



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – CEAM/UNB

LETÍCIA PACHECO DOS PASSOS CLARO

**O PROCESSO DE REFUNCIONALIZAÇÃO EM ANÁPOLIS A PARTIR
DOS PLANOS DIRETORES DE 1969 A 2016**

Orientadora: Prof. Dra. Marília Steinberger

Brasília

2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – CEAM/UNB

LETÍCIA PACHECO DOS PASSOS CLARO

**O PROCESSO DE REFUNCIONALIZAÇÃO EM ANÁPOLIS A PARTIR
DOS PLANOS DIRETORES DE 1969 A 2016**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI – do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Marília Steinberger

Brasília

2018

LETÍCIA PACHECO DOS PASSOS CLARO

**O PROCESSO DE REFUNCIONALIZAÇÃO EM ANÁPOLIS A PARTIR DOS
PLANOS DIRETORES DE 1969 A 2016**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestra no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI – do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dra. Marília Steinberger
Orientadora – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Examinador Externo – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Fernando Bessa
Examinador Interno – Universidade de Brasília

À todas as manifestações da minha família

AGRADECIMENTO

A realização dessa pesquisa foi um desafio ímpar. Um desafio planejado, estruturado e fruto do caminho que eu esperava que devesse ser trilhado. Paradoxalmente pouco do que foi planejado se consolidou, me provando os limites do controlável e me provando que a efetivação desse trabalho é bem mais coletiva do que individual.

Para tal, inauguro essa sessão agradecendo minha orientadora pela conclusão de um capítulo iniciado em meados de 2015, nas aulas de Geopolítica. Cursar essa matéria foi um divisor de águas, foi de grande importância para questionamentos que eu tinha em relação ao meu percurso na graduação e foi um dos principais motivos que me levou ao mestrado do CEAM. Acredito que cada pessoa que passa no nosso caminho tem algum papel e o da Marília foi da quebra de paradigmas.

Marília agradeço pelas conversas, pela sinceridade, pelo olho no olho que trouxe tanta reviravolta não só no desenrolar desse trabalho como na minha forma de pensar. A sua maneira de enfrentar o mundo é fascinante e me permitiu alçar voo por caminhos inesperados. Obrigada por me mostrar que esse caminho não nos é dado e que ele será sempre construído coletivamente. Obrigada pela paixão que você deposita no seu trabalho – que eu vejo mais como uma missão.

Dando continuidade aos agradecimentos àqueles que aceitaram a missão da docência, o meu muito obrigada à professora Giselle Chalub pela presença, pela força, pela disponibilidade, pelas conversas e pelo papel fundamental nessa trajetória acadêmica. Ao professor Benny pela sinceridade, pelo compromisso, pela troca de conhecimento da graduação à pós-graduação. Ao professor Bessa pela excelente contribuição com a pesquisa e por ser uma pessoa tão acessível, além de encabeçar o desafio da coordenação desse programa de pós-graduação. Cada um desses professores teve um papel essencial para o encaminhamento e a concretização desse estudo, portanto, meu sincero agradecimento.

Também agradeço ao PPGDSCI, ao CEAM e à Universidade de Brasília pela estrutura, corpo docente, e a possibilidade de usufruir da universidade pública e gratuita e retribuir com a continuidade da produção acadêmica e científica. Aos meus colegas da pós-graduação, agradeço pelos debates que foram sempre muito acalorados e esclarecedores, foi nesses encontros que eu aprendi a valorizar a ideia da multidisciplinaridade desse programa.

Agradeço aos funcionários da Prefeitura de Anápolis e do Museu Histórico Alderico Borges de Carvalho.

Aos meus pais, responsáveis por essa paixão acadêmica, pela paciência, pela disposição e amor incondicional. E às demais manifestações da minha família: Patrícia pela cumplicidade e companheirismo incondicional. Pelas conversas, por ser sempre presente e por mover montanhas para permitir a concretização de mais uma etapa. À Jéssica pela paciência, por cada leitura e revisão de texto, cada tradução e sinceridade marcada desde os anos de graduação. À Carol e Ana Paula por todo apoio e amizade. E, não menos importante, à Luíza. Vivemos uma vida inteira em um ano, superamos grandes desafios e caminhamos juntas até aqui.

À cada um: obrigada por compartilhar o mundo comigo.

A divisão entre espírito e matéria levou à concepção do universo como um sistema mecânico que consiste em objetos separados, os quais, por sua vez, foram reduzidos a seus componentes materiais fundamentais cujas propriedades e interações, acredita-se, determinam completamente todos os fenômenos naturais.

Fritjof Capra – O Ponto de Mutação

RESUMO

Espaço é um conjunto indissociável da interação de um sistema de objetos e a sociedade em movimento. São processos sociais que são resolvidos em funções e se realizam por meio de formas. O espaço deve ser visto como uma totalidade, porém, para conferir viabilidade a estudos espaciais, é possível explorar a inter-relação das categorias *processos*, *estruturas*, *formas* e *funções*. Sobre cada categoria, *processo* remete à ação contínua, *estrutura* à inter-relação de partes com o todo, *forma* remete ao arranjo de objetos e *função* à atividade esperada de determinada forma, e é a sociedade em movimento que dá vida a esse conjunto e cria espaço.

Essa pesquisa parte dessa base teórica para explorar o processo de refuncionalização em Anápolis pela lente dos seus planos diretores. *Processos*, *estruturas*, *formas* e *funções* são exploradas a partir da narrativa histórica da cidade e marcos temporais do país e do mundo desde 1871 – a formação do povoado – até 2018. Em seguida, os cinco planos diretores da cidade – 1969, 1985, 1992, 2006 e 2016 – são analisados buscando traçar o caminho para a refuncionalização na cidade ao longo dos anos.

As mudanças nas funções urbanas da cidade são fruto de intencionalidades e disputas de poder entre diferentes atores, que, na política pública obtêm a legitimidade das suas ações. A escolha de analisar a refuncionalização a partir dos planos diretores parte da ideia central do papel dessa política em direcionar, indicar, inibir ou modificar os usos do território, e ainda, pelo caráter político e conflituoso que muitas vezes oculta as disputas de poder entre agentes hegemônicos para sua elaboração.

Logo, essa pesquisa busca explorar o processo de refuncionalização na cidade de Anápolis-GO a partir dos seus planos diretores com objetivo de investigar a história contada por essas políticas, os atores e setores beneficiados, as estratégias, instrumentos e ideologias para justificar e legitimar as ações, além de apontar a importância de estudos sobre a aplicação das políticas na transformação dos usos do território.

Palavras-chave: espaço, território usado, refuncionalização, Anápolis, plano diretor

ABSTRACT

Space is an inseparable set of the interaction of object systems and moving society. Social processes are resolved in functions and concretized by forms. Space must be seen as a totality; however, in order to enable spatial studies, it is possible to explore the interrelation between the categories *processes*, *structures*, *forms* and *functions*. About each category, *process* refers to continuous action; *structure* means the relationship between the parts and the whole, *form* refers to the object arrangement and *function* relates to an expected activity of certain form; and it is moving society that gives this set life, and creates space.

This research starts with this theoretical basis to explore the refunctioning process in Anápolis through the lenses of its director plans. *Processes*, *structures*, *forms* and *functions* are explored from the city's historic narrative and milestones of Brazil and the world from 1871 – village formation – until 2018. Then all five director of Anapolis – 1969, 1985, 1992, 2006 and 2016 – are analyzed in order to draw the refunctioning path of the city through the years.

The changes in the city's urban functions are a result of intentionalities and power disputes between different actors that legitimate their actions through the public policy. The choice of analyzing the refunctioning process from the director plans starts from the central idea of the role of this policy in orientate, set, inhibit or change the uses of the territory. Also because of the political and conflicting nature of this policy that many times hides power disputes between hegemonic agents in its elaboration.

Therefore, this research seeks to explore the refunctioning process in the city of Anápolis-GO from its director plans aiming to investigate the history told by these policies, the benefited actors and sectors, the strategies, the instruments and ideologies to justify and legitimate actions. The research also seeks to point the importance of studies on the application of policy and its transformation on the uses of territory.

Key-words: space, used territory, refunctioning, Anápolis, director plan

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Localização de Anápolis-GO	51
Figura 2 – Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília	52
Figura 3 – Entroncamento Viário de Anápolis-GO	52
Figura 4 - Matriz de Santana e a origem do povoado. Fonte: França, 1975, adaptada...	59
Figura 5 – Início da expansão urbana. Fonte: França, 1975, adaptada	59
Figura 6 - Evolução Urbana de Anápolis (1879-1935). Elaboração da autora.	60
Figura 7 - Município de Anápolis em 1940. Fonte: Borges, 1975.....	62
Figura 8- Evolução Urbana de Anápolis (1935-1950). Elaboração da autora.	67
Figura 9 - Evolução Urbana de Anápolis (1950-1970). Elaboração da autora.	73
Figura 10- Evolução Urbana de Anápolis (1970-1990). Elaboração da autora.	80
Figura 11- Evolução Urbana de Anápolis (1990-2000). Elaboração da autora.	86
Figura 12- Evolução Urbana de Anápolis (2000-2010). Elaboração da autora.	92
Figura 13- Evolução Urbana de Anápolis (2010-2018). Elaboração da autora.	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIA – Associação Comercial e Agropecuária de Anápolis

BM – Banco Mundial

BNH – Banco Nacional da Habitação

CANG – Colônia Agrícola Nacional de Goiás

CBPU – Comissão Estadual das Bacias Paraná-Uruguaí

CF88 – Constituição Federal de 1988

COMCIDADE – Conselho Municipal da Cidade

ConCidades – Conselho das Cidades

DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis

EADI – Estação Aduaneira Interior

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

III PND – III Plano Nacional de Desenvolvimento

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Mercosul – Mercado Comum do Sul

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PD69 – Plano Diretor Físico do Município de Anápolis de 1969

PD85 – Plano Diretor de Anápolis de 1985

PD92 – Plano Diretor Urbano de Anápolis de 1992

PD06 – Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis de 2006

PD16 – Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis de 2016

PIB – Produto Interno Bruto

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	5
RESUMO	8
ABSTRACT	9
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
INTRODUÇÃO.....	14
PARTE I – EMBASAMENTO TEÓRICO	19
1. Espaço e o método geográfico	19
2. Produção e as mudanças nos usos do território.....	24
3. Ação Pública e Planejamento Urbano.....	28
4. Contexto brasileiro: Planejamento, Política Urbana e urbanização.....	36
5. Base metodológica para o estudo da refuncionalização nos planos diretores.....	42
PARTE II – ANÁPOLIS	46
1. Redes urbanas e cidades médias	46
2. Localização estratégica de Anápolis-GO	51
3. A narrativa histórica e a refuncionalização em Anápolis-GO	54
3.1. Da origem à penetração da ferrovia em Goiás.....	55
3.2. O transporte ferroviário na fronteira agrícola 1930-1950.....	61
3.3. A euforia da economia nacional 1950-1970	68
3.4. A desconcentração industrial 1970-1990.....	74
3.5. O tripé da competitividade 1990-2000.....	81
3.6. Dinamização e complementariedade 2000-2010	87
3.7. Crise política e econômica 2010-2018.....	93
4. A refuncionalização nos planos diretores	98
4.1. Plano Diretor Físico de Anápolis – Lei nº 160, de 26 de setembro de 1969	99
4.2. Plano Diretor de Anápolis – Lei nº 1.326, de 24 de setembro de 1985	105

4.3. Plano Diretor Urbano de Anápolis – Lei nº 2.077, de 22 de dezembro de 1992 ...	109
4.4. Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – Lei Complementar nº 128, de 10 de outubro de 2006.....	113
4.5. Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – Lei Complementar nº 349, de 07 de julho de 2016.....	120
CONCLUSÕES	129
BIBLIOGRAFIA	140
ANEXOS	144
Anexo I - <i>Checklist</i> dos eixos de avaliação dos planos diretores	144
Anexo II - Quadro- resumo completo da narrativa histórica de Anápolis	147
Anexo III - Quadro-resumo completo dos planos diretores	148
Anexo IV - Linha do Tempo de Anápolis	149
Anexo V - Zoneamento do PD06	150
Anexo VI - Macrozoneamento do PD16	151
Anexo VII - Zoneamento do PD16	152
Anexo VIII - Slides da apresentação	153

INTRODUÇÃO

A fragmentação do conhecimento se mostra como um dos principais fatores de uma crise da pesquisa acadêmica. É comum nos métodos de pesquisa selecionar um objeto, fragmentá-lo e depois somar suas partes e daí se ter a compreensão do todo. Esse método de pesquisa, tão disseminado no mundo acadêmico, contribui para uma crise de ideias que parte de uma visão estreita da realidade e impede que problemas sistêmicos sejam reconhecidos e encarados.

Estudos sobre a temática urbana são sistêmicos e são transdisciplinares, ou seja, permeiam diferentes disciplinas e aspectos da realidade que não se limitam ao campo disciplinar. Tratar do processo de favelização ou de suburbanização, por exemplo, é falar de meio ambiente, de sociedade, de desigualdade, de economia, de planejamento urbano, de política e de vários outros aspectos que estão além da visão limitada do pesquisador. A questão urbana é sistêmica e complexa e uma visão fragmentada não permitirá que sejam compreendidas as interações e os conflitos, ou seja, a realidade em movimento.

A teoria espacial miltoniana introduz essa ideia da realidade em movimento, do espaço totalidade e da característica relacional de elementos e categorias espaciais. O entendimento do espaço totalidade é essencial para tratar das questões do urbano, das transformações nas cidades e, principalmente, para tratar de políticas públicas.

Essa pesquisa parte dessa compreensão do espaço totalidade, conformado pela interação de sistemas de objetos e sistemas de ações mediados por diferentes técnicas em diferentes contextos e períodos de tempo. O espaço está em movimento e é constantemente transformado por pessoas que usam o território. Por sua característica mutável, e pelo reconhecimento das limitações do pesquisador, do contexto e do acesso à totalidade, essa pesquisa é definida por barreiras – intencionais e não intencionais – mas que permitem um início e um fim, mesmo que parcial.

A viabilidade deste estudo só é possível ao se definir um objeto e as maneiras de se olhar para este objeto, permitindo fazer reflexões sobre ele. Dessa forma, o objeto em questão é a cidade de Anápolis e o olhar é o seu processo de refuncionalização pela lente dos planos diretores, processo este que será desenvolvido nas primeiras seções desta pesquisa. Essa pesquisa parte do exercício do desdobrar empírico das categorias miltonianas – *processos, estruturas, formas e funções* – aplicadas ao contexto anapolino, de unir e aproximar a teoria à prática para o estudo espacial. Ainda, uma vez que o espaço é uma totalidade, faz-se necessário

utilizar instrumentos para possibilitar sua análise, que se dá por frações do espaço, por elementos (homens, instituições, firmas, meio ecológico e infraestruturas) e suas interações.

Processos, formas, funções e estruturas são categorias do espaço que permitem observar as interações de pessoas e objetos em um dado local em um período de tempo. Tratar da refuncionalização em um determinado lugar é tratar dessas interações.

Em um primeiro momento, a definição de um objeto e da abordagem por meio do estudo das categorias espaciais e frações do espaço pode se assemelhar à ideia do método fragmentado. Porém, é importante esclarecer que essas categorias são relacionais e não são explicadas por si só, a soma de cada categoria não resulta no espaço totalidade exatamente pelo caráter interacional e multidimensional das categorias.

Ainda, sobre cada categoria, *processo* remete à ação contínua, *estrutura* à inter-relação de partes com o todo, *forma* remete ao arranjo de objetos e *função* à atividade esperada de determinada forma. Isso significa dizer que a base desse conjunto é a organização social e sua ação. A maneira com que pessoas, por meio de técnicas, usam e transformam objetos em um determinado local em determinado momento evidencia que uma coisa não existe isoladamente da outra, da mesma forma que processos, formas, estruturas e funções são parte de um mesmo todo, de um sistema.

Os diferentes usos do território e as características da produção de um dado local são resultado das interações dos elementos desse sistema, conformando divisões territoriais de trabalho. A hierarquia dos lugares é fruto da divisão territorial do trabalho que, pautada na técnica, redefine a cada momento a ação das pessoas, das firmas e das instituições. Isso quer dizer que constantes transformações nas organizações sociais colaboram com o uso de novas técnicas, com a redefinição de hierarquias e com a adequação do território às novas imposições.

Por esse aspecto, o processo de urbanização brasileiro é introduzido por meio de características espaciais, como o surgimento de cidades pelos ciclos econômicos – as cidades do ouro, da borracha, do algodão, da soja –, o desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional e o início da conexão das cidades com a conformação de redes urbanas. O processo de urbanização também é explorado por meio do planejamento urbano, ou seja, dos conflitos, relações de poder entre diferentes atores e das ações principalmente de governo que colaboraram com as transformações do território nacional.

Falar de usos do território é falar de relações de poder. A hierarquia dos lugares, a dinâmica das redes urbanas, do papel de mediação de cidades, a qualificação da mão de obra, a disponibilidade de determinados objetos, o papel das elites, do Estado e do planejamento são características que evidenciam o potencial político da categoria espaço.

