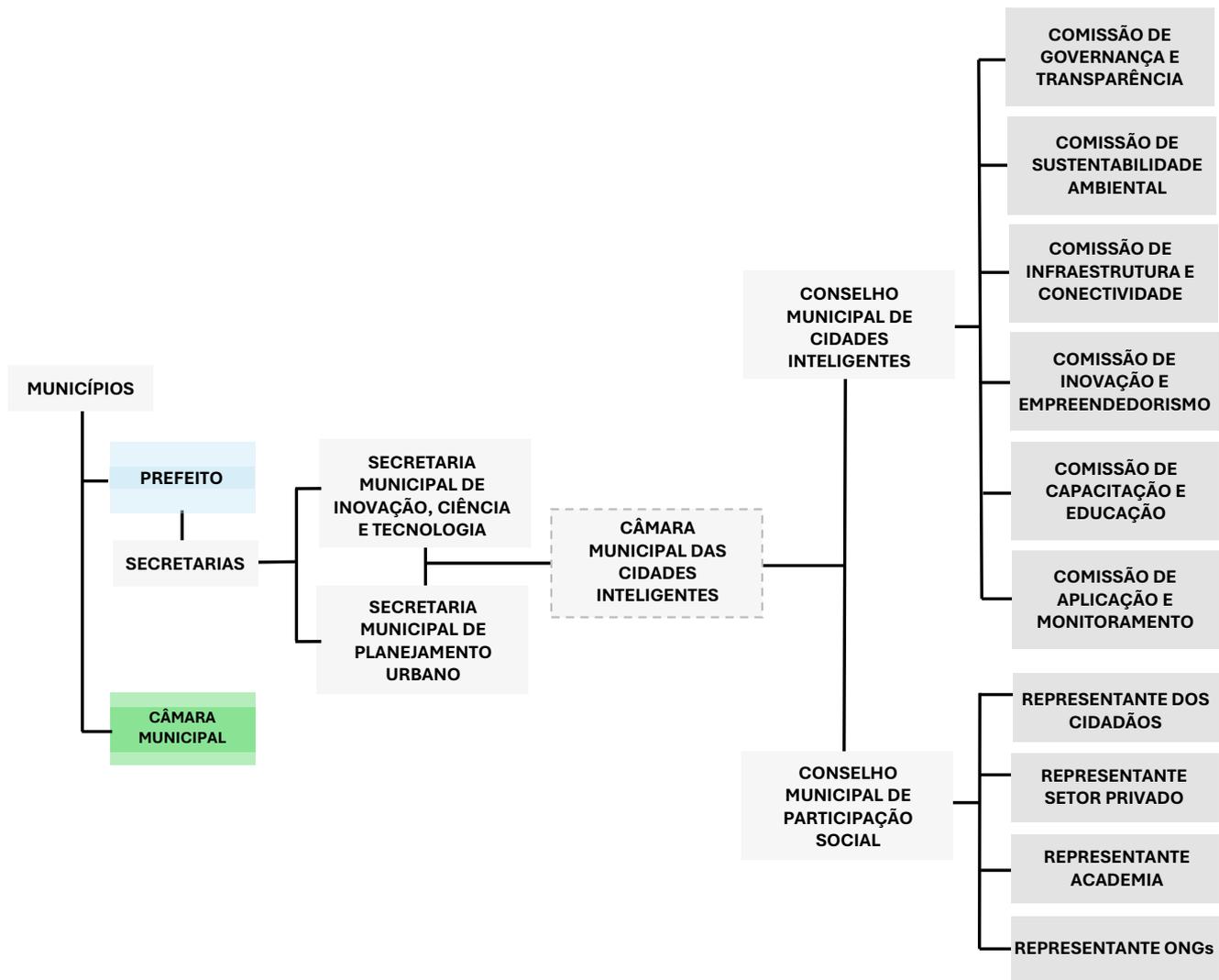


Figura 3 - Estrutura governamental com a inserção da Câmara Municipal das Cidades Inteligentes
 Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A análise da governança pública para cidades inteligentes destaca a importância de um arcabouço robusto e integrado entre as esferas estadual e municipal. A evolução histórica da governança, desde suas origens na antiguidade até a contemporaneidade, demonstra a complexidade

das interações entre diferentes atores sociais e políticos. No contexto brasileiro, a criação de estruturas específicas, como a Subsecretaria de Cidades Inteligentes no Estado de Goiás e a Câmara Municipal das Cidades Inteligentes, representa um avanço significativo rumo a uma gestão

mais eficiente, transparente e participativa. Essas iniciativas, alinhadas às diretrizes da CBCI e ao Projeto de Lei nº 976/2021, visam promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida urbana.

O Brasil tem demonstrado lentidão na adoção do conceito de cidades inteligentes, enquanto países como a Espanha avançaram significativamente durante quatro décadas. A criação de conselhos municipais de cidades inteligentes, baseada no modelo espanhol, pode acelerar o processo no Brasil, alinhando-o às práticas internacionais de sucesso. A evolução da governança mostra uma adaptação contínua às

necessidades de cada época, e a governança inteligente atual integra tecnologia e participação cidadã, promovendo transparência, eficiência e sustentabilidade. Para alcançar o nível de desenvolvimento observado em países avançados, o Brasil deve implementar políticas públicas eficazes e criar estruturas de governança robustas. A implementação dessas políticas e a colaboração entre governo, setor privado, academia e sociedade civil são cruciais para o sucesso das cidades inteligentes no Brasil, permitindo uma administração pública mais inovadora e inclusiva, que atenda efetivamente às demandas sociais, econômicas e ambientais.

Referências

- BRASIL. **Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019.** Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** 1996.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 976/2021.** Institui a Política Nacional de Cidades Inteligentes e dá outras providências. 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. Da administração pública burocrática para a administração gerencial. **Revista do serviço público**, [s. l.], v. 47, n. 1, 1996.
- DEPINÉ, Agatha; TEIXEIRA, Clarissa. **Eficiência urbana em cidades inteligentes e sustentáveis: conceitos e fundamentos.** São Paulo: Perse, 2021.
- DIAS, Taisa; CARIO, Antonio. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, [s. l.], v. 17, n. 3, 2014.
- EANOR. **Las Normas para las Ciudades Inteligentes: Informe de situación.** Las Normas para las Ciudades Inteligentes. Espanha: EANOR, 2015.
- FLEURY, Sonia. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento.** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV, 2006.
- GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16, 2005, Fortaleza. Fortaleza, 2005.

HOBBS, Thomas; ANGINA, Rosina. **Leviatã, ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 1. ed. [S. l.]: Martin Claret, 2014.

LOCKE, John; DANTAS, Marsely de Marco; MIRANDA, Daniel Moreira. **Segundo tratado sobre o governo civil**. 1. ed. [S. l.]: Edipro, 2014.

MAQUIAVEL, Nicolau; XAVIER, Lívio. **O Príncipe de Maquiavel: Texto Integral**. Edição de Bolso. [S. l.]: Edipro, 2018.

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, [s. l.], v. 130, 2014.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 1. ed. [S. l.]: Martin Claret, 2009.

TEIXEIRA, Alex; GOMES, Ricardo. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, 2018.

VILALTA, Lucas Paolo Sanches. **A Criação do devir ética e ontogênese na filosofia de Gilbert Simondon**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

**AS RELAÇÕES DE
FUNCIONALIDADE
E DEPENDÊNCIA ENTRE
OS PEQUENOS MUNICÍPIOS
DA REGIÃO METROPOLITANA
DE GOIÂNIA COM A SUA
METRÓPOLE**

Natália Müller de Deus

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Introdução

As pequenas cidades representam a maioria das cidades do Brasil. De acordo com o IBGE, elas devem conter até 50.000 habitantes, contudo este quantitativo populacional é uma característica generalista que desconsidera o contexto em que cada uma está inserida. Assim, para analisar e compreender as pequenas cidades é necessário um esforço de um estudo escalar para cada contexto. Este trabalho busca analisar de forma breve as pequenas cidades da Região Metropolitana de Goiânia, bem como suas relações de funcionalidades com a metrópole.

Na atualidade a RMG é composta por 21 municípios, sendo eles: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

Observa-se que a área de serviços é a predominante na região, bem como a grande centralidade na metrópole e nos municípios ao seu entorno, gerando uma característica presente na maioria das Regiões Metropolitanas, a existência de um exército de reserva de trabalhadores nos municípios no entorno da metrópole, mantendo esta última na centralidade das áreas de emprego, lazer e serviços como saúde e educação. Entretanto, apesar de essa característica ser a predominante da Região Metropolitana de Goiânia, é necessário entender que cada cidade possui suas peculiaridades, centralidades e papéis na rede urbana.

Destaca-se que para a realização da análise optou-se por considerar as cida-

des que possuem até 20.000 habitantes, uma vez que apenas nove dos 21 municípios possuem população maior. Apesar de o aspecto populacional não ser o único critério de análise, ele pode dar o primeiro vislumbre sobre as características das cidades. Com isso, compreende-se que a infraestrutura e as dinâmicas econômicas internas de uma cidade de 50.000 habitantes vão ser diferentes das características de uma cidade de 5.000 habitantes.

Assim, os estudos contemplam os dados populacionais, bem como o valor Adicionado Bruto municipal, que darão as análises preliminares para a funcionalidade dos municípios ante a sua metrópole e as principais áreas produtivas, possibilitando avaliar as potencialidades e as fragilidades de cada município.

As pequenas cidades da Região Metropolitana de Goiânia

Para o entendimento do movimento da realidade concreta, que busca ir além do fenômeno e atingir a sua totalidade, Kosik (1976 p.14) aponta para a importância do estudo da dialética que trata de compreender a “coisa em si”, contudo esta não se manifesta imediatamente ao homem”. Nota-se que no processo de aproximação da realidade é necessário que se apreenda não apenas a manifestação da coisa em si, mas também o que ela representa, a sua essência.

De acordo com Santos (1996), para se obter o conhecimento é imprescindível a realização de análises, que, por sua vez, pressupõem a cisão do todo, como as cisões em escala que divide o território em Estado-Nação, estados, metrópoles, cidades médias e pequenas cidades.

Assim, a partir disso, pode-se observar a importância do uso da escala para o entendimento da totalidade. É nessa perspectiva que Souza (2016) aponta a escala geográfica como uma ferramenta que apreende analiticamente a realidade socioespacial. É por meio de um olhar escalar que se pode abstrair a sociedade em diversas dimensões e assim analisá-la. Essa ferramenta será fundamental para entender as pequenas cidades inseridas no contexto da Região Metropolitana de Goiânia.

Vale citar que para a realização da análise considerou-se como pequenas cidades aquelas que possuem até 20.000 habitantes, uma vez que, dentro do contexto da Região Metropolitana de Goiânia, apenas

nove possuem maior índice populacional, como é possível observar na tabela abaixo.

Na Tabela 1, pode-se observar que apenas Aparecida de Goiânia (527.796), Bela Vista de Goiás (34.445), Goianira (71.916), Hidrolândia (27.742), Inhumas (52.204), Nova Veneza (31.932), Senador Canedo (155.635), Trindade (142.43) e Goiânia (1.437.366) possuem mais de 20.000 habitantes. Constatou-se também a presença de municípios com baixos índices populacionais, como Caldazinha, com apenas 4.507 habitantes, o que mostra a necessidade do estudo das pequenas cidades para a compreensão do todo e, assim, da Região Metropolitana de Goiânia.

População Censitária 2022	
Municípios	População
Região Metropolitana	2.600.936
Abadia de Goiás	19.128
Aparecida de Goiânia	527.796
Aragoiânia	11.890
Bela Vista de Goiás	34.445
Bonfinópolis	10.296
Brazabrantes	3.992
Caldazinha	4.507
Caturai	5.184
Goianápolis	13.967
Goiânia	1.437.366
Goianira	71.916
Guapó	19.545
Hidrolândia	27.742
Inhumas	52.204
Nerópolis	31.932
Nova Veneza	9.481
Santa Bárbara de Goiás	6.149
Santo Antônio de Goiás	7.386
Senador Canedo	155.635
Terezópolis de Goiás	7.944
Trindade	142.43

Tabela 1 - População da Região Metropolitana de Goiânia (Censo - 2022)

Fonte: Instituto Mauro Borges, 2024.

Nas análises do Plano do Desenvolvimento Integrado Urbano da Região Metropolitana de Goiânia (2017), observou-se que a maioria das cidades pequenas na região possuem uma relação de dependência dos repasses da União e do Estado, o que evidencia a fragilidade desses municípios que não conseguem dinamizar sua economia. Contudo, é necessário identificar as suas potencialidades e seus papéis no contexto da região metropolitana para projetar medidas de incentivos nas diferentes atividades econômicas desses municípios.

As relações de funcionalidade das pequenas cidades na Região Metropolitana de Goiânia

O Valor Adicionado Bruto dos Municípios da Região de Goiânia pode dar uma visão preliminar das atividades de cada município e assim identificar

aqueles com baixo dinamismo econômico e maior dependência da metrópole.

Nesse sentido, o gráfico abaixo mostra a porcentagem do valor Adicionado Bruto de cada atividade econômica dos municípios da região de planejamento. A partir dele, é possível observar que os menores municípios possuem maior contribuição do VAB na administração e serviços, evidenciando a alta dependência para a administração pública e para a atividade de serviços que na maioria das vezes está relacionada com a atividade pública. Nos menores municípios da região, Caldazinha e Caturaí, esse padrão acontece. Essa realidade foi evidenciada no PDUl (2017), que demonstrou o papel

da prefeitura para o dinamismo econômico local. Contudo, são os menores municípios que apresentam os maiores desempenhos agropecuários da região, o que evidencia suas potencialidades para a agropecuária.

Por meio do Gráfico 1 é possível observar também que os municípios com maior índice populacional, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, apresentam maior desempenho na atividade de indústria, evidenciando a centralidade e maior infraestrutura na metrópole e em seu entorno. Essas constatações partem do pressuposto da necessidade de infraestrutura para a indústria, gerando polos regionais.

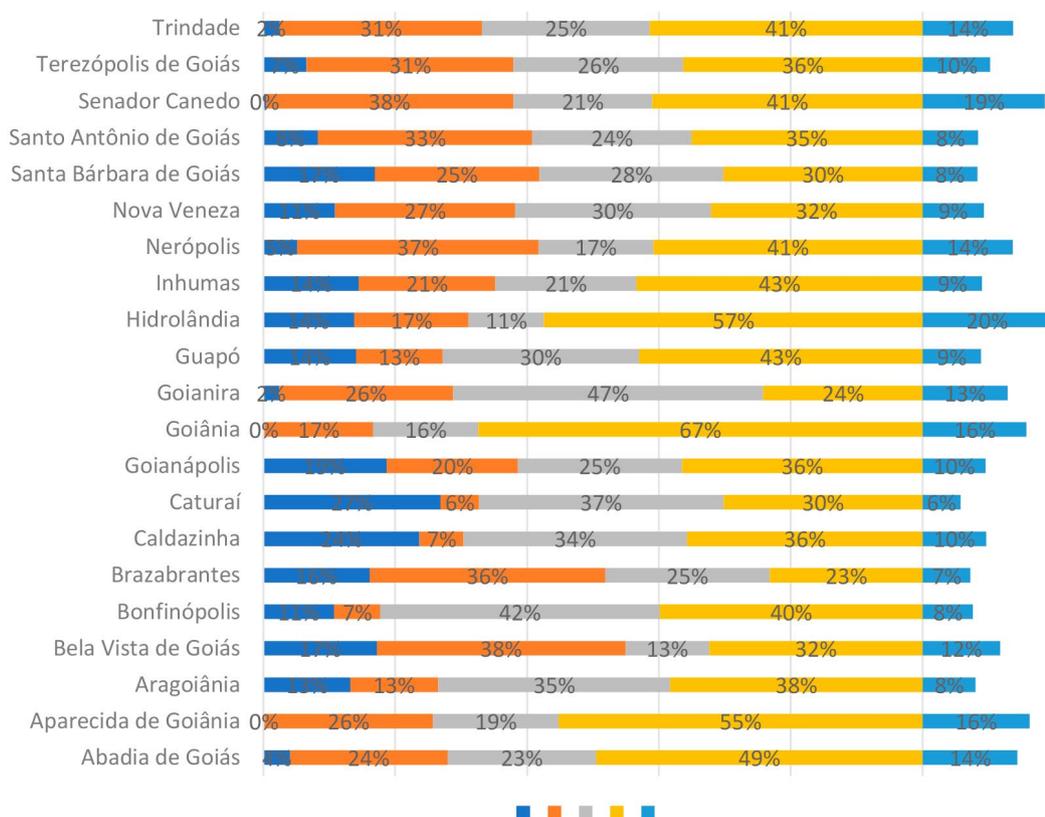


Gráfico 1 - % do Valor Adicionado Bruto por Atividades na Região Metropolitana de Goiânia

Fonte: Instituto Mauro Borges, 2024.

As relações de trabalho e as transformações geradas por ele mudam os espaços, materializando as relações sociais geograficamente. Algumas análises sobre o modelo de produção capitalista e suas manifestações no espaço ajudam na compreensão de problemas e contradições que se perpetuam nas cidades e nas regiões de planejamento. É importante pontuar também o papel do Estado neste processo que impacta de forma direta e indireta as estruturas econômicas, políticas e físicas da sociedade.

Harvey (2005) traz alguns conceitos que elucidam como as estratégias de fomento aos investimentos em determinados espaços podem funcionar em um primeiro momento como “ajustes espaço-temporais”, para posteriormente se obter acumulação por espoliação e depois passando por um processo de destruição criativa. Os ajustes “espaço-temporais” são feitos pela suspensão temporal e expansão espacial para a produção, comercialização e circulação de mercadoria e capital. Dessa forma, é necessário o investimento em infraestrutura e tecnologia em determinados espaços, criando nova divisão territorial do trabalho, novos pontos de investimentos e novos mercados consumidores. Já a acumulação por espoliação é um contínuo do imperialismo, em outras palavras, é o roubo dos espaços e de tudo que há neles. Normalmente esse processo é feito por capital estrangeiro de empresas que possuem grandes oligopólios e utilizam da estrutura e investimentos feitos pelo Estado, assim, quando adentram o território, abusam de todos os recursos presentes nele, o desestruturando e modificando. Posteriormente, depois de utilizados todos os recursos, o capital avança para outras localidades,

iniciando o mesmo processo, criando e destruindo.

Nesse cenário, no caso da Região Metropolitana de Goiânia, há um conjunto de questões e contradições que envolvem a metrópole, dentre elas, o exército de reserva de mão de obra nos municípios que compõem a Região Metropolitana, a produção de hortifrutis e alimentos básicos, com a formação do cinturão verde e as áreas de uso restrito do solo em municípios que estão na bacia do Ribeirão João Leite. Se por um lado o poderio da metrópole é evidente, por outro, a sua existência se dá pelos recursos que os municípios de sua região oferecem. Assim, os processos que ocorrem na metrópole de expulsão de parte da população para áreas e municípios periféricos são uma ferramenta fundamental para a construção do exército de reserva e para as outras ofertas disponíveis nesses municípios.

A estrutura de alocação de capital na metrópole e em algumas cidades em seu entorno, como Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo, transforma o território, atribuindo papéis aos municípios e reconfigurando a divisão territorial do trabalho. A princípio, tem-se toda uma região voltada para atender às necessidades da metrópole, em contrapartida, enquanto a metrópole representa o maior cenário de infraestrutura na área de serviços básicos como educação, principalmente a superior, hospitalar, comercial e lazer, os municípios que compõem a sua região de planejamento são deteriorados, sem recursos e giro de capital, o que obriga o cidadão a utilizar tudo que há na metrópole, dinamizando ainda mais o fluxo de capital desta última. Dessa forma, os municípios, principalmente os pequenos ou pequeno-médios com até 20.000 habitantes, sobrevivem do repasse municipal. Esse é um problema estrutural

do Brasil e claramente vislumbrado na Região Metropolitana de Goiânia.

Depreende-se, a partir do Gráfico 1, a fragilidade dos municípios da RMG, com baixa produtividade na indústria e agropecuária e alta produtividade nas atividades de serviços e administração pública. Isso evidencia como os municípios da Região Metropolitana estão subordinados aos repasses estaduais e federais, uma vez que boa parte das atividades estão contidas na área de administração pública, que é originária de recursos obtidos pelos repasses estaduais e da União.

Outro ponto importante a ser observado é que as maiores porcentagens do VAB nos municípios estão presentes na atividade de Serviços, como pode ser verificado no gráfico de médias de porcentagem por setor no Valor Adicionado Bruto da RMG. A atividade de serviços é em parte consumida pela atividade de administração pública, uma vez que ambas estão interligadas. Dentro da atividade de serviços há aquelas prestadas pelo Estado, como saúde e educação.

Considerações parciais

A análise das pequenas cidades da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) revela uma complexa rede de interdependências econômicas, sociais e infraestruturais. Observou-se que os serviços e a administração pública predominam como principais atividades econômicas, evidenciando a alta dependência dos repasses federais e estaduais. Essa dependência reflete a fragilidade econômica de muitos desses municípios, que não conseguem dinamizar suas economias de forma autônoma.

De se notar que as cidades com maior população, como Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade,

mostram um desempenho industrial mais robusto, sugerindo que a infraestrutura e a centralidade da metrópole favorecem o desenvolvimento industrial em seu entorno. Em contrapartida, os municípios menores apresentam uma maior participação da agropecuária, destacando suas potencialidades nesse setor.

Obviamente, a infraestrutura urbana e os serviços centralizados na metrópole criam uma dinâmica na qual os pequenos municípios servem como reservatórios de mão de obra e áreas de suporte agrícola, mas carecem de serviços e infraestrutura robusta. Isso obriga seus moradores a dependerem fortemente da metrópole para educação, saúde e lazer, exacerbando a desigualdade regional.

Além disso, o conceito de Harvey sobre ajustes espaço-temporais e acumulação por espoliação se aplica à RMG, onde a metrópole absorve recursos e infraestrutura, muitas vezes em detrimento dos municípios menores. Essa dinâmica reflete a necessidade de uma política de desenvolvimento regional mais equilibrada, que possa distribuir melhor os investimentos e fomentar a autonomia econômica dos pequenos municípios.

Em conclusão, a análise do Valor Adicionado Bruto dos municípios da RMG destaca a necessidade de políticas públicas que promovam a diversificação econômica e a infraestrutura nos pequenos municípios. Incentivar a industrialização em áreas estratégicas, melhorar a infraestrutura rural para a agropecuária e fortalecer a administração pública local são passos essenciais para reduzir a dependência dos repasses externos e promover um desenvolvimento mais sustentável e equitativo na região.

Referencias

- DEUS, N. M. **O Urbano e o Rural na Região Metropolitana de Goiânia:** Estudos das Relações de Dependência e Funcionalidade Entre as Pequenas Cidades da Zona Leste da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) com a Metrôpole. 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, 2020.
- GOIÁS. Instituto Mauro Borges (IMB). **Valor Adicionado Bruto Por Setor.** Goiânia: IMB, 2023.
- GOIÁS. Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDIRMG),** 2017.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo.** 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico, Densidade Populacional.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SANTO, Milton. O Retorno do Território. *In:* SANTOS, Milton (org.). **Território, Globalização e Fragmentação.** São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- SANTO, Milton. **A natureza do Espaço:** Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- SANTO, Milton. **Espaço e Método.** 5. ed. São Paulo: USP, 2008.
- SOUZA, Marcelo Lopes. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

ALGUMAS LIÇÕES DA PANDEMIA DE COVID-19

Tadeu Alencar Arrais
Diego Pinheiro Alencar
John Peter Mazzini

É reconhecido pela literatura acadêmica, pela análise documental e pelas práticas políticas institucionais que o debate e a intervenção política na escala metropolitana brasileira priorizaram, sobretudo, questões que gravitavam no tema da mobilidade intrametropolitana. Esse tipo de intervenção, com suas especificidades, não é incomum nas Regiões Metropolitanas e foi consolidado pelo tipo de urbanização brasileira que concentrou a população e, por consequência, as demandas por serviços públicos em espaços marcados pela vulnerabilidade social. A polarização dos serviços e da oferta de emprego, associada aos diferentes gradientes de valorização imobiliária nos polos e periferias metropolitanas,

explica esse processo. O dado contemporâneo, que motiva a reflexão, é que a pandemia de Covid-19 indicou os desafios de lidar com doenças associadas ao contágio por aproximação em ambientes densamente povoados, polarizados regionalmente e desiguais socialmente.

A despeito da centralização em Goiânia, reforçada pelo modelo espacial radiocêntrico na escala intrametropolitana, com reduzidas ligações laterais entre os municípios, a pandemia de Covid-19 demonstrou como esse sistema demandou o acionamento imediato de dois tipos de infraestruturas. A primeira delas foi a de saúde pública e privada e a segunda, a burocrática institucional envolvendo municípios, Estado e Governo Federal.

Município	Posto de Saúde	Unid. Básica de Saúde	Policlínica	Hospital Geral	Hospital Especializado	Pronto Socorro	Vigilância em Saúde
Goiânia	0	83	144	49	64	2	3
Aparecida	0	44	10	7	5	2	2
Senador Canedo	0	24	12	1	1	1	3
Trindade	0	26	5	3	1	0	2
Inhumas	3	11	1	4	1	0	1
Goianira	0	15	3	3	0	0	1
Bela Vista	0	10	0	1	0	0	1
Nerópolis	0	5	0	1	2	0	3
Hidrolândia	1	7	0	1	0	0	1
Guapó	0	6	0	0	0	1	2
Abadia de Goiás	3	1	0	0	0	0	1
Goianápolis	0	4	0	1	0	0	0
Aragoiânia	0	3	0	0	0	1	2
Bonfinópolis	0	4	0	0	0	0	0
Caturai	1	2	0	1	0	0	2
Nova Veneza	0	3	1	0	0	1	2
Terezópolis	2	1	0	0	0	0	1
Santa Bárbara	0	2	0	1	0	0	1
Santo Antônio	0	2	0	1	0	0	1
Brazabrantés	0	3	0	0	0	0	0
Caldazinha	0	1	0	0	0	0	0
Tota RMG	10	257	176	74	74	8	29
Total Goiás	192	1.284	555	342	84	14	159

Tabela 1 - Síntese da rede de assistência médico-hospitalar da Região Metropolitana de Goiânia, 2022

Fonte: DATA-SUS (Brasil, 2023).

A Tabela 1, quanto à análise da oferta da infraestrutura médico-hospitalar, revela os padrões de densidade da oferta da rede de saúde na Região Metropolitana de Goiânia. Mas a dispersão não explica, nas circunstâncias da pandemia de Covid-19, a complexidade dessa rede, uma vez que nem toda unidade de saúde, em função da evolução dos protocolos, estava adaptada para procedimentos e/ou internações relacionadas à ocorrência de Covid-19. Na escala municipal, registra-se a predominância das Unidades Básicas de Saúde. A distribuição das Unidades Básicas de Saúde é explicada pela proeminência da Atenção Primária. Observa-se que em 8 dos 21 municípios não há presença de hospitais. Em outros 5 municípios registra-se a presença de apenas 1 hospital em cada um. São hospitais públicos de pequeno porte, a exemplo de Santo Antônio de Goiás e Santa Bárbara de Goiás, sem o registro de presença de leitos de UTI, como em outros 13 dos 21 municípios da Região Metropolitana de Goiânia, o que torna a migração para Goiânia rotineira. Na oferta pública estadual o destaque é para os hospitais que atendem, em diversas especialidades, às demandas regionais, a exemplo do Centro Estadual de Reabilitação Dr. Henrique Santillo (CRER), do Hospital Estadual de Doenças Tropicais Dr. Anuar Auad (HDT), do Hospital Estadual Dr. Alberto Rassi (HGG), do Hospital de Urgências de Goiás Dr. Valdomiro Cruz (HUGO), do Hospital Estadual de Urgências da Região Noroeste de Goiânia Governador Otávio Lage de Siqueira (HUGOL) e do Hospital do Servidor Público. Na oferta federal registra-se a presença do Hospital das Clínicas da Universidade Federal

de Goiás. Na rede privada vários hospitais ofertaram leitos de UTI e enfermagem para o tratamento de Covid-19, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia, do Hospital Ruy Azeredo, do Hospital Ortopédico de Goiânia e do Hospital dos Acidentados, entre outros.

Vale citar que a premência da situação demandou a adaptação da infraestrutura ambulatorial e hospitalar para diagnósticos e tratamentos, assim como a construção de hospitais de campanha, como o HCamp-Goiânia (Hospital de Campanha para Enfrentamento do Coronavírus), com leitos exclusivos para Covid-19. Segundo a Associação de Gestão, Inovação e Resultados em Saúde (Agir), organização social responsável pela gestão do HCamp-Goiânia (Agir, 2024), entre 26/03/2020 e 26/03/2021, foram realizadas 5.130 internações e 3.904 altas médicas, além de milhares de exames (tomografias, radiografias e Raios-X, ultrassons e diagnósticos laboratoriais para identificação da Covid-19.

Os dados divulgados durante o mês de março de 2021, regularmente pela Secretaria de Saúde Goiás, indicavam, com frequência, a ocupação de 100% de leitos de UTI e leitos de enfermagem em vários hospitais de Goiânia. A pressão por leitos foi tanto do setor público quanto do setor privado. Em 26/03/2021, das 1.054 ofertas de leito de UTI em Goiás, 56,93% eram públicas. No total de leitos de UTI utilizados para tratamento da Covid-19, na mesma data, 37,70% eram públicos e, considerando os leitos de enfermagem, 41,08% eram públicos.

De modo paralelo foi necessário investir nos diagnósticos, via testagem, enquanto a população do Brasil, como de outros países, aguardava as vacinas.

A oferta de testagem disseminou-se rapidamente nos municípios. Nesse ponto é necessário destacar a mobilização da infraestrutura pública com a utilização de Centros de Referência de Atenção, Postos de Saúde, Unidades Móveis, entre outros. Os governos municipais e estadual investiram na comunicação diária como estratégia de prevenção. Em Goiânia, por exemplo, os locais de testagem eram divulgados cotidianamente nas redes sociais via aplicativos disponibilizados na internet. Expediente semelhante foi utilizado em outros municípios. As curvas temporais de contágio e consequentes óbitos e/ou recuperações, após diagnós-

ticos, podem ser analisadas levando em consideração a seguinte dinâmica:

- a) orientação para distanciamento (afastamento social), utilização de máscaras e álcool em gel 70% para higienização (desinfetante e antisséptico);
- b) afastamento social e isolamento domiciliar (*lockdown*), além de tratamentos medicamentosos com orientação médica;
- c) internação em leitos clínicos e/ou Unidades de Tratamento Intensivo;
- d) vacinação de grupos prioritários (trabalhadores da saúde, pessoas com comorbidades, indígenas, imunocomprometidos, etc.) e da população adulta em geral.

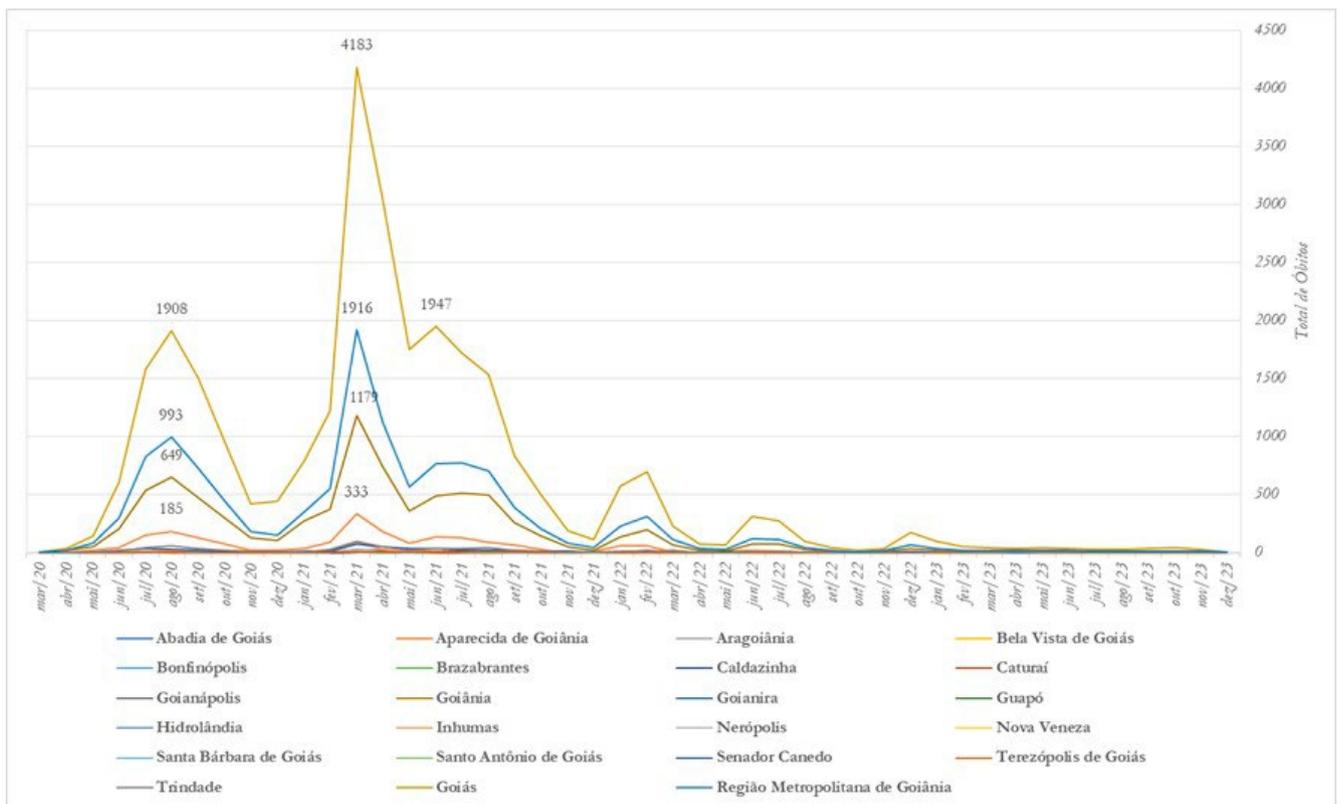


Figura 1 - Óbitos novos confirmados em razão da Covid-19 na Região Metropolitana de Goiânia

Fonte: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

A Figura 1 ilustra a dinâmica evolutiva dos óbitos confirmados na RMG, com destaque para Goiânia, Aparecida

de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, municípios com maior participação, em função da demografia, de números de

óbitos absolutos. A dinâmica pode ser assim resumida. Em março e abril de 2020 foram registrados os primeiros óbitos em Goiânia e Aparecida de Goiânia. Em 01/06/2020 apenas 5 dos 21 municípios da RMG não haviam registrado óbitos. O primeiro pico, registrado na Figura 4, é de 01/07/2020, com Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo registrando os maiores números absolutos de óbitos. O segundo pico, registrado entre 01/03/2021 e 31/03/2021, apresenta os municípios de Goiânia com 1179 óbitos e o município de Aparecida de Goiânia com 333 óbitos. Em agosto de 2020 a RMG registrou 2.224 óbitos acumulados e em dezembro de 2020 atingiu 3.730 óbitos acumulados. Um ano depois, em dezembro de 2021, a RMG acumulou 11.213 óbitos. O último registro, em dezembro de 2023, contabilizou 12.491 óbitos acumulados na RMG.

De se frisar que a dinâmica de ocorrência de casos e registros de óbitos, no entanto, foi diferente no espaço intrametropolitano. A RMG registrou 31,94% de casos em relação à população total e 0,49% de óbitos referentes à população total, percentuais superiores aos registrados no estado de Goiás, com 28,10% da população com diagnósticos positivados e 0,41% de óbitos. Os três municípios com maior percentual de casos de população foram Santa Bárbara de Goiás (43,19%), Inhumas (40,24%) e Santo Antônio de Goiás (38,24%) e aqueles com maior percentual de óbitos foram Goiânia (0,57%), Inhumas (0,56%) e Santo Antônio de Goiás (0,48%). É difícil avaliar essas diferenças, uma vez que implicam também analisar a adesão às políticas de isolamento social, a retração do contato, a utilização de máscaras, além da vacinação. As diferenças demográficas, em função da

densidade e da estrutura etária, também podem influenciar na dinâmica de contágio. A diferença de densidade entre Goiânia, com 1.970,90 hab./km² e Aragoiânia, com 54,51 hab./km², por exemplo, é um indicador das dificuldades enfrentadas diante das políticas de isolamento social. A estrutura etária, com maior presença de idosos, é outro fator a considerar, dado que se pode confirmar o corte etário nos óbitos. Em Goiânia, por exemplo, o total de óbitos de pessoas acima de 60 anos ou mais representou 68,38%.

Em relação à infraestrutura burocrática institucional, o ponto da avaliação localiza-se na capacidade de mobilização do poder público para construção de um conjunto de respostas que dependeram de avaliações de impactos econômicos, políticos e sociais. A repercussão da publicação dos Decretos de Emergência Sanitária do Governo de Goiás (Goiás, 2020) ou mesmo os Decretos similares emitidos pela Prefeitura de Goiânia (Goiânia, 2020) e demais municípios da RMG, são provas incontestáveis da necessidade de que esses arranjos institucionais respondam às demandas integradas de saúde pública que serão, a partir desse momento histórico, cada vez mais recorrentes. A publicação de Decretos de Situação de Calamidade Pública e de Situação de Emergência, seguidos de normas sobre Quarentena e Revezamento das Atividade Econômicas, entre outras medidas, foram comuns nos municípios brasileiros. Segundo acompanhamento da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás, todos os 246 municípios goianos encaminharam Planos Municipais de Enfrentamento à Covid-19. Não é objetivo colocar em questão a eficiência ou mesmo avaliar o conjunto de

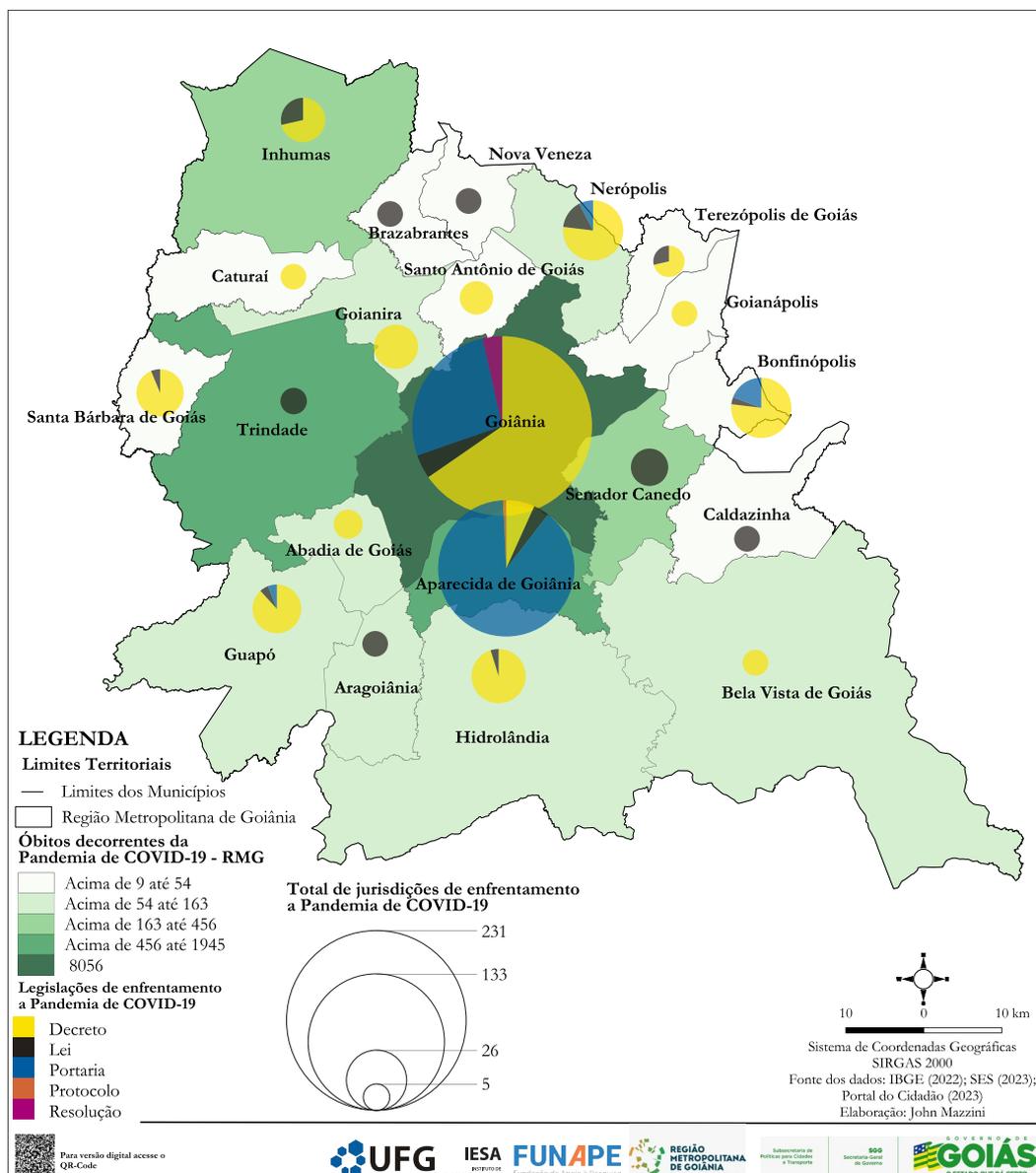


Figura 2 - Tipificação da legislação sobre a Covid-19 nos municípios da Região Metropolitana de Goiânia

Fonte: Leis, Decretos e Portarias dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia.

*Foram consultadas 625 legislações, sendo 49 Leis, 301 Decretos e 188 Portarias emitidas entre os dias 20/01/2020 e 22/12/2022. A tabulação das legislações foi feita a partir de consultas aos sites das respectivas prefeituras. É possível, em decorrência de problemas de acesso à rede, que essa lista esteja subdimensionada.

medidas. É preciso, no entanto, colocar em pauta que a adoção de tais expedientes em espaços integrados espacial e funcionalmente, tal é o caso das Regiões Metropolitanas, reveste-se de especificidades. O Governo do Estado de Goiás

seguiu as diretrizes do Plano Estadual de Contingência para o Enfrentamento da Doença pelo Coronavírus (Goiás, 2020). Além do Plano Estadual e dos Planos Municipais, foi elaborada uma série de Protocolos de Abertura e funcionamento

das atividades econômicas. Há registro de 15 protocolos sobre *Supermercados e Congêneres, Serviços de hotelaria, Serviços de transporte, Restaurantes e congêneres, Salões de beleza, Academias e atividades esportivas, Instituições religiosas, Shoppings Centers, Eventos, Instituições de Ensino*, entre outros. Entre as medidas de prevenção e controle destacamos, no Protocolo 01, controle de acesso aos clientes e disponibilidade de preparações alcoólicas (Goiás, 2020).

O conjunto de medidas, similares para outras atividades econômicas, trouxe impacto direto nos fluxos de consumidores, assim como no emprego e no faturamento das empresas. São medidas com reflexo direto no cotidiano, uma vez que afetaram o consumo de bens e serviços e, por conseguinte, a renda das pessoas. O fechamento de *Shoppings Centers*, por exemplo, atingiu especialmente Goiânia e, com menor impacto, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo. O comércio de rua e/ou as tradicionais feiras de Goiânia foram severamente afetados.

Os atos normativos instituídos na RMG apresentam, de maneira geral, a fragmentação das ações institucionais entre os entes federativos, exceto nos assuntos relacionados ao transporte coletivo integrado e metropolitano. Durante o período pandêmico a decisão de “abrir” ou “fechar” os estabelecimentos de comércio e serviços representou uma das ações mais delicadas, considerando, especialmente, as gestões municipais. O tema em questão recebe ainda mais atenção quando remete aos fluxos de pessoas e mercadorias nos ambientes intrametropolitanos.

Alguns pontos, permeáveis pelas ações dessas duas infraestruturas (saúde

e burocracia institucional), demandam uma reflexão contínua e crítica, sob o risco de perdermos, mesmo diante da tragédia, a oportunidade de aprendizagem. Entre esses pontos destacamos:

- 1) A capacidade institucional de mobilizar e coordenar, com agilidade, os sistemas públicos de saúde, educação e segurança pública.
- 2) A capacidade institucional de mobilizar os centros de pesquisa para produção de protocolos, testes e, principalmente, vacinas.
- 3) A capacidade institucional de divulgar informações e, ao mesmo tempo, combater a contrainformação sobre a Covid-19.
- 4) A capacidade institucional de formação, em diferentes níveis hierárquicos, de comitês de gestão da crise.

O tema do “déficit institucional” (Markuzen, 2005) é frequente quando o assunto gravita no tema das Regiões Metropolitanas. Assuntos como políticas fundiárias integradas, incentivos fiscais, subsídios ao transporte coletivo são, usualmente, apontados como nevrálgicos na conformação de políticas na escala metropolitana. O que decorreu da pandemia de Covid-19 foi mais complexo e, principalmente, mais dramático. Os 12.440 óbitos registrados na Região Metropolitana de Goiânia, até 31 de dezembro de 2023, são superiores à população, isoladamente, de 10 municípios metropolitanos. Se os espaços metropolitanos concentram os modernos riscos, traduzidos, todos, em questões sociais, em virtude da vulnerabilidade, é preciso, então, investir em mecanismos de cooperação e prevenção. **A cooperação institucional não foi uma opção, mas um imperativo de sobrevivência.** O futuro, cada vez mais, reservará dilemas semelhantes e não apenas associados ao tema da saúde pública, mas também ao meio

ambiente, a exemplo do abastecimento de água. A capacidade de cooperação e o protagonismo do poder público serão, cada vez mais, colocados à prova.

Referências

AGIR (AgirSaúde). **HCamp de Goiânia completa um ano de funcionamento**. Goiânia: AGIR, 2021. Disponível em: <https://www.agirsaude.org.br/noticia/view/413/hcamp-de-goianiacompleta-um-ano-defuncionamento#:~:text=H%C3%A1%20um%20ano%2C%20na%20noite,de%20Covid%2D19%20no%20Estado>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19 no Brasil**. Monitoramento. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS. Tabnet**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GOIÂNIA. Decreto 1050/2020. Estabelece horários de funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços; dispõe sobre medidas complementares de enfrentamento e de prevenção pandemia da Covid-19 nos serviços de transporte público coletivo, no âmbito do município de Goiânia, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: http://sileg.goiania.go.gov.br/geral/do_20200518_000007299.pdf. Acesso em 18 jan. 2024.

GOIÁS. **Boletim do Covid - 19**. Disponível em: <https://www.goias.gov.br/servico/100-boletim-covid19.html?start=560>. Acesso em 15 mar. 2024

GOIÁS. **Informações Gerais**. Goiânia: Secretaria Estadual de Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.saude.go.gov.br/coronavirus/coe>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. *In*: DINIZ, Celio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora da UFGM, 2005.

**EIXO
MORADIA**

O ACESSO À MORADIA NA RMG EM NÚMEROS NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Luana Miranda Esper Kallas

Introdução

A moradia é um direito, mas nem todos têm acesso a ele. A moradia tem que ser digna, 'vai além de um teto e quatro paredes', tem que ser adequada e ter qualidade. É um direito humano reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948.

Vale destacar que a qualidade requer, além da moradia adequada, uma boa localização, com acesso a todos os serviços e equipamentos públicos comunitários que devem ser proporcionados pelos governos locais.

Quanto aos serviços, são aqueles indispensáveis para manutenção da vida e da saúde da população, incluindo o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana, rede de distribuição de energia elétrica (com serviços permanentes), coleta de resíduos sólidos e limpeza urbana (com serviços permanentes) para todas as moradias.

No que se refere aos equipamentos públicos comunitários, também essenciais, estão os de educação, de saúde, de segurança, de interesse social, de esporte e lazer, praças e parques, considerando uma distância máxima entre as moradias e esses equipamentos, conforme seu tamanho e que estão (ou devem estar) definidos nos Planos Diretores.

Ainda, a moradia digna também contempla os necessários equipamentos urbanos, como paradas de ônibus e seus respectivos serviços de transporte para o seu direito de ir e vir em uma cidade para todos; os equipamentos culturais de serviços de comunicação, como também equipamentos para reunir pessoas.