Esse caráter político se dá a partir da apropriação e modificação da natureza pela sociedade, tendo as políticas públicas um papel relevante nesse aspecto. O olhar da refuncionalização pela lente dos planos diretores tem a intenção de explorar como essas políticas direcionam, indicam, inibem ou modificam os usos do território e quem elas beneficiam. Entende-se que o objeto plano diretor não é por si só capaz de explicar e definir o panorama da refuncionalização de um determinado local, ele é a captura de determinada realidade e fruto de disputas de poder, por isso a necessidade de explorar também a trajetória histórica, relações de poder, atores e conflitos que têm o plano diretor como um dos seus instrumentos de ação.

A produção do espaço se dá pelo uso do território pelos agentes e as relações de poder entre esses agentes revela a dinâmica do espaço geográfico. Nesse cenário, as políticas públicas são instrumentos para os usos e usuários do território, frutos de jogos políticos, disputas de poder e conflitos entre diferentes agentes.

Políticas públicas estão inseridas em um contexto de tomada de decisões e planejamento, geralmente com o Estado como figura central. Inicialmente, entendia-se que a tarefa de elaboração de políticas públicas era exclusivamente do Estado – como pode ser observado nos dois primeiros planos diretores anapolinos –, porém, essa ideia foi sendo alterada na medida que diferentes atores passam a ser reconhecidos. Ao longo dos anos, a ideia de planejamento foi aos poucos sendo introduzida, visando melhor organização e disciplinamento de ações. Ao planejamento urbano foi imbuída a ideia de organização de atividades que determinaria o avanço e qualidade da vida social e econômica, aos poucos esse argumento foi reforçado pela ideologia racionalista e cientificista, criando a imagem de planejamento imparcial e apolítico – e, portanto, livre de conflitos.

Essa ideia de planejamento foi preponderante nos anos 1960 e 1970 no Brasil, tendo relações diretas no conteúdo das políticas públicas, especialmente dos planos diretores, e na visão do território inerte e palco das ações da sociedade. Aos poucos essa ideia de planejamento foi se transformando, passando a ser vista, menos como uma ciência objetiva e mais como fruto de fatores sociais, discursos e intencionalidades.

No Brasil, a introdução da ideia de planejamento permitiu a dominação e manutenção das elites no poder, principalmente pela exploração da ideologia racionalista e cientificista. A figura do *plano diretor* se insere nesse contexto e as mudanças na sua aplicação ao longo dos anos evidenciam como ele foi explorado por atores e agentes hegemônicos, visando defender e legitimar seus interesses. A década de 1980 no Brasil representou um período de intensas transformações políticas, sociais e econômicas. O governo militar está no poder, os direitos da sociedade são constrangidos, o país enfrenta uma grande crise econômica, movimentos sociais começam a questionar as grandes desigualdades e esse contexto vem confrontar uma maneira de se pensar e fazer políticas públicas, que culmina, em 1988 na promulgação da nova Constituição Federal.

Esse marco legal – e posteriormente a instituição do Estatuto da Cidade – transformou a política urbana e a figura do plano diretor. O entendimento de que o planejamento é intencional, que as políticas públicas são resultado de jogos de poder pela ação de inúmeros atores, traz em cena a ideia de plano diretor *participativo*. Os novos marcos legais da política urbana reconhecem a multiatorialidade e a desigualdade entre os agentes e introduzem mecanismos que permitem a permeabilidade de agentes não hegemônicos.

Essa mudança possibilitou mudanças nas agendas políticas, uma vez que inúmeros agentes passam a ser visibilizados e colocar suas demandas, além de novos saberes que passam a compartilhar lugar com o conhecimento científico no âmbito das políticas públicas.

Por esse papel das políticas públicas para os usos e usuários do território que essa pesquisa foi desenvolvida com foco na refuncionalização, por se tratar de uma característica que tem relação central com as disputas de poder entre agentes hegemônicos. Ainda, explorar a refuncionalização pela lente dos planos diretores tem por objetivo analisar o jogo político expresso ou não nessas políticas, o poder e influência exercida por determinados agentes que beneficiam determinadas funções, ou ainda pressões e imposições externas ao contexto da cidade que colaboraram com o processo de tomada de decisões.

Dessa forma, a estrutura desta pesquisa se encontra dividida em duas seções, na primeira são definidas as bases teóricas que norteiam o estudo de Anápolis, bases estas já apresentadas nesta introdução. Na segunda Parte é apresentada a narrativa histórica e desenvolvida a análise do processo de refuncionalização em Anápolis pela lente dos planos diretores.

Processo, estrutura, função e forma são explorados a partir da narrativa histórica da cidade de Anápolis, de marcos no contexto nacional e internacional que tiveram relação com mudanças

na escala local. A narrativa histórica é dividida em sete períodos, desde o estabelecimento do povoado até o ano de 2018. Em seguida cada plano diretor é estudado. Para a execução desta etapa, foi utilizado o corpo da lei de cada plano diretor disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Anápolis. Foi diretriz da pesquisa utilizar a forma final dos planos diretores, uma vez que a versão final que é a utilizada, aplicada e que chega ao conhecimento de todos os agentes e atores. É o resultado da captura da realidade local e que vai ser utilizado pela Prefeitura, pelo setor privado e pela população.

A cidade de Anápolis conta com cinco planos diretores elaborados em 1969, 1985, 1992, 2006 e 2016. Cada plano é estudado buscando compreender as intencionalidades, ideologias, as ações, as estratégias, os beneficiários e o contexto que direcionou a mudanças na cidade. Ou seja, de que maneira processos, estruturas, formas alteraram funções e o contrário também. É possível explorar no Anexo VIII a síntese e estrutura da pesquisa por meio dos slides de apresentação.

Por fim, é importante deixar registrado que essa pesquisa buscou evidenciar os inúmeros fatores que colaboram para o uso do território e para a apropriação e modificação da natureza pela sociedade. O mapeamento desses fatores é complexo e nenhuma pesquisa será capaz de compreender o seu universo uma vez que eles são parte do espaço totalidade. Logo, pesquisar significa fazer escolhas, escolhas sobre o que se deve focar, como se deve olhar para isso e também o que deve ser deixado de fora. Uma das contribuições que se buscou com essa pesquisa foi uma reflexão sobre a figura do plano diretor para além de Anápolis devido à importância histórica e política desse instrumento na transformação do território.

Além disso, pesquisar significa entender as limitações: de tempo, de conhecimento e de materiais. O acesso aos estudos dos planos diretores, aos mapas e anexos dos planos foi uma grande barreira para a elaboração dessa pesquisa, muitos desses materiais não foram encontrados em várias visitas à prefeitura, universidade e bibliotecas, o que evidencia também o descompromisso com a história local e sua relevância para o a compreensão do movimento da sociedade.

Porém, apesar do conteúdo desse material poder contribuir com a qualidade do estudo, a pesquisa não foi comprometida, uma vez que outras fontes foram exploradas: jornais locais, fotos históricas e registros da população e pesquisadores locais. Mas fica aqui uma nota da importância em se preservar e valorizar a história local, além de buscar sempre garantir transparência no processo de elaboração de políticas públicas e na memória desses processos.

PARTE I – EMBASAMENTO TEÓRICO

A temática urbana é bastante abrangente e permite ser observada e avaliada sob diferentes óticas e, segundo Rodrigo de Faria (2016), o campo do urbanismo e planejamento urbano está em constante construção e, portanto, essa noção de continuidade é fundamental. Diferentes interpretações são construídas a partir de cada nova investigação, o que permite o movimento da produção científica. Paul Feyerabend (1977) advoga uma ciência anárquica, especialmente pelo caráter social e político desta, confrontando a ideia da ciência verdadeira, representada pela ordem e lei. Para o autor, a história “é sempre de conteúdo mais rico, mais variada, mais multiforme, mais viva e sutil do que o melhor historiador e o melhor metodologista poderiam imaginar”, isso por que ela é repleta de acidentes e justaposições de eventos, além de ser resultado da “complexidade das mudanças humanas” e, portanto, de consequências imprevisíveis (FEYERABEND, 1977, p. 19).

Isso significa que nenhuma teoria estará em concordância com todos os fatos conhecidos de determinada temática. Para Paul Feyerabend, a ciência é composta de ideias, interpretações de fatos, conflitos entre fatos e erros, e esse caos pode ser visto como evidência de progresso científico. Confrontar a ciência que busca a verdade é, para o autor, defender a liberdade e o caráter complexo e mutável das questões humanas. Logo, esse é um estudo que parte da concepção dessa “complexidade das mudanças humanas” e das suas relações espaciais.

Uma vez que mais de oitenta¹ por cento da população brasileira se torna urbana, o objeto de estudo dessa pesquisa é a cidade. Spósito e Góes (2013) entendem que as transformações espaciais são resultado de diferentes dimensões da vida humana, e, portanto, respostas aos problemas urbanos devem partir da compreensão de uma complexa categoria que é o espaço geográfico. O percurso analítico defendido aqui foca na refuncionalização das cidades a partir dos processos, formas e estruturas espaciais, categorias metodológicas da teoria espacial miltoniana que permitem estudar frações do espaço.

1. Espaço e o método geográfico

Milton Santos discute a necessidade e relevância em definir o objeto da Geografia e, segundo o autor, esse objeto seria essencial para a atuação desta disciplina e de seus cientistas.

¹ Fonte: PNAD 2015 <
<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>

O autor defende o espaço como esse objeto e afirma que uma teoria espacial consistente só é válida caso explore a natureza do espaço (SANTOS, 2014).

Para o autor, o conceito de espaço é uma das mais frequentes fontes de dúvida dos estudiosos (SANTOS, 1985), portanto, deve ser explorado pela geografia. Santos entende que a definição de espaço “não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade mediatizadas pelo trabalho” (SANTOS, 2014, p. 30), e vai contra argumentos que definem espaço como resultado da interação entre homem e natureza bruta ou até uma amálgama sociedade-meio ambiente.

Santos defende que (SANTOS, 2014, p. 30, grifo nosso):

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a **sociedade em movimento**.

A negação às definições clássicas de espaço se dá por que o autor entende que o espaço é também um fator da evolução social e não somente uma condição (SANTOS, 1985). O espaço é formado pelo arranjo de objetos e também pela sociedade em movimento (SANTOS, 1985, p.2):

[...] o que dá vida a esses objetos, seu princípio ativo, isto é, todos os processos sociais representativos de uma sociedade em dado momento. Esses *processos*, resolvidos em *funções*, se realizam através de *formas*. Estas podem não ser originalmente geográficas mas terminam por adquirir uma expressão territorial.

[...]

Na verdade, sem as formas, a sociedade, através das funções e processos, não se realizaria.

Para Santos, espaço deve ser entendido como totalidade, porém, para melhor viabilidade dos estudos sugere diferentes categorias que conformam o método geográfico. Formas, funções, estruturas e processos são exemplos dessas categorias que compõem o método e permitem a compreensão da realidade geográfica.

Em Espaço e Método, Milton Santos (1985) elabora instrumentos para o entendimento e avaliação da realidade geográfica e ele parte da discussão dos elementos do espaço. O autor se apropria da definição de elemento como princípio óbvio, admitido por todos os homens e presente em todos os tempos e lugares e, ao trazer essa definição, argumenta que os elementos

que compõem o espaço são: os homens, as instituições, as firmas, o meio ecológico e as infraestruturas (SANTOS, 1985, p. 6). Esses elementos interagem, fazem trocas entre si e esse fenômeno aumenta com o desenvolvimento histórico, na medida em que os níveis da vida se tornam mais complexos (SANTOS, 1985, p. 7):

O estudo das interações entre os diversos elementos do espaço é um dado fundamental da análise. Na medida em que *função é ação*, a interação supõe interdependência funcional entre os elementos.

Uma constância na exploração dos elementos do espaço é a ideia de tempo. O desenvolvimento histórico é essencial para as mudanças nas relações entre os elementos, uma vez que “ao longo da história, toda e qualquer variável se acha em evolução constante” (SANTOS, 1985, p. 9). Ou seja, Santos defende que os elementos do espaço são variáveis e que também mudam de valor conforme o movimento da História.

Para o autor, “o contexto leva em conta o movimento do todo” (SANTOS, 1985, p. 12). Isso quer dizer que por meio do movimento do conjunto é que cada parte pode ser valorizada e analisada, portanto, é necessária uma clara classificação sistemática para visualizar as relações sociais e também as relações espaciais. Outra variável de grande importância são as técnicas, as quais Santos entende que não se fazem igualmente nos variados lugares (SANTOS, 1985, p. 12-13):

[...] cada lugar é marcado por uma combinação técnica diferente e por uma combinação diferente dos componentes do capital [...]. Como resultado, cada lugar é uma combinação de diferentes modos de produção particularmente ou modos de produção concretos [...]. Isso resulta do fato de que cada lugar é uma combinação de técnicas qualitativamente diferentes, individualmente dotadas de um tempo específico.

Ainda segundo o autor, as variáveis estão conectadas por uma organização, que é um conjunto de normas que dirigem as relações entre as variáveis (SANTOS, 1985, p. 13):

A organização existe, exatamente, para prolongar a vigência de uma dada função, de maneira a lhe atribuir uma continuidade e regularidade que sejam favoráveis aos detentores do controle da organização. Isso se dá através de diversos instrumentos de efeito compensatório que, em face da evolução própria dos conjuntos locais de variáveis, exercem um papel de regulador, de modo a privilegiar um certo número de agentes sociais

Esse trecho aponta o caráter político da relação entre os elementos do espaço, evidenciando complexas conexões que vão além dos elementos, também entre as qualidades e atributos, conformando um “Verdadeiro Sistema”, o qual é “comandado pelo modo de produção dominante nas suas manifestações à escala do espaço em questão” (SANTOS, 1985, p. 14). Esse sistema conforma um mosaico de elementos ao longo do tempo, e esse argumento é utilizado por Santos (1985) para introduzir a dimensão temporal. Para Santos (1985, p. 24) “explicações geográficas podem ser alcançadas através de um enfoque espaço-temporal”, uma vez que um dado momento revela características de funcionamento do sistema dominante.

O autor utiliza esse argumento para explicitar as consequências da modernização e especialização, principalmente a criação de lugares privilegiados e polarizadores, evidenciando possibilidades de dominação a partir da localidade. Porém, antes de iniciar a discussão das relações de poder no âmbito da localidade, é necessário explorar as categorias que constituem o espaço e permitem fragmentar sua totalidade para uma análise sistemática.

Ainda segundo Santos (1985, p. 49), o espaço é um produto social fruto de um constante processo de transformação, este impõe sua própria realidade de maneira que não é possível a sociedade operar fora dele. Isso quer dizer que o estudo do espaço perpassa a apreensão de suas relações com a sociedade, uma vez que:

[...] é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a nossa compreensão da produção do espaço.

Para o autor, as mudanças da sociedade fazem com que formas ou objetos geográficos assumam novas funções e a totalidade dessas mudanças cria novas organizações sociais. A imposição de ritmo da produção ao longo dos períodos históricos – os quais o autor entende como história da produção ou da divisão do trabalho – também colabora com a transformação da organização social, evidenciando a íntima relação entre sociedade, espaço e produção. Santos (1985, p. 49) entende que, uma vez que o espaço resulta da produção, “a sociedade só pode ser definida através do espaço”. Sob esse ângulo, a existência de geografias desiguais no mundo é fruto de estruturas específicas com demandas específicas de funções e formas, o que leva à formação de determinadas configurações.

Isso significa dizer que o estudo da realidade geográfica deve compreender essas relações, e especialmente o caráter social e em movimento do espaço. Para tal, Santos apresenta quatro

categorias que, conjuntamente, permitem uma visão mais próxima da totalidade do espaço, que são: forma, função, estrutura e processo. Segundo a definição do autor (SANTOS, 1985, p. 50):

Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante do tempo. *Função*, de acordo com o *Dicionário Webster*, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. *Estrutura* implica a inter-relação de todas as partes de um todo; o modo de organização ou construção. *Processo* pode ser definido como uma ação contínua, desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança

Para Santos, é impossível analisar uma dada área pela ótica de somente uma das categorias, uma vez que elas são parte da totalidade e estão intimamente relacionadas e interagindo entre si. E é o estudo dessas interações que torna possível explicar a estruturação do espaço social, como a sociedade é organizada pelos homens ou como o uso e concepção do espaço pelo homem sofre mudanças ao longo do tempo histórico (SANTOS, 1985, p. 53).

Além disso, Santos afirma que é a sociedade que confere valor social a uma forma e só dessa maneira esta se torna relevante, ou seja, a sociedade estabelece valor aos objetos geográficos e esses valores “variam segundo a estrutura sócio-econômica específica dessa sociedade” (SANTOS, 1985, p. 54). A forma é responsável pela execução de certa função em um dado período, o que quer dizer que as mudanças nas funções estão diretamente relacionadas à atribuição pela sociedade de novos valores às formas. Santos (1985, p. 54) aponta ainda que:

[...] o tempo (processo) é uma propriedade fundamental na relação entre forma, função e estrutura, pois é ele que indica o movimento do passado ao presente. Cada forma sobre a paisagem é criada como resposta a certas necessidades ou funções do presente.

Essa fala revela como as formas compõem camadas de tempos passados e são parte de um sistema que serve às estruturas e funções atuais, evidenciando que as formas são criadas e utilizadas para executar a função a qual lhe foi designada. As rugosidades são essas camadas de formas remanescentes de períodos anteriores e devem ser observadas “quando uma sociedade procura impor novas funções” (SANTOS, 1985, p. 55). A refuncionalização é aqui entendida como mudança das funções de uma dada localidade devido a transformações espaciais, observada a partir das mudanças nas formas, por um conjunto de ações ao longo do tempo.

É importante apontar que as mudanças espaciais são fruto das constantes interações de elementos e categorias, enaltecendo que o espaço “não é nem uma coisa nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas” (SANTOS, 2014, p. 30). Portanto, o estudo da realidade geográfica necessita compreender e articular cada categoria uma vez que (SANTOS, 1985, p. 57-58):

O movimento da totalidade social acarreta mudanças no equilíbrio entre as diferentes instâncias ou componentes da sociedade, modificando os processos, exigindo novas funções e atribuindo diferentes valores às formas geográficas. O espaço responde às alterações na sociedade por meio de sua própria alteração

A construção do método de análise dessa pesquisa parte dessa ideia associativa e de interação das categorias forma, função, estrutura e processo, afim de compreender as transformações espaciais ocorridas em Anápolis com foco em sua refuncionalização.

2. Produção e as mudanças nos usos do território

A interação entre os sistemas de ações e sistemas de objetos ao longo do tempo permite observar a maneira que o território é usado. Além disso, a evolução da técnica também se mostra como uma variável relevante dessas interações dos elementos do espaço. Segundo Santos (1985, p. 12) a evolução da técnica:

Não se faz igualmente nos diversos lugares: cada lugar é marcado por uma combinação de técnica diferente e por uma combinação diferente dos componentes do capital [...]. Como resultado, cada lugar é uma combinação de diferentes modos de produção particularmente ou modos de produção concretos.

A técnica, segundo Santos e Silveira (2003, p.21) autoriza em cada momento histórico uma determinada forma e distribuição do trabalho, e “a divisão territorial do trabalho cria uma hierarquia de lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições”.

Além disso, Santos (1985) entende que as variáveis ou elementos do espaço estão conectados por uma organização que se define por um conjunto de normas que administram as relações dessas variáveis, dentro e fora de um determinado lugar. Essa organização é responsável pela continuidade e prolongamento das funções de um lugar e tem objetivo de favorecer um certo número de agentes sociais. Ainda, as diferentes relações entre os elementos do espaço formam um verdadeiro sistema e, segundo Santos, esse sistema é comandado por um

modo de produção dominante em determinado tempo. É por isso que o autor defende que não é possível fazer uma interpretação de sistemas locais observando apenas a escala local (SANTOS, 1985, p. 22-23):

O espaço é o resultado da geografização de um conjunto de variáveis, e sua interação localizada, e não dos efeitos de uma variável isolada. Sozinha, uma variável é inteiramente carente de significado, como o é fora do sistema ao qual pertence.

Em cada período o sistema espacial impõe suas modernizações características e isso ocorre, primeiramente, naqueles espaços que melhor respondem às necessidades de crescimento ou funcionamento do sistema. Essas modernizações sempre são acompanhadas de uma especialização de funções, conformando uma hierarquia funcional dos lugares (SANTOS, 1985). A consequência desse processo, que gera o efeito de especialização, é a polarização centro-periferia e a dominação dos lugares.

Em se tratando de especializações, Milton Santos defende que o espaço se torna conhecido graças à ciência e à tecnologia e esse conhecimento se torna um pré-requisito para a instalação das atividades produtivas. Com a mundialização da economia, as condições de circulação e distribuição se tornam cada vez mais dependentes de uma escala maior, que ultrapassa a localidade e as formas técnico-científicas reorganizam o espaço segundo às novas exigências do capital. Para Santos e Silveira (2003, p. 21) “o meio técnico-científico-informacional é a expressão geográfica da globalização”.

Uma vez que o espaço é o *locus* da produção, essas condições modificam o território que deve ser adequado aos novos usos e a produtividade do local vai depender dessa adequação. É a partir dessa ótica que as diversas frações do território estão sempre mudando de valor. A dinâmica da refuncionalização está inserida nessa lógica de adequação do território às imposições da produção.

Ainda sobre esse aspecto, Santos defende que a fase técnico-científica evidencia a fragilidade do conceito de região, uma vez que a acumulação é regida por um novo ritmo e a lógica de localização se torna mais complexa. A divisão internacional do trabalho dita as novas normas da produção e isso culmina na divisão interna de trabalho dos países de periferia, aos moldes e condições dos países do centro. Dessa forma, Santos e Silveira entendem que (2003, p. 31):

Relacionadas com a demanda do exterior, formam-se zonas econômicas e criam-se verdadeiras famílias e gerações de cidades, testemunhando uma sucessão de divisões territoriais do trabalho fundadas em graus diversos de tecnificação.

Sobre essa conformação de cidades conectadas por divisões territoriais do trabalho específicas, os autores definem que a urbanização do território brasileiro se configura, num primeiro momento, como um arquipélago mecanizado, ou seja, um “conjunto de manchas ou pontos do território onde se realiza uma produção mecanizada (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 31). A conformação da rede urbana brasileira parte dessa ideia de arquipélago, diretamente ligada aos circuitos produtivos em dado período, na medida em que um novo circuito produtivo era introduzido, um novo conjunto de cidades se desenvolvia. Somente com a extensão das ferrovias e implantação das rodovias que esses pontos de cidades foram sendo conectados, criando as bases para a integração do território.

Nesse contexto, o progresso da ciência e da técnica e o aumento da circulação de informações gera novas condições para ampliar a especialização do trabalho nos lugares, dessa forma, “cada ponto do território modernizado é chamado a oferecer aptidões específicas à produção” (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 105). A competitividade é uma característica desse processo, uma vez que os “compartimentos mais ativos são aqueles mais aptos aos produtos exigidos pelo chamado mercado mundial” (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 105). Essa afirmativa permite observar como relações de poder podem emergir dessa qualificação dos lugares, de modo a se mostrarem atraentes no novo cenário produtivo.

Sobre as relações de poder que transformam o território, Mark Gottdiener (1997, p. 16) defende que a organização social tem um papel chave, uma vez que pode “produzir e manter (ou reproduzir) [...] padrões do uso da terra”. O autor explora esse argumento a partir do movimento considerado por muitos autores como suburbano das cidades norte americanas na década de 1960 e 1970. Gottdiener discorda desse processo de suburbanização e defende que aquele era um movimento urbano por natureza, fruto de um novo processo de desconcentração das grandes metrópoles que caminhava para “áreas metropolitanas polinucleadas, fora da cidade central” (GOTTDIENER, 1991, p. 15), para o autor, o processo de polinucleação das metrópoles é um exemplo de como o lugar é transformado para cumprir necessidades da vida urbana.

O autor dá continuidade ao argumento defendendo que as transformações urbanas dependem muito mais das forças sociais e “está vinculado menos às relações horizontais de

integração espacial [...] e mais às ligações hierarquicamente estruturadas a processos de sistema global, como a acumulação de capital e a nova divisão internacional do trabalho” (GOTTDIENER, 1997, p. 17). Ou seja, segundo o autor, os “espaços de assentamento são integrados por meio de ações de forças sistêmicas” (GOTTDIENER, 1997, p. 17) que residem nos modos de organização social. Para Gottdiener, os padrões espaciais mudam por que a estrutura social muda. A afirmativa de que as mudanças sociais, frutos de relações hierarquicamente estruturadas, têm relação direta com as mudanças nos usos do território vai de encontro com o argumento de Santos (1994) e Santos e Silveira (2003).

Em se tratando dessas relações hierarquicamente estruturadas, Gomes et al. (2013) discutem o potencial político da categoria território usado, segundo o pensamento miltoniano, na análise de políticas públicas. Os autores retomam o pensamento de Milton Santos e definem (GOMES et al., 2013, p. 66):

[...] espaço geográfico é uma categoria histórica e permanente, que se (re)produz à medida que a sociedade se apropria da natureza, modificando-a. Essa apropriação é dada pelo uso do território.

Discutir o espaço é discutir os usos do território e esse é o principal argumento dos autores para justificar o uso da categoria espaço para a análise de políticas públicas (GOMES et al., 2013, p. 66-67):

O pressuposto é que essas políticas, mais do que implementadas no território, acabam por indicar, direcionar ou redirecionar os usos do território. Assim, é necessário evidenciar o potencial político intrínseco à categoria ‘território usado’ [...]

Uma vez que é o uso do território pelos agentes (todos eles) que produz espaço, são as relações sociais quem transformam o território, argumento que vai também de encontro com a afirmativa de Gottdiener. Essas relações são constituídas de horizontalidades e verticalidades, porém, os agentes hegemônicos têm maior mobilidade, “tendo condições de usar o território em vários lugares” (GOMES et al., 2013, p. 75).

Para os autores, as relações de poder entre os agentes que usam o território – que pode ser de maneira conflitante ou complementar – evidencia a dinâmica do espaço geográfico. Essas relações de poder são desiguais e modificam o território de maneira diversa, sendo a formulação de políticas públicas um exemplo de ferramentas para os usos e usuários do território. Dessa forma, os autores defendem que esse entendimento das relações de poder entre diferentes agentes que usam o território é fundamental para a formulação de políticas públicas e, além

disso, essa construção teórica aponta a importância de se analisar políticas públicas não somente no seu conteúdo formal, mas especialmente em relação ao jogo político em que ela se insere.

3. Ação Pública e Planejamento Urbano

É importante se observar o campo de políticas públicas a partir desse jogo político que Gomes et al. (2013) se referem. As intencionalidades e relações conflitantes não só do processo de elaboração de uma política pública, como também de seu processo de aplicação, avaliação e monitoramento revelam a chamada “complexidade das mudanças humanas” a qual Paul Feyerabend (1977) defende. Os acidentes, justaposições, interpretações de fatos, conflitos entre essas interpretações, além das intencionalidades e jogos de poder são parte do escopo das políticas públicas, por isso Gomes et al. (2013) defendem que a análise destas deve ir além do seu conteúdo formal e explorar o contexto que elas se inserem.

O campo de políticas públicas tem origem em dois lugares: Europa e Estados Unidos. Na Europa, ele surge como desdobramento de trabalhos que tentam explicar o papel do Estado e do governo, principal elaborador de políticas públicas (SOUZA, 2006). Já nos Estados Unidos, a abordagem surge na academia, sem passar por essa base teórica do papel do Estado como ocorreu na Europa, focando em estudo sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Celina Souza (2006) afirma que o pressuposto analítico que regia os estudos desse campo era pautado na ideia de que o que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado cientificamente e pode ser analisado por pesquisadores independentes. E, sob esse ângulo, três caminhos de estudo poderiam ser escolhidos: estudo das instituições, o foco nas organizações locais e as políticas públicas como caminho para entender como e porque os governos agiam de determinada maneira.

São quatro os principais autores do campo de políticas públicas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell nos anos 1930, com objetivo de conciliar estudos acadêmicos e científicos com a produção dos governos, introduz a análise de política pública (*policy analysis*). Simon em 1957 introduz o conceito de racionalidade limitada dos chamados *policy makers*, defendendo que o conhecimento racional poderia minimizar a racionalidade limitada dos *policy makers*. Essa racionalidade seria explorada com a criação de estruturas – conjunto de regras – que moldassem o comportamento dos atores. Lindblom questiona o racionalismo dos dois primeiros autores e explora diferentes variáveis tanto para a formulação quanto análise de políticas públicas que vão além da racionalidade, como interesses e intencionalidades. Por

fim, Easton define política pública como um sistema, relação do conjunto “formulação, resultados e ambiente”, e essas influências têm relação direta com seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006).

Mesmo com o esforço desses autores em definir políticas públicas, não existe um consenso. Em geral a definição paira sobre a análise das ações do governo sobre questões públicas e os efeitos que influenciam a vida dos cidadãos. Para Souza (2006, p. 24) a definição mais conhecida é a de Laswell que implica responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz.

As principais críticas que se fazem à essas definições giram em torno do foco na ação dos governos, minimizando o aspecto conflituoso e as relações e influências entre governos e outras instituições ou grupos sociais. Souza (2006, p. 25) entende que este é um campo multidisciplinar e que, uma vez que essas políticas “repercutem na economia e sociedades”, a “teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

É de acordo com essa afirmativa que Lascoumes e Le Gales (2012, p. 31-32) defendem que:

Mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos.

Com essa fala, os autores argumentam que o modelo clássico das políticas que centraliza a ação nas mãos do Estado está ultrapassado, não só pela forte atuação de instituições locais e grupos sociais, como também influências que ultrapassam o território nacional. É nesse contexto que os autores sugerem o abandono da expressão *política pública* e uso da noção de *ação pública*, uma vez que esta abrange o conjunto de interações da sociedade e revela que “o Estado não tem mais o domínio de um jogo que se tornou essencialmente coletivo” (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p. 33).

Esses autores entendem que a sociologia da ação pública é também sociologia política e que (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p. 39):

[...] se interessa pela articulação das regulações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores, sobretudo dos servidores públicos, dos governos e dos governantes.

Ainda, acreditam que (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p. 39-40):

A maior parte das obras contemporâneas sobre a ação pública enfatiza não apenas as ações dos atores, suas interações e o sentido que lhes atribui, mas também as instituições, as normas, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações.

Esse contexto complexo que insere vários atores na cena política evidencia que o Estado não detém a exclusividade da elaboração, avaliação e monitoramento de políticas públicas. Porém, essa perspectiva é recente, segundo Lascoumes e Le Gales (2012) a análise de políticas públicas construída segundo a ótica da ciência política confere ao Estado e governantes papel preponderante na organização da sociedade. Durante a década de 1970, a visão do Estado era voltada às instituições políticas, racionais e hierárquicas. Os autores entendem que era um processo de decisões *top down* (de cima para baixo), evidenciando a centralidade das decisões nas mãos do Estado, sendo este o principal defensor do bem comum.

Posteriormente, essa perspectiva foi se alterando, especialmente a partir de estudos sobre as interações ente indivíduos e os conflitos envolvidos no espectro das políticas públicas. Esses estudos apontaram como diferentes grupos de interesse podem se tornar “poderosos atores nas transformações das políticas públicas e na contestação da ordem política” (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p. 48). Esse contexto privilegia decisões *bottom up* (de baixo para cima) a partir das interações de atores individuais e coletivos, e, segundo os autores, estes são “sistemas sociais autônomos que definem progressivamente suas próprias regras de ação” (LASCOUMES E LE GALES, 2012, p. 49).

Quebrar o paradigma do Estado homogêneo, imparcial e defensor do bem comum que responde a problemas da sociedade com políticas públicas racionais, permitiu observar que este é um campo de grandes conflitos, intencionalidades e jogos de poder. Em se tratando do objeto de estudo – a cidade –, o planejamento urbano se mostra um importante variável desse universo da ação pública.

Ideais de cidades e de estruturas sociais podem ser observados ao longo da história, porém, a profissionalização, a teorização e a inserção do planejamento formal como uma atividade de governança é recente (GREGORY et al., 2009, p 782). Para Peter Hall (2002, p. 3), planejamento é uma atividade que objetiva ordenar uma sequência de ações para atingir determinados fins. O autor defende que a atividade de planejamento faz uso de técnicas escritas que são embasadas por estatísticas, representações matemáticas e diagramas que definem um

plano. Ainda segundo Hall (2002, p. 3), o planejamento urbano é uma das categorias da atividade de planejar e o grande diferencial é o componente espacial ou geográfico. Para ele o objetivo geral desse tipo de atividade é prover à organização espacial das atividades uma melhor distribuição, uma vez que elas se desenvolveriam naturalmente sem o planejamento.

Segundo o Dicionário de Geografia Humana (GREGORY et al., 2009, p. 782) planejamento urbano tem a função de guiar e regular o uso do solo por meio do desenho urbano e também por meio de leis e políticas específicas e, geralmente, essa é uma atividade direcionada pelos governos. Para Gregory et al. (2009) a atividade formal de planejamento urbano é resultado das preocupações sociais e políticas sobre saúde pública, crime e pobreza que acometiam as cidades do século XIX. Os autores apontam ainda o papel dos ideais utópicos dos modernistas que creditavam à ciência e razão técnica a solução dos problemas urbanos.

Taylor (1998) traça um panorama do processo de formalização do planejamento urbano no Reino Unido a partir de 1945 e evidencia o papel das utopias nesse contexto. Para o autor, no período de 1945 até o final do século XX, a atividade de planejamento urbano no Reino Unido é marcada por dois momentos, o primeiro pautado nos ideais utópicos, na ideia de planejamento *físico* em clara distinção de planejamento *social* e *econômico*. Para o autor, acreditava-se, nesse período de pós-guerra, que o planejamento físico poderia determinar o avanço e a qualidade da vida social e econômica pela “localização, posicionamento, disposição e layout físico dos edifícios e vias” (TAYLOR, 1998, p. 7, tradução nossa).

Ainda, a crença de que o planejamento urbano era primeiramente uma atividade técnica e física foi um dos principais motivos que levou a aceitação popular da atividade como apolítica. No período do pós-guerra, o planejamento era entendido como uma extensão da arquitetura (um tipo de arquitetura em grande escala), tanto que os principais profissionais (e teóricos) eram arquitetos. Taylor argumenta também que, uma vez que o planejamento urbano era visto, essencialmente, como físico, era evidente o entendimento que o principal objetivo era a produção de planos. Para ele, “planos eram vistos como modelos para a futura forma das cidades. [...] Da mesma forma que edifícios podem, em princípio, ser construídos a partir dos desenhos finais do arquiteto, também as cidades poderiam ser desenvolvidas em referência a esses grandes planos” (TAYLOR, 1998, p. 14, tradução nossa).