Obviamente, a moradia digna é reflexo do direito à cidade democrática, pois pro-

move a justiça social, com inclusão, buscando o bem-estar social e o equilíbrio ambiental para uma cidade sustentável, conforme determina o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Entretanto, apesar de a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2009) ter destinado recursos para o problema da moradia em todo o Brasil, não foi suficiente para eliminar a falta da moradia nos últimos 10 anos, como constatado pelos recentes dados do IBGE (2024).

De se notar que, em 2024, a moradia digna não é uma realidade para muitos que vivem em uma das 21 cidades pertencentes à Região Metropolitana de Goiânia (RMG), segundo dados do último Censo 2022 (IBGE, 2024) e disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2024). A moradia digna parece uma ilusão para os que vivem em situação precária ou compartilham moradias com outras famílias, sem o mínimo de dignidade para viver.

Nesse sentido, este artigo objetiva apresentar, no contexto de formação da RMG, o déficit e a produção habitacional com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) num recorte temporal dos últimos 10 anos (2014 a 2024) nas cidades integrantes da Grande Goiânia.

Assim, serão apresentados a seguir uma breve configuração da RMG e o seu crescimento populacional, o Déficit habitacional na RMG e a Produção habitacional pelo PMCV na RMG, finalizando com as considerações finais.

Configuração da RMG e o crescimento populacional

A configuração da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) mais recente, de 2019, como demonstrado na

Figura 1, começou com a formação do Aglomerado Urbano de Goiânia (AUG), em 1980, e passou por seis configurações entre 1980 e 1995. Em 1999 passou a ser RMG, incluindo o município de Abadia de Goiás, foi alterada em 2018, quando Inhumas foi excluída da Grande Goiânia, voltando a fazer parte em 2019, abran-

gendo ainda Santa Bárbara de Goiás, configuração atual. Recentemente, está em discussão uma PL que propõe uma nova configuração espacial da RMG, ampliando a participação de três novos municípios, Ituaçu, Damolândia e Varjão (Goiás, 1980, 1983, 1989, 1991, 1992, 1995, 1999, 2018, 2019, 2024).

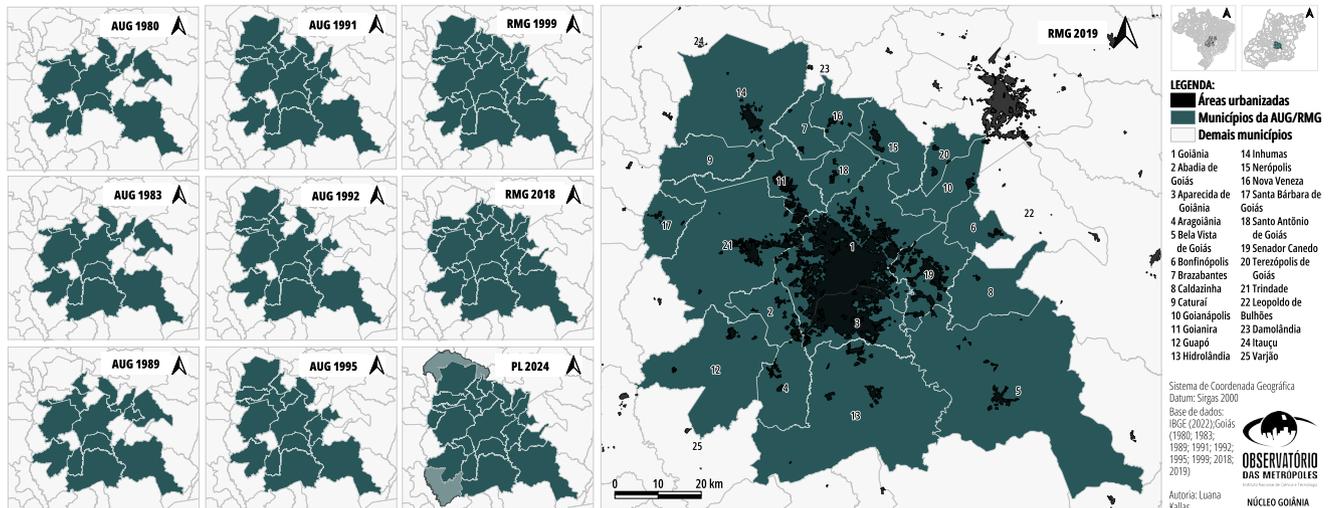


Figura 1 - Configuração da AUG (1980) até a RMG (2019)

Fonte: IBGE 2004

Destaca-se que essa reconfiguração de uma aglomeração e/ou de uma região metropolitana impacta, de um lado, a necessidade de ampliação de recursos previstos para a RMG, sem uma previsão deles, há uma redistribuição dos recursos, afetando o desenvolvimento de áreas mais consolidadas e que necessitam de um aporte maior de recursos. De outro lado, há a possibilidade de participar de políticas públicas voltadas para a RMG, trazendo benefícios a médio e longo prazo.

Assim, nessa reconfiguração, devem-se agregar os fenômenos urbanos, como crescimento populacional, expansão da malha urbana dos municípios, conurbação, falta de moradia e demanda por infraestrutura que acompanhem todo esse crescimento, portanto, a inclusão de novos

municípios deve ser estudada com os princípios norteadores básicos do Estatuto da Metrôpole (Brasil, 2015) e do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), caso contrário, teremos Regiões Metropolitanas tão extensas quanto o próximo estado, inviabilizando uma gestão eficaz para municípios que realmente tem integração e funções comuns, afetando o bem coletivo.

Nesse sentido, tanto o aumento de municípios na RMG, quanto o crescimento populacional agravam os fenômenos urbanos, como a falta de moradia, entre outros. O aumento populacional na RMG, conforme indicam os últimos Censos 2010 e 2022 (IBGE, 2010, 2022) (Figura 2) estipulam uma alta de aproximadamente 425 mil pessoas, saltando de 2,1 mi para 2,6 mi de pessoas na RMG.

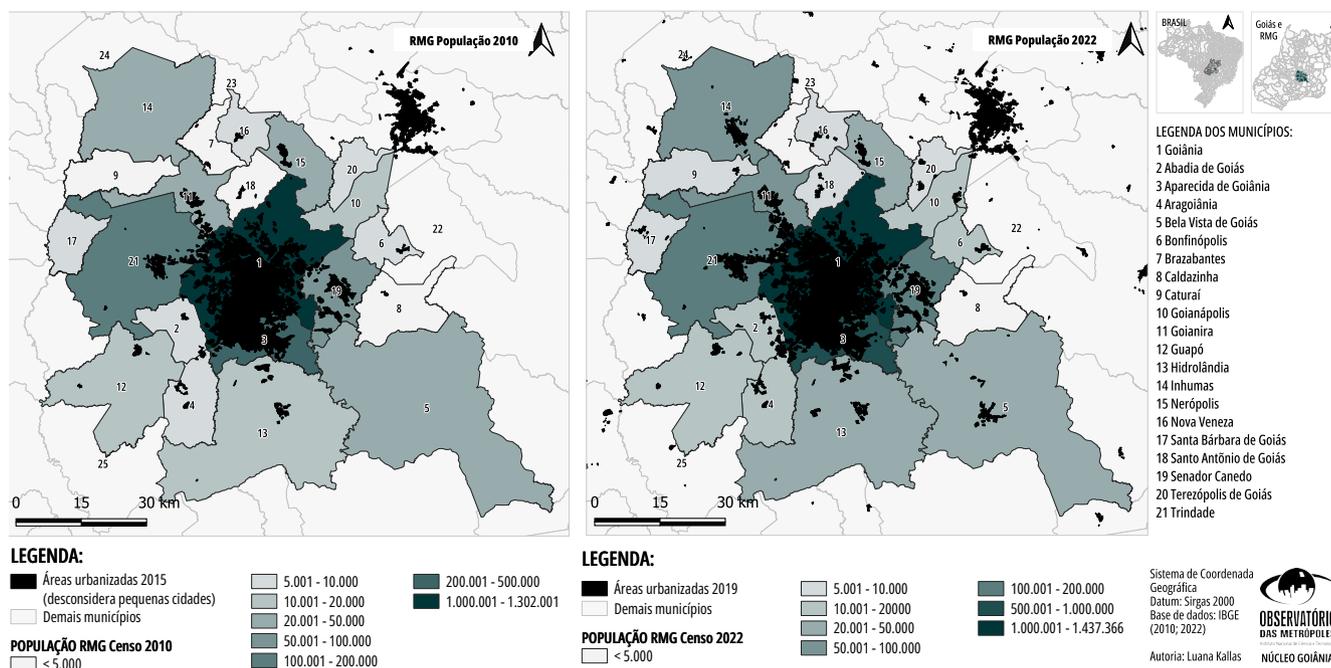


Figura 2 - População na RMG, Censo 2010 e 2022

Fonte: 2000

As cidades que mais cresceram foram Goiânia, com um acréscimo de pouco mais de 135 mil pessoas, seguida por Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, com um aumento de um pouco mais de 70 mil pessoas cada. E Trindade e Goianira, com quase 38 mil pessoas cada. As demais cidades tiveram um crescimento que varia de 388 até 12.252 pessoas, ou seja, houve ampliação em todas as cidades. Esse aumento impacta diretamente na falta de moradia, como veremos a seguir.

Déficit e produção habitacional na RMG pelo PMCMV

Os últimos censos apontam que esse aumento populacional levou, concomitantemente, a uma alta na demanda por moradia, conforme demonstram também os dados disponibilizados pela Fundação Joao Pinheiro (FJP, 2024) (Figura 3).

De acordo com a FJP (2024), o déficit total para a RMG é de 75.784 Unidades

Habitacionais (UHs). Portanto, para 75.784 famílias, a moradia é uma ilusão para os que vivem em condições precárias (domicílios tipos improvisados ou rústicos) ou em coabitação (domicílios tipos cômodo ou unidade doméstica convivente déficit), não tendo o mínimo de dignidade para viver, ou ainda com ônus elevado com aluguel urbano. Em relação à população em 2022, enquanto Goiânia representa 55,3% dos habitantes da RMG, há um déficit habitacional de 57,4%, para os outros 20 municípios da Grande Goiânia, que juntos somam 44,7% dos habitantes da RMG, há um déficit habitacional de 42,3%.

Nessa perspectiva, na RMG, se considerarmos uma família com quatro pessoas, estamos falando de 303.137 pessoas sem condições adequadas de moradia. Desse valor, mais da metade, aproximadamente 57%, se refere somente à cidade de Goiânia, com 43.474 famílias sem uma moradia adequada, ou seja, a moradia

é, ou precária, ou compartilhada com outra(s) família(s). Fazendo novamente o cálculo de quatro pessoas por família, são 173.896 pessoas vivendo em péssimas condições só na capital goiana. Esse valor é maior que o crescimento da população goianiense no Censo 2022, que foi de aproximadamente 135 mil pessoas.

Nos outros 20 municípios da RMG, são 32.311 UHs em falta, mas, humanizando a situação, são 32.311 famílias sem dignidade de moradia, que vivem, ou em condições precárias, ou em coabitação, considerando ainda aquelas famílias com ônus elevado com aluguel urbano, que em qualquer dessas situações necessitam de um novo domicílio (FJP, 2024). Ainda de acordo com a FJP, com referência às faixas de renda do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a maior parcela de déficit habitacional se encontra na Faixa 1, ou seja, a menor renda familiar, são 55.136 famílias situa-

das nessa faixa, sendo aproximadamente 56,7% em Goiânia e 43,3% nas demais cidades da Grande Goiânia. A Faixa 1, de menor renda familiar, é onde se encontra o maior déficit, de pouco mais de 72% de falta de moradia na RMG.

É importante ressaltar que os dados do IBGE (2022) consideram uma parcela dos dados da FJP, referindo-se apenas a domicílios tipo coabitação (cortiço e cômodo) excluindo outros tipos estabelecidos pela FJP, como domicílio improvisado ou rústico e domicílios com ônus elevado com aluguel urbano. A Figura 3 demonstra que a concentração por demanda de moradia nova está localizada em Goiânia [11.078], seguida por Aparecida de Goiânia [2.428], Senador Canedo [512] e Trindade [213], Hidrolândia [35], Inhumas [27] e demais municípios abaixo de 16 moradias. Cinco municípios não têm dados: Brazabrantes, Bonfinópolis, Caldazinha, Caturai e Santo Antônio de Goiás.

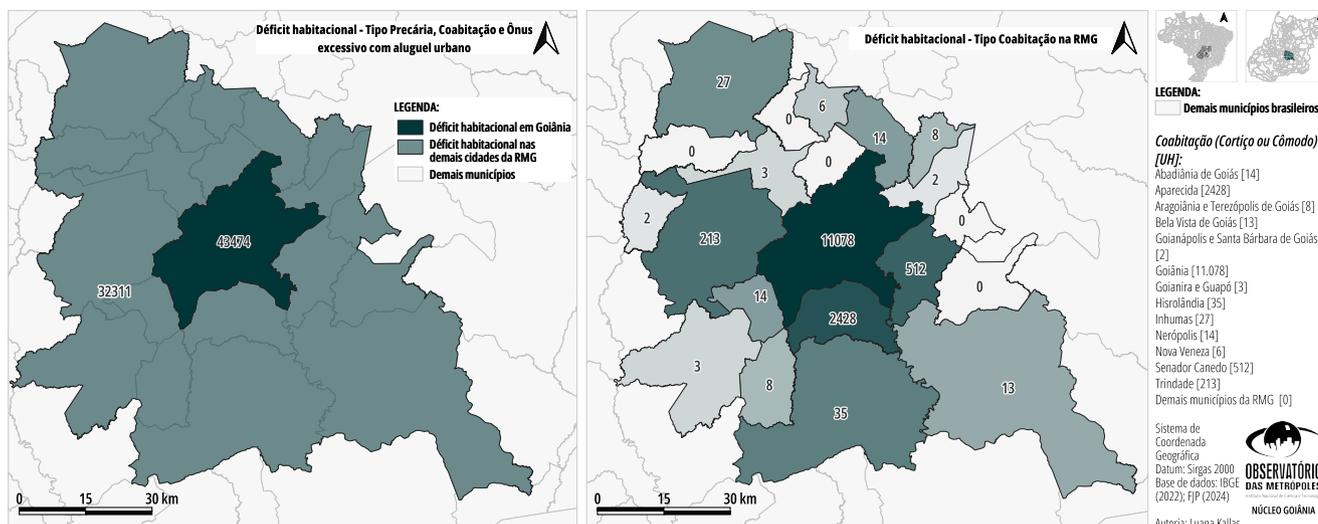


Figura 3 - Déficit habitacional total (Tipo Precária, Coabitação e Ônus excessivo com aluguel urbano) (FJP, 2024) e Déficit habitacional por cidades na RMG em Unidades Habitacionais (UH) (IBGE, 2022)

Fonte: 2010

De forma geral, a falta de moradia por domicílios precários (FPJ, 2024) ou por coabitação (FJP, 2024; IBGE, 2022) na Grande Goiânia evidencia que as políticas públicas devem se direcionar para a maior faixa de renda que demanda novas unidades habitacionais, seguida pelas subseqüentes faixas de renda. Além disso, como a falta de moradia na RMG é um fenômeno urbano diretamente ligado ao aumento populacional e à incapacidade dos governos de proverem habitações na mesma proporção de crescimento, há necessidade de planejamento para uma maior produção habitacional para tentar zerar esse déficit, por parte dos governos federal, estadual e municipal. Ou seja, mais investimento em moradia, pois a produção habitacional na RMG pelo PMCMV nos últimos 10 anos, de 2014 até junho de 2024, com dados fornecidos para Agehab (2024), demonstra uma situação ainda longe de zerar a falta de moradia, como veremos a seguir.

Cabe destacar que a produção habitacional no estado de Goiás é realizada pela Agência Goiana de Habitação (Agehab) e tem apresentado políticas habitacionais com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Para a construção de habitações de interesse social, é preciso ter renda familiar de até um salário mínimo, ou seja, que se enquadre em vulnerabilidade social e econômica, morando há pelo menos três anos no município a ser concedido o benefício (Goiás, 2021) e possuir inscrição ativa no CadÚnico. A construção poderá ser subsidiada pelo Estado quando a renda familiar chegar até três salários mínimos, e para os servidores públicos civis e militares da ativa com renda de até seis salários míni-

mos e não superior a oito salários mínimos. Além disso prevalecerão os critérios do PMCMV quando esses forem os recursos utilizados para construção, mas os subsídios da Agehab poderão ser somados ao PMCMV para facilitar o financiamento, com valores mais baixos.

Nesse sentido, os dados disponibilizados pela Agehab (2024) informam que não há programa específico para atendimento à RMG, mas que existe uma produção para o referido território. Ainda nesse sentido, a Figura 5 indica os resultados coletados do relatório Agehab (2024) e disponibilizados em 1 de julho de 2024. Nele, pode-se observar que a maior produção se localiza em Goiânia, com 5.086 Unidades Habitacionais (UH), seguida por Aparecida de Goiânia [1.944], Guaporé [300], Nova Veneza [221], Goianópolis [156], Goianira [132], Bonfinópolis [129], Santo Antônio de Goiás [86], Inhumas [7] e os municípios de Brazabrantas, Caldazinha e Trindade, com uma unidade cada, os demais municípios não tiveram UHs construídas, totalizando a construção de 8.232 UHs nos últimos 10 anos na Grande Goiânia.

No entanto, mesmo com a produção habitacional da Agehab de 8.232 UHs, sendo 5.086 UHs só na capital e 3.146 nos demais municípios da Grande Goiânia (desde 2014), o quadro da falta de moradia na RMG continua elevado, pois, considerando os dados da FPJ (2024), são 75.784 UHs em déficit, das quais 43.474 em Goiânia, referindo-se a domicílios precários e coabitação. Considerando-se apenas os dados do IBGE (2022) sobre coabitação (cortiço ou cômodo), são 14.366 UHs em déficit, sendo 11.078 na capital, ou seja, a produção ao longo de uma década não cobriu nem 11% em rela-

ção à FJP. Já quanto aos dados do IBGE chegaram a aproximadamente 57%, mas

ainda longe de zerar o déficit habitacional na Região Metropolitana de Goiânia.

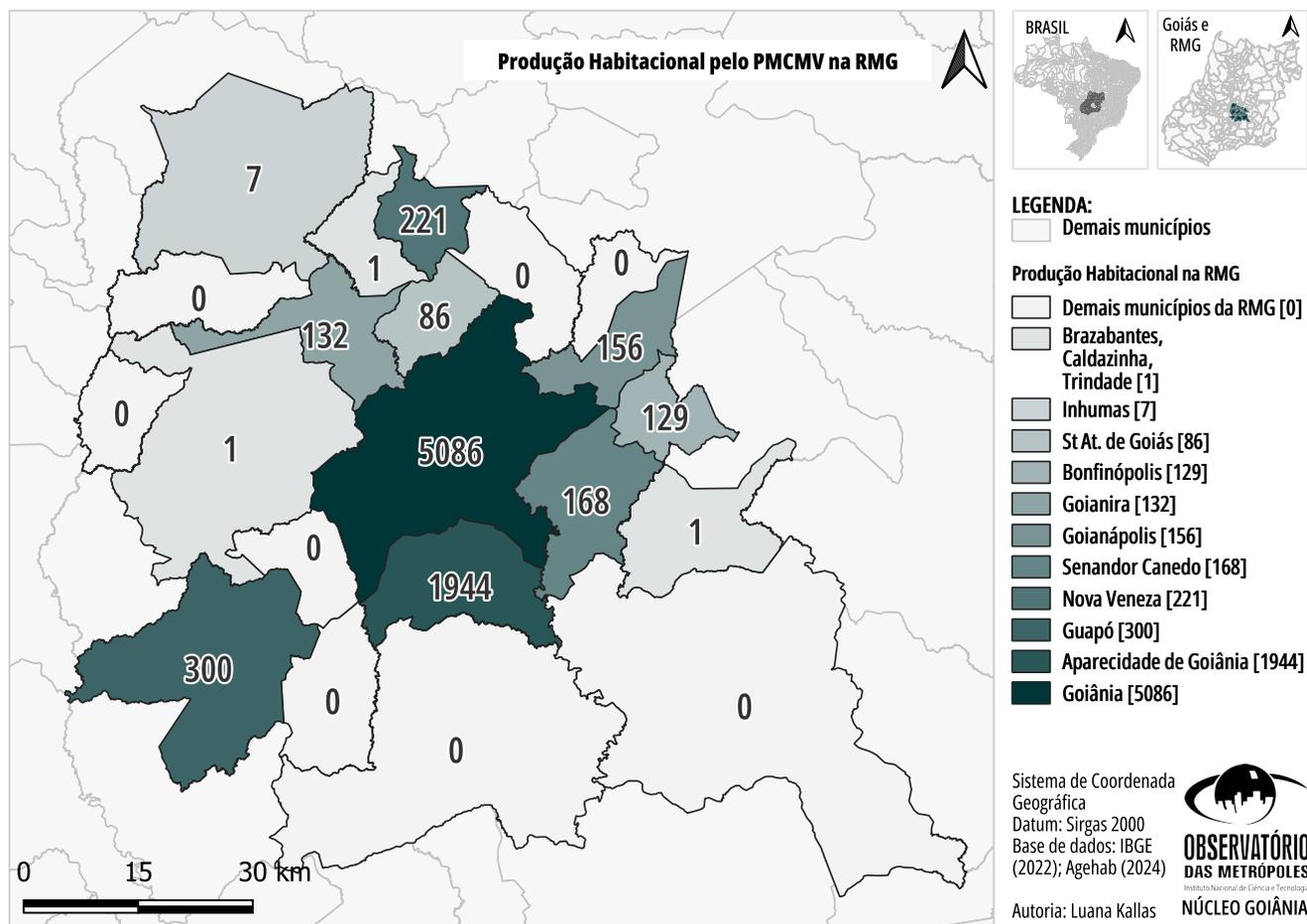


Figura 6 - Produção Habitacional pelo PMCMV na RMG

Fonte: Agehab (2024).

Considerações finais

Concluindo, enfatizamos que nem todos têm direito à moradia na Grande Goiânia. O aumento populacional e a incorporação de novos municípios à RMG impactam diretamente no avanço do déficit habitacional e na necessidade de novas moradias para proporcionar mais dignidade às pessoas em situação de moradia precária ou vivendo em coabitação, além do ônus excessivo com aluguel urbano. As políticas públicas habitacionais ainda estão muito aquém da demanda por

moradia, pois são mais de 75 mil famílias na RMG sem moradia digna. A população de menor renda familiar, a Faixa 1, estipulada pelo PMCMV, possui o maior déficit habitacional de um pouco mais de 72%, que também são aqueles sem condições de pagar uma parcela que consome até 30% da renda.

Além dos números, faz-se ainda uma ressalva sobre a importância de se analisarem os projetos habitacionais produzidos com recursos públicos, pois a moradia digna, como dito no início deste texto, vai além de 'um teto e quatro paredes,' neces-

sita de um projeto que busque tanto a qualidade ambiental da UH, como também do seu entorno, com todos os serviços, infraestrutura para que as pessoas vivam adequadamente e com qualidade, mas essa análise ficará para outro momento.

Neste momento, é importante destacar que a moradia digna é um direito

humano, portanto, os gestores devem se preocupar mais, discutir, (re)avaliar 'o que deu certo e o que não deu certo' na produção habitacional da última década, para estabelecermos como queremos nossas cidades, mais democráticas, justas, seguras e sustentáveis em prol do bem coletivo.

Referências

AGEHAB. Agência Goiana de Habitação. **Relatório interno da Produção Habitacional no Estado de 2014 a 2024**. 2024.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Estatuto da Cidade. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **DOU**, 11 jul. 2001.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **DOU**, 8 jul. 2009.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **DOU**, 17 jun. 2011. (republicado em 20 jun.2011).

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Estatuto da Metrópole. Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **DOU**, 13 jan. 2015.

BRASIL. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. **DOU**, 14 jul. 2023.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2013.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2016.