Para Taylor, é no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 que as primeiras críticas a esse modelo de planejar cidades emergem. O descolamento do planejamento físico do social e econômico construiu cidades materialmente melhores (dentro do que os planejadores julgavam

por melhores), essencialmente por que se acreditava que o plano determinaria a qualidade da vida social (TAYLOR, 1998, p. 42).

As principais críticas aos princípios do bom planejamento dos anos 1940 assentavam-se na falta de entendimento do fenômeno social pelos planejadores: “foi alegado que as ideias por trás do planejamento de cidades mostraram a falta de entendimento de como cidades realmente funcionavam e, como resultado, planejadores (e planejamento) arriscavam destruir a riqueza e vitalidade das cidades e da vida urbana” (TAYLOR, 1998, p. 45, tradução nossa).

A ideia de que os planejadores falharam em promover um entendimento empírico da realidade serviu de base para o início do segundo período defendido por Taylor, o que era pautado na teoria dos sistemas e do processo racional. Em ambas as teorias, a atividade de planejar cidades era derivada de um processo racional de tomada de decisões. Uma vez que as cidades são sistemas complexos, era necessário se fazer de métodos para desvendar como elas funcionavam. Um novo tipo de planejador era necessário, treinado para entender que aspectos sociais e econômicos também são parte da transformação das cidades, e também planos mais flexíveis eram necessários para responder a cidades cada vez mais complexas (TAYLOR, 1998).

Para o autor, a grande diferença dos dois períodos é que no primeiro, o planejamento era visto como arte e, a partir de 1960, primeiramente como uma ciência (TAYLOR, 1998, p. 73). É interessante notar na narrativa de Taylor, como as transformações políticas e econômicas acompanharam momentos de crise e questionamento dos modelos de planejamento. Por exemplo, a política do *New Right*² significou uma grande barreira para a atuação dos planejadores e do planejamento sob a alçada do poder público. Para Taylor, nesse período, “os interesses de pesquisa foram naturalmente direcionados à questão se a estratégia de mercado estava se provando mais efetiva que o setor público em solucionar problemas que eram, tradicionalmente, preocupação do planejamento urbano” (TAYLOR, 1998, p. 146). Em suma, as novas pesquisas sobre planejamento se viraram para o entendimento que a chave para a solução de problemas urbanos estava em renovação e desenvolvimento econômico.

Para Taylor (1998, p. 147, tradução nossa):

² Ideologia política que resgata as ideias liberais tradicionais ou clássicas. Na Grã-Bretanha essas ideias foram expressas pelos partidos de direita, marcados em 1979 pela eleição do partido conservador liderado por Margaret Thatcher.

Nenhuma dessas teorias estava preocupada com questões gerais como ‘a natureza do planejamento’, preferencialmente estava focada em problemas específicos da decadência urbana e regeneração com objetivo de desenvolver melhor entendimento tanto da natureza dos problemas quanto da efetividade das políticas existentes ou futuramente possíveis.

A ideologia liberal do *New Right* transformou o contexto político apesar do Estado manter seu papel como principal figura do planejamento urbano. Nos anos 1980 e 1990 o aumento do desemprego e desigualdades nas cidades chamou a atenção sobre a retórica do *New Right*: “se indivíduos poderiam se sair melhor que outros por meio de competição, oportunidades iguais poderiam resultar em desigualdades como recompensas” (TAYLOR, 1998, p 148, tradução nossa). Porém, apesar desses enfrentamentos, algumas soluções para problemas urbanos ainda são creditadas à estratégia do livre-mercado.

Esse resumo do panorama histórico feito por Taylor permite evidenciar como as mudanças no planejamento urbano acompanharam as transformações sociais, econômicas e políticas. Isso revela o caráter político e temporal das teorias e práticas de planejamento. Sob esse aspecto, Phillip Allmendinger defende que toda teoria é parte de uma formação de discurso e que “teoria nas ciências sociais não está imune da influência do poder” (ALLMENDINGER, 2002, p. 2, tradução nossa).

A contextualização de Taylor, por exemplo, revela, ainda que em segundo plano, a relação que o poder teve nas teorias e práticas de planejamento urbano no Reino Unido. Allmendinger, ao falar de teoria de planejamento, inicia seu argumento defendendo que elas são políticas e temporais. Ele argumenta que as teorias de planejamento não são somente estudos de como as cidades funcionam, “também têm implicações significantes nos caminhos os quais o planejamento deverá trilhar para empoderar determinados grupos (planejadores) em relação a outros” (ALLMENDINGER, 2002, p. 2, tradução nossa).

A construção ideológica de planejamento pautado no processo racional de tomada de decisão, em métodos científicos e técnicos apolíticos é ainda hoje reforçada nas escolas e teorias de planejamento. E em relação a isso Allmendinger (2002, p. 17, tradução nossa) defende que:

Nós não deveríamos nos perguntar se um argumento em uma teoria é verdadeiro, mas ao contrário, deveríamos perguntar como, porque e para quem a verdade é atribuída aos argumentos em particular e não a outros argumentos. O poder é legitimado em nome da ‘verdade’ científica, a qual é valorada acima de outras formas de conhecimento porque ao discurso da ciência é garantido um status de

valor. Por isso a sociedade tem essa ‘vontade de verdade’, valorando a verdade científica, a qual mascara o poder.

Essa afirmativa vai de encontro com o argumento de Milton Santos de que o espaço não é palco das ações da sociedade, ele é indissociável da sociedade em movimento e do arranjo de objetos, ele é intencional, político e temporal. A atuação do planejamento urbano vai direcionar os usos do território e isso é resultado das disputas de poder entre os agentes.

É nessa lógica que Allmendinger defende que as variáveis disciplinares e históricas das relações de poder e suas influências nas teorias devem ser analisadas. Segundo o autor, quando uma teoria é escolhida em detrimento de outras, “menos tem a ver com a ciência objetiva e mais tem a ver com fatores sociais” (ALLMENDINGER, 2002, p. 9, tradução nossa), afinal, “todas [teorias] incluem algumas suposições e prescrições *a priori* de como o mundo opera ou deveria ser” (ALLMENDINGER, 2002, p.11, tradução nossa).

Allmendinger (2002) revisa as principais teorias de planejamento e oferece uma análise da relação do discurso por trás das verdades expressas nas teorias e afirma que: “a verdade é *socialmente* produzida: verdade deve ser entendida como um sistema de procedimentos ordenados para produção, regulação, distribuição, circulação e operação de afirmações” (ALLMENDINGER, 2002, p. 13, tradução nossa).

Dessa forma, as teorias são criadas, utilizadas (ou não) segundo as características das pessoas e dos lugares onde são empregadas. Para Allmendinger (2002, p. 17) “teoria pode ser vista como discurso e pode ser entendida como uma máscara para o poder e para as políticas”. Na teoria de planejamento ele se questiona até que ponto um plano é resultado de ideias e pensamentos de indivíduos (agentes) e até que ponto é resultado de quanto a sociedade (estrutura social) influencia esses indivíduos. Isso quer dizer que, no planejamento urbano, a relação entre agentes e estrutura social tem relevante importância uma vez que “o entendimento dos dois é essencial para uma apreciação do uso e limites da teoria” (ALLMENDINGER, 2002, p. 18, tradução nossa).

Ainda para o autor (ALLMENDINGER, 2002, p. 23, tradução nossa):

Toda teoria de ciências sociais deveria ser vista como mais ou menos normativa, isso é, não livre de valores. Teorias, tal qual a verdade, são socialmente criadas e podem ser vistas como discursos que ‘fazem sentido’ para a sociedade em determinado momento. Devido à sua natureza carregada de poder, teorias podem e têm um enorme poder político.

Isso significa que diferentes teorias de planejamento podem (e são) difundidas pelo mundo e são adaptadas e transformadas segundo as características sociais, políticas, culturais e econômicas locais. É correto afirmar que diferentes teorias de planejamento se tornaram mais ou menos populares tanto na academia quanto na prática em diferentes tempos e lugares, como por exemplo: “teoria de sistemas e teoria racional nos anos 1960, teoria Marxista nos anos 1970, teoria do *New Right* nos anos 1980, teorias colaborativa, pragmática e pós-moderna nos anos 1990” (ALLMENDINGER, 2002, p. 229, tradução nossa). Porém, para Allmendinger (2002, p. 230), não há um desenvolvimento linear das teorias e práticas de planejamento e sim uma situação bem mais complexa, uma vez que as teorias coexistem e se sobrepõem em vários níveis, além das influências e transformações naturais de cada local onde a teoria é interpretada e usada.

Ainda sobre o caráter político do planejamento urbano, a contextualização do processo de transformação das áreas metropolitanas polinucleadas de Gottdiener (1997) é retomada. Para o autor, a organização social, política e econômica caminha paralelamente com o desenvolvimento das cidades. Ele utiliza dois exemplos da construção de conjuntos habitacionais no período do pós-guerra para evidenciar como esse processo ocorre. Com o retorno dos militares após a Segunda Guerra Mundial, a demanda por habitações cresceu nos Estados Unidos e levou à criação e valorização de empreendimentos habitacionais, segundo o autor esse processo se deu de duas formas: pela criação de novos empreendimentos em áreas periféricas ou pelo reaproveitamento e transformação de uso em cidades já existentes. O Estado teve grande participação nesse processo conferindo empréstimos e outras facilidades para as construtoras.

Gottdiener (1997) aponta esse como o início de um processo que, com o censo de 1980, começa a ficar mais claro: “áreas mais afastadas, até então consideradas rurais, estavam crescendo a uma taxa mais alta do que a das comunidades situadas próximas aos centros metropolitanos”. Essas mudanças espaciais para o autor revelam que, contrário a muitos estudos sobre a suburbanização nos Estados Unidos, “esse não poderia ser considerado um novo estilo de vida não urbano” e sim um movimento urbano por natureza, fruto do movimento de desconcentração das metrópoles (GOTTDIENER, 1997, p. 14).

Sobre essas transformações espaciais ocorridas nos Estados Unidos, Gottdiener busca evidenciar como a organização social, política e econômica atua produzindo e reproduzindo diferentes padrões de usos da terra. O processo de polinucleação das metrópoles é um exemplo de como as áreas são rapidamente transformadas para se adequar às necessidades da vida

urbana, e, além disso, o autor aponta como as ideologias são vinculadas às ações do Estado e outros atores de forma a embasar as transformações urbanas.

Ainda segundo Gottdiener, essas transformações são decorrentes mais de forças sociais hierarquicamente estruturadas e processos do sistema global do que de relações horizontais. A integração dos espaços de assentamento se dá por ações de forças sistêmicas imbricadas nos modos de organização social.

O argumento de Gottdiener é importante para evidenciar o que Allmendinger diz sobre as teorias e práticas de planejamento estarem relacionadas à estrutura social e serem um mascaramento do poder. Nesse aspecto Gottdiener (1997, p 28) é taxativo ao dizer que “o planejamento urbano em *toda* sociedade é uma fachada para o poder”, para o autor, não existem formas corretas de planejar cidades, especialmente por que o planejamento é resultado de disputas de poder que serão efetivamente espacializadas nas cidades.

Compreender as transformações que a teoria da ação pública trouxe para o campo de políticas públicas, além de observar a maneira com que o planejamento urbano foi sendo explorado ideologicamente ao longo dos anos permite explorar a maneira com que o instrumento plano diretor foi sendo usado. O capítulo 8 dessa pesquisa, que trata da narrativa histórica anapolina, busca evidenciar os principais conflitos, acontecimentos, atores e suas interações que contribuem para a elaboração dos planos diretores da cidade.

Ainda, sobre essa ideia do mascaramento do poder por trás do planejamento urbano, Flávio Villaça (2015) traça o panorama do planejamento brasileiro que, segundo o autor, é pautado na omissão das intencionalidades.

4. Contexto brasileiro: Planejamento, Política Urbana e urbanização

Flávio Villaça (2015) estuda em diferentes períodos da história brasileira recente essa relação de disputas de poder, ideologias e intencionalidades por trás do planejamento urbano no Brasil. Villaça (2015, p. 183) entende ideologia “como o conjunto de ideias fundamentais desenvolvidas pela classe dominante visando facilitar a dominação, ocultando-a” e defende que o planejamento urbano no Brasil vem sendo usado como ideologia, “inclusive através de contínuas transformações de sua aparência”. Schmidt (1983) analisa a construção ideológica do planejamento na política brasileira e também entende que este é utilizado como instrumento das disputas de interesse. Para o autor (SCHMIDT, 1983, p. 85):

O planejamento no Brasil tem sido uma arena de graves conflitos, controvérsias e lutas políticas; e acima de tudo um recurso político importante a ser utilizado em momentos de crise hegemônica.

E é a partir da discussão ideológica que Villaça introduz três grandes períodos da atuação do planejamento urbano no Brasil – e também os conflitos e disputas de poder por trás deles –. O primeiro período, de 1875 a 1930, é baseado nos planos de melhoramento e embelezamento, o segundo, de 1930 a 1990, é caracterizado pelo planejamento de base científica, indispensável para o enfrentamento dos problemas urbanos, e o terceiro, que se inicia em 1990, é marcado pela reação ao segundo período. Nessa periodização, o autor argumenta que é necessário entender a produção e reprodução do planejamento urbano no Brasil enquanto ideologia, cristalizado no plano diretor.

Para o autor, as mudanças de nome, metodologia de elaboração e conteúdo dos planos revelam as estratégias de renovação ideológica das elites dominantes, com objetivo de manutenção do poder. Ainda, o autor entende que essas estratégias tinham objetivo de ocultar as reais intenções da ação concreta do Estado. Com isso Villaça apresenta o primeiro período do planejamento urbano brasileiro marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento (1875 até 1930), tendo as obras de remodelação do centro do Rio de Janeiro como principal exemplo. As estratégias por trás desse plano eram: a expulsão da população mais pobre da área central, a mudança de função dessa área valorizada atendendo aos anseios dos interesses especulativos, além de razões ideológicas das elites dominantes e da imagem do Rio de Janeiro como sede do poder político nacional (VILLAÇA, 2014). Esse é um período marcado por uma forte atuação da classe dominante que apresentava e debatia suas propostas e, independente dos ataques e rejeições, os planos eram efetivados.

Ainda sobre esse período, Nabil Bonduki (1998) avalia a expansão urbana sofrida principalmente por São Paulo, sem preparo para atender o grande contingente populacional que se instalava. Apesar desse crescimento, as iniciativas dos governos em enfrentar a questão urbana não eram consistentes, especialmente devido à onda liberalista, em que o Estado entendia que o mercado da construção civil era de responsabilidade da produção privada, sendo esta sua principal reguladora e provedora. Logo, o provimento de habitações, por exemplo, era entendido como produto rentável, beneficiando as elites desse mercado, e criando enormes desequilíbrios nas cidades em que a população mais pobre se amontoava em cortiços ou se esforçava para pagar aluguéis exorbitantes.

O fim desse período é marcado pelo plano de Pereira Passos para o Rio de Janeiro. O fortalecimento da classe operária tem um relevante papel na transformação ideológica do planejamento urbano, colocando em xeque os planos de embelezamento e forçando a adaptação do discurso hegemônico. Essa realidade anuncia um período “em que as obras de infraestrutura começam a ofuscar a importância das obras de embelezamento” (VILLAÇA, 2015, p.198). O novo discurso se nutre do “caos urbano” e da falta de planejamento e tem a missão de racionalmente organizar o território. Um exemplo desse novo discurso é o artigo do engenheiro Antônio Bezerra Baltar (1963) sobre a defesa da elaboração de planos diretores. Para o autor, os municípios brasileiros estavam “crescendo desordenadamente sem *nenhum* plano ou orientação” (BALTAR, 1963, p. 177, grifo nosso). O movimento populacional para as áreas urbanas era uma grande preocupação, uma vez que os serviços básicos não seriam capazes de suportar o superpovoamento e a única saída para os problemas urbanos seria o planejamento. Havia (BALTAR, 1963, p. 178):

[...] a necessidade inadiável da planificação nacional, isto é, de uma sistemática aplicada ao mecanismo sócio-político ao qual incumbem as decisões fundamentais de interesses coletivo.

[...]

A eficiência dessa planificação depende no mínimo de dois fatores igualmente importantes: do seu lastreamento numa interpretação correta do processo de desenvolvimento sócio-econômico, entendida e aceita pelo povo em seu conjunto, e de sua aplicação coerente e contínua em todas as dimensões e a todos os níveis em que pode ser aplicada como disciplina sistemática, consciente e racional das decisões tomadas em nome da comunidade com o objetivo de atender progressivamente às suas necessidades econômicas e culturais.

Baltar (1963, p.179-180) credita ao planejamento a “condição necessária do progresso e do equilíbrio sociais”, ou seja, é pelo planejamento urbano que a sociedade se desenvolverá em “condições ótimas de eficiência” e com o “mínimo de atritos e de choques entre grupos sociais”. Esse planejamento, por seu caráter racional e foco no bem comum, é visto como solução para eliminar os conflitos de interesses no desenvolvimento das cidades brasileiras.