FJP. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Tabela de dados do **Déficit habitacional nos Estados e Regiões Metropolitanas (PnadC 2022)**. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações - Belo Horizonte, 2024.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei nº 8.956, de 27 de novembro de 1980**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1980.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei nº 9.369, de 21 de outubro de 1983**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1983.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei nº 10.845, de 21 de junho de 1989**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1989.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 9, de 27 de dezembro de 1991**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1991.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 10, de 10 de julho de 1992**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1992.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 16, de 18 de julho de 1995**. Aglomeração Urbana de Goiânia. 1995.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999**. Região Metropolitana de Goiânia. 1999.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018**. Região Metropolitana de Goiânia. 2018.

GOIÁS. Estado de Goiás. **Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019**. Região Metropolitana de Goiânia. 2019.

GOIÁS. Estado de Goiás. Lei nº 21.219, de 29 de dezembro de 2021. Estabelece regras e critérios para a reforma e a construção de unidades habitacionais do Programa Pra Ter Onde Morar, no âmbito das ações sociais suplementares, em conformidade com o art. 1º da Lei nº 14.469, de 16 de julho de 2003, que institui o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS. **DO**, 29 dez. 2021.

GOIÁS. Alego - Assembleia Legislativa de Goiás. **Projeto de Lei de incorporação de três municípios à Região Metropolitana de Goiás**. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influência das Cidades - REGIC 2007**. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. IBGE, Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Shapefile das Áreas urbanizadas 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022**. 2022.

EIXO
MOBILIDADE

MOBILIDADE METROPOLITANA:

desafios, demandas e propostas para a RMG

Erika Cristine Kneib

Celene Antunes Barreira

Introdução

A mobilidade urbana, entendida como a capacidade de deslocamento das pessoas e cargas, é essencial para a vida urbana.

No que se refere às pessoas, a mobilidade pode ser entendida como um direito essencial, indispensável para que as pessoas possam acessar os demais direitos essenciais, como saúde, educação e trabalho.

Contudo, a partir de um histórico de políticas públicas que privilegiam os modos motorizados individuais nas cidades brasileiras, a mobilidade tem se tornado um dos grandes desafios relacionados a tais políticas.

Nas investigações afetas à mobilidade, observa-se um avanço no que se refere ao planejamento e proposições de solução. Inicialmente voltado ao planejamento dos modos de transporte, atualmente já se tem um avanço nas pesquisas que demonstram que a complexidade relacionada à mobilidade urbana supera em muito essa abordagem inicial restrita ao transporte. Nas abordagens contemporâneas, a mobilidade tem sido investigada de forma mais ampla, como um conjunto de políticas articuladas, uma vez que ela impacta e é impactada por diversas políticas urbanas, como ambientais, econômicas, sociais, de ocupação do território, uso do solo, densidade, dentre outras. A abordagem contemporânea considera ainda que políticas de mobilidade urbana necessitam considerar as características de diferentes grupos de pessoas, cujas necessidades também são muito desiguais, corroborando que mobilidade é mais sinônimo de transportes.

Nesse sentido, o planejamento da mobilidade também precisa considerar essas outras políticas, para majorar a capa-

cidade de deslocamento das pessoas, de forma qualitativa e sustentável.

Se a mobilidade na escala do município já revela grande complexidade para ser solucionada, ela é majorada quando se fala em regiões metropolitanas. Apesar de haver limites político-administrativos, as pessoas desejam se deslocar entre os municípios de forma contínua e com qualidade.

Na RMG esse cenário é corroborado, uma vez que são 21 municípios, com uma dinâmica metropolitana bastante acentuada. O município principal, Goiânia, por concentrar grande parte das atividades da região, é também o grande polo atrator de viagens, especialmente as pendulares.

Nesse cenário de complexidade, que envolve diversas políticas e esferas federativas, um processo de planejamento articulado, com conseqüente integração de políticas urbanas efetivas, se faz urgente.

Para tal, este artigo procura destacar a importância do planejamento da mobilidade, seguido da necessidade de um plano de mobilidade metropolitana, trazendo em destaque os principais elementos produzidos no Diagnóstico sobre Mobilidade Metropolitana, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMG – PDUI RMG (UFG, 2024). Em complemento, traz uma proposta de visão integrada a partir de um sistema de mobilidade metropolitano, que possa servir de base para o planejamento e gestão na RMG.

Planejamento da mobilidade: um tema complexo, muito além dos transportes

Planejar é de suma importância para as políticas urbanas. O processo de planejamento envolve uma fase inicial de diag-

nóstico, que permite detectar problemas e potencialidades, adotar diretrizes e metas para serem alcançadas a partir de projetos, ações e investimentos, com o objetivo de mudar uma situação para melhor.

No que se refere ao tema mobilidade urbana, conhecer como as pessoas se deslocam e o que gera tais deslocamentos é de grande importância. Para tal, o diagnóstico deve contemplar dados sobre os sistemas de transporte, infraestrutura, condições socioeconômicas, sinistros de trânsito, dentre outros, e ainda mapear como as pessoas se deslocam, para onde e por quê.

Para conhecer como as pessoas se deslocam é necessário elaborar uma pesquisa ampla, conhecida como Pesquisa de Origem e Destino - OD. A partir desses dados, é possível entender particularidades e necessidades das viagens das pessoas, assim como seus impactos nos sistemas de transporte.

Além dessa pesquisa OD, é mandatório elaborar e manter uma base de dados sobre mobilidade atualizada. Afinal, um bom processo de planejamento pressupõe um bom conhecimento da realidade da região.

Na RMG, há muitos dados relacionados à mobilidade. Contudo, eles são bastante desarticulados e dispersos nas diversas instituições que os produzem. Coletar dados e sistematizar uma base de dados mínima necessária para entender a situação da mobilidade na RMG foi um grande desafio sinalizado no Diagnóstico sobre Mobilidade Metropolitana, do PDUI RMG (UFG, 2024). Outro grande entrave sinalizado é que a última OD completa, realizada na RMG, foi no ano 2000.

Para entender a situação da RMG, identificar os problemas, potenciais e elaborar as diretrizes sobre o tema, o Diagnóstico

sobre Mobilidade Metropolitana do PDUI RMG procurou trabalhar com cinco principais eixos de análise (UFG, 2024):

- Ocupação do território e Atividades urbanas
- Características das pessoas na RMG
- Modos de transporte – ativo, coletivo, motorizado individual e cargas
- Vias de interesse metropolitano
- Sinistros de interesse metropolitano

A seguir, cada um desses temas será brevemente comentado, a partir das informações presentes no referido diagnóstico.

Ocupação do território e Atividades urbanas

No que se refere à ocupação do território, os 21 municípios da RMG têm sido ocupados de forma cada vez mais espalhada, corroborando um fenômeno muito conhecido no campo do planejamento urbano, que é denominado de espraiamento urbano. Os municípios ampliam sua área ocupada, o que gera cada vez mais a necessidade de deslocamentos com maiores distâncias, impactando diretamente os sistemas de transporte e as condições de mobilidade.

Em complemento, e em um paradoxo, além de um território espalhado, há uma grande concentração de atividades em Goiânia, confirmando seu papel de metrôpole e cidade polo. Assim sendo, a RMG é caracterizada como uma região espalhada e com atividades altamente concentradas em Goiânia. Essa concentração de atividades revela a capital como uma grande e principal centralidade regional. Nesse sentido, como consequência, têm-se cada vez deslocamentos mais distantes sendo atraídos para a mesma área no

período da manhã e retornando aos municípios de origem no fim do dia. Esses deslocamentos diários, denominados de pendulares, concentrados nos horários de pico, sobrecarregam os sistemas de transporte e comprometem a mobilidade.

A exemplo, a partir de um estudo do IBGE (2016), é citado que há mais de 123 mil pessoas que se deslocam diariamente entre Aparecida de Goiânia e Goiânia; 25 mil entre Senador Canedo e Goiânia e 20 mil entre Trindade e Goiânia. Tal aspecto revela como a questão da localização das atividades no território impacta diretamente os deslocamentos e as condições de mobilidade.

Características das pessoas na RMG

Em relação às características das pessoas e suas necessidades de mobilidade, o referido diagnóstico destaca a necessidade de um conhecimento aprofundado de tais características das pessoas na RMG, confirmando a importância desse tipo de informação para políticas de mobilidade urbana.

A exemplo, traz a idade da população, com Goiânia apresentando mais de 216 mil pessoas acima de 60 anos, Aparecida de Goiânia, 55 mil, e Trindade, mais de 16 mil (IBGE, 2023). Já sobre pessoas com deficiência, os dados do IBGE (2010) revelam existir mais de 500 mil pessoas com algum tipo de deficiência na RMG.

Assim sendo, é possível verificar o quanto potencial é esse tipo de informação para o planejamento e gestão da mobilidade, seja no âmbito urbano, seja no metropolitano. A busca da equidade, muitas vezes, vai requerer ações especiais para demandas específicas da população.

Portanto, conhecer essas características auxilia a entender quem são e onde estão as pessoas que necessitam de maior atenção no planejamento e na implementação de políticas, objetivando garantir o acesso delas às suas atividades.

Tais aspectos corroboram ainda que as soluções para a mobilidade extrapolam medidas unicamente focadas nos sistemas e infraestruturas de transporte.

Modos de transporte - ativo, coletivo, motorizado individual e cargas

Quanto aos modos de transporte, cabe iniciar pela abordagem relacionada aos modos ativos. Os deslocamentos entre municípios são caracterizados predominantemente por médias e longas distâncias, motivo pelo qual o transporte público coletivo se torna tão relevante. No âmbito metropolitano, porém, não se pode desconsiderar o potencial dos deslocamentos pelos modos não motorizados - também denominados de modos ativos, principalmente a pé e bicicleta - pois também existem curtas e médias distâncias a serem percorridas nas franjas entre municípios conurbados e no âmbito da intermodalidade, com o grande potencial de alimentação do sistema de transporte público coletivo.

Nessa perspectiva, um dos princípios a serem incentivados nas cidades e regiões é a intermodalidade, isto é, a integração e articulação de diversos modos ao longo de um mesmo percurso. Os modos não motorizados, além de viabilizarem a intermodalidade, implicam menores investimentos, principalmente em infraestrutura física. Para distâncias de até cinco quilômetros, nas áreas urbanas mais den-

sas das cidades, há estudos que destacam a bicicleta como o meio de transporte mais rápido. A bicicleta pode chegar a uma velocidade de 20 km/h, sendo sua velocidade média entre 12 e 15 km/h. Um levantamento realizado identificou apenas 262 km de vias cicláveis – ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas – nos municípios da RMG.

Assim, no diagnóstico do PDUI, foi dada atenção especial à intermodalidade, possível a partir da integração bicicleta-ônibus, uma vez que 17 dos 23 terminais de transporte coletivo da RMG possuem bicicletários.

Transporte público coletivo

O sistema de transporte coletivo da RMG tem uma relação profunda com a constituição da região metropolitana, assim como com o próprio processo de metropolização. A Lei Complementar nº 27/1999 criou e permitiu a existência de um sistema metropolitano de transportes, com linhas planejadas e integradas, com a finalidade de garantir o funcionamento do transporte coletivo na região metropolitana. O serviço de transporte público coletivo de passageiros da RMG estrutura-se a partir de uma rede de serviços denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), que engloba 19 dos 21 municípios da RMG. A RMTC possui cerca de 300 linhas de ônibus, 21 terminais de integração e aproximadamente sete mil pontos de ônibus para embarque e desembarque de passageiros (CMTC, 2024).

A demanda de passageiros da RMTC vinha caindo desde 2014, chegando a 11 milhões/mês em 2019. Com a pandemia, os números foram reduzidos a 50%, cerca de 6 milhões/mês em 2020. A partir

de uma série de alterações ocorridas na RMTC no pós-pandemia, a exemplo de novas leis, do subsídio público tarifário, novos produtos tarifários, dentre outros, em 2023 a recuperação chegou a 10,5 milhões de passageiros/mês.

Motorizado individual e cargas

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), instituída pela Lei Federal nº 12.587/2012, é clara ao estabelecer a prioridade dos modos não motorizados sobre os motorizados; e do transporte público coletivo sobre o motorizado individual. Contudo, muitas políticas públicas e investimentos ainda focam na tentativa de privilegiar o modo motorizado individual – carros e motos.

Se comparado ao número de passageiros transportados no transporte público, o transporte individual motorizado é o principal gerador de externalidades negativas nos deslocamentos urbanos.

Na RMG, enquanto a população aumentou 19% entre 2010 e 2022, a alta da frota registrada foi muito superior: o número de carros cresceu 58% e de motos, 75%.

Sobre o transporte de cargas, vale destacar que dados recentes revelam um significativo crescimento da produção industrial em Goiás, com destaque para os setores de vestuário, fabricação de veículos automotores, produtos químicos e indústria alimentícia, impulsionada pelo agronegócio.

Nesse sentido, os principais eixos viários para comportar o transporte de cargas relacionam-se a rodovias federais e estaduais, dentre as quais têm destaque a BR153, BR 060, GO 010, GO 020, GO 040, GO 070 e GO 222. O diagnóstico do PDUI faz ainda uma importante relação entre a localização

de indústrias, o processo de espraiamento urbano e o impacto em tais vias.

Vias de interesse metropolitano

As vias metropolitanas têm um papel muito importante no processo de metropolização. Possibilitam a conexão entre os municípios pelos diversos modos de transporte, atraem atividades e muitas vezes impactam diretamente a estrutura espacial, a ocupação e o processo de espraiamento urbano.

De se destacar que os desafios de planejamento, gestão e fiscalização de um sistema viário que atende a uma região metropolitana são muitos e complexos, uma vez que envolvem diversas esferas federativas. Na RMG o conjunto de vias principal para as funções metropolitanas envolve as esferas federal, estadual e municipal.

Assim, em regiões com elevado grau de urbanização, como é o caso das regiões metropolitanas, é necessária uma intervenção coordenada do poder público nas três esferas, garantindo o respeito à autonomia municipal.

As necessidades de circulação de pessoas e mercadorias não podem ser restritas aos limites institucionais dos municípios. É necessário haver um planejamento articulado, nas três escalas, que oriente os investimentos e as ações dos municípios, do governo estadual e do governo federal, com o objetivo de constituir um sistema viário de interesse metropolitano, que permita as conexões com segurança.

Mais uma vez é enfatizada a necessidade de um planejamento articulado para o referido sistema de vias, e entre este e os diferentes temas que envolvem a mo-

bilidade, incluindo as diferentes esferas federativas e suas atribuições.

Sinistros de Interesse Metropolitano

A grande utilização do transporte individual na RMG, aliada a uma série de fatores, causa diversas externalidades negativas para a RMG e seus habitantes. Dentre tais externalidades, uma merece destaque devido ao seu impacto direto no número de óbitos: os sinistros de trânsito.

Na escala estadual, Goiás registrou, entre 2018-2022, 7.962 mortes, o que corresponde a 22,5 mortes/ano por grupo de 100 mil habitantes. Na RMG os números são ainda mais alarmantes. Os 21 municípios totalizaram 2.248 mortes, correspondendo à média de 24,8 mortes/ano por grupo de 100 mil habitantes (UFG, 2024).

O Ipea (2020) estima um valor de cerca de R\$ 433 mil para cada morte no trânsito, dados que geram uma aproximação de R\$ 974 milhões de custos com mortes derivadas de sinistros de trânsito na RMG, no referido período.

Tal questão precisa ser urgentemente enfrentada pelas três esferas de governo, demandando políticas e ações enérgicas e efetivas para solucionar essa questão, que também se mostra diretamente articulada com os temas anteriormente apresentados.

A necessidade de um plano de mobilidade metropolitana

O item 1 deste artigo trouxe a importância de um processo integrado de planejamento para a mobilidade metropolitana, destacando que envolve outros temas além do sistema viário e de transporte.

Nesse sentido, um instrumento fundamental como parte desse processo é o Plano de Mobilidade em escala metropolitana.

A importância dos Planos de Mobilidade é enfatizada pela Lei Federal de Mobilidade (Brasil, 2012) que, em seu artigo 24, o descreve como um instrumento para efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Complementa destacando a necessidade de integração dos planos de mobilidade urbana com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana.

No caso da RMG, o PDUI traz uma série de diretrizes e propostas para a mobilidade metropolitana. Como elementos para dar base ao processo de planejamento, enfatiza a necessidade de se criar e manter atualizado um Sistema de Informação da Mobilidade de Interesse Metropolitano, assim como da realização de uma pesquisa de origem e destino metropolitana.

Em complemento, destaca a necessidade da elaboração de um Plano de Mobilidade Metropolitana, capaz de aprofundar o tema na RMG e sugere ainda planos setoriais para complementação da abordagem sobre mobilidade urbana:

- Plano Cicloviário Metropolitano
- Plano de Circulação Metropolitana
- Plano de Circulação de Cargas
- Plano Metropolitano de Prevenção de Sinistros no Trânsito

Na RMG, no que se refere à governança e gestão, em especial das funções públicas de interesse comum, já foi legalmente instituído um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, o Codemetro. Há ainda a previsão legal de este ser auxiliado por uma Câmara Técnica de Mobilidade e Transporte Público Coletivo e uma Câmara Técnica de Desenvolvimento Urbano Integrado. Nesse sentido, o referido

processo de planejamento, assim como o Plano de Mobilidade Metropolitana e os decorrentes planos setoriais, pode ser conduzido por esses entes e, depois de finalizados, podem subsidiar, de forma concreta, uma coordenação articulada das políticas e ações no que se refere à mobilidade metropolitana.

Considerações finais: por uma política integrada

Este texto destacou os desafios relativos à mobilidade na RMG, a importância de um processo integrado de planejamento da mobilidade, a necessidade de um plano de mobilidade metropolitano, cujo diagnóstico seja derivado de uma base de dados sólida e atual, assim como revelou que a mobilidade deve considerar outros temas, que vão além do sistema de transportes, para melhorar a capacidade de deslocamento das pessoas na RMG.

Nesse sentido, procura-se finalizar este texto com a recomendação de tratar a mobilidade urbana enquanto um sistema.

Essa abordagem tem ganhado robustez, na medida em que vem sendo trabalhada em referências como Gonzaga *et al.* (2022), Kneib *et al.* (2022) e UFG (2024).

Para fins de uma proposta inicial, apresenta-se o Sistema de Mobilidade de Interesse Metropolitano - SMIM como “um conjunto de subsistemas e elementos que interagem entre si e com fatores externos, com o objetivo de proporcionar mobilidade às pessoas e cargas na RMG”.

O termo ‘Interesse Metropolitano’ procura chamar a atenção para a necessidade de um pacto interfederativo que consiga articular elementos municipais, estaduais e federais, em busca de uma mobilidade que atenda às necessidades das pessoas na RMG. A articulação e o

consequente atendimento ao interesse metropolitano demandam uma governança e gestão interfederativas, como destacado no Estatuto da Metr pole.

São diversos os temas e políticas que impactam a mobilidade metropolitana. Procurando construir uma proposta inicial, entende-se que a gestão metropolitana precisa considerar e atuar, no mínimo, sobre o *Sistema de transportes* e sobre o *Sistema do uso do solo de interesse metropolitano*. A articula o entre os modos de transporte e as atividades urbanas vai gerar maior ou menor acesso aos locais. Assim sendo, o *Sistema de Acessibilidade de Interesse Metropolitano* na RMG deve articular tais elementos e políticas nas três esferas federativas, garantindo o acesso seguro das pessoas   metrópole e entre os municípios metropolitanos.

A partir da defini o de SMU e devido às especificidades da RMG, que inclui um alto  ndice de sinistros de trânsito, optou-se ainda por destacar um *Sistema de Preven o aos Sinistros de Interesse Metropolitano* nesse contexto, na busca por medidas articula-

das que foquem em sua preven o. Para a redu o dos sinistros, notadamente os de interesse metropolitano, são necessárias a oes diversas, que englobam não são o viário, como também os modos de transporte e as atividades urbanas de forma articulada.

Em complemento,   necessário considerar, ainda, as características e necessidades das pessoas, com um *Sistema que considere as Pessoas*, uma vez que soluçoes para que elas possam se movimentar mais e melhor podem estar em outras políticas, que não as de transporte e uso do solo.

Em suma, trata-se de uma proposta inicial de um SMIM para a RMG, a ser investigada e aprimorada pelas institui es competentes.

Tal proposta, derivada do PDUI RMG (UFG, 2014) objetiva, maiormente, contribuir com uma base que possibilite iniciar um processo de planejamento e a oes articuladas, coordenadas pelo Codemetro, com auxílio das Câmaras Técnicas de Mobilidade e Transporte Público Coletivo e de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Referências

BRASIL. Lei n  12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (CMTTC). **Banco de dados do sistema de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo - 2024**. Goiânia, 2024.

GONZAGA, A. S. D. S.; PORTUGAL, L. S.; KNEIB, E. C. Elementos e fundamentos para a concep o de um sistema de mobilidade urbana orientado   inclusão social. **Caderno de Geografia**, v. 32, p. 219-246, 2022.

KNEIB, E. C.; ROCHA, A. P. A.; LIMA, A. F.; TIBIRIÇA, G. R. S. **Conectados pelo transporte coletivo: desafios e caminhos para a mobilidade urbana na região metropolitana de Goiânia** (livro eletrônico). 1. ed. Goiânia: Escoex, 2022. v. 1. 160 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Mobilidade Metropolitana. Atualiza o do Diagnóstico para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia**. Relatório Técnico. Goiânia, 2024.

SISTEMA VIÁRIO METROPOLITANO E AS MORTES NO TRÂNSITO:

como proporcionar deslocamentos
com segurança e qualidade na RMG?

Erika Cristine Kneib

Patrícia Vilela Margon

Antenor Pinheiro

Introdução

A expansão da área da mancha urbana na Região Metropolitana de Goiânia reflete o fenômeno denominado de espraiamento urbano, que normalmente ocorre de forma pouco ordenada e sem articular a localização de novas atividades com a infraestrutura de mobilidade necessária. As atividades são espalhadas no território, gerando baixas densidades e grandes vazios urbanos, com deslocamentos altamente dependentes dos modos motorizados individuais. A ausência de um processo de planejamento urbano integrado contribui para um círculo vicioso, pois os deslocamentos prioritariamente feitos por carros e motos potencializam o espraiamento, da mesma maneira que o espraiamento urbano – acompanhado de todos os seus impactos negativos ambientais, sociais e de custo – intensifica o uso do automóvel.

Nesse cenário, a pouca atenção aos sistemas públicos de transporte coletivo – que disputam espaço com os veículos privados, implicando o aumento do tempo de deslocamento, dos custos de transporte e gerando ineficiência em todo o sistema – traduz um modelo de mobilidade superado, que deve ser urgentemente substituído por sistemas públicos e coletivos de transporte com infraestrutura de mobilidade inter e multimodal eficiente.

O planejamento do sistema viário depende, em parte, das orientações e do controle sobre a distribuição das atividades econômicas e sociais pela região, assim como da construção e da organização das próprias vias. Nas regiões metropolitanas, o Ministério das Cidades (2015) destaca que as necessidades de circulação de pessoas e mercadorias não

podem ser restritas aos limites institucionais dos municípios.

Nessa perspectiva, é recomendado um planejamento em escala mais ampla, que oriente os investimentos e as ações operacionais dos diversos municípios integrantes da região, do governo estadual e, quando for o caso, até do governo federal, com o objetivo de constituir um sistema viário de interesse regional, que consiga absorver os fluxos provenientes dos diferentes modos de transporte de forma segura, adequada e com mínimas externalidades negativas.

Tal situação reflete a realidade da RMG. Apesar da importância ímpar do sistema viário para os deslocamentos de pessoas e cargas, ele não tem recebido a atenção de que necessita. Nesse sentido, merecem amplo destaque os indicadores de mortes de trânsito, que colocam a RMG em estágio superior às estatísticas globais, nacionais e estaduais.

Nesse contexto, o presente trabalho procura i) elencar os principais desafios do sistema viário metropolitano; ii) apresentar uma proposta para seu planejamento e gestão articulados; e iii) enfatizar os índices alarmantes de sinistros e mortes no trânsito da RMG, que podem ser mitigados a partir do planejamento e gestão articulados do viário metropolitano.