Para Bonduki (1998), o enfrentamento dos problemas urbanos pelo Estado se dá a partir do governo Vargas, em que a questão habitacional é vista como problema social e que deve ser absorvida pelo Estado. Nesse período, os movimentos operários ganham força e as massas

urbanas se tornam importantes bases de legitimação do governo, dessa forma, este se vê obrigado a buscar soluções que tragam maior apoio popular.

O período de 1930 a 1990 é baseado na “crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos ‘problemas urbanos’” (VILLAÇA, 2015, p. 187). Nesse contexto, a cidade bela é substituída pela cidade eficiente, fruto da ciência objetiva, moral e universal. Schmidt (1983) observa como a ideia de planejamento foi aos poucos sendo introduzida no cenário político e aceita pela população brasileira, de forma a criar o entendimento que o “planejamento era uma atividade socialmente neutra” o que “ajudou a imagem do governo como guardião dos interesses gerais” (SCHMIDT, 1983, p. 97)

Schmidt defende que é a partir do governo Vargas – 1930 – que se introduz, efetivamente, a ideia de planejamento, inicialmente aceita pela população como “instrumentos para corrigir desequilíbrios regionais e externalidades econômicas negativas, tanto como meio de programação dos investimentos estatais” (SCHMIDT, 1983, p. 86). A ideia de planejamento, no período de 1930 a 1960, era associada à ideia de progresso e modernização, e foi utilizada pelas elites revolucionárias como “ingrediente ideológico de apoio à industrialização” rumo à criação de uma sociedade moderna (SCHMIDT, 1983, p. 89).

A crescente consciência social que aumenta as demandas das massas populares se torna a principal dificuldade de dominação da burguesia urbano-industrial (VILLAÇA, 2015). O que ocorre, nas décadas de 1960 e início de 1970, é uma ampliação dos planos, eles abrangem toda a cidade, todos seus aspectos e problemas. São superplanos multidisciplinares, por que, quanto mais abrangentes, mais difícil de serem efetivados (VILLAÇA, 2015). As principais características que dificultavam sua efetivação eram o distanciamento com a implementação pela administração pública, principalmente por que os superplanos eram elaborados fora do contexto local – especialmente por empresas privadas. Eram cheios de recomendações, padrões e modelos a serem seguidos que “para serem absorvidos pelos diversos órgãos públicos envolvidos, pressuporiam sua paralisação por vários meses, apenas para que fossem lidos, estudados, debatidos e absorvidos pelo funcionalismo” (VILLAÇA, 2015, p.212).

No regime militar, “o planejamento urbano obteve grande prestígio, ainda que fosse marcado por uma acentuada ineficácia” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 9). Em 1964, instituído pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação foram criados e “foram responsáveis pelo maior movimento de

construção que o Brasil conheceu nas cidades” até então (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 10). Os anos que seguem são marcados por um grande crescimento econômico, o chamado Milagre Econômico, com combate à inflação, investimento na indústria de base e a busca da integração nacional.

A década de 1970 é marcada por um planejamento tecnocrático e autoritário, os planos são enxugados, e, quase sem diagnósticos, apresentam apenas objetivos, políticas e diretrizes “os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos” (VILLAÇA, 2015, p.221). Esse é o período dos planos diretores associados à ideia de posterior detalhamento, são “os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos” (VILLAÇA, 2015, p.221).

Nesse aspecto, o planejamento urbano no Brasil passa a ser visto como “atividade intelectual de elaborar planos” (VILLAÇA, 2015, p.222), onde órgãos públicos se transformam em institutos de pesquisa e se afastam da administração pública. Institutos esses que muitas vezes demandam, produzem e consomem suas próprias informações. Essa atividade de elaborar planos se torna a resposta para atender às demandas sociais, como uma forma de contemplar seus anseios. Os planos se tornam um produto intelectual, inseridos na produção de um conjunto de ideias para a cidade as quais se alimentam de si próprias e são descoladas da realidade (VILLAÇA, 2015, p.227).

As décadas de 1980 e 1990 marcam o fim do Milagre Econômico e o país se insere em um cenário de baixo crescimento econômico, os financiamentos públicos e privados são impactados e o “crescimento dos setores produtivos ligados à habitação e ao saneamento recua” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 10). Nos anos 1980 as forças democráticas aumentam, em resposta ao autoritarismo e crise do governo militar, e movimentos sociais variados entram em cena.

Para Villaça, a resposta em planos diretores faz a população reagir e entender que as ideias destes não saem do papel e esse é o pontapé para o início do terceiro período de planejamento: a reação popular. Desde a década de 1970 a população começa a mudar sua consciência urbana, fortalecendo os movimentos populares. Na década de 1980 os movimentos já influenciam – mesmo que de maneira limitada – a elaboração da nova Constituição. Esse contexto fez com que as populações urbanas marginalizadas pressionassem o Estado, eles (VILLAÇA, 2015, p 232):

Não reivindicaram planos diretores, pois estavam conscientes de que eles vinham servindo apenas para tentar perpetuar a inanição do Estado. As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria da cidade na clandestinidade.

Villaça dá continuidade ao argumento apontando os anos 1990 como uma reação à elaboração de planos diretores descolados da realidade, tendo a institucionalização da Política Urbana, a partir da Constituição Federal de 1988, como uma importante base para a politização do plano diretor. Porém, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal só se deu 13 anos depois, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

De acordo com o artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) o objetivo desta lei é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” por meio da garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática e participativa; planejamento e distribuição das atividades econômicas; oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos; ordenação e controle do solo; integração e complementariedade entre atividades urbanas e rurais; adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis; justa distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização; adequação de instrumentos para o desenvolvimento urbano; recuperação de investimentos do Poder Público resultado da valorização imobiliária; proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, além do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; audiência pública nos processos urbanísticos; regularização fundiária e urbanização; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação e normas edilícias; isonomia de condições para agentes públicos e privados.

Segundo Scheid (2005, p. 224), com o Estatuto, “o direito urbanístico passou a contar com uma base-mestra” que estabelece as normas gerais para atuação da política urbana. Dentre os principais instrumentos da Política Urbana, o Estatuto da Cidade institui o plano diretor, que, segundo Scheid (2005, p 225), “é o instrumento que dispõem os Municípios para implementar os objetivos da política urbana estabelecidos pela CF/88 no ‘caput’ do artigo 182”. Ainda segundo a autora, o plano diretor é peça fundamental da atuação municipal para o desenvolvimento urbano.

No Capítulo III do Estatuto da Cidade o Plano Diretor é definido. Ele é entendido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001), principal elemento que assegura o cumprimento da função social da propriedade por meio do seu encaminhamento de ordenamento territorial, além da instrumentalização que sustenta o objetivo e as diretrizes do Estatuto.

Os planos diretores pós Constituição Federal e Estatuto da Cidade, Segundo Junior et al. (2011) são a principal peça para o enfrentamento dos problemas do processo de urbanização brasileiro e, quando elaborados de maneira eficaz, contribuem para minimizar o quadro da desigualdade urbana. Os autores entendem que essa lógica de eficácia e instrumentalização da defesa do direito à cidade representa a principal diferença do Plano Diretor pós Estatuto da Cidade.

Este instrumento não é novo e não foi instituído a partir do Estatuto, porém, ele foi adaptado do seu modelo anterior “mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população” (JUNIOR et al., 2011, p. 14). Apesar dessa construção inovadora do plano diretor participativo (JUNIOR et al., 2011, p. 15):

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.

A baixa eficácia da atuação dos planos diretores traz questionamentos quanto à operacionalidade do Estatuto da Cidade, porém, o entendimento da produção e reprodução do planejamento urbano pode ser observado nesses instrumentos.

5. Base metodológica para o estudo da refuncionalização nos planos diretores

A utilização de planos diretores nas cidades brasileiras data do início do século XX. Villaça (2015) identifica cinco modalidades desses planos: os planos de embelezamento (1930); os planos técnicos ou de base científica (1940); os superplanos (1960); os planos enxutos, para posterior detalhamento (1970) e, após o marco legal da Política Urbana instituído pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela instrumentalização feita pelo Estatuto da Cidade, o plano diretor participativo (2000).

Silva (1995, p. 123) define plano diretor:

É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município.

Ou seja, o plano diretor é um plano geral e global que visa sistematizar o desenvolvimento econômico, social e físico do município. Para Junior et al (2011) os planos anteriores à Constituição Federal de 1988 tinham caráter bastante tecnocrático e burocrático, e como evidenciou Villaça (2015), trouxeram um grande descontentamento à população com o passar dos anos por desacreditar de sua aplicabilidade e eficácia. Para esses autores, os planos diretores participativos trazem um diferencial em se tratando de eficácia, uma vez que contam com a participação popular, especialmente com a participação da sociedade civil organizada envolvida com a Reforma Urbana. Essa nova modalidade de plano diretor melhor se aproxima à defesa do direito à cidade, com novas possibilidades de participação, como a gestão democrática e as audiências públicas.

Essa contextualização do objeto *plano diretor* evidencia sua importância no âmbito do planejamento urbano brasileiro, como um instrumento indutor e regulador do desenvolvimento das cidades e que é resultado de conflitos e disputas de poder em diferentes escalas. Explorar a refuncionalização pela ótica dos planos tem por objetivo investigar a histórica contada por essas políticas, o jogo político que resulta em benefícios para determinados agentes e atores, que priorizam setores e funções específicas da cidade. A análise aqui foi feita somente no texto da lei dos planos diretores uma vez que é o texto a versão final que é utilizada, aplicada e chega ao conhecimento de todos os agentes e atores. O texto da lei é a captura da realidade que foi priorizada, resultado dos conflitos, disputas de poder e processo de tomada de decisões que definiu a agenda política.

Como já observado por Milton Santos (1985), o entendimento da totalidade do espaço pode ser feito a partir da análise dos processos, formas, estruturas e funções. Sendo esses elementos interdependentes e de extrema relevância para a análise espacial. Um dos elos fundamentais para essa análise é a ação dos atores, essa relação de poder estruturada e que tem implicação direta com as transformações urbanas. Portanto, essa pesquisa se dispõe a explorar os processos, formas e estruturas a partir da narrativa histórica de Anápolis e de sua expansão urbana e fazer um paralelo com o direcionamento dos planos de forma a compreender o espectro da refuncionalização nesta cidade.

Logo, para explorar as intencionalidades expressas – ou não – nos planos diretores, há a necessidade de definir o método analítico que permitirá contribuir para o estudo da refuncionalização de Anápolis. O objeto *plano diretor* é aqui explorado a partir de um roteiro que colabora para a elaboração de um *checklist* com a definição de critérios para serem analisados em todos os planos e permitir a sua comparação. Esses critérios buscam evidenciar o elemento central, o ator da urbanização, a função beneficiada pelo plano, a visão do território expressa pelo plano, a ideia principal ou ideologia e o que o plano defende por desenvolvimento. Esse *checklist*, em paralelo com o estudo dos processos e formas expresso pela narrativa histórica da cidade, permite traçar o panorama da refuncionalização em Anápolis.

A pergunta básica a ser respondida no estudo dos planos diretores é: quem fica com o que na cidade? Ou seja, uma vez que é o plano que define o ordenamento do território, como ele o faz? As mudanças nas funções urbanas estão diretamente ligadas a esse direcionamento dos planos, beneficiando determinados grupos em detrimento de outros.

O livro “Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas” apresenta os resultados do Projeto Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, projeto fruto de uma reunião do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do ConCidades (JUNIOR et al., 2011). A necessidade de se analisar qualitativamente os planos diretores pós-Estatuto da Cidade deu origem a esse projeto que define diretrizes para essas análises dos planos diretores participativos (JUNIOR et al., 2011).

Junior et al. (2011, p. 19) defendem que:

O avanço de qualquer política pública parte de uma concepção básica de que todo processo, ação ou programa implementado pelo Governo deve passar por um instrumento de avaliação, de modo a construir subsídios que possibilitem dimensionar os erros, os acertos e os desafios para a melhoria de tal política.

Essa fala evidencia a motivação para a criação desse projeto de avaliação qualitativa dos planos diretores, que, para os autores, era essencial para gerar subsídios para implementação de novos planos. Para a execução da pesquisa um roteiro de avaliação foi definido (JUNIOR et al., 2011, p. 23-24):

O roteiro de avaliação buscou verificar se estavam explícitas as principais estratégias para o desenvolvimento do município, se a linguagem era acessível e qual a relação do Plano Diretor com o orçamento municipal e com investimentos em infraestrutura.

Além dessa avaliação geral, cada pesquisador deveria examinar como o plano tratou o acesso à terra urbanizada e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos.

Esse roteiro foi utilizado como base metodológica para a análise dos planos diretores de Anápolis em se tratando da refuncionalização ocorrida na cidade. São três eixos principais de avaliação: (a) estratégias para o desenvolvimento local; (b) uso e ocupação do solo; e (c) complementariedade e aplicação da política urbana.

A avaliação das estratégias para o desenvolvimento local (a) objetiva explorar os principais atores envolvidos na elaboração dos planos, o contexto de elaboração, as estratégias de ação presentes, ou seja, as intencionalidades e ideologias vinculadas à ideia de desenvolvimento do município. Nessa etapa é possível observar a maneira com que os beneficiários procuram legitimar suas ações na política.

O segundo eixo (b) tem por objetivo explorar as estratégias de uso e ocupação do solo, alterações no perímetro urbano, ações de parcelamento do solo e instrumentos e institutos criados relacionados à regulação do uso e ocupação do solo, de maneira a compreender quais os principais setores e classes priorizados, além da maneira com que esses setores serão beneficiados no âmbito do plano diretor. Por fim, o último eixo (c) permite observar se o plano diretor busca interface e complementariedade com demais políticas relacionada à temática urbana e quais as estratégias e dispositivos para a aplicação da política urbana no contexto local. Ou seja, essa etapa visa caracterizar a aplicação da política urbana na cidade, como as intencionalidades e instrumentos dos dois primeiros eixos serão concretizados na escala da cidade. Para Villaça (2015), a ação concreta de transformação do território passou a ser definida por outras políticas urbanas e ter as intencionalidades ocultadas pelos planos diretores, portanto, é relevante observar como os planos se relacionam com as demais políticas e como se dá a efetivação das propostas dos planos. O *checklist* formado a partir dos eixos *a*, *b* e *c* de avaliação dos planos se encontram disponíveis no Anexo I -

Nesse contexto, a compreensão do processo de urbanização brasileiro se faz necessária, especialmente em se tratando do que Santos e Silveira (2003) entendem como Brasil arquipélago. A história de Anápolis se funde à essa lógica de interiorização e integração do território, se tornando parte de uma rede urbana que vem se fortalecendo – Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília.

PARTE II – ANÁPOLIS

A Parte I da pesquisa discutiu os principais métodos, temas, objetos e ideias que serão exploradas na Parte II aplicada ao contexto da cidade goiana de Anápolis. Na primeira parte a base desse estudo é apresentada: as categorias miltonianas forma, função, processo e estrutura. Categorias essenciais para, dentro das limitações da pesquisa, compreender a ideia de espaço como totalidade e explorar as frações do espaço no âmbito da cidade de Anápolis.

Essa Parte é composta de quatro seções – 6, 7, 8 e 9. As seções 6 e 7 são introdutórias justificam a escolha do tema e apresentam a cidade, sua localização, principais características locais, econômicas e populacionais. O capítulo 8 trata da narrativa histórica de Anápolis em sete períodos, (1) de 1871 a 1930; (2) de 1930 a 1950; (3) de 1950 a 1970; (4) de 1970 a 1990; (5) de 1990 a 2000; (6) de 2000 a 2010; e (7) de 2010 a 2018. Em cada período os processos, funções, estruturas e formas são explorados e no final de cada período um quadro-resumo parcial é apresentado, apontando as principais características de determinado momento. O Anexo II - apresenta o quadro geral dos sete períodos analisados, que representam importantes bases para o estudo do capítulo 9, que é o estudo da refuncionalização a partir da leitura dos cinco planos diretores de Anápolis.

1. Redes urbanas e cidades médias

No âmbito de estudar processos, formas e funções, aspectos da totalidade espacial devem ser explorados, como o Brasil arquipélago e a conformação das redes urbanas. A urbanização brasileira se deu de forma disforme, a partir de zonas econômicas que trouxeram consigo uma legião de cidades, “testemunhando uma sucessão de divisões territoriais do trabalho fundadas em graus diversos de tecnificação” (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p. 31). É nesse contexto que Santos e Silveira introduzem o “Brasil arquipélago”, ou seja, esse conjunto de cidades que se conformavam como ilhas desconexas no território ao longo dos anos. São as cidades do ouro e diamante, cidades das estradas de ferro, de passagem ou ainda cidades planejadas pelas companhias de colonização. Para os autores (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p. 32):

O desenvolvimento urbano era uma consequência imediata da combinação de dois fatores principais: a localização do poder político-administrativo e a centralização correspondente dos agentes e das atividades econômicas

Os autores entendem que esse período era formado por um conjunto de manchas urbanas que realizavam a produção mecanizada. A intensificação da circulação e o desenvolvimento do

processo de industrialização permite modificar esse cenário e, esse conjunto de manchas começa a ser conectado pelas ferrovias e rodovias nacionais, “criando-se as bases para uma integração do território” (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p. 31).

Na década de 1970 se inicia um período de organização do território definido pelos autores como a construção e difusão do meio técnico-científico-informacional. Nos anos iniciais, esse período se caracteriza por uma revolução nas telecomunicações, permitindo que as manchas do território se conectassem de maneira mais efetiva. O esforço à integração nacional traz pesados investimentos em infraestruturas, diversos complexos industriais são implantados no país, além da ampliação das redes de transporte e comunicações, criando “condições de fluidez do território”, porém, ainda com uma grande concentração na região Sudeste (SANTOS E SILVEIRA, 2001, p. 49). Esse é o contexto da formação das redes urbanas brasileiras, tendo São Paulo como principal reguladora da dinâmica espacial.

A década de 1970 é marcada por forte processo de desconcentração industrial, fruto da insustentável centralização produtiva na região Sudeste do país. A difusão do meio técnico-científico-informacional permitiu a ampliação e diversificação produtiva dos centros urbanos, além de melhor integração e articulação funcional entre as cidades e regiões. Esse processo permitiu, não só o crescimento dos maiores centros urbanos nacionais, como também um crescimento elevado das periferias econômicas e dos centros médios, além do surgimento de novas cidades que tornaram a configuração da rede urbana nacional mais complexa (IPEA, 2002).

Porém, esse processo não se deu de forma homogênea, as dimensões continentais do país evidenciam grandes desequilíbrios econômicos e sociais entre as regiões brasileiras. É importante apontar que a crise da década de 1980 não se abateu de maneira homogênea sobre as regiões, o processo de desconcentração produtiva permitiu a criação de polos dinâmicos de grande convergência de renda e (IPEA, 2002, p. 23):

Longe de um crescimento articulado, comandado a partir de São Paulo – onde se concentra a maior parte da indústria e também o maior mercado intra-industrial –, o que ocorreu foi um relativo *descolamento* das economias regionais. A continuidade da desconcentração industrial dos anos 70, a retração dos investimentos, o surgimento de algumas *ilhas de produtividade*, muitas voltadas para o comércio exterior, estimularam maior heterogeneidade interna na estrutura produtiva.

Esse é um processo que vem se reforçando com a inserção do país no mundo globalizado, “contribuindo para reforçar as desigualdades regionais e romper os nexos econômicos de complementariedade” e “causando riscos de maior fragmentação da estrutura produtiva, com forte impacto sobre o desenvolvimento regional” (IPEA, 2002, p. 19).

Segundo IPEA (2002, p. 20), a rede urbana nacional:

[...] compreende o conjunto das cidades que polarizam o território brasileiro e os fluxos de bens, pessoas e serviços que se estabelecem entre elas. Em uma visão simplificada, é formada por centros, com dimensões variadas, que estabelecem relações dinâmicas entre si com campos de forças de diferentes magnitudes. São essas interações que respondem não apenas pela atual conformação espacial da rede, mas também por sua evolução futura, cuja compreensão é fundamental para o estabelecimento de metas de políticas públicas de desenvolvimento.

As principais pesquisas sobre a rede urbana brasileira geraram o estudo Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas, desenvolvido em 1972 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e os estudos chamados Regiões de Influência das Cidades – REGIC, também desenvolvidos pelo IBGE nos anos de 1987, 1993 e 2007. Esses estudos mapeiam a evolução da rede urbana nacional e das redes urbanas de menores escalas, além de explorar a área de influência da atuação dos centros urbanos do país.

A área de influência das cidades tem particular importância na identificação do grau de importância destas como centros decisórios, além de articuladores dos diferentes setores da economia (IPEA, 2002). Essa hierarquia de lugares define o que Santos e Silveira entendem como os espaços do mandar e os espaços do obedecer. O acúmulo de funções diretoras, subsidiadas por infraestruturas, insumos técnicos, políticos e pessoas – “espaço como conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ação” (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 265), define os espaços que mandam e os que obedecem e conformam a hierarquia das redes urbanas.

E é nessa perspectiva da hierarquia de cidades e seu papel e relevância na rede urbana que as cidades médias são introduzidas. Bellet e Llop (2017) refletem sobre a importância de se estudar cidades médias nos dias de hoje. Em geral, o fato que chama atenção a esse tipo de cidade é a relação com a rede urbana. Os autores defendem que a sua capacidade reequilibradora no âmbito da rede é de grande relevância. Essas cidades atuam como centros de serviços e mercado – regionais e especializados – para os territórios que articula, são cidades nodais, ou

seja, definidas pela convergência de fluxos e são marcadas pela integração e coesão de regiões por sua função de intermediação.

Corrêa (2017, p. 29) entende que “a noção ou conceito de cidade média é de natureza relacional, envolvendo relações com centros menores e maiores do que ela”, e dessa forma, uma cidade média só é entendida “como parte integrante de uma rede urbana”. Isso quer dizer que uma cidade média é parte de um “conjunto de centros hierarquizados ou funcionalmente especializados e com diversas dimensões demográficas, articulados entre si via fluxos materiais e não materiais” (CORRÊA, 2017, p. 30).

Para Roberto Corrêa, a inserção das cidades médias nessas redes é complexa e depende de fatores como as funções urbanas, relações espaciais externas e também do papel das elites locais e regionais na vida urbana e a “combinação desses aspectos gera uma complexa tipologia de centros” (CORRÊA, 2017, p. 30). Ainda segundo o autor, as funções urbanas são a base para a inserção de uma cidade na rede urbana, participando da divisão territorial do trabalho em diferentes escalas (regional, nacional ou até mesmo global). Para o autor, o que de fato caracteriza a hierarquia de uma cidade na rede urbana, são as relações espaciais. Ainda segundo Corrêa, “estas relações envolvem a circulação de mercadorias, informações, valores e pessoas, assim como a circulação de poder” e entende também que elas são “os meios que contribuem para a perda, a manutenção ou ampliação das funções urbanas” (CORRÊA, 2017, p. 33-34).

Em resumo, a cidade média defendida aqui não é determinada por seu contingente populacional, e sim a cidade média que desempenha papel de intermediação na rede urbana. Spósito e Góes (2013, p. 99) argumentam que essas cidades são importantes no ponto de vista da divisão técnica e econômica do espaço e que vêm aumentando seu papel e grau de complexidade nos sistemas urbanos (não no mesmo parâmetro das grandes cidades ou metrópoles):

[...] é importante destacar que tais papéis têm se ampliado à medida que aquelas cidades mais se integram aos fluxos das redes, pois a complementaridade realiza-se na escala interurbana, razão pela qual a complexidade resulta do maior grau de fluidez (transportes e comunicação) entre as cidades, expressando-se na redefinição e, também, na complexificação da divisão técnica no espaço na escala intraurbana.

É interessante notar que o apreender urbano que Spósito e Góes defendem, em cidades médias, parte de uma visão das relações interurbanas antes da compreensão intraurbana. Silveira (2017, p. 40) reforça essa importância da rede urbana nas características intraurbanas

da cidade média. Para a autora, cada divisão territorial do trabalho leva a uma “geografia diversa da produção e do consumo” e isso leva à transformação das formas e funções das cidades e também das hierarquias das redes urbanas.

Para a autora, “um período revela uma forma de uso do território e um fenômeno urbano” (SILVEIRA, 2017, p 40), logo, características das cidades são efeito desses usos do território em determinado período por agentes sociais que “introduzem, tanto na cidade como no campo, atividades que geram diferenciações entre os centros urbanos” (CORRÊA *apud* SILVEIRA, 2017, p. 40). Silveira defende que a compreensão da cidade média depende do seu contexto histórico uma vez que seus papéis são constantemente alterados, conforme a divisão territorial do trabalho. Para a autora (SILVEIRA, 2017, p.42):

Hoje, boa parcela das cidades médias é chamada a desenvolver papéis centrais na produção e no consumo do mundo globalizado, já que, graças à tecnificação contemporânea, à busca de superação da capacidade ociosa de certas indústrias, a migrações, à expansão da psicosfera por meio da publicidade, do crédito e do consumo e às exigências políticas das populações, o número e o tipo de necessidades que devem ser satisfeitas aumentam regularmente nessa porção do espaço geográfico. Daí também os contínuos rearranjos dessas cidades e das redes as quais fazem parte.

A competitividade e a cooperação são características dessas cidades que constantemente se refuncionalizam segundo demandas da rede urbana e transformações na divisão territorial e social do trabalho. E é a partir dessa noção de refuncionalização a que a cidade de Anápolis é escolhida para o estudo.

2. Localização estratégica de Anápolis-GO

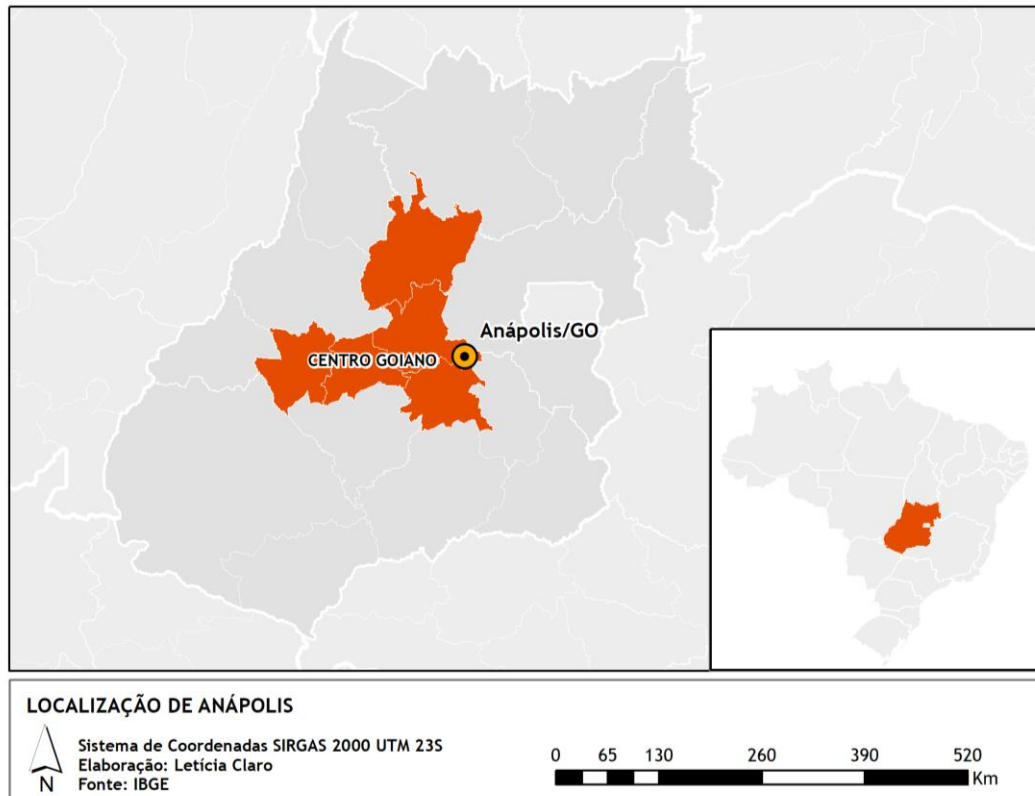


Figura 1 - Localização de Anápolis-GO

Anápolis é capital do município de mesmo nome, localizada no centro oeste do país, no estado de Goiás com população estimada de 375.142 habitantes. O município é parte da Mesorregião Centro Goiano, que é a mais densa e rica das cinco mesorregiões do estado de Goiás, composta pelas microrregiões de Anápolis, Anicuns, Ceres, Goiânia e Iporá. A cidade de Anápolis chama atenção pelo dinamismo econômico e por sua localização estratégica, característica marcante desde a formação da cidade, sendo a localização uma das principais forças motrizes para o seu crescimento e para o seu processo de refuncionalização.

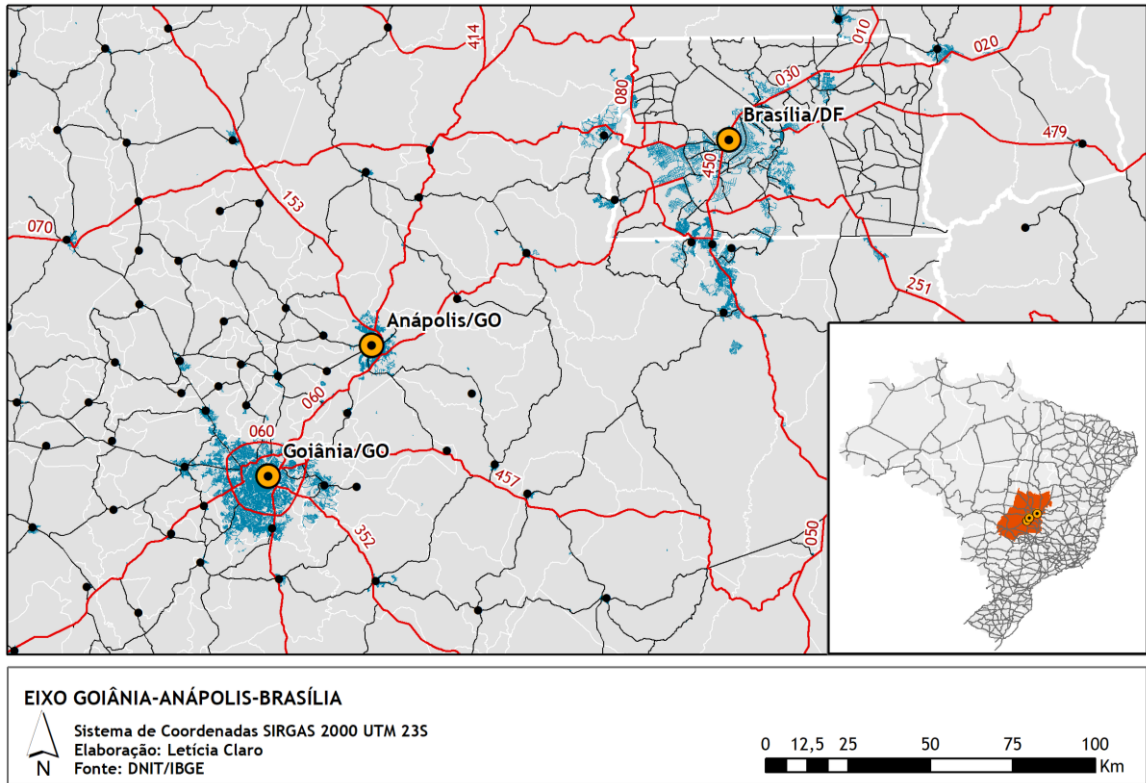


Figura 2 – Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília

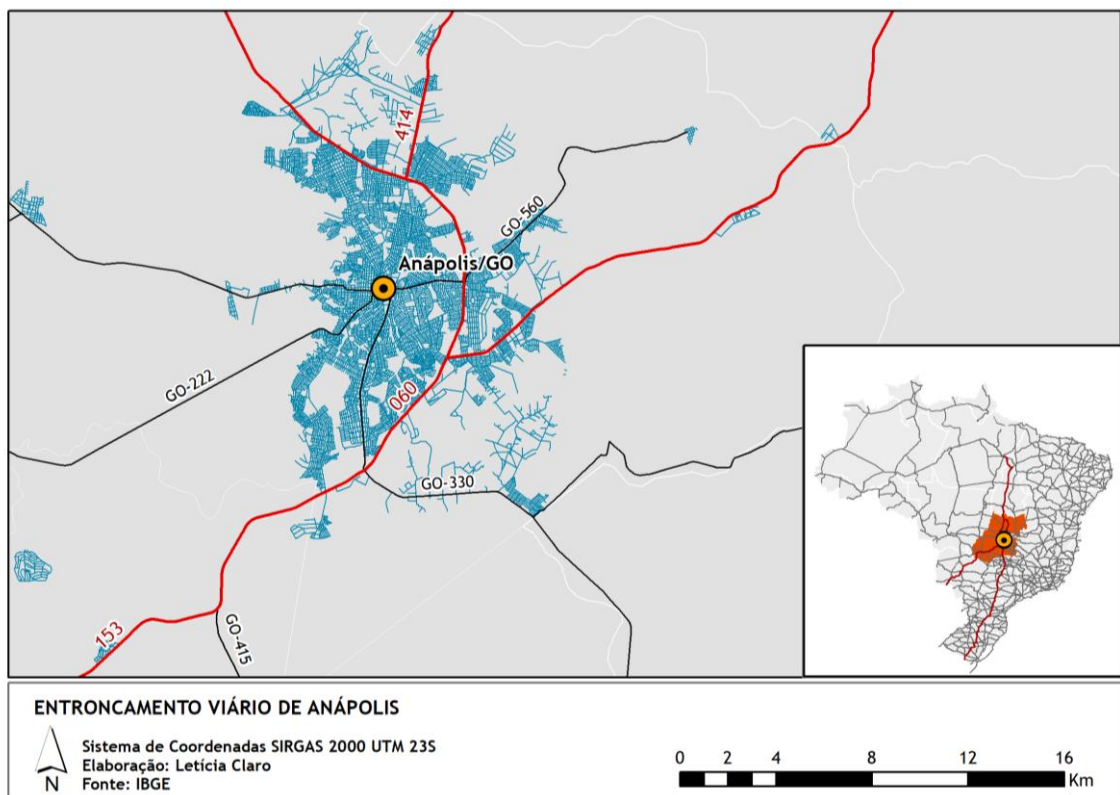


Figura 3 – Entroncamento Viário de Anápolis-GO

Locada no chamado Trevo Brasil, um dos maiores entroncamentos rodoviários do país, Anápolis é uma cidade com características peculiares especialmente pela relação no eixo Brasília-Goiânia. Anápolis é também o terceiro município mais populoso do estado e segunda

maior economia de Goiás e se destaca nos setores de serviços, comércio e indústria de transformação.