Desafios do viário metropolitano

A concentração de empresas, serviços e postos de trabalho na capital Goiânia e nos municípios que estão diretamente conurbados com ela, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, contribui para o aumento das distâncias

dos deslocamentos pendulares com o motivo trabalho. O incentivo à criação de novos postos de trabalho, nos municípios mais distantes de Goiânia, deve ser tema de novas políticas públicas, visando melhorar a qualidade de vida dos moradores desses locais, minimizando o tempo gasto com os deslocamentos, e impulsionar a descentralização de atividades. Nesse sentido, planejar e efetivar novas centralidades, de forma equilibrada na região, pode auxiliar bastante.

A distribuição das indústrias e polos geradores de viagens ao longo dos eixos rodoviários também merece atenção redobrada, principalmente em relação à mobilidade e à segurança dos trabalhadores. A localização das plantas industriais às margens das rodovias é um grande facilitador para o transporte de cargas, desde o abastecimento com insumos de produção até a distribuição do produto acabado. Por outro lado, os trabalhadores desses locais também utilizam as rodovias para ter acesso ao sistema de transporte público, sendo essa situação bastante delicada, pois geralmente há necessidade de travessias na rodovia para chegar aos pontos de embarque e desembarque. Isso pode contribuir com o aumento no número de sinistros de trânsito, carecendo de uma investigação mais detalhada. Em suma, as atividades metropolitanas, especialmente as lindeiras aos eixos viários, demandam uma grande atenção do poder público, nas diversas esferas federativas.

De se destacar que o crescimento da frota de veículos na RMG também revela o aumento do desafio relativo ao viário e aos sinistros de trânsito. Ao analisar o crescimento proporcional da população da RMG em comparação com o avanço

proporcional da frota de veículos, a partir de dados dos últimos dois censos do IBGE, dos anos de 2010 e 2022, pode-se perceber a disparidade entre os valores. Enquanto a população cresceu 19% entre os anos de 2010 e 2022, as frotas de automóveis e motos, principais meios de transporte individual motorizado, aumentaram 58% e 75%, respectivamente. A alta do número de registros de ônibus, por sua vez, marcou um crescimento de apenas 28%, enquanto a frota de veículos de carga teve um acréscimo surpreendente de 95% no número de registros.

Assim sendo, excluindo-se os dados relativos à cidade de Goiânia, é possível perceber a real magnitude do aumento da frota dos municípios do entorno, que compõem a RMG. O crescimento populacional desses municípios, entre os censos de 2010 e 2022, subiu para 33%. Já o número de veículos registrados nesses municípios aumentou 140% para a frota de automóveis, 104% para as motos, e 50% e 180%, respectivamente, para ônibus e veículos de carga.

Apesar da base legal favorável ao incentivo do uso do transporte público, a prevalência de políticas públicas voltadas às demandas do transporte motorizado individual nas cidades brasileiras não se justifica do ponto de vista estatístico e muito menos é lógica. Afinal, se for considerada a divisão modal da população brasileira, segundo a NTU (2022), apenas 30% utilizam carros e motocicletas em seus deslocamentos diários. Os outros 70% fazem seus deslocamentos a pé (39%), de transporte coletivo (28%) ou de bicicleta (3%).

Vale lembrar que o aumento do uso do transporte individual acarreta efeitos negativos, como maior poluição atmosférica

rica de gases do efeito estufa e ampliação de congestionamentos, que afetam negativamente a operação do transporte público. Essa degradação nas condições de mobilidade impacta o aumento dos tempos de viagem e contribui para o quadro geral de descontentamento com o transporte público e o trânsito, com impactos proporcionais nos números de sinistros e mortes no trânsito.

A proposta: por um conjunto viário de interesse metropolitano

A gestão dos desafios e problemas do sistema viário da RMG pode ser atendida pela regulamentação da proposta do estabelecimento de um conjunto de vias de interesse metropolitano. Esse conjunto deve ser constituído pelas principais vias da região, que têm como função estabelecer relações de acessibilidade entre os municípios, polos geradores de viagens e núcleos expressivos na região metropolitana.

A sugestão de determinação e especificação das vias de interesse metropolitano foi inspirada na experiência paulista com a determinação do Sistema Viário de Interesse Metropolitano – SIVIM, por meio do Decreto nº 50.684, de 31 de março de 2006.

Assim, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia, o PDUI – RMG (UFG, 2024), foi desenvolvida e apresentada uma proposta inicial, mas pioneira para a RMG: a proposta de um conjunto de Vias de Interesse Metropolitano – VIM. A determinação desse conjunto articulado de vias tem o objetivo principal de definir, em conjunto com as prefeituras municipais e o governo do Estado, dire-

trizes gerais para a circulação, com o tratamento das vias e de sua área lindeira, para todos os modos de transporte, com a prioridade voltada para a segurança, o transporte público coletivo e os modos não motorizados.

A proposta de estabelecer uma definição das vias que compõem o VIM objetiva: i) contribuir para a gestão da mobilidade metropolitana, no sentido de articular as ações, políticas públicas e intervenções correlatas; ii) identificar e levantar os pontos críticos do sistema viário de interesse da RMG; e iii) facilitar as tomadas de decisão do poder público, a partir da identificação dos locais prioritários para a elaboração de projetos e propostas de adequações e intervenções.

Os objetivos específicos e contribuições potenciais, advindos da proposta do VIM desenvolvida para a RMG, envolvem:

- I. reconhecer no sistema viário existente, por via de decreto, as Vias de Interesse Metropolitano, cujas sugestões de análise estão consolidadas em mapas e listagens de vias neste relatório;
- II. estabelecer, em conjunto com os Municípios integrantes da RMG, padrões, procedimentos e parâmetros para os projetos, operação e manutenção das vias que integram o VIM;
- III. estimular os investimentos no sistema viário, visando a implantação ou a melhoria da mobilidade metropolitana;
- IV. desenvolver, incentivar e implementar ações visando a redução de sinistros de trânsito e a fluidez do tráfego em velocidades adequadas, bem como apoiar medidas de controle da poluição sonora, visual e ambiental, respeitado o patrimônio histórico, arquitetônico, urbanístico e paisagístico;
- V. promover ações para padronização da sinalização viária de orientação e de equipa-

mentos de apoio, objetivando maior segurança, conforto e regularidade nos deslocamentos urbanos metropolitanos, observada a legislação específica.

Cabe enfatizar que a identificação das vias (com a participação das prefeituras, Estado e governo federal) não deve ser o único produto da série de estudos a serem realizados. Várias análises precisam ser feitas buscando estabelecer diretrizes gerais para a circulação dos veículos e pedestres, para estacionamento, sinalização, tratamento das vias e do entorno, mobiliário urbano, pontos críticos, entre outros itens. O significativo volume de informações é essencial para a proposição de projetos e intervenções que visem à melhoria da segurança, adequação da velocidade, melhoria da fluidez e que agreguem qualidade aos usuários do transporte coletivo.

A determinação e regulamentação do VIM são apresentadas como uma proposta inicial – a ser atualizada e complementada a partir de levantamentos e análises de dados e discussões interfederativas – que possibilite despertar a necessidade de definir um VIM para a RMG, com a participação dos entes envolvidos, para potencializar a articulação e integração das ações e políticas públicas relacionadas ao viário metropolitano, no âmbito da governança metropolitana.

A proposta de hierarquização das vias de interesse metropolitano da RMG classifica o sistema viário de interesse metropolitano em três categorias de conjunto de vias (Figura 1):

- *Vias Macrometropolitanas:* Compreende os trechos das vias de padrão rodoviário,

situados dentro dos limites da Região Metropolitana. É constituído pelas vias que configuram a interface das ligações externas da metrópole com a articulação principal do viário metropolitano, sendo formado pelas rodovias e vias estruturais anelares;

- *Vias Metropolitanas:* compreende a malha formada pelas ligações intrametropolitanas, estabelecendo relações de acessibilidade entre áreas centrais dos municípios, polos e núcleos de assentamento urbano dentro das regiões metropolitanas. É formada pela rede de antigos caminhos, estradas estaduais ou municipais e por intervenções viárias projetadas especificamente para a conexão de polos e subcentros que se consolidaram e se transformaram ao longo do tempo em ligações preferenciais;

- *Vias Metropolitanas Secundárias:* consiste na rede viária formada pelas vias municipais utilizadas no serviço de transporte metropolitano de passageiros e pelas vias municipais que permitem o acesso a equipamentos de porte relacionados ao sistema de transporte e de interesse para as regiões metropolitanas – constituídas pelo viário municipal conectado com o sistema metropolitano e macrometropolitano, composto pelo grupo de vias que permitem a acessibilidade à região metropolitana.

Como mencionado, a proposta do VIM tem como um dos seus focos promover a segurança viária. Tal proposta converge com a urgente necessidade de redução dos sinistros de trânsito, que na RMG apresentam índices epidêmicos, como abordado no item seguinte.

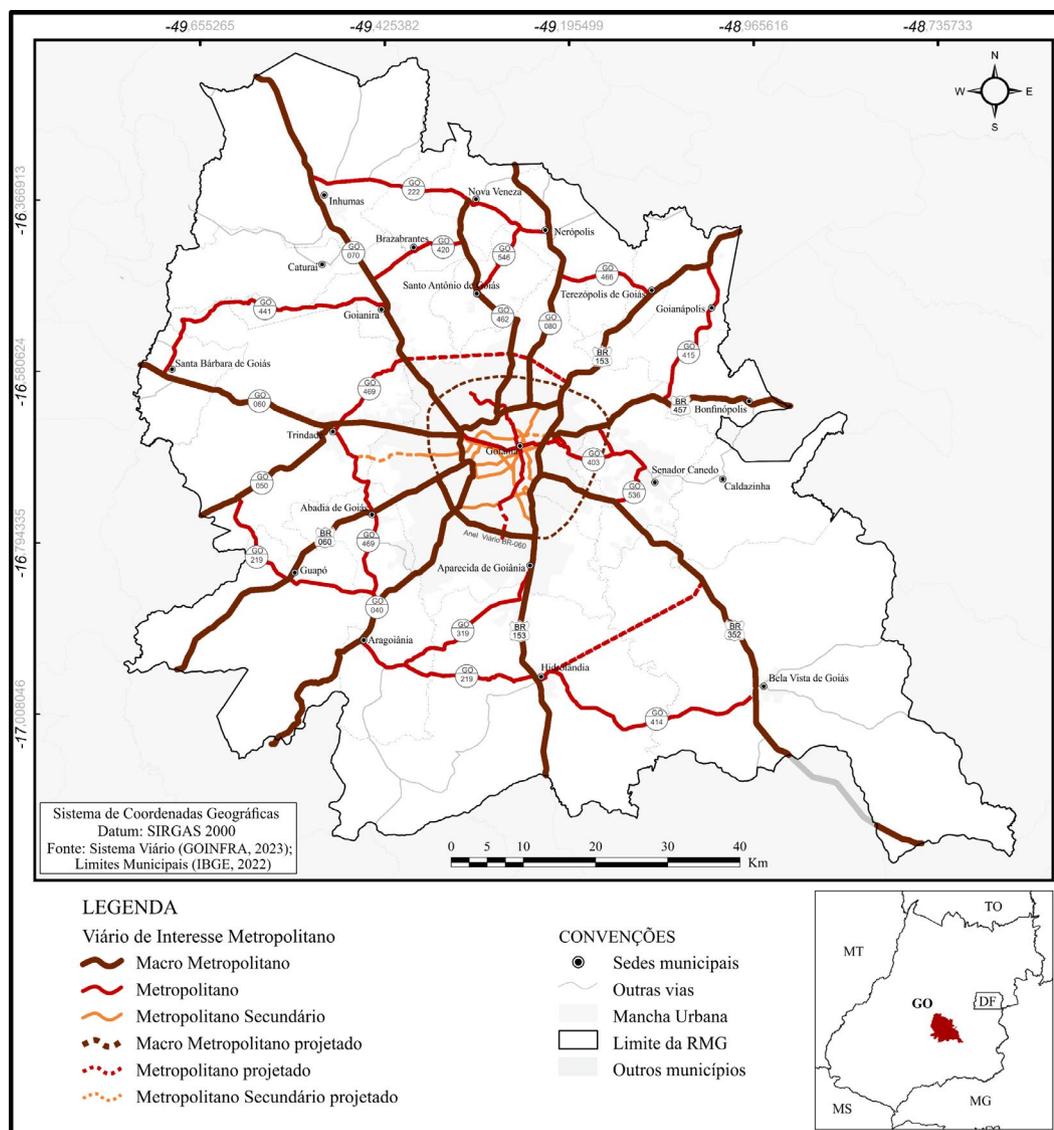


Figura 1 - Vias de Interesse Metropolitano - VIM, visão geral

Fonte: PDUI RMG (UFG, 2024).

Os sinistros e as mortes de trânsito na RMG: a busca por soluções integradas

Mais de 3,5 mil pessoas morrem diariamente em vias públicas ao redor do mundo devido a sinistros de trânsito, totalizando aproximadamente 1,35 milhão de mortes evitáveis por ano (16,8 mortes a cada 100 mil habitantes). Além disso, cerca de 50 milhões de pessoas são feridas anualmente. Essa calamidade é a oitava principal causa de morte global,

sendo o principal fator de morte entre crianças e jovens de 5 a 29 anos. A taxa de mortalidade é três vezes maior em países de baixa renda em comparação com países de alta renda, evidenciando assim a conexão com as grandes questões socioambientais globais.

Um relatório recente da Organização Mundial da Saúde (OMS) e das Comissões Regionais da ONU destaca essa epidemia de morte como a principal causa de morte entre crianças e jovens globalmente. Trata-se de uma desventura que

compromete a qualidade de vida, sobretudo nos países mais pobres, afetando dimensões econômicas, sociais, previdenciárias, judiciárias e urbanísticas que resultam em exclusão socioambiental e deterioração do espaço público.

Nesse cenário, reconhecendo a gravidade do problema, a Assembleia Geral da ONU declarou a segunda Década de Ação para a Segurança Viária 2021-2030, com um Plano Global para abordar sistemas seguros de trânsito. A OMS/ONU prorrogou a meta original de 2010-2020, exortando governos e parceiros a reduzir mortes e lesões no trânsito em pelo menos 50% até 2030.

Segundo dados do PDUI RMG (UFG, 2024) – a partir de uma ampla consulta à base de dados do IPEA, Ministério dos Transportes, da Saúde e do Estado de Goiás, no contexto do Plano Global, o Brasil se destaca negativamente, sendo um dos países mais violentos no trânsito. Entre 2018 e 2022, o Brasil registrou 165.023 mortes, com uma média de 15,2 mortes por 100 mil habitantes por ano. A frota de veículos do país é de aproximadamente 115 milhões, resultando em 5,2 milhões de acidentes envolvendo 7,3 milhões de veículos, com um custo estimado de R\$ 71,5 bilhões devido à perda de produção das vítimas e custos hospitalares. Em Goiás, entre 2018 e 2022, ocorreram 7.962 mortes (4,8% do total nacional), correspondendo a 22,5 mortes por 100 mil habitantes por ano. Esses números resultam de aproximadamente 427.754 sinistros envolvendo 630.634 veículos, com um custo estimado de R\$ 3,4 bilhões apenas com as mortes.

No que se refere à RMG, os números de sinistros e mortes são alarmantes e envolvem os 21 municípios. Nesse sen-

tido, é importante uma ação conjunta e articulada para reduzir tais eventos, aqui denominados de **Sinistros de Trânsito de Interesse Metropolitano**. Esses eventos envolvem veículos particulares, transporte público coletivo, transporte de cargas, ciclistas, pedestres e/ou animais, afetando tanto viagens dentro dos limites das cidades, quanto deslocamentos entre diferentes municípios da região metropolitana. Entre 2018 e 2022, a RMG registrou 2.248 mortes, aproximadamente 28% do total de Goiás, com uma média de 24,8 mortes por 100 mil habitantes por ano, e um custo estimado de R\$ 974 milhões.

Se não bastasse o elevado número de sinistros e mortes nas vias urbanas da RMG, outra questão merece atenção redobrada: os sinistros que ocorrem em rodovias e estradas, sejam federais, estaduais ou municipais. Entre 2018 e 2022, ocorreram 122 mortes em rodovias federais e 201 em rodovias estaduais, totalizando 323 mortes (14,3% do total) no trânsito rodoviário da RMG.

Comparando as escalas mundial, nacional, estadual e metropolitana, a RMG apresenta a mais grave severidade de mortes anuais no trânsito por 100 mil habitantes entre 2018 e 2022 (Quadro 1).

Escalas	Mortes / 100.000 habitantes
Mundo	16,8
Brasil	15,2
Goiás	22,5
RMG	24,8

Quadro 1 – Comparativo severidade de mortes
Fonte: PDUI RMG (UFG, 2024).

Os indicadores da sinistralidade de trânsito na RMG são alarmantes, superando todos os indicadores (global, nacional e estadual). Esses números excedem as médias das Américas (15,6), Mediterrâneo

Oriental (18), Europa (9,3), Sudeste Asiático (20,7) e Pacífico Ocidental (16,9), aproximando-se apenas às do continente africano (26,6) (OMS, 2018).

A maior sinistralidade ocorre em vias urbanas devido à densidade demográfica e ao intenso fluxo de veículos circulantes. Contudo, os altos números de sinistros em rodovias da RMG, especialmente próximas à capital, indicam a necessidade de melhorias na infraestrutura viária e na gestão de velocidades.

Nesse contexto rodoviário, urge articular o uso do solo lindeiro e a velocidade da via, o que enseja políticas públicas específicas locais sob a égide da gestão governamental integrada entre as três esferas de governo. Nesse sentido, a proposta de se estabelecer e gerir de forma articulada um conjunto de vias de interesse metropolitano, descrita no item anterior, pode ser de grande relevância inclusive para redução dos sinistros e das mortes no trânsito da RMG.

A resolução dessa crise requer ainda colaboração regional e nacional, alinhada com as diretrizes do Plano Global da OMS/ONU, visando enfrentar os desafios comuns dos países de baixa e média renda, e melhorar a segurança viária global.

Considerações finais: por uma política integrada de mobilidade metropolitana

Para proporcionar os deslocamentos seguros e adequados de pessoas e cargas na RMG, assim como mitigar a agravante situação dos sinistros de trânsito, é essencial uma abordagem sistêmica e integrada, com ações que promovam o uso responsável das vias, de sorte a que se reduzam mortes e lesões no

trânsito. Isso inclui no cômputo decisório das ações a gestão das velocidades, planejamento do uso do solo, educação para a mobilidade segura, fiscalização rigorosa das leis, modernização das frotas, investimentos em infraestruturas seguras e inclusivas, dentre outros.

Nesse sentido, o foco de abordagem deste estudo, em conformidade com as escalas de atuação de um plano diretor urbano integrado, requer a coordenação e articulação de diversos elementos e políticas relacionados à mobilidade: os modos de transporte de interesse metropolitano motorizados e não motorizados; os serviços de transporte de interesse metropolitano de passageiros, coletivos e públicos, sendo abordados também os de carga; com relação às infraestruturas, as vias e demais logradouros públicos, terminais e estações; os pontos de embarque e desembarque de passageiros, devendo os demais elementos serem também considerados no contexto metropolitano; além das decisões de uso e ocupação do solo.

Em complemento, atendendo às determinações da lei federal, a partir das diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, de modo a garantir a prioridade dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado, o viário da RMG deve ser categorizado considerando-se sua relação com o sistema de transporte público coletivo, com foco na relação com as linhas que conectam os municípios, ou seja, as linhas de interesse metropolitano, que configuram potencialmente um viário de interesse metropolitano. Adicionam-se a essa categorização a carga e os modos ativos, principalmente a bicicleta, pois é possível que curtos e médios desloca-

mentos metropolitanos sejam realizados por esse modo (prioritariamente nas franquias e no acesso aos terminais), garantindo-se, ainda, o atendimento aos preceitos da lei de mobilidade.

Por fim, ressalta-se que, com a referida categorização do sistema VIM, é possível elencar as vias de cada conjunto e favorecer

o desenvolvimento de estudos e pesquisas que possam indicar quais dessas vias possuem prioridade para integrar uma gestão metropolitana, gerando ainda uma proposta inicial a ser desenvolvida e aprimorada em um futuro e necessário Plano de Mobilidade Metropolitana, que objetive uma mobilidade humana e segura para a RMG.

Referências

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **PlanMob**: construindo a cidade sustentável – Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Brasília, DF, 2015.

NTU. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO. **Anuário NTU**: 2021-2022. Brasília, 2022.

OMS. **Global Status Report on Road Safety**, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Mobilidade Metropolitana**. Atualização do Diagnóstico para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia. Relatório Técnico. Goiânia, 2024.

TARIFA ZERO:

potencialidades e desafios para
implementação na rmg

Yordana Dias das Neves Naciff

Lorena Cavalcante Brito

Diante dos diversos problemas enfrentados pelas cidades contemporâneas, a questão da mobilidade urbana e as disparidades sociais assumem uma dimensão significativa em termos de impacto urbano e social. Ao longo do tempo, vêm se ampliando os incentivos ao transporte individual motorizado (carros e motos) com subsídios diversos, enquanto o transporte público coletivo é financiado basicamente pela tarifa paga pelos usuários – o que se tornou insustentável economicamente. A situação da mobilidade vinha se deteriorando década após década e se agravou a partir da crise econômica de 2015 e da chegada dos aplicativos de passageiros. Com o advento da pandemia em 2020, o sistema entrou em colapso, e muitas prefeituras passaram a criar subsídios como estratégia de enfrentamento do problema.

Na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) não foi diferente e leis emergenciais foram aprovadas para que parte do valor da tarifa passasse a ser subsidiado entre o governo do estado e alguns municípios. Com o aumento dos subsídios, entrou-se em discussão sobre a possibilidade de os custos serem cobertos integralmente pelo poder público, já que atualmente mais de 100 municípios brasileiros possuem tarifa zero nos ônibus. O direito à mobilidade urbana aparece fortemente associado à democratização do transporte público a partir do agir coletivo – estimulado pelos movimentos atuais da conquista do espaço urbano pelo transporte público universal. O que antes era considerado apenas uma utopia, hoje se configura em uma realidade, mas a sua aplicação em municípios maiores ainda é um desafio e nenhuma região metropoli-

tana ainda se articulou para arcar plenamente com as gratuidades do sistema.

Nesse sentido, a RMG detém importantes particularidades, dentre elas, a integração física, tarifária e operacional. Somados aos subsídios do governo do estado e dos três maiores municípios da RMG, constata-se um ambiente propício à implementação dessa gratuidade. O presente capítulo discorre brevemente sobre o conceito de gratuidade da tarifa zero universal, da coalizão Triplo Zero (zero mortes no trânsito, zero emissões poluentes e zero tarifa) e do projeto de lei do Sistema Único de Mobilidade (SUM). De maneira conseguinte, caracteriza a rede de transporte público da Região Metropolitana de Goiânia (RMTC), as suas particularidades tarifárias e de integração e, por fim, as potencialidades e desafios para a implementação da tarifa zero na RMTC.

Movimento Tarifa Zero, Coalizão Triplo Zero e SUM

A discussão da tarifa zero ocorreu no Brasil, pela primeira vez, em 1990, no governo municipal de São Paulo, pela então prefeita Luiza Erundina, em equipe liderada pelo engenheiro Lucio Gregori. Nos anos 2000 essa discussão ganhou força com o surgimento do Movimento Passe Livre (MPL), um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente que defende a adoção da tarifa zero no transporte coletivo. Alguns fatos históricos importantes na atuação do MPL são a Revolta do Buzu, na cidade de Salvador em 2003, e as Revoltas da Catraca, na cidade de Florianópolis, em 2004 e 2005. Assim, o debate sobre a gratuidade tarifária foi se expandindo no território brasileiro.

O Movimento Tarifa Zero, de maneira efetiva, emergiu em 2013 em meio a protestos na cidade de Belo Horizonte (MG), colocando em pauta a luta pelo direito social ao transporte, com a proposta do uso do transporte público sem cobrança de tarifa do usuário final. Nesse modelo o sistema é financiado pelo orçamento do município, com fontes de recursos que variam a partir do desenho adotado por cada cidade – denotando que a gratuidade amplia significativamente o acesso à cidade. De acordo com Santini (2024), ao menos 106 cidades brasileiras já adotaram a tarifa zero em todo o seu sistema de transporte.