O processo de refuncionalização do município foi intenso, movido, especialmente, pela proximidade com as duas capitais – Brasília e Goiânia. A atração de grandes investimentos do governo federal, a implantação de importantes infraestruturas e também a perda relativa de importância pela concorrência com as capitais são importantes marcos do processo de refuncionalização. Hoje a cidade se destaca no cenário regional pela atividade industrial de transformação e pelo esforço de se consolidar como centro logístico com a exploração da localização estratégica, desdobramentos de todo esse processo de transformação das funções, formas e estruturas da cidade.

Anápolis surge como entreposto de rotas mineiras, se consolida pela atividade agropastoril, fortalecendo-se na função de abastecimento. A expansão da fronteira agrícola e a chegada dos trilhos à cidade transformam a função de abastecimento, exploram a característica de entreposto e abrem as portas para o comércio atacadista e varejista, além de introduzir aos poucos a indústria de beneficiamento e, posteriormente, de transformação. A relação da cidade com cidades menores, com o campo e com a rota comercial do Sudeste delineou sua centralidade regional que, com a construção e transferência da capital para Goiânia, é abalada. Antes da transferência da capital para Goiânia, Anápolis concentrava boa parte da administração pública do estado, mantinha importantes relações comerciais com as cidades do Mato Grosso Goiano, Minas Gerais e São Paulo pelas estradas estaduais e pela linha férrea. Aos poucos essa relação espacial com a rede urbana foi se alterando e diminuindo a intensidade a medida que a importância de Goiânia crescia.

O investimento do governo federal no processo de industrialização trouxe para a cidade o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA), investindo na função industrial, além da já consolidada função comercial. Essas duas funções são exploradas ao longo dos anos na medida em que a cidade vai se dinamizando: implantação do Porto Seco e do Polo Farmoquímico, plano da Plataforma Multimodal. Outra característica da dinamização de Anápolis é o desenvolvimento do setor de serviços – médicos e hospitalares e ensino superior – que atraem grande número de pessoas para a cidade.

Segundo Corrêa (2017) a inserção de uma cidade média na rede urbana depende essencialmente de três fatores: função espacial, relações espaciais e o papel das elites. O processo de refuncionalização na cidade evidencia uma exploração da potencialidade

locacional e a dinamização local para atrair pessoas e investimentos e se manter competitiva na rede urbana goiana, especialmente pela forte concorrência de Goiânia e Brasília. Os grupos políticos de liderança local têm importante papel ao longo da história da cidade, desde a pressão para estender os trilhos da ferrovia até Anápolis até a influência na decisão de implantação do Distrito Industrial. Essa elite é formada principalmente por comerciantes, industriais, profissionais liberais e empresários, revelando a complementariedade da dimensão econômica e política na formação e transformação da cidade (LUZ, 2009). Essa característica dá indícios das intencionalidades por trás das decisões da administração pública e das transformações da cidade.

Esse panorama resume o processo de dinamização econômica e importância da cidade como centro urbano no contexto goiano. A transformação do território de Anápolis ao longo dos anos é uma importante característica observada em cidades médias. A ideia de centralidade nessas cidades é bastante complexa e, de certa forma, fluida, exigindo tal refuncionalização e reestruturação espacial. Sobre isso, Luz (2009, p. 29) entende que para exercer o comando regional:

[...] as cidades foram dotadas de recursos ou instrumentos técnicos, materiais e humanos, estabelecendo diferentes relações, que estão ligadas a ação dos agentes políticos e econômicos, que transformam e promovem intervenções sobre uma dada realidade, estabelecendo as condições necessárias para a (re)produção do espaço.

Como observado na fala de Luz, as transformações espaciais são carregadas de intencionalidades. Agentes políticos e econômicos têm papel relevante na qualificação das cidades, criando condições para a reprodução do espaço. Os Planos Diretores são um dos instrumentos que reúnem as diretrizes para uso e ocupação do solo e que têm a função de direcionar o desenvolvimento da cidade, seja qual for a ideia para tal desenvolvimento. Aqui, processos, formas e estruturas são exploradas conformando o contexto histórico. As ideologias, os embates políticos, a atuação dos agentes locais, o direcionamento dos investimentos, as obras de infraestruturas são exemplos que permitem, em paralelo com o direcionamento dos Planos Diretores, compreender a refuncionalização em Anápolis.

3. A narrativa histórica e a refuncionalização em Anápolis-GO

O capítulo 8 tem objetivo de explorar a narrativa histórica e principais marcos do Brasil e do mundo que tiveram impacto na maneira com que a cidade se refuncionalizou, esse exercício é importante para observar na prática a mudança da visão estadocêntrica na

elaboração de políticas públicas que aos poucos caminha e se aproxima ao que Lascoumes e Le Gales entendem por ação pública. Os períodos da narrativa histórica permitem observar como novos atores vão entrando em cena, novos conflitos são delineados e suas implicações na elaboração dos planos diretores. A narrativa histórica é dividida nos sete períodos: (1) de 1871 a 1930; (2) de 1930 a 1950; (3) de 1950 a 1970; (4) de 1970 a 1990; (5) de 1990 a 2000; (6) de 2000 a 2010; e (7) de 2010 a 2018.

Cada período observa as principais características da forma urbana, das transformações de processos, estruturas e funções ao longo dos anos, e no final de cada período, um quadro-resumo condensa as principais informações de determinado momento da narrativa histórica. O capítulo 8 permite criar o panorama a ser explorado na análise dos planos diretores, e fornecer as principais características de cada período que subsidia essa análise.

3.1. Da origem à penetração da ferrovia em Goiás

i. Processos, Estrutura e Função

A origem de Anápolis é datada do final do século XIX e, segundo França (1973, p. 636) é “resultado da penetração lenta de povoadores que se processava pelas terras do sul da província de Goiás”. Anápolis surge no caminho da mineração de ouro no final do século XVIII, entre as cidades de Bonfim (Silvânia), Meiaponte (Pirenópolis) e a vila de Corumbá que, no século XIX “funcionavam como suportes de uma extensa e ativa área rurícola” (FRANÇA, 1973, p. 637).

Borges (1975, p. 19) descreve:

Já se manifestara, em 1800, o esgotamento das lavras auríferas do Sul da Capitania de Goiás. Esgotamento em Santa Luzia e em Corumbá, em Bonfim e em Santa Cruz, em Anicuns e Vila Boa, no Córrego de Jaraguá e em Meia Ponte. E grande massa de aventureiros, escravos, mercadores e autoridades do fisco, movendo-se de um para outro lugar, cortava o futuro território de Santana das Antas admirando, os campos ricos, o mato grosso, águas abundantes e a excelência do clima. Fartos do rude labor, desencantados, um desbravador aqui, outro além, se deixaram ficar na bela paragem, seduzidos por atividades agro-pastoris.

A movimentação econômica pelas atividades comerciais de tropeiros, com destaque para a agricultura, pecuária e atividades religiosas deu origem a aglutinação que posteriormente originaria a Vila de Santana das Antas (POLONIAL, 2007). Há uma lenda local que diz que o

início da urbanização se deu pela construção da capela para Santana, em 1871, após a promessa de D. Ana das Dores Almeida (BORGES, 1975), independente do real motivo que levou à instalação do povoado, a ideia de entreposto comercial e formação a partir das atividades agropastoris e religiosas é que marca a história de Anápolis.

Segundo Polonial (2007), a construção da capela teve grande importância em atrair pessoas para o povoado. Em 1873 o povoado foi elevado à Freguesia e, segundo França (1973, p. 638) este era um território privilegiado:

[...] pois situava-se dentro do triângulo formado pelas estradas provinciais – a do Sudeste e a do Sul – em virtude da ligação que se dava entre elas pela estrada que ia de Santa Luzia à Vila Bela de Morrinhos.

Vários relatos apontavam para o solo fértil da região e evidenciavam que, apesar da população local ser de aproximadamente 3000 pessoas, a preponderância era na área rural, favorecendo o desenvolvimento da agricultura (POLONIAL, 2007). Dessa forma, Anápolis “despontava numa área propícia às explorações agropastoris e nas proximidades da mais importante rota comercial de Goiás” (FRANÇA, 1973, p. 639). Ainda segundo França, o povoamento e ocupação do espaço agrícola se intensificaram com a chegada das linhas ferroviárias da Companhia Oeste de Minas, em Formiga (1878) e da Mogiana em Araguari (1892), valorizando as zonas de gado de Goiás. Segundo a autora, uma rede de novas fazendas, arraiais e vilas foi se formando, “quebrando o caráter dispersivo do povoamento tradicional em Goiás”, o que foi responsável pela formação de povoados na área rural de Anápolis: Boa Vista dos Farias (Aracati) e Campo Alegre.

O período que tem início após a elevação de Anápolis à cidade é marcado pelo surto de povoamento e pela perspectiva da penetração da via férrea com a construção da Estrada de Ferro Goiás em 1910. A expansão da produção cafeeira do Triângulo Mineiro para Goiás também é um fato marcante.

Para Campos (*apud* Polonial, 2007), no período da República Velha (1889-1930) a montagem da estrutura de poder fixada no coronelismo permitiu maior autonomia e liberdade aos estados em delegar governantes. Essa estrutura favoreceu o controle das oligarquias que, em Goiás, foi exacerbado pelo isolamento em relação aos centros dinâmicos do país. Esse é um importante fator da formação política de Goiás que tem as disputas das tradicionais famílias como um dos vetores das transformações econômicas e das cidades goianas. Segundo Juscelino

Polonial (2007, p. 27), “Anápolis nasce na época em que o coronelismo era o fenômeno político dominante no Brasil”.

Apesar de Anápolis ter pouca influência no cenário político no início do século XX, a representação local foi importante em defender os interesses da cidade, com papel preponderante na elevação da Freguesia à Vila e instalação de instituições públicas como a Coletoria Municipal, os Correios e a Cadeia Pública além da promulgação da primeira Lei Orgânica da Vila (POLONIAL, 2007).

O crescimento da economia Anapolina não possibilitava grandes arrecadações ao município especialmente pela dificuldade de escoar a produção pela falta de estradas e transportes. O problema da comunicação representava uma grande barreira ao desenvolvimento da economia local, cenário que só começa a mudar a partir de 1911 com a chegada da ferrovia ao Estado e com a construção de rodovias (POLONIAL, 2007).

A elevação da Vila à Cidade, em 1907 garantiu melhorias na infraestrutura local e fomentou as bases de uma promissora agricultura comercial. Esse período marca a (POLONIAL, 2007, p. 27):

[...] instalação da primeira agência postal telegráfica (1908); criação da Comarca (1914); inauguração da rodovia Anápolis-Roncador (1920); início do fornecimento de energia elétrica (1924); inauguração do primeiro grupo escolar, que hoje é o Colégio Estadual Antesina Santana (1926); fundação do Hospital Evangélico Goiano (1927).

Segundo França (1973), a partir da década de 1920, a crescente industrialização do sudeste do país encontrou em Goiás mercado consumidor de produtos alimentícios e matéria prima. Além disso, a repercussão das colheitas de fumo, arroz e café contribuiu para a atração de pessoas para o município, iniciando uma grande onda de imigrações. Esse período é marcado pelo surgimento de diversos povoamentos na zona rural do município, que propiciou à Anápolis um despertar comercial. Na cidade, casas comerciais com caráter atacadista começaram a surgir com objetivo de abastecer as cidades vizinhas, além do florescimento de prestação de serviços para as frentes agrícolas da região (FRANÇA, 1973).

Ainda no final da década de 1910 a produção agrícola se abria à exportação e, a aproximação da linha férrea fez crescer a frota de veículos motorizados de carga, especialmente com a abertura de estradas de rodagem como Anápolis-Roncador e Anápolis-Vianópolis. Segundo Polonial (2007, p. 28), esse quadro do desenvolvimento econômico de Anápolis:

[...] teve relação direta com o aumento da influência política da cidade no cenário goiano, que passa a ser mais significativa, justamente quando Anápolis se transforma em uma referência na área econômica com a agricultura comercial, exportando arroz e café, e com o comércio, principalmente o setor atacadista [...].

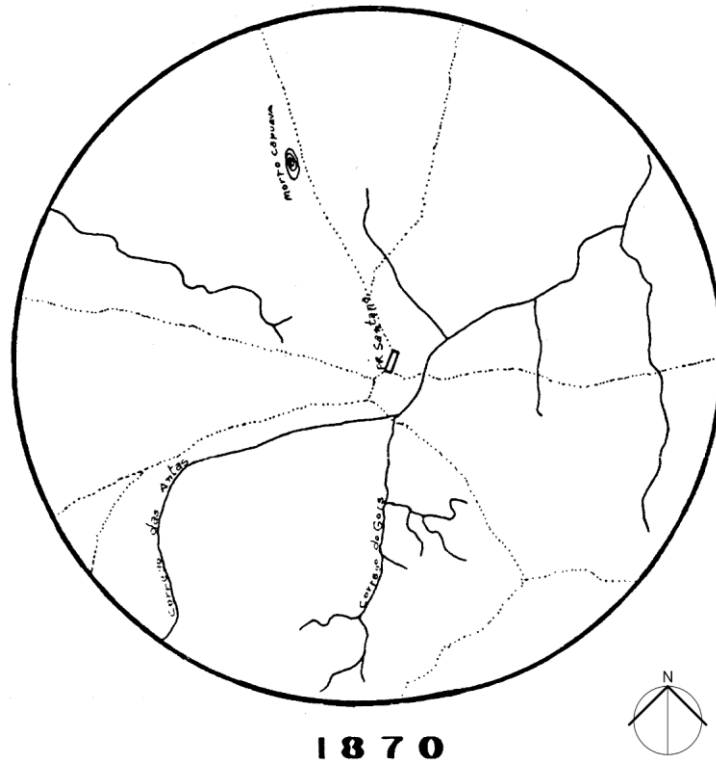
Esses anos iniciais marcam a construção e fortalecimento da rede de influência de Anápolis no cenário goiano e também o início das relações comerciais com os centros dinâmicos do Sudeste brasileiro.

Apesar do cenário de crescimento, a crise política pela rivalidade das duas principais oligarquias goianas na cidade, leva à intervenção do Estado – sob o domínio da família Caiado – em 1927 e imposição de um candidato ao governo de Anápolis. No final da década de 1920, as disputas de poder dos grupos oligárquicos começam a dar sinais do esfacelamento do coronelismo, colocando em xeque a liderança da família Caiado em Goiás.

ii. Formas

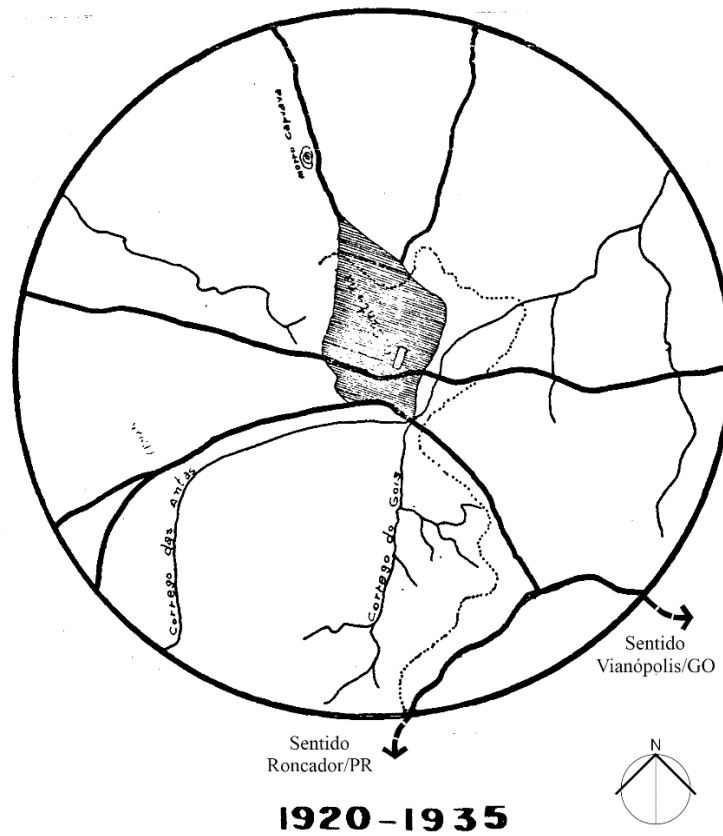
Anápolis surge como entreposto de rotas mineiras e se expande especialmente com a construção da Igreja de Santana. França (1975) apresenta esse processo de expansão a partir da instalação da Igreja até a chegada dos trilhos em 1935. A Figura 4 delinea em tracejado a convergência das estradas provinciais para a Igreja de Santana e evidencia a grande quantidade de cursos d'água que foram importantes para a fixação de pessoas na região. As condições físicas do terreno – relevo de planalto levemente ondulado, solo fértil e o grande número de cursos d'água – e a localização nas proximidades da mais importante rota comercial de Goiás são características que propiciaram a exploração agropastoril.