Já a Coalizão Mobilidade Triplo Zero, lançada em 2023, trata-se de uma rede de organizações, movimentos e pessoas que visam garantir mais democracia e acesso a direitos sociais, pressionando o governo federal por mais recursos e estruturas em mobilidade (Mobilidade Triplo Zero, 2023) e da qual o INCT Observatório das Metrôpoles é um dos integrantes. Defende três elos no projeto: zero tarifa (ampliar o acesso às cidades, a direitos e a garantia para que todos tenham a liberdade de se deslocar como e quando quiserem), zero emissões poluentes (reduzir a poluição, garantindo saúde para a população e a diminuição da quantidade de carros nas ruas) e zero mortes no trânsito (garantir a prioridade da mobilidade ativa - a pé e por bicicleta, fortalecer a segurança das vias, das estações, das ciclovias e das calçadas).

O subsídio completo do sistema de transporte público coletivo pela arrecadação tarifária reflete diretamente no direito à cidade e na compreensão do papel da mobilidade urbana no enfrentamento das desigualdades refletidas no espaço urbano. De acordo com Carvalho

et al. (2013), há diversos meios de arrecadação de recursos para o financiamento do transporte, sendo alguns deles: orçamentos da União, estados e municípios; fundos vinculados às políticas públicas; taxas sobre combustíveis, pedágios, estacionamentos; receitas oriundas de publicidades, uso das estações e seus espaços comerciais. Basicamente, os tributos incidentes sobre o transporte coletivo urbano são indiretos e por isso a desoneração se dá mais nos insumos e na folha de pagamento. Os impostos diretos chegam a representar 10% dos custos, enquanto os impostos indiretos somam mais de 30% (Caribé, 2019).

De se destacar que, atualmente, as gratuidades e descontos se caracterizam como subsídio cruzado e acabam recaindo sobre os usuários que pagam a tarifa cheia. A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) aponta um total de 25% de usuários viajando sem pagar, o que eleva o preço da tarifa em mais de 16%. Segundo pesquisa da NTU, realizada em 2017, os dados exprimem o abandono do transporte em comum pelos seus usuários, seja pela péssima qualidade do serviço ou pelo seu alto custo. Dentre os que migraram, segundo a NTU, 35,8% foram para os automóveis, enquanto 29,1% passaram a realizar os seus deslocamentos a pé. Apenas 7,9% passaram a utilizar as bicicletas e, em número próximo, 7,8% se deslocam em motocicletas (Caribé, 2019).

O principal desafio da implementação da tarifa zero são os custos de financiamento e, além disso, segundo Carrança (2023), outras dificuldades surgem: a) conseguir atender ao esperado aumento de demanda, o que exige investimento não apenas no aumento de frota, mas em

infraestrutura urbana (incluindo faixas exclusivas, eliminação de vagas de estacionamento em vias onde passam ônibus, criação de sistemas de integração e transferência); b) outro desafio é a integração com o sistema de transporte sobre trilhos, o que gera dificuldade para acomodar os novos fluxos que seriam gerados pela gratuidade; c) um último desafio nas grandes cidades é a questão metropolitana, pois eventuais disputas fiscais entre cidades com políticas diferentes poderiam desequilibrar o sistema.

Em relação ao Sistema Único de Mobilidade (SUM), trata-se de uma proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. A iniciativa tem como desdobramento a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 25/2023, cujo texto tem como inspiração o documento elaborado pela já citada Coalizão Mobilidade Triplo Zero. De acordo com o Idec (2024), da mesma forma que ocorre com o SUS (Sistema Único de Saúde), a implementação do SUM exigirá que a União, os estados e os municípios trabalhem em conjunto para assegurar o direito à mobilidade dos cidadãos, oferecendo serviços de transporte de forma eficiente.

Portanto, além de estabelecer o SUM, a PEC 25/2023 propõe que os sistemas de transporte sejam completamente gratuitos aos usuários, deixando a obrigação de haver um período de transição, assim como ocorreu com o SUS nos anos 1980 (Idec, 2024). Para garantir esse direito, define algumas fontes de financiamento público, como a alteração da forma como o vale transporte é gerido hoje e a possibilidade de as prefeituras criarem taxas sobre o uso do carro. Assim como a atualização do artigo 6º da Constituição

Federal, que passou a incluir o direito ao transporte (Emenda Constitucional n. 90, de 11 de setembro de 2015), caso a proposta avance e seja finalmente promulgada, poderá propiciar a ampliação da qualidade dos serviços e das infraestruturas de mobilidade atualmente ofertadas.

Caracterização da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo de Goiânia (RMTC): particularidades tarifárias e de integração

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) conta com uma intensa urbanização e interdependência entre os 21 municípios que compõem o território, impulsionando um número de viagens diárias que extravasa a capacidade de planejamento e de gestão da mobilidade local. A mesma lei que constituiu a RMG, a Lei Complementar nº 27/1999, também criou a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC) abrangendo 19 municípios em sua integração, são eles: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Goianira, Goianópolis, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis e Trindade.

Em um modelo operacional tronco-alimentado, a RMTC possui linhas troncais (eixos) que distribuem as viagens em áreas centrais, corredores e centralidades, juntamente com as linhas alimentadoras que fazem a ligação dos bairros com os locais de integração. A rede é composta por cerca de 300 linhas de ônibus, 23 terminais de integração e aproximadamente 7.000 pontos de ônibus para embarque e

desembarque de passageiros. Do número total de terminais, 13 estão distribuídos nos limites territoriais de Goiânia, 6 em Aparecida de Goiânia, e os demais em outros municípios da RMG (CMTC, 2024).

Em relação aos elementos componentes da RMTC, destacam-se a existência de cerca de 20 km de vias com preferência para o transporte coletivo (corredores preferenciais); o Eixo Anhanguera, um corredor de transporte coletivo no setor leste-oeste com 13,5 km de extensão, operado pela estatal Metrobus; e, além disso, está em implantação um BRT no eixo norte-sul com 22 km de extensão (ainda sem previsão de início do seu funcionamento). Em relação à demanda, em um dia típico, a RMTC alcançou cerca de 338 mil passageiros na rede e mais 63 mil passageiros no Eixo Anhanguera – dados apontados pelo número de usuários catracados, ou seja, usuários registrados pela catraca (CMTC, 2022).

Os mecanismos de financiamento do sistema de transporte público da RMG consistem na somatória da tarifa pelo usuário com os subsídios governamentais instituídos legalmente. A RMTC possui uma governança de rede fixada em função das linhas e dos serviços operados. Essa gestão influencia no financiamento do sistema obtido em parte por recursos do poder público na seguinte proporção: 41,2% de participação ao Estado de Goiás, 41,2% ao município de Goiânia, 9,4% ao município de Aparecida de Goiânia, 4,81% ao município de Senador Canedo, 2,13% ao município de Trindade e 1,26% ao município de Goianira (Goiás, 2023). Atualmente, a tarifa do transporte coletivo custa R\$ 4,30 para o usuário e o valor do subsídio corresponde aproximadamente a R\$ 3,28.

Na Região Metropolitana de Goiânia, o sistema integrado da RMTC oferece integração completa em termos físicos, operacionais e especialmente tarifários, o que é inovador no Brasil. Nesse sistema, os usuários pagam uma tarifa única tanto para viagens dentro do mesmo município quanto entre diferentes municípios. Isso significa que aqueles que viajam distâncias mais curtas contribuem para subsidiar os deslocamentos de maior distância, em um modelo conhecido como subsídio cruzado entre os usuários. Ressalta-se que apenas 75% dos passageiros que utilizam o transporte público da RMTC arcam com a totalidade dos custos, pois aproximadamente 25% dos usuários recebem algum tipo de gratuidade.

O sistema operacional e tarifário da RMTC é o Bilhete Único desde 2 de abril de 2022, que permite até quatro integrações gratuitas dentro de um período de 2h30, em qualquer ponto de ônibus da região metropolitana de Goiânia, sem a necessidade de passar pelos terminais. Além disso, o programa Meia Tarifa garante que os usuários das cidades da RMG paguem metade da passagem (R\$ 2,15) para deslocamentos dentro do próprio município. O sistema também oferece benefícios como o passe livre do trabalhador, o cartão família e o passe livre estudantil. Desde 2019, o valor da tarifa não sofreu reajuste devido a um convênio entre o Governo de Goiás, a CDTC e as prefeituras da RMG, que garante a manutenção do preço da passagem. Nesse acordo, o estado de Goiás subsidia aproximadamente 10,6 milhões de Reais por mês para manter o valor da tarifa. No entanto, a tarifa paga pelo usuário continua sendo a principal fonte de receita do sistema (RMTC, 2023).

Um dos principais desafios é encontrar novas fontes de financiamento para o setor, como a criação de fundos específicos, a tarifação de combustíveis e do uso das vias, e a cobrança de estacionamento, entre outras medidas. É essencial clarificar o processo de cálculo tarifário, os métodos de reajuste e revisão tarifária, garantindo que os custos adicionais sejam compartilhados pela sociedade como um todo, e não apenas pelos usuários do sistema.

Potencialidades e desafios da tarifa zero na RMTC

O serviço de transporte público da Região Metropolitana de Goiânia conta com grandes potencialidades para a implementação da tarifa zero. Além da integração física, operacional e tarifária, em 2021, foi aprovada a Lei complementar nº 169/2021 (Goiás, 2021), que propôs a reformulação da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC), da Câmara Deliberativa do Transporte Coletivo (CDTC) e Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC) – melhorando o equilíbrio econômico-financeiro da RMTC e possibilitando melhorias na qualidade do serviço ofertado.

Ressalta-se que, através dessa lei, algumas ações foram definidas pela CDTC, como: previsão de nova frota (entre 2022 e 2025), novo Eixo Anhanguera (requalificação dos terminais, vias e estações de embarque), Novo Eixo Norte-Sul (implantação e operação do BRT Norte-Sul), Super App SIM 2.0 (consultas sobre serviços, rotas, horários, pagamento de bilhetes e interação entre usuário e gestores), além de novos serviços complementares, como bicicletas compartilhadas

conectadas aos terminais de integração e um programa de implantação e manutenção de abrigos de ônibus de toda RMTC.

Para a implantação da tarifa zero aos princípios do Sistema Único de Mobilidade, a integralidade, sustentabilidade e universalidade deverão ser contempladas. A integralidade do sistema (física, tarifária e operacional) já é uma realidade na RMTC. A questão da sustentabilidade está em curso com a aquisição de novos veículos 100% elétricos e a implantação de mais novas ciclovias na capital. Quanto à universalidade, será assegurada com a instituição da tarifa zero, permitindo o acesso universal das pessoas aos espaços e oportunidades das cidades.

Contudo, alguns desafios também são encontrados para a implementação da tarifa zero na RMTC. A integração dos modos de mobilidade é um deles. A RMTC ainda conta com uma política incipiente de integração de modos, somente alguns terminais de integração contam com bicicletários e os deslocamentos a pé (que representam cerca de 40% de todos os deslocamentos da RMG) ainda ocorrem em muitas calçadas inadequadas e sem acessibilidade. A integração concebida como um sistema funcionando em rede é um procedimento de organização operacional que otimiza os recursos utilizados no transporte e racionaliza o uso do espaço viário melhorando a circulação urbana.

Vale ressaltar que a mobilidade enquanto política pública envolve o planejamento urbano e o uso do solo. E que, necessariamente, a política de transporte público deve estar conjugada com o plano diretor e de mobilidade de cada cidade. De acordo com os dados do Ministério dos Transportes (2023) e do Censo do IBGE (2022), a cidade de Goiânia possui

uma frota de 1.329.583 veículos em circulação para 1.437.366 habitantes, ou seja, 0,92 veículo por morador. Ainda, Goiânia é a 6ª capital com a maior frota veicular no país, no entanto, ao se tratar da proporção, a cidade goiana é a 3ª do ranking, ficando atrás apenas de Curitiba (PR),

com 0,97, e Belo Horizonte (MG), com 1,16 veículo por habitante. Nesse cenário a tarifa zero representa uma política pública crucial para tornar o transporte público coletivo atrativo e competitivo em relação ao modo de transporte motorizado individual (carros e motos).

Referências

CARIBÉ, Daniel Andrade. **TARIFA ZERO:** mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2019. 380p.

CARRANÇA, Thais. **Tarifa zero:** as lições das 67 cidades do Brasil com ônibus de graça. BBC News Brasil, São Paulo [online], 17 de abril de 2023.

CARVALHO, Carlos *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano.** IPEA. Nota Técnica n. 2. Brasília, 2013.

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (CMTCC). Relatório do sistema de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo. Goiânia, 2022.

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (CMTCC). Banco de dados do sistema de transporte coletivo da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – 2024. Goiânia, 2024.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 169, de 29 de dezembro de 2021.** Reformula e disciplina a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia, também reestrutura a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos e a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2021.

GOIÁS. **Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2023.** Institui a garantia do pagamento do complemento tarifário em favor das concessionárias do Sistema Integrado de Transporte da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo da Grande Goiânia - SIT/RMTC e altera a Lei Complementar estadual nº 169, de 29 de dezembro de 2021. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC. **PEC que cria Sistema Único de Mobilidade chega à CCJ e tem relator definido.** Disponível em: <https://idec.org.br/release/pec-que-cria-sistema-unico-de-mobilidade-chega-ccj-e-tem-relator-definido>. Acesso em: jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2022:** População e domicílios - Primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Frota de Veículos - 2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-Senatran/frota-de-veiculos-2023>. Acesso em: jul. 2024.

MOBILIDADE TRIPLO ZERO. Quem somos [online]. Disponível em: <https://mobilidade triplozero.org/>. Acesso em: nov. 2023.

RMTC – REDE METROPOLITANA DE TRANSPORTE COLETIVO. **Dados e informações sobre o transporte coletivo:** relatório técnico. Goiânia: Consórcio Redemob, 2017.

RMTC – REDE METROPOLITANA DE TRANSPORTE COLETIVO. **Boletim do Transporte – Transporte coletivo:** Governo de Goiás garante cinco anos sem aumento de passagem [online]. 21 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.rmtcgoiania.com.br/blog/category/boletim-do-transporte-coletivo/>. Acesso em: jul. 2024.

SANTINI, Daniel. **Cidades com Tarifa Zero universal no Brasil.** Disponível em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1FFgkyuQEeYYBgk5kWC1P9HKZzIECBS4H/edit?pli=1#gid=647725414>. Acesso em: 28 jun. 2024.

EIXO
SANEAMENTO E
TRANSIÇÃO ECOLÓGICA

GOIÂNIA, A CIDADE VERDE

David A. Finotti C. de Azerêdo

Maria Ester de Souza

Introdução

O rápido crescimento das cidades é identificado como o principal responsável pela degradação do ambiente e, assim, ocorrem a redução e a destruição das áreas verdes urbanas (Avelar; Silva Neto, 2008).

Importa destacar que essa transformação das cidades, a construção de novas áreas urbanas, a excessiva impermeabilização do solo e a retirada da vegetação nativa são responsáveis por contribuir com o fenômeno das mudanças climáticas abruptas. Por exemplo, a presença de ilhas de calor urbanas, poluição atmosférica, acúmulo de lixo e alagamentos que prejudicam a qualidade de vida da população e o meio ambiente (Filho *et al.*, 2013).

Esse modelo de cidade que busca o maior aproveitamento construtivo em detrimento do meio ambiente é marcado pelo aumento da sua vulnerabilidade em prejuízo a sua resiliência, ante as mudanças climáticas e os seus impactos (Franco, 2019).

Para Resende (2009) a vegetação urbana é benéfica ao ambiente urbano, por meio de indicadores de purificação do ar, pela fixação de poeira e materiais residuais, depuração bacteriana e de outros microrganismos, pela reciclagem de gases através de mecanismos fotossintéticos. Dessa forma, a vegetação urbana possui um papel fundamental, onde as áreas verdes potencializam a redução dos efeitos da impermeabilização, contribuem na melhoria do microclima, mesmo em locais com a concentração de áreas edificadas ou pavimentadas (Filho *et al.*, 2013).

Nesse contexto, a cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás, reconhecida como cidade verde, tendo recebido juntamente com outras dezenas de cidades no Brasil o título de *Cidade Arborizada do*

*Mundo*¹, publica em seu sítio institucional a existência de mais de 950 mil árvores, 32 bosques e parques implantados, além de dezenas por implantar.

O objetivo deste artigo é discutir se as atuais legislações de Goiânia, que focam no planejamento urbano e ambiental, contribuem, de fato, para a sua classificação como cidade que valoriza, preserva e protege o verde urbano, conforme o cenário da premiação, ou se carece de elementos para atingir esse alvo.

Goiânia e as áreas verdes

A cidade de Goiânia é reconhecida pelas suas áreas verdes e a quantidade de árvores presentes no município. Conforme os dados disponibilizados pela Prefeitura de Goiânia, em 2024, a cidade conta com a maior área verde por habitante no Brasil, cerca de 94,00m², posicionando-se em segundo lugar em áreas verdes proporcionais do mundo, atrás apenas de Edmonton, no Canadá, com taxa de 100,00m² por habitante.

Na origem e desde a fundação de Goiânia, em 1935, uma diretriz proposta para a nova cidade foi garantir a presença de áreas verdes e a manutenção dos seus cursos hídricos através da implantação de bosques em seus alinhamentos, como forma de assegurar a qualidade de vida dos futuros habitantes. Com o tempo, e a partir do modelo de crescimento pautado no interesse imobiliário, essa diretriz foi abandonada pelos gestores e a presença dos parques se apresentou como moeda de troca nesse mesmo interesse. As primeiras árvores urbanas foram as exóti-

¹ Programa Cidades Árvores do Mundo, uma parceria entre a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO e a Fundação Arbor Day, controladas pela Organização das Nações Unidas-ONU (TCW, 2024).

cas mongubas, fícus e flamboyants que, décadas depois, se mostraram inadequadas e passaram a ser retiradas sistematicamente. Com a falta da reinserção de uma diretriz clara sobre o verde urbano, a cidade sofre, como muitas metrópoles, dos problemas comuns, como aridez do ambiente, poluição, calor excessivo, precarização das áreas centrais e mais recentemente tem visto seus principais córregos transbordarem em volume muito acima do registrado, causando mortes e prejuízos à população.

Em 2024, Goiânia publicou o Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU), depois de décadas parado na câmara de vereadores, desenvolvido pela Agência de Meio Ambiente de Goiânia-AMMA. Essa normativa possui o diagnóstico da arborização nas vias públicas da cidade e estabelece diretrizes para o plantio, a poda e a retirada de árvores nas calçadas, ilhas e praças. Dessa forma, quase 100 anos depois, a cidade de Goiânia passou a contar com diretrizes e regras para o correto manejo da vegetação urbana presente e futura.

Conforme os dados do PDAU (2024), a cidade possui cerca de 950 mil árvores implantadas nas vias públicas, e que fazem de Goiânia a capital estadual com maior número de árvores por habitante do Brasil, com cerca de 0,79 exemplar por habitante, superando Curitiba (0,17) e João Pessoa (0,06). O dado revela o esforço da gestão em apresentar um cenário positivo quando publica um valor maior em seu sítio virtual aberto de 94,00m² de área verde por habitante, em oposição à lei, que exibe um número menor.

De se notar que outro dado importante dessa normativa é o levantamento das espécies de árvores, o quantitativo e estado de saúde das espécies, contribuindo com a projeção de metas de curto,

médio e longo prazo para a vegetação da cidade. Algumas das principais ações do PDAU são: utilizar espécies nativas do cerrado para composição paisagística; monitorar a arborização histórica; promover a participação da população; utilizar na revitalização de espaços urbanos já consagrados as espécies arbóreas de referência para o local, desde que adequadas para a área; instituir banco de dados com informações referentes às ações e documentos relacionados à arborização urbana; e desenvolver campanhas de educação ambiental para a população (Goiânia, 2024).

Em termos normativos, a cidade também possui Plano Diretor, publicado em 4 de março de 2022 (Lei Complementar nº 349 – Plano Diretor do Município de Goiânia - PDMG), que estabelece diretrizes e normas ambientais a serem adotadas no planejamento urbano e ambiental de Goiânia (Goiânia, 2022).

As principais ações a serem desenvolvidas pela prefeitura, conforme o PDMG, são: criar o Sistema Municipal de Unidades de Conservação e Áreas Verdes (SMUCAV); promover e implantar, com base em parcerias, projetos de proteção e recuperação do meio ambiente e da paisagem urbana degradada do município, em especial para as Áreas de Preservação Permanente (APPs), Unidades de Conservação e áreas verdes, incluindo os parques urbanos.

O PDMG, no seu artigo 146, estabelece a divisão das áreas verdes na Macrozona Construída do Município como: I - parque urbano; II - bosque nativo relevante; III - praça e jardim público; IV - elementos de interseção viária com cobertura vegetal permeável, mas os mapas disponibilizados não permitem definição clara sobre essa estrutura a ser protegida (Figura 1):

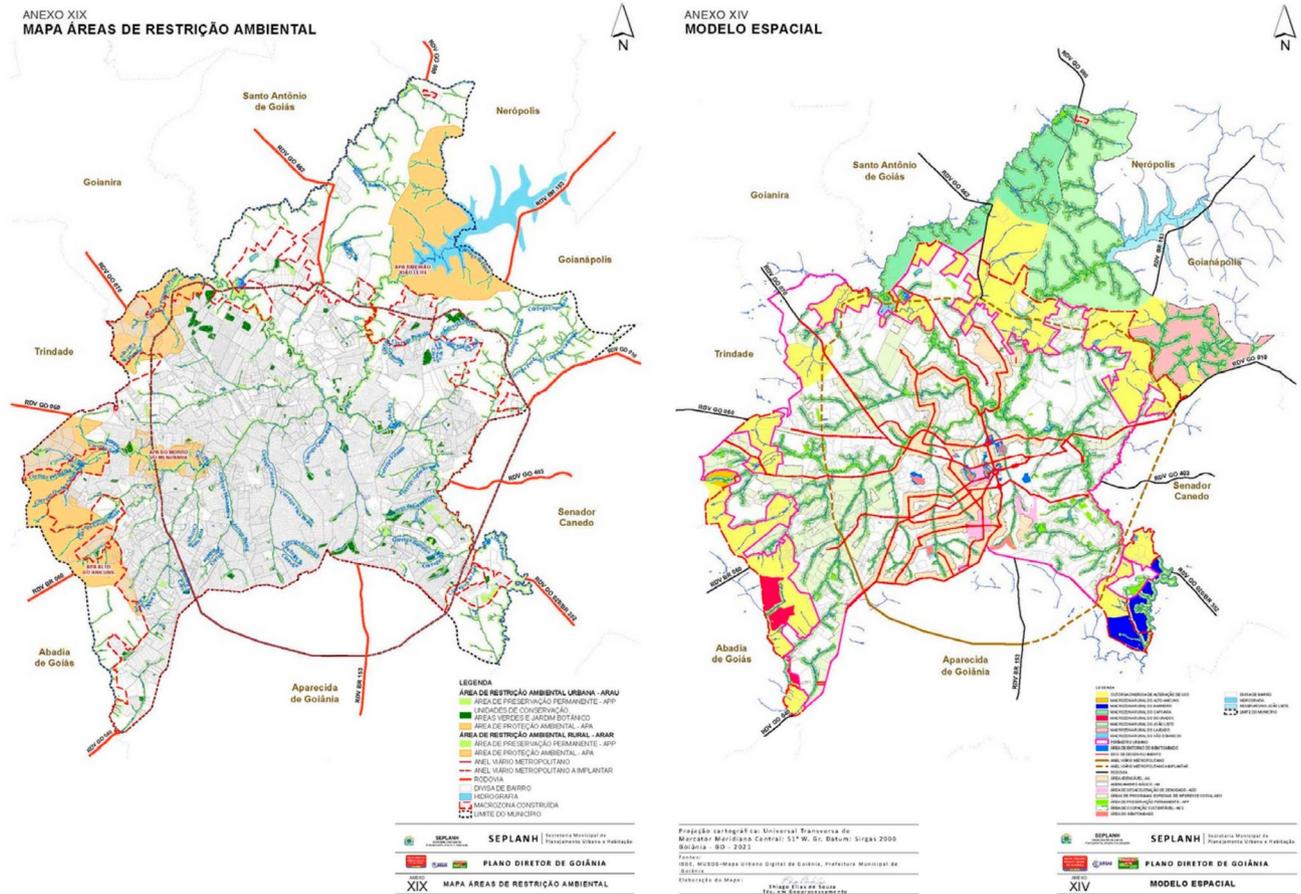


Figura 1 - Mapas de áreas verdes e Mapa Modelo Espacial do plano diretor de Goiânia

Fonte: Goiânia, 2022. Organizado pelos autores, 2024.

Obs (Figura 1) Os mapas disponibilizados pela Prefeitura de Goiânia se apresentam de forma ilegível, assim dificultando a sua leitura. Isto demonstra o grave problema técnico que gera dúvida e possibilita a interpretação errônea dos dados.

Ao analisar o texto do Plano Diretor do Município de Goiânia, encontramos diretrizes que abordam temas sobre a importância das áreas verdes, mas a norma não estabelece metas e formas para a implementação de infraestruturas verdes e a ampliação da permeabilidade do solo. Quando se trata do tema das mudanças climáticas globais, a única menção aparece nos artigos 7, 11 e 17:

Art. 7º A estratégia de gestão urbana objetiva gerir de forma planejada o desenvolvimento do Município com o controle social sobre as políticas, os planos, os

programas e as ações, considerando a integração e a participação com os diversos níveis Poder Público e da sociedade civil e com os municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), por meio das seguintes diretrizes:

i) articular com os municípios da RMG, visando a elaboração de políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas e incentivo às energias renováveis;

Art. 11. A estratégia de sustentabilidade socioambiental objetiva o desenvolvimento local e regional sustentável do Município, garantindo a qualidade de todo o seu Patrimônio Ambiental, por meio da proteção, da preservação,

da recuperação, da conservação, do uso e da ocupação do território e de seus aspectos ecológicos, paisagísticos, culturais, arqueológicos, históricos, monumentais e científicos.

VI - criação de incentivos para práticas, produtos e projetos sustentáveis que adotem o uso racional dos recursos naturais, as estratégias resíduo zero, o combate às mudanças climáticas e o desenvolvimento de tecnologias limpas;

Art. 17. O Programa de Gerenciamento de Riscos e Controle da Poluição Ambiental contempla a adoção de medidas de controle, monitoramento e fiscalização das várias formas de risco ambiental e poluição, visando a garantia da segurança e qualidade ambiental.

(...)

e) elaborar o Plano Municipal de Mudanças Climáticas, com a proposição de medidas de mitigação e adaptação, contemplando os riscos ambientais e incentivos às ações propostas nos casos cabíveis; (Goiânia, 2022).

Nessa perspectiva, o Plano Diretor aborda somente diretrizes para a atuação da prefeitura no planejamento ambiental e mediadas para a adaptação da cidade ante as mudanças climáticas. Assim, Goiânia possui um longo caminho para percorrer e adaptar-se a essas transformações.

Considerações finais

Apesar de todo arcabouço legal, a capital Goiânia segue com incertezas sobre o que será, de fato, implementado em termos de ações em favor da vegetação urbana e de prevenção aos acontecimentos que o fenômeno climático em que vivemos pode acarretar. Não encontramos, por exemplo, o Código Ambiental do município atualizado e o Plano Diretor deixa em aberto questões sobre permeabilidade e taxas de ocupação excessivas, que contribuem para a piora do cenário de desastres urbanos.

Além disso, ao longo dos últimos dois anos, a câmara se utilizou dos projetos de leis complementares para alterar regras de zoneamento e parâmetros urbanísticos do Plano Diretor, como nas aprovações do Código de Parcelamento (Goiânia, 2023); Código de Posturas (Goiânia, 2023a); Lei de Habitação de Interesse Social (Goiânia, 2024a).

Outro tema que carece de maior discussão é o bioma Cerrado, no qual a cidade está inserida, pois compreender suas especificidades e a urgência da sua preservação ante a conservação da água e de sua biodiversidade é fundamental para construir uma cidade mais verde e que esteja preparada para as mudanças climáticas.

Referências

- AVELAR, G. H. O.; SILVA NETO, J. C. Estudo de impacto ambiental de áreas verdes: uma proposta de planejamento e monitoramento. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 4, Niterói. **Anais** [...]. Niterói, 2008.
- FILHO, P. C. O.; ANDRADE, A. R.; HABERLAND, N. T.; POTTKER, G. S.; SILVA, F. C. B. A importância das áreas verdes em uma cidade de pequeno porte: estudo de caso na cidade de Irati-PR. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização (REVSBAU)**, Piracicaba – SP, v. 8, n. 1, p. 89-99, 2013.
- FRANCO, M. de A. R. F. **Mudanças climáticas: cenários ambientais para a resiliência urbana**. São Paulo: Annablume, 2019.
- GOIÂNIA. **Lei nº 349, de 04 de março de 2022**. Plano Diretor do Município de Goiânia, 2022 -Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lc_20220304_000000349.pdf. Acesso em: jul. 2024.
- GOIÂNIA. **Lei complementar nº 363, de 12 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos, suas modificações e a unificação de imóveis, situados na Macrozona Construída do Município de Goiânia. 2023. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/lc_20230112_000000363.html. Acesso em: jul. 2024.
- GOIÂNIA. **Lei complementar nº 368, de 15 de dezembro de 2023**. Código de Posturas do Município de Goiânia. 2023ª. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/lc_20231215_000000368.html. Acesso em: jul. 2024.
- GOIÂNIA. **Lei complementar nº 374, de 24 de janeiro de 2024**. Plano Diretor de Arborização Urbana do Município de Goiânia. 2024. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2024/lc_20240124_000000374.html. Acesso em: jul. 2024.
- GOIÂNIA. **Lei nº 11.083, de 06 de novembro de 2023**. Dispõe sobre as Áreas de Programas Especiais de Interesse Social, de que trata o art. 212 da Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022. 2024a. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2023/lo_20231106_000011083.html#:~:text=Os%20empreendimentos%20edificados%20de%20habita%C3%A7%C3%A3o,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: jul. 2024.
- RESENDE, W. X. **Índice de áreas verdes públicas: uma avaliação fitogeográfica da qualidade ambiental em Aracaju**. Trabalho apresentado no 8º Simpósio Brasileiro de Geografia Aplicada. Viçosa, 2009.
- TCW. TREE CITIES OF THE WORLD. **Programa Cidades Árvores do Mundo – ONU**. 2024. Disponível em: <https://treecitiesoftheworld.org/documents/program-summary-portuguese.pdf>. Acesso em: jul. 2024.

ÁLÍBI VERDE?

os sentidos da construção do Parque
Municipal Elmar Arantes Cabral
em Aparecida de Goiânia – GO

Wilian Ribeiro de Pádua

Juliana Gomes da Silva

Introdução

Os parques urbanos, que em sua maioria abrigam vestígios de áreas verdes quase escassas em meio às áreas urbanas, se tornaram sinônimo de qualidade de vida nas grandes cidades. No entanto, conforme Serpa (2005), a criação de parques públicos inseridos no modelo capitalista de produção do espaço urbano tem direcionado políticas de intervenção urbana para determinados lugares da cidade, valorizando os terrenos no seu entorno. Embora esse modelo de produção do espaço urbano não seja novo, o discurso produzido para justificar sua criação, hodiernamente, está fortemente ligado à ideia de preservação ambiental.

Nesse contexto, seguindo o modelo de implementação de parques urbanos, a exemplo de Goiânia, capital do estado de Goiás, Aparecida de Goiânia possui seis parques implementados e quatro em fase de projeto e/ou licitação (Silva, 2021). Esses parques possuem diferenças entre si com relação à estrutura, manutenção, segurança e arborização. Para os objetivos deste artigo, que é compreender os interesses para construção e implementação de parques no referido município, destaca-se o Parque Municipal Elmar Arantes Cabral, localizado no Residencial Recanto do Cerrado.

O artigo está estruturado em duas seções, na primeira discorremos sobre os parques no processo de produção do espaço urbano de Aparecida de Goiânia, com destaque para o Parque Municipal Elmar Arantes Cabral (PMEAC), demonstrando como sua criação trouxe uma nova dinâmica para a região. Em seguida, nas considerações finais, a partir do cenário traçado com a criação do parque, ressaltamos a preocupação com a qualidade

ambiental urbana à revelia do discurso de proteção divulgado com a implantação desses álisis verdes no espaço urbano.

Os parques e a produção do espaço urbano em Aparecida de Goiânia

O centenário município de Aparecida de Goiânia, segundo maior do estado de Goiás, possui uma população de 527.796 habitantes distribuídos em 279,954 km² (IBGE, 2022). Embora apresente forte vinculação ao município de Goiânia desde a constituição de seu território (Arrais, 2016), Aparecida tem exibido, nas últimas décadas, uma dinâmica intraurbana própria de produção do seu espaço sob a égide do capital.

Nesse cenário, a produção do espaço na lógica capitalista determina um modo de consumo da cidade na qual esta se torna uma mercadoria. Como um valor de troca, de acordo com Carlos (2018, p. 50) “o espaço é a expressão mais contundente da desigualdade que se desdobra na contradição característica da reprodução do espaço capitalista”. Há uma lógica que organiza o espaço em cada época a partir do interesse de diferentes grupos que nele atuam. Desse modo, a reprodução do capital se realiza por meio da fragmentação do espaço urbano dotando certos espaços de atributos a serem consumidos por uma parcela da população que por ele pode pagar.

Dentre esses atributos, a construção de parques urbanos é apresentada como grande virtude pelo poder público, sem, no entanto, “excluir seu valor econômico, menos sedutor do ponto de vista ideológico, mas determinante para a realização desse tipo de operação urbana” (Serpa, 2014).

Se essas políticas de intervenção urbana têm como objetivo a renovação dos espaços urbanos visando à integração da sociedade, na prática o que se observa é a segregação social nesses lugares, conforme destaca Serpa (2005, p. 114):

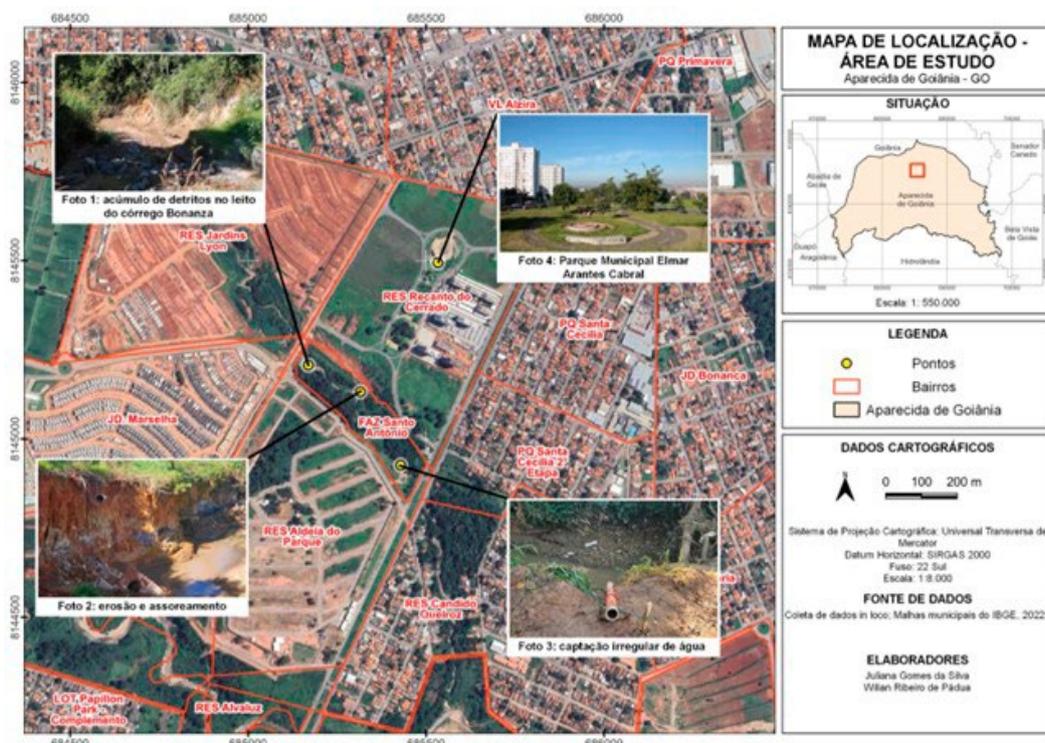
A segregação de grandes parcelas da população reforça a ideia de que, no contexto urbano contemporâneo, o parque público é antes de mais nada um espaço com alto valor patrimonial, contrariando o senso comum que idealiza esses equipamentos como bens coletivos e lugares da diversão, do entretenimento e da natureza socializada.

De se destacar que os parques, enquanto espaços públicos, desempenham importante papel na funcionalidade social e ambiental, associadas ao lazer ou práticas de atividades físicas. Além disso “podem exercer importantes funções ambientais, como preservação de nascentes, preservação da fauna e da flora, reserva de áreas permeáveis, arre-

fecimento da temperatura e elevação dos índices de umidade do ar” (Araújo, 2021, p. 40). Apesar de todos os seus benefícios, o parque é, antes de tudo, uma vontade política, um discurso dos poderes políticos e econômicos (Serpa, 2014).

Exemplo disso é o Parque Municipal Elmar Arantes Cabral, na cidade de Aparecida de Goiânia. Criado pela Lei 3.114, de 24 de setembro de 2013, foi o primeiro planejado (Aparecida, 2013). Construído por meio de Parceria Público-Privada (PPP), o parque custou aproximadamente 2,36 milhões de reais e demorou 15 meses para ser finalizado.

O investimento na criação do PMEAC, segundo informação divulgada pela prefeitura, teve como objetivo preservar a Área de Preservação Permanente (APP) do córrego Bonanza e suas nascentes. No entanto, em trabalho de campo realizado em maio de 2024, o cenário que se apresentou foi diferente do que se pretendia, conforme o mapa 1.



Mapa 1 - Parque Municipal Elmar Arantes Cabral

O discurso oficial defende a ideia de que o parque tem diversificado as áreas de lazer e visa melhorar a qualidade de vida da população, porém, como pode ser observado, o local serve para atender aos interesses dos diversos agentes que atuam na região representados pelas imobiliárias e poder público, “coroando” o processo de valorização da região. Assim, de acordo com Serpa (2005, p. 113):

Os novos parques públicos são elementos de valorização do espaço urbano e contribuem para um processo de substituição de população nas áreas requalificadas. Eles tornaram-se álibis para justificar “grandes transformações fiscais e sociais dos bairros afetados” pelas operações de requalificação urbana. Álibis porque os parques públicos sempre representam e expressam valores éticos e estéticos, que ultrapassam largamente seus limites espaciais.

Na região do PMEAC, até o ano de 2013, os cenários urbanos e espaciais estavam estabilizados. Nesse mesmo ano iniciou-se a construção de 236 apartamentos no edifício Havaí. No ano seguinte, um *pool* de quatro construtoras, dentre elas a que construiu os edifícios, conceberam e construíram o parque, conforme veiculado pelo site da prefeitura de Aparecida de Goiânia:

O parque integra o primeiro bairro planejado de Aparecida, o Parque América, de iniciativa privada mas será totalmente aberto à população da cidade, especialmente da região Noroeste. “É um grande espaço para lazer e prática esportiva que não deixa nada a desejar aos parques da capital, como o Vaca Brava e Parque Flamboyant”, enfatizou o prefeito Maguito Vilela. O parque está localizado no Residencial Recanto do Cerrado e foi implantado pelas incorporadoras EBM,

Terral, GPL e Tropical Urbanismo, responsáveis pela construção do Parque América. Trata-se de uma parceria público-privada com a prefeitura. Apesar de ter sido construído pela iniciativa privada, o espaço será mantido pela administração municipal (Aparecida de Goiânia, 2017).

Em 2016, outros 320 apartamentos começaram a ser construídos. Em 2024, mais 378 apartamentos estão em fase avançada de construção, obra esta que teve início no ano de 2023. Em um período de dez anos, foram edificadas 934 unidades habitacionais, que comportam aproximadamente 3.500 pessoas.

No contexto da criação do parque, o que tanto a iniciativa privada quanto o poder público divulgavam era que o parque contava com 45.000 metros quadrados e mata preservada, incluindo árvores frutíferas. Todo esse projeto, a princípio, teria como razão de sua criação estimular a consciência ambiental das crianças. Todavia, se compararmos as imagens da área verde (APP) antes e depois da implementação do parque e a construção de novos empreendimentos no local com a edificação de condomínios verticais e mais recentemente, horizontais, a realidade é incongruente com as pretensões iniciais (imagem 1).

Vale ressaltar que a definição da palavra *álibi*, na simplicidade de um dicionário, quer dizer justificativa ou pretexto. O que notamos na questão do PMEAC, é que ele foi utilizado como *álibi* para justificar a valorização fundiária.

Assim sendo, questões como meio ambiente, inclusão social e socialização não são o ponto central da criação do PMEAC, mas serviram como persuasão do imaginário social sobre a natureza no contexto urbano. Na verdade, o mercado



Imagem 1 – Área de Preservação Permanente do córrego Bonanza (2013 - 2024)

Fonte: Google Maps e Google Earth.

imobiliário tem como *modus operandi* justamente ações como essa; usar o poder público para ser “agente” da revitalização de bairros até então periféricos, visando, na verdade, atender aos interesses privados.

No caso específico, o espaço foi alterado visando atender ao mercado especulativo que investe na região. Ao requalificar o espaço urbano, o perfil socioeconômico daquela população também foi alterado, já que, elaborado “e concebido como equipamento urbano na escala da cidade e da aglomeração, o parque público concretiza-se, em geral, no contexto de um grande programa imobiliário” (Serpa, 2005, p. 112).

Em situações nas quais o interesse econômico está acima das questões sociais e ambientais, os verdadeiros interesses se mostram evidentes no tecido urbano, e no processo de criação do PMEAC não foi diferente.

Considerações finais

Passados cerca de 11 anos desde o início da construção dos prédios residenciais no entorno do PMEAC, os resul-

tados entre o planejado e o que de fato aconteceu são divergentes. Em trabalho de campo realizado no dia 24 de maio de 2024, constataram-se diversas situações que contrastam com o que outrora foi planejado.

Destacam-se a captação irregular de água, destruição da mata ciliar, despejo irregular de esgoto no leito do córrego, assoreamento da nascente d’água, destruição das manilhas de captação das águas das chuvas, porém o principal problema é a erosão. Para Fernandes (2023, p. 15):

Os processos erosivos constituem uma forma natural de modelagem do relevo e atuam de modo conjugado aos processos pedogenéticos e, sobre condições naturais, esses dois processos atuam equilibradamente. Quando se dá o rompimento desse equilíbrio pelo homem, origina-se a erosão acelerada ou erosão antrópica.

Vale citar que os fatores condicionantes para a erosão hídrica são em geral chuva, cobertura vegetal, relevo, solo e fatores antrópicos. No PMEAC, observamos um declive acentuado que faz com que a velocidade das águas de chuva chegue muito alta, e com a falta da mata

ciliar e das manilhas para captação delas, o solo é levado para dentro do leito do córrego Bonanza.

Resta claro, portanto, que o termo “álibi” em nenhum momento se mostrou exagerado ou simplesmente uma palavra de efeito. A criação de parques, áreas verdes, praças e afins, tem sido concretizada, alardeando-se a preservação de espaços nos quais o meio ambiente possa ser preservado.

Na verdade, para o mercado imobiliário, isso não passa de um álibi para satisfazer mesmo que momentaneamente a mídia, aqueles que militam pela causa ambiental, ao poder público e, em última instância, a população. Independentemente do lugar onde é construído, seja em Goiânia,

Aparecida de Goiânia ou qualquer outro município do país, o resultado é sempre o mesmo, os próprios agentes, que no início se declaravam arautos da “preservação”, são os mesmos que *a posteriori* irão degradar o lugar, tudo em nome do lucro.

Cabe então ao poder público fazer o papel que não tem feito, ou seja, fiscalizar essas áreas para que de fato tenham a finalidade para a qual foram concebidas. Os agentes públicos precisam estar atentos, pois, em breve, poderá não haver mais álibis disponíveis no espaço urbano. A partir do exposto, os dados observados demonstram que algo precisa ser feito e, se a omissão for regra, a conta será cobrada daqueles que não fizeram o papel para o qual foram destinados.

Referências

APARECIDA DE GOIÂNIA. **Entregue à população o primeiro parque urbano da cidade.** Disponível em: <https://aparecida.go.gov.br/entregue-a-populacao-de-aparecida-o-primeiro-parque-urbanizado-da-cidade/>. 2017. Acesso em: 29 maio 2024.

APARECIDA DE GOIÂNIA (Município). **Lei nº 3.114, de 24 de setembro de 2013.** Cria e Denomina Por Esta Lei, O Parque Municipal Elmar Arantes Cabral. Aparecida de Goiânia, GO, 24 set. 2013. p. 1-2. Disponível em: <https://www.camaradeaparecida.go.gov.br/legislacoes/lei-municipal-3114-2013/>. Acesso em: 02 jun. 2024.

ARAÚJO, Elis Veloso Portela. **Parques urbanos e lagos municipais na Região Metropolitana de Goiânia: uso, conservação e apropriação dos espaços públicos.** 2021. 427 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/11795/3/Tese%20-%20Elis%20Veloso%20Portela%20de%20Ara%C3%BAjo%20-%202021.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2024.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização.** Goiânia: Editora UFG, 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial.** São Paulo: Contexto, 2018.

FERNANDES, Rodrigo Luiz Gallo. **Análise geológica e ambiental dos processos erosivos em Aparecida de Goiânia (GO).** Mestrado (Engenharia Civil) - Universidade Federal de São Carlos. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/18252/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Rodrigo%20Luiz%20Gallo%20Fernandes.pdf?sequence=1>. Acesso em: jun. 2024.

IBGE. **Aparecida de Goiânia**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/aparecida-de-goiania/panorama>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SERPA, Angelo. Parque Público: Um “Álibi Verde” no centro de operações recentes de requalificação urbana? **Revista cidades**, v. 2, n. 3, p. 111-141, 2005.

SERPA, Angelo. **O espaço público na cidade contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2014.

SILVA, Juliana Gomes da. Metropolização e suas implicações na produção do espaço de Aparecida de Goiânia (GO): um estudo a partir dos parques urbanos. **Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais**, Iporá, v. 10, n. 3, p. 1-17, out. 2021. Semestral. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/article/view/12432>. Acesso em: 13 jun. 2024.

GESTÃO ADAPTATIVA DAS CIDADES:

o futuro das áreas rurais na relação com
os núcleos urbanos adensados

Karla Emmanuela Ribeiro Hora

Gerson de Souza Arrais Neto

Introdução

Em um mundo cada vez mais urbanizado questionamos qual é o espaço para o planejamento das áreas rurais no debate urbano. O processo de urbanização foi compreendido, na sua origem, justamente pela ideia de dominação da cidade sobre o rural, e todo o ambiente natural preexistente, derivada da industrialização, marcadamente, na Europa durante meados dos séculos XVII a XIX. O cercamento das terras comunais e dos bosques ingleses, a expropriação camponesa e os limites impostos para a reprodução social da classe trabalhadora que emergia e se consolidava com as indústrias, caracterizado pelos baixos salários, ausência de direitos, falta de moradia digna e uma jornada extensiva de trabalho, edificou uma nova lógica nas cidades (Lefebvre, 1978).

O modo de vida urbano que se erguia, não só reorganizava as formas de sustentação da vida, subtraindo dos camponeses sua relação de produção no tempo da natureza, com os plantios comandados pelas estações, chuvas e estiagens, como também, o desencantamento do mundo – aquilo que Max Weber identificou como um atributo da sociedade moderna que permitiu superar um visão mítica e mágica da natureza, admitindo sua dominação – levou a um processo de mercantilização de muitos aspectos da vida, como o solo, a natureza, a água e as formas de mediações no mundo do trabalho. No caso do solo rural, a renda fundiária elevou o preço dos terrenos (Harvey, 2016) subtraindo novas possibilidades de arranjos comunais.

Nesse cenário, a cidade cresceu cada vez mais tecnificada e artificializada com

suas ruas, edifícios, veículos e pessoas. Nas primeiras duas décadas do século XXI, as cidades já abrigavam pouco mais de 53% da população mundial, algo como 3,2 bilhões de pessoas, podendo atingir 68% até 2050 (ONU Habitat, 2022). Apesar de as cidades crescerem de forma distinta na ordem global, elas foram marcadas por processos de exclusão, segregação e desigualdades, dentre os quais destaca-se a concentração de riqueza nas mãos de poucos. No Brasil, o cenário alarmante e vergonhoso aponta seis brasileiros como detentores de uma riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões mais pobres do país (Oxfam, 2024).

Mesmo com a urbanização tendo se tornado um fato incontestável, o desaparecimento do rural e seu modo de vida não ocorreu (Kaiser, 1990). Enquanto em países do norte global, como na França, vê-se um renascimento do rural focado na valorização do turismo rural, na produção familiar e em nichos segmentados da agricultura; no sul global, em países da América Latina, a permanência do rural é um processo latente de luta e resistência contra a exclusão e domínio sobre os territórios camponeses e de povos originários. No Brasil, a modernização da agricultura ocorrida nos anos 1960 e 1970, com a transformação das técnicas de produção no campo, sem distribuição de terras ou incorporação de camponeses e posseiros, promoveu uma urbanização e suburbanização sem planejamento, carente de todos os tipos de infraestrutura, precária e excludente.

Assim sendo, as sequelas são evidenciadas pela ocupação de áreas impróprias para a moradia e sua baixa qualidade, por serem estas as únicas disponíveis para quem não tem dinheiro para pagar

por áreas melhores, afetando, sobretudo, parcela considerável da população pobre, negra ou famílias chefiadas por mulheres. Somam-se a isso a concentração de riquezas, terras e exploração dos recursos naturais referendados naquilo que Maristella Svampa (2019), entre outros, denominaram de neoextrativismo agrário (Goez; Hora; Sauer, 2023).

Não é por acaso que a incorporação das áreas rurais no planejamento urbano tem sido negligenciada nas políticas públicas e planos diretores. A lógica que opera o uso das terras agrícolas, desde a colonização, seguiu-se, na República, com as políticas de financiamento com subsídio facilitado para a grande propriedade, levando a um cenário de reprimarização da produção com o *boom das commodities* pós década de 1990 e aprofundamento da dependência do pacote tecnológico da revolução verde: tecnologia, informação, insumos químicos e agrodefensivos (venenos).

A contemporaneidade, marcada por um processo crescente de financeirização da vida, gerou alienação dos lugares, apropriação dos comuns da natureza, desarticulação dos processos cooperativos e a supervalorização do indivíduo, ao mesmo tempo que novas contradições emergiram, com destaque para as novas formas de lutas culturais e identitárias que regaram outros territórios de resistência. Neste ensaio, tais elementos substanciam uma análise da importância de políticas públicas de Estado para o desenvolvimento urbano considerando sua integralidade e ocupando-se do planejamento das áreas urbanas e rurais. Partimos da ideia de uma perspectiva de complementaridade entre o urbano-rural, retomando um certo encantamento

com o mundo, no qual os modos de vida como parte da natureza são essencialmente importantes para adiarmos o fim do mundo (Krenak, 2019).

A permanência do rural como um elemento estratégico na agenda de adaptação das cidades para as mudanças climáticas

A prevalência da urbanização sobre o mundo rural gerou múltiplas crises, dado o modelo de exploração de recursos naturais e da força de trabalho. Não por acaso, a crise climática que vivemos é classificada como sistêmica. Ela afeta diferentes aspectos da vida na Terra e na sociedade. Luiz Marques (2016) alerta para o colapso ambiental e a urgente necessidade de refletirmos sobre como isso deriva do modo de produção capitalista. Nunca falamos tanto em meio ambiente e crise ambiental. Desde o século XVII temos registros do interesse da ciência sobre mudanças climáticas. Em 1988, com a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no âmbito das discussões da 1ª Conferência Climatológica Mundial, pela Organização Meteorológica Mundial (MMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), passamos a sistematizar dados derivados de estudos sobre os efeitos antropogênicos na Terra. Ainda nos anos 1990 falávamos do aumento das concentrações de gases de efeito estufa e a necessidade de reduzir suas emissões. Nos anos recentes, o IPCC já aponta para possíveis efeitos irreversíveis e o aumento da temperatura na Terra, com a ocorrência frequente de eventos extremos (IPCC, 2023).

O sexto relatório de referência (AR6) do IPCC, além de alertar para os problemas decorrentes dos eventos extremos, indica a vulnerabilidade das condições da população que habita as áreas de transição urbano-rural. Esses assentamentos ambíguos, nem urbanos nem rurais, se encontram em posição particularmente vulnerável, uma vez que tais localidades sentirão de forma mais acentuada os efeitos das mudanças climáticas por manter a população em um território não planejado, com ausência de gestão centralizada dos serviços urbanos e carência de infraestrutura. Essencialmente, os serviços deficitários nas ocupações periurbanas são: a distribuição de água potável, a coleta e tratamento de esgoto, o manejo de resíduos sólidos e prevenção e monitoramento de movimentos de terras, enchentes e alagamentos (IPCC, 2023). São ali, também, acrescidas as áreas de risco, onde a população pobre e negra tende a se concentrar, emergindo contextos de racismo ambiental.

Apesar da situação de emergência, poucas cidades brasileiras construíram seus Planos de Adaptação e Mitigação às Mudanças Climáticas e raras são aquelas que apontam a importância do rural nesse contexto. Podemos citar exemplos, mesmo contestados, de cidades como Curitiba, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador¹. Em termos de geração de energia, o Brasil possui uma matriz com baixas emissões, mas intensiva em alteração do uso da terra, através da produção de etanol combustível e da forte presença de geração de energia hidroelétrica. Todavia, nos últi-

mos anos, vê-se o aumento da geração de energia em usinas termoelétricas, que são usadas como fonte de energia emergencial, ou mesmo a expansão dos parques eólicos que, embora considerados uma matriz limpa, tal qual as hidrelétricas, seguem ameaçando os territórios de comunidades tradicionais. Contudo, nossas principais emissões de gases de efeito estufa centram-se no desmatamento.

O meio rural responde pela maioria das emissões verificadas no Brasil, com destaque para a mudança de uso do solo rural através de queimadas e desmatamentos². Em apenas quatro anos, entre 2018 e 2022, o país perdeu 9.319.125 hectares de florestas e mais 1.549.995 hectares de formações vegetais não florestais. Isso representa uma perda de 1,88% das florestas e mais 3,16% das formações naturais não florestais nos últimos quatro anos. A área destinada à produção agropecuária cresceu 3,55% no mesmo período, um acréscimo de 9.683.871 hectares. Tais mudanças registram um aumento de 12,27% na área não vegetada, que inclui a ocupação urbana, mas também pode ser sinal de desertificação. Em 2022 essa área não vegetada chegou a 6.806.002 hectares (Mapbiomas, 2022).

Entretanto, é também nas áreas rurais que encontramos muitos dos serviços ecossistêmicos, marcados pela riqueza e heterogeneidade da sociobiodiversidade. Portanto, a conservação da vegetação, florestas, cursos d'água e, mesmo, dos modos de vida que se integram a essa dinâmica, como aqueles decorrentes dos Povos e Comunidades Tradicionais, possui relevância para o planejamento urbano-ambiental e para propostas de

1 Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2021/06/planos-de-acao-climatica-c40/#:~:text=Em%20mais%20um%20passo%20importante,S%C3%A3o%20Paulo%2C%20Salvador%20e%20Curitiba>. Acesso em: 19 fev. 2024.

2 Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

desenvolvimento numa perspectiva integradora e não colonizadora. Tais elementos devem ser considerados ao se pensarem os Planos Metropolitanos, Planos Diretores ou Planos Setoriais. Assim, chamamos atenção para a relação de interdependência dos serviços ecossistêmicos e dos aspectos de complementariedade entre o urbano e o rural. Considerar isso abre outras brechas e possibilidades para pensar alternativas para aquilo que Luiz Marques (2023) tem denominado de decênio decisivo.

Desafios para o rural metropolitano na RMG – uma rápida prospecção

O conceito de áreas urbanas no Brasil ainda segue o disposto no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, adotando a designação rural e urbana, a posição em relação ao perímetro urbano definido por lei municipal. Embora haja uma ampla discussão sobre os limites desse conceito e a busca por uma reclassificação (IBGE, 2023), ainda partimos dessa definição neste ensaio e propomos uma prospecção para o caso da Região Metropolitana de Goiânia (RMG).

A RMG congrega 21 municípios que, juntos, somavam pouco mais de 2,6 milhões de habitantes em 2022, um crescimento da ordem de 14,9% em relação a 2010. Em 2010, 98% da população concentrava-se na área urbana, com nove municípios apresentando percentuais de 16% a 40% da população em áreas rurais. Goiânia, polo da RMG, foi uma cidade planejada e implantada na década de 1930. Já em 1950 viram-se alavancar um processo de urbanização intenso e a conurbação com municípios limítrofes.

Tal dinâmica levou ao espraiamento da cidade, impermeabilização dos solos e supressão da vegetação, com forte pressão antrópica nas bacias de captação de água da região. Na década de 2020, estimava-se que menos de 25% da RMG sejam compostos por remanescentes de vegetação (Hora *et al.*, 2023) e a mancha urbana – área adensada com infraestrutura identificada por sensoriamento remoto – representava, em 2020, 44% da região (Oliveira *et al.*, 2021).

Considerando-se os dados do Censo Agropecuário, os estabelecimentos rurais da RMG tinham como principal atividade produtiva a produção de grãos e leite em 2017, denotando-se um crescimento de mais de 20% no número de estabelecimentos entre 2007 e 2017. Tal condição pode significar arrendamento ou fragmentação dos imóveis. Paralelamente, verificava-se a baixa produtividade pecuária. Embora tais áreas pudessem ser exploradas pela agricultura familiar, com formação de cinturões verdes, produção potencial de hortifrutigranjeiros e produtos agroecológicos, observa-se a ausência de políticas operadas nesse sentido na região. O que se evidencia, de fato, é uma pressão pela expansão urbana, novos loteamentos, com destaque para condomínios fechados e condomínios de chácaras, e a limitação de iniciativas de turismo rural.

Estudos de Oliveira *et al.* (2021) avaliaram 14 Planos Diretores dos 21 municípios da RMG que estavam disponíveis publicamente quanto à existência de diretrizes ou políticas públicas de desenvolvimento rural. Chama a atenção, mesmo em municípios com áreas rurais com produção dinâmica, a ausência dessas políticas. Os autores avaliam que, quando encon-

tram alguma menção ao planejamento e desenvolvimento rural, trata-se de citações genéricas ou vinculadas a abordagens de preservação e conservação ambiental sem maiores detalhamentos ou desdobramentos.

De todos os municípios da RMG, destacamos o caso de Goiânia, cujo Plano Diretor foi revisto entre 2017 e 2021 e aprovado em 2022. Na nova lei – Lei 349, de 4 de março de 2022 – o art. 248, § 1º previu a conversão das áreas rurais para urbanas por meio da criação das Áreas de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (AOOAU). Por meio desse dispositivo, seria possível a mudança da terra de rural para urbano, alterando-se o perímetro da cidade por via administrativa. Isso introduz uma inovação jurídica facilitando a conversão de áreas, contribuindo para o aumento da renda fundiária e desconsiderando aspectos produtivos, infraestruturais e ambientais.

Vale frisar que o instrumento mais propenso para o planejamento do uso da terra rural é o zoneamento rural. Para aplicá-lo são necessários uma análise por modelagem espacial do uso do solo, elaboração da carta de risco para identificar áreas de encostas, fundos de vale, cursos d'água, erosões, grotas, elevações e outros acidentes geográficos que podem orientar o zoneamento. Como no zoneamento urbano, devemos partir das áreas de proteção ambiental para proteger a drenagem natural e as áreas que oferecem algum risco para as atividades rurais. Em seguida, a partir da identificação de fatores como a geologia, relevo, vulnerabilidades físicas e potencialidades econômicas, definir as atividades que precisariam ser restritas em cada porção do território, que deve ser seccionado a partir de suas sub-

-bacias hidrográficas, além das mudanças de topografia e tipos de solo.

Apesar de o Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, determinar que o plano diretor deve abranger todo o território do município, o zoneamento rural é um instrumento importante e complementar; mas de difícil elaboração e aplicação juridicamente frágil, por discutir aspectos relacionados à função socioambiental da propriedade.

Assim sendo, um tratamento adequado para as áreas rurais em regiões imediatas a cidades populosas deveria considerar seu potencial de conservação ambiental e proteção da sociobiodiversidade; rearticulação da relação produção-consumo com incentivos para a produção de alimentos em circuitos curtos, tais como os hortifrúti e o estímulo à produção agroecológica; o pagamento por serviços ambientais ou investimentos em turismo rural e na proteção das comunidades tradicionais como aspectos da proteção ambiental; reconstrução de cinturões verdes e sistemas naturais de regulação de cheias e manutenção de microclimas urbanos, garantia de proteção dos rios e córregos para assegurar segurança hídrica para as cidades, entre outros. Nas áreas de transição urbano-rural, a agricultura urbana e periurbana e o fortalecimento de cooperativas e associações produtivas, bem como o estímulo a nichos de produção agrícola associados ao turismo rural, podem ser mecanismos de geração de emprego e renda sob uma perspectiva socioambiental. Numa agenda de adaptação das cidades para as mudanças climáticas, a agricultura urbana e periurbana tem sido apontada como relevante e multifuncional (Daher *et al.*, 2023). Portanto, as

áreas rurais podem ser incorporadas sob outras possibilidades, dentre as quais a proteção das águas e áreas verdes (Hora, 2017). A RMG apresenta esse potencial, seja para o turismo rural, produção de derivados do leite vinculados à agricultura familiar e resgate de circuitos de cultura e culinária com potencial atrativo para municípios e região.

Considerações finais

Concluindo, vale destacar que o rural, há muito, já não é pensado somente numa perspectiva agrícola. Há que se apontar para uma visão de desenvolvi-

mento rural que ultrapasse a lógica de produção de *commodities* e a financeirização da terra com a especulação imobiliária. Nesse viés, a abordagem socioambiental é promissora. Contudo, deve-se apontar para além de uma visão de normalização cotidiana dos problemas socioambientais. Assim sendo, o rural pode ser pensado na sua relação dinâmica com a cidade, contribuindo com a resiliência urbana e com a potencialização de modos de vida diversos. Para isso, a agenda urbana e política deve olhar esse território pela sua importância complementar às funções urbanas e promotor de resiliência ambiental.

Referências

- DAHER, Luiza *et al.* Urban agriculture and the perspective of fulfilling land's socio-environmental function - a case study of Brazilian Cerrado cities. *In: FAROOQ, Muhammad; GOGOI, Nirmali; PISANTE, Michele. Sustainable Agriculture And The Environment.* Londres, Academic Press, 2023.
- GOEZ, Angélica H.; HORA, Karla E. R.; SAUER, Sergio. Extractivismo agrário y mercantilización de la naturaleza: perspectivas analíticas. *Otras Economías*, v. 16, n. 30, p. 13-32, 2023.
- HARVEY, David. **Contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2016.
- HORA *et al.* Condições Ambientais na Região Metropolitana de Goiânia (RMG). *In: BARREIRA, Celene C. M. A.; HADDAD, Marcos B. (org.). Região Metropolitana de Goiânia: produção habitacional e ordenamento territorial.* Goiânia: C&A Alfa Comunicação, 2023.
- HORA, Karla E. R. O lugar das águas na Região Metropolitana de Goiânia. *In: SEMINÁRIO DE PAISAGEM URBANA E SUSTENTABILIDADE, 1. Anais [...].* Goiânia: Gráfica UFG, 2017.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Proposta metodológica para classificação dos espaços do rural, do urbano e da natureza no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2023: Synthesis Report.** Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 35-115. Doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647

KAISER, Bernard. **La renaissance rurale; sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin, 1990.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEFEBVRE, Henry. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones 62, 1978.

MAPBIOMAS – Plataforma Brasil. Dados de desmatamento. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/> Acesso em: 27 fev. 2024.

MARQUES, Luiz. **Colapso Ambiental**. Campinas/SP: Ed. Unicamp, 2016.

MARQUES, Luiz. **Decênio Decisivo**. São Paulo: Elefante, 2023.

OLIVEIRA, C. M.; AZEREDO, David A. F.; RIBEIRO, Hugo J.; HORA, Karla E. R. Planejamento territorial de áreas rurais em contexto metropolitano: o caso da região metropolitana de Goiânia. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 3, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revjat/article/view/70822/37819> Acesso em: 16 jul. 2024.

ONU-HABITAT. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. ONU-Habitat, 2022.

OXFAM. **A distância que nos une**. Relatório da Oxfam sobre as desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxafam, 2017.

SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, virada ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante, 2019.

SOBRE OS AUTORES

Adão Francisco de Oliveira

Doutor e pós-doutor em Geografia pelo IESA-UFG. Graduado em História (FCH-F-UFG) e mestre em Sociologia (FCS-UFG). É professor da UFT - Porto Nacional nos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia. Foi presidente da ANPEGE no biênio 2022-2023. É coordenador do OPTE - Observatório de Políticas Territoriais e Educacionais / UFT / CNPq.

Antenor Pinheiro

Jornalista e Geógrafo pela UFG; especialista em políticas públicas pela Faculdade de Ciências Sociais da UFG; Perito Criminal de Classe Especial do Estado de Goiás e Perito Judicial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, especializado em Reconstrução de Sinistros de Trânsito e Morte Violenta. Pesquisador e Membro-Sócio da Associação Nacional de Transportes Públicos/ANTP.

Aristides Moysés

Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP). Professor Titular aposentado da PUC-GO. Técnico aposentado em organização e finanças da Prefeitura de Goiânia. Membro fundador do Núcleo Goiânia do Observatório das Metrópoles.

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Doutora em Geografia pela USP. Professora titular e pesquisadora do PPGeo/IESA/UFG. Coordenou a equipe de elaboração do PDIU/RMG. Coordena o Núcleo Goiânia do Observatório das Metrópoles.

David Alves Finotti Camardelli de Azerêdo

Arquiteto e Urbanista. Especialista em Cidades Inteligentes, pela UNYLEYA, e Planejamento Urbano e Ambiental pela ARCA/UNA, mestre em Projeto e Cidade pela UFG. Atua na área de arquitetura paisagística, planejamento urbano e desenvolvimento de Planos Diretores Municipais. Atualmente desempenha a função de Conselheiro Estadual no CAU/GO.

Diego Pinheiro Alencar

Graduado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Federal de Goiás. Professor do Instituto Federal Goiano – Campus Iporá. Tem como principais focos de pesquisa geografia econômica e regional. É coordenador local do Observatório do Estado Social no campus de atuação.

Elcileni de Melo Borges

Economista, Mestre em Economia Social e do Trabalho (Unicamp), Doutora em Geografia (IESA/UFG) e doutorado sanduíche pelo IGOT/ULisboa (UL). É gestora governamental no Governo de Goiás (subcategoria Gestão Pública), pesquisadora do INCT/Observatório das Metrôpoles - Núcleo Goiânia e colaboradora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil - Rede Ipea, atuando em pesquisa sobre "Habitação e Metrôpole".

Erika Cristine Kneib

Professora e pesquisadora na Universidade Federal de Goiás, nos temas planejamento urbano, regional e mobilidade urbana. Atua no curso de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade da UFG. É arquiteta e urbanista, com mestrado e doutorado em planejamento de transportes e pós-doutorado em mobilidade urbana.

Gerson de Souza Arrais Neto.

Pai da Clarinha. Comunicador. Presidente da Associação para Recuperação do Meio Ambiente (ARCA). Mestre em Projeto e Cidade pela FAV/UFG.

John Peter Mazzini

Graduando do curso de Bacharelado em Geografia, vinculado ao Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás. Possui vínculo de PIBIC no projeto de pesquisa: Observatório do Estado Social e participa como colaborador do canal do Youtube Porque o Estado Importa! - canal de divulgação científica.

Juliana Gomes da Silva

Mestra em Geografia pelo IESA/UFG. Professora da SME da Prefeitura de Goiânia. Integra o Núcleo Goiânia do Observatório das Metrôpoles.

Karla Emmanuela R. Hora.

Mãe da Duda e da Ana Luiza, parda. Arquiteta-Urbanista com Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo MADE/UFPR. Docente na Escola de Engenharia Civil e Ambiental da UFG, pesquisadora no PPG CIAMB e no PPG Projeto e Cidade/FAV. Integra o Núcleo Goiânia do Observatório das Metrôpoles.

Lorena Cavalcante Brito

Arquiteta e Urbanista, Mestre em Projeto e Cidade e Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Goiânia). Desenvolve consultorias e projetos na área de arquitetura, urbanismo e mobilidade urbana. Interesses de pesquisa incluem: arranjos populacionais; concentrações urbanas de porte metropolitano; metropolização; planejamento e gestão urbana; mobilidade urbana; segregação e espraiamento urbano.

Luana Miranda Esper Kallas

Arquiteta urbanista, mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília. É professora da graduação e pós-graduação, da Faculdade de Artes Visuais (FAV) da Universidade Federal de Goiás. Editora-chefe da Revista Jatobá. Líder grupo de pesquisa Laboratório de Urbanismo, Planejamento Urbano, Paisagem, Arquitetura, Design e Sustentabilidade (Luppa). Pesquisadora dos Núcleos Brasília e Goiânia do INCT Observatório das Metrôpoles

Marcos Bittar Haddad

Economista, doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/SP (UNICAMP-2016). Pós - doutorado em Geografia pelo IESA/UFG. Atua nas áreas de políticas públicas, transportes, planejamento e desenvolvimento econômico, com ênfase para o desenvolvimento regional e urbano da Região Centro-Oeste. Integra o Núcleo Goiânia do Observatório das Metrôpoles (INCT).

Maria Ester de Souza

Graduada em Arquitetura e Urbanismo (PUC-GO), Especialista em Paisagismo e Paisagem Urbana pela UCB - RJ. Doutorado em Geografia IESA- FG. Pós Doutoranda no IESA-UFG mesma instituição. Professora na Escola Politécnica da PUC-GO no curso de Arquitetura e Urbanismo e Ministra aulas no curso de especialização em planejamento urbano e arquitetura.

Natália Müller de Deus

Doutoranda em Geografia pelo IESA/UFG, com a pesquisa voltada para o estudo de Geografia Urbana e Urbanismo. Possui mestrado em Geografia pelo programa de pós-graduação em Geografia da UnB, com a pesquisa voltada para as pequenas cidades, metropolização e regiões metropolitanas. Atualmente trabalha na secretaria de meio ambiente e desenvolvimento sustentável do estado de Goiás (SEMAD).

Patrícia Vilela Margon

Professora titular do curso de Engenharia de Transportes no IFG - Campus Goiânia. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília (2016). Mestre em Engenharia Civil pela UFSC (2002). Engenheira Civil pela UFG (1997). Atuação na área de Transportes Urbanos, com ênfase em Planejamento de Transportes, Mobilidade Urbana e Mobilidade Ativa.

Paola Regina Antonacio Monteiro

Arquiteta Urbanista, pós-graduada em Gestão Ambiental e Arquitetura Bioclimática Meio Ambiente. Mestre na área em Desenvolvimento Regional. Doutoranda pelo IESA-UFG em Cidades Inteligentes. Membro do Observatório das Metrôpoles. Diretora da ACIEG. Avaliadora do MEC. Bolsista pela FUNADESP, em Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030 ONU. Coordenadora do curso de Arquitetura e Urbanismo do UNIALFA.

Tadeu Alencar Arrais

Professor Titular do IESA/UFG. Coordenador do Observatório do Estado Social Brasileiro e Pesquisador do CNPq 1D.

Wilian Ribeiro de Pádua

Graduação em Geografia pela UFG. Possui pós-graduação *Latu sensu* em Geografia Física e das Populações pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduação *Latu sensu* em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Goiás. Mestrado em Geografia pelo IESA/UFG. Possui Pós-Graduação *latu sensu* em Gestão e Planejamento Ambiental na Universidade Estadual de Goiás (2023). Doutorando em Geografia pelo IESA/UFG.

Yordana Dias das Neves Naciff

Doutoranda em Dinâmicas Socioespaciais e Mestre em Projeto e Cidade pela Universidade Federal de Goiás. É arquiteta e urbanista, com atuação no desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao planejamento, mobilidade e segregação urbana.



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