Já na década de 1920, com a abertura das rodovias, a proximidade da estrada de ferro, a industrialização do Sudeste e o despertar comercial de Anápolis propiciou uma grande expansão da cidade, conforme observado na Figura 5. O dinamismo da economia local e o crescimento populacional contribuíram também para a expansão da malha urbana, surgindo novos loteamentos na porção norte da chamada cidade nova, em direção às saídas que articulavam com o norte goiano (CUNHA, 2012).



1870

Figura 4 - Matriz de Santana e a origem do povoado. Fonte: França, 1975, adaptada



1920 - 1935

Figura 5 - Início da expansão urbana. Fonte: França, 1975, adaptada

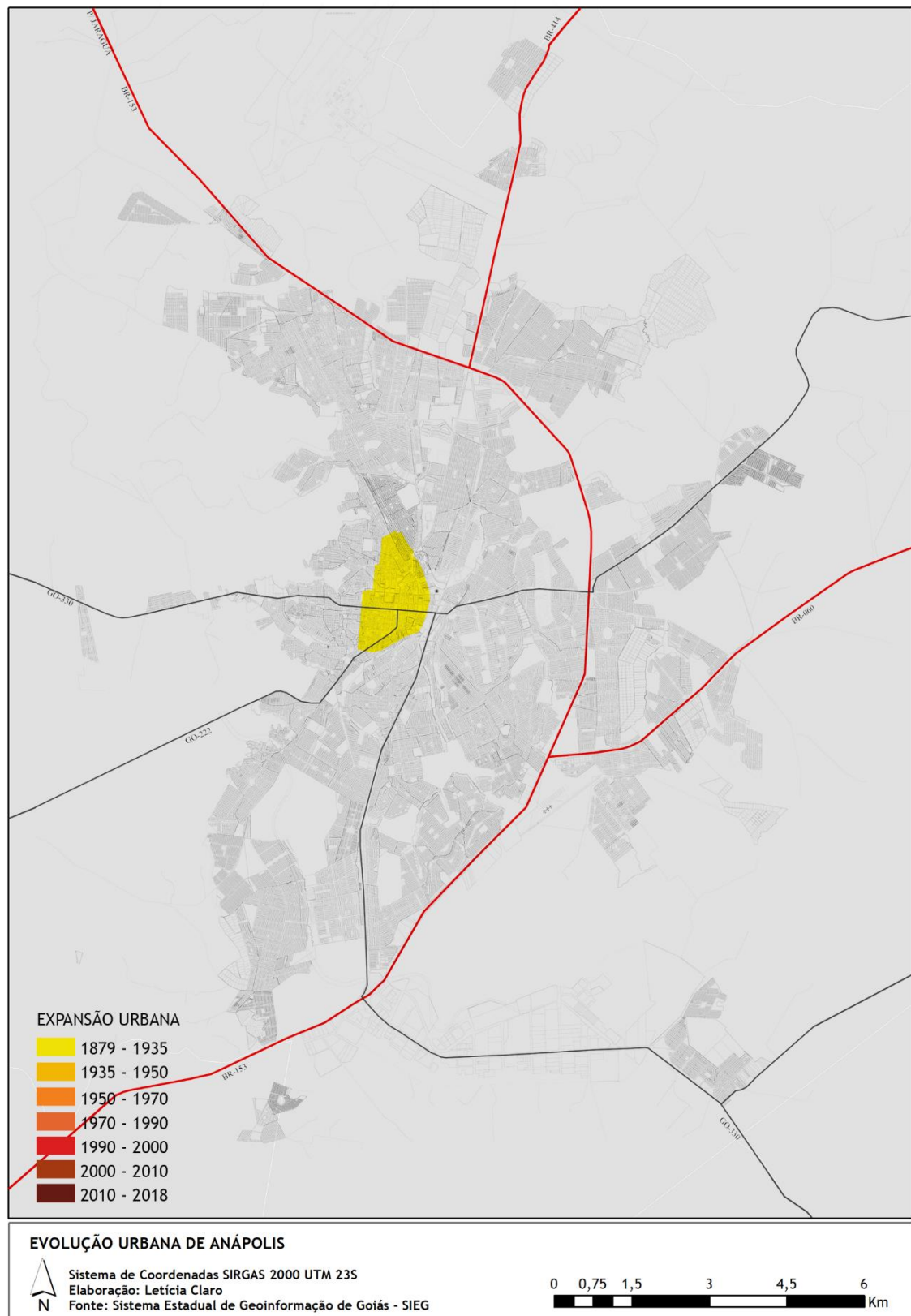


Figura 6 - Evolução Urbana de Anápolis (1879-1935). Elaboração da autora.

iii. Quadro resumo

1887 - 1930			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
República velha e coronelismo, Mineração do ouro em Goiás, Esgotamento das lavras auríferas, Expansão das rodovias e ferrovias		Penetração de povoadores	
		Entrepasto na rota comercial goiana	
		Características físicas propícias	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Pequenos comerciantes, exploradores	Coronelismo	Elevação a cidade	Agrícola e pecuária de subsistência e de comércio local
	Religiosidade	Construção de infraestruturas - rodovias, comunicação, edifícios públicos	
Oligarquias - famílias donas de terra			

3.2.O transporte ferroviário na fronteira agrícola 1930-1950

i. Processos, Estrutura e Função

Anápolis é hoje uma das primeiras cidades do Estado.

Maior empório comercial, centro de grande tráfego, porque se acha situado na zona cafeeira do ‘mato grosso’, é ponto de convergência das estradas de rodagem para Goiás, Jaraguá, S. José do Tocantins, Pirenópolis, Corumbá, Goiânia e Campinas.

A chegada da estrada de ferro incrementou-lhe o movimento e o progresso, derivando este exclusivamente da localização da cidade. Centro comercial, é por isso mesmo um núcleo de elementos heterogêneos nacionais e estrangeiros.

Possue numerosas escolas primárias, colégios, Escola Normal, Hospital Evangélico, algumas indústrias, oficinas mecânicas, cinema diário, imprensa, campos de desportos, o conjunto de coisas próprias de uma cidade nova e animada. [...].

(Carta de Vitor Coelho de Almeida, em 1944. Fonte: Borges, 1975)

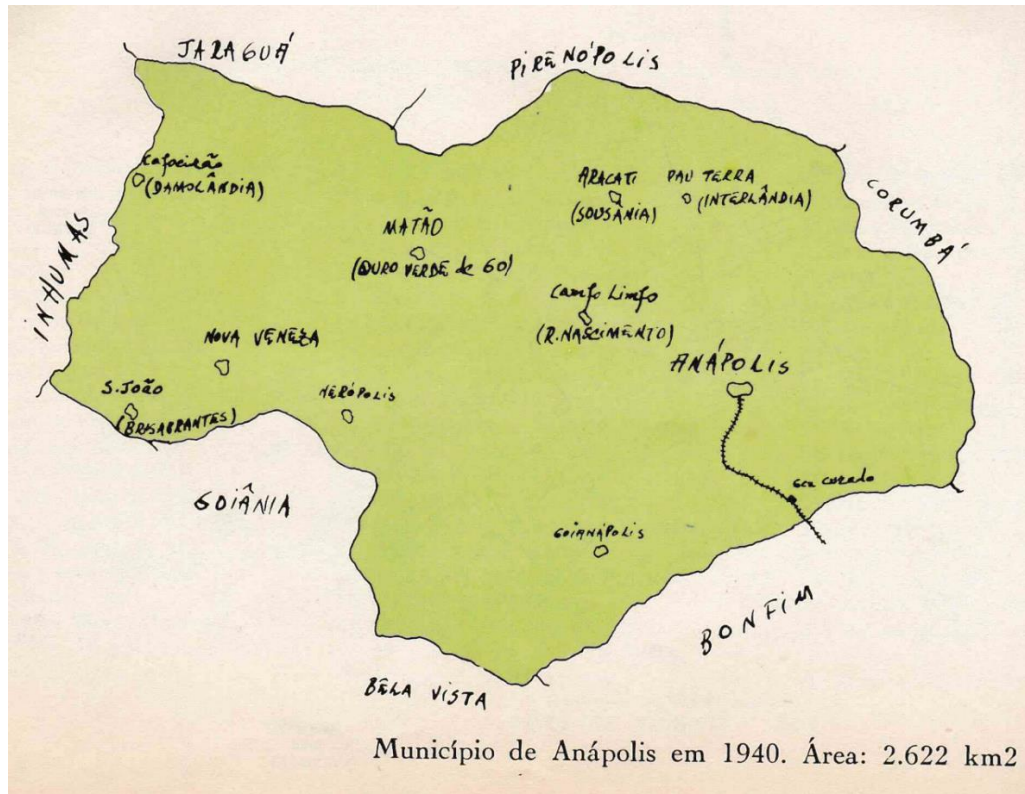


Figura 7 - Município de Anápolis em 1940. Fonte: Borges, 1975

A década de 1930 é marcada pela chegada de Getúlio Vargas ao poder após a Revolução de Trinta e pelo esforço do novo presidente em adentrar o território brasileiro com objetivo de enfrentar o desequilíbrio regional com a chamada Marcha para o Oeste. Por meio de uma série de incentivos e subsídios do governo nacional, Goiás foi um dos principais beneficiados dessa política.

O contexto da Revolução de Trinta introduz ao cenário político goiano o médico Pedro Ludovico Teixeira, principal figura do combate a oligarquia caiadista e interventor do estado após a chegada de Vargas à presidência. Ludovico combateu o caiadismo explorando o discurso da modernidade, um apelo que permitiu grandes mudanças em Anápolis e no país. Em Goiás, a ideia de modernidade era acompanhada de melhor comunicação com o restante do país, e, em Anápolis, essa ideia se realizaria com a chegada da ferrovia. Para Polonial (2000), o discurso da modernidade fez com que toda a coletividade anapolina se unisse à espera do novo, que romperia com as barreiras do isolamento em prol do desenvolvimento da cidade.

Segundo o autor (2000, p. 20):

Antes dos trilhos, predominava uma pecuária extensiva e as terras em Goiás eram uma das mais desvalorizadas do país. A escassez de população, o isolamento

geográfico e a administração pública sem recursos completavam o quadro de penúria da região. Desta maneira, dois fatores de integração de Goiás ao Sudeste, como a Ferrovia e a I Guerra Mundial, impulsionaram a exportação de grãos e de gado e deram um caráter mais racional à economia do Estado.

O discurso da modernidade é explorado pelo presidente Getúlio Vargas, especialmente pela proposta da Marcha para Oeste, que teria função de remover as barreiras do atraso, conectar o país e desenvolver a indústria brasileira. A ocupação do interior colocava a posição geográfica de Goiás em cena, permitindo assim a dinamização da agricultura do estado com a exportação de grãos, e, especialmente, com o enfrentamento do poder oligárquico que passou a ser visto como velho e ultrapassado. Para Polonial (2000, p. 28):

Quando, por exemplo, o médico Pedro Ludovico chega ao poder em Goiás, em 1930, com a Revolução comandada por Getúlio Vargas, nitidamente há a propagação da ideia do novo, do moderno, em oposição ao arcaico.

Para o autor, o símbolo da modernidade do governo Ludovico será expresso pela construção de Goiânia, iniciada em 1933. Em Anápolis, o grande marco da modernidade foi a chegada da ferrovia e com ela a “possibilidade de integração da economia goiana à economia do Sudeste” (POLONIAL, 2000, p. 41). Dessa forma as terras se valorizaram, um grande contingente populacional passou a ser atraído pela cidade e o comércio foi se fortalecendo.

A chegada da via férrea a Anápolis em 1935 provocou uma grande expansão da fronteira agrícola, além do aumento das exportações e importações de bens. A interligação econômica de Anápolis com os grandes centros do país possibilitou o início da industrialização local, além da inserção da cidade na rota comercial das produções agropecuárias regionais e manufaturas dos centros produtores, processo que foi acentuado com as ligações rodoviárias municipais. Esses fatos foram marcantes para o desenvolvimento do comércio varejista e atacadista de Anápolis e para o delineamento da sua influência na rede urbana goiana. O trecho inicial desta subseção, da Carta de Vitor Coelho de Almeida em 1944, evidencia esse discurso da modernidade e o entusiasmo da população local com a imagem do desenvolvimento econômico de Anápolis.

Segundo Polonial (2000, p. 55):

A chegada dos trilhos, a dinamização da economia com o aumento das atividades comerciais, os melhoramentos urbanos, tudo isso fez de Anápolis um polo atrativo

na região e terminou por criar uma rede de dependência, no setor de serviços, entre dezenas de municípios goianos e o município anapolino.

Para esse autor, esse período foi decisivo para a formação econômica da cidade, consolidando Anápolis como entreposto comercial. O fortalecimento das atividades comerciais levava, em 1936, à reunião do grupo de empresários locais para fundar a Associação Comercial de Anápolis - ACIA, porém, a agricultura ainda se mostrava como a principal função econômica da cidade, tendo o comércio como suporte e ainda bastante relacionado à atividade do campo. Estabelecimentos comerciais – varejistas ou atacadistas –, máquinas de beneficiamento de arroz e café revelam o início da dinamização do setor terciário anapolino que começa a atrair grande número de pessoas para a sede do município.

O início da construção de Goiânia em 1933 – distante cerca de 50 quilômetros de Anápolis – foi um importante fato da reestruturação dessa cidade, uma vez que ela se tornou o principal centro de abastecimento para atender a população e as obras da nova capital. Com a construção de Goiânia, o território do município de Anápolis foi reduzido e novas conexões rodoviárias com a nova capital foram construídas.

No período entre as décadas de 1930 e 1940 o mundo se vê envolto de disputas ideológicas e, especialmente, com a ascensão do nazismo e com espectro do comunismo pairando a Europa. O perigo do comunismo foi usado como pretexto para o Golpe de 1937, que exaltava que o governo federal deveria zelar pelos interesses da pátria, acima de qualquer partidarismo (POLONIAL, 2000).

O argumento da defesa da pátria foi explorado no combate aos comunistas que “defendiam os conflitos entre as classes, enquanto Vargas defendia um Estado que fosse o grande mediador nacional, o homogeneizador social” (POLONIAL, 2000, p. 98). O Estado era visto como defensor do bem comum, portanto o intervencionismo e o autoritarismo eram tolerados. Esse argumento que permitiu que a ideia de planejamento fosse introduzida e aceita pelos setores da sociedade. Segundo Polonial (2000), a ditadura varguista era vista como o renascimento goiano, simbolizado pela nova capital, Goiânia, e pelos benefícios das infraestruturas que chegavam ao estado.

Em 1941 o governo nacional criou a Colônia Nacional de Goiás (CANG), localizada hoje na cidade de Ceres-GO, aproximadamente 150 quilômetros de Anápolis, “com a finalidade de povoar e colonizar áreas de fraca ocupação e propícias à agricultura” (FRANÇA, 1973, p. 646).

Isso provocou um aumento da penetração humana na área central do território goiano e expansão da fronteira agrícola sustentada pelos serviços de Anápolis.

Esses fatores – construção de Goiânia e criação da CANG – foram de grande importância para o processo de dinamização econômica da cidade e também para o grande crescimento populacional iniciado na década de 1940. Em se tratando do processo de dinamização, esse período é marcado pela continuidade do comércio que já vinha se destacando na geração de renda, por um enorme crescimento do setor atacadista e também da indústria de beneficiamento (BRITO, 2007). O final da década de 1940 marca a estruturação da Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Anápolis (ACIA), importante agente econômico ao longo da história do município.

Nesse período a cidade já começa a chamar a atenção nos setores de comércio, transporte, armazenagem e construção, além de consolidar uma importante área de influência ao longo do estado, para França (1973, p. 656):

A articulação das vias dos transportes ferroviário e rodoviário em Anápolis e a consequente estruturação do setor de prestação de serviços determinaram a amplitude da influência regional da cidade.

O desenvolvimento das vias trouxe maior circulação de bens e pessoas, transformando a cidade em centro intermediário de comércio, exportando gêneros alimentícios e redistribuindo bens manufaturados. A posição estratégica possibilitou a expansão do comércio atacadista e varejista e também das indústrias de beneficiamento.

Como resultado da dinamização econômica da cidade, expandiu-se também a circulação financeira da cidade, levando ao estabelecimento de diversos bancos como o Banco Comercial do Estado de Goiás, S/A e o Banco Imobiliário do Oeste Brasileiro S/A (FRANÇA, 1973). Também no período de 1935 a 1950 o processo de expansão da cidade estimulou a criação de diversos hospitais e outros estabelecimentos especializados da área da saúde, uma das características de atração regional que conforma a área de influência e centralidade de Anápolis.

Em 1945 terminava a Segunda Grande Guerra e também a ditadura varguista. A campanha contra o autoritarismo e a favor da democracia, fruto dos desdobramentos da guerra, levou a uma grande instabilidade política e culminou com a deposição de Getúlio Vargas. Pairava no cenário político brasileiro uma grande incerteza e insegurança, e, em Goiás, aqueles que antes eram saudados por conduzir o estado à modernidade, “agora eram chamados de traidores, autoritários e até oligarcas” (POLONIAL, 2000, p. 102). A crise do governo varguista

permitiu que as tradicionais famílias goianas voltassem ao cenário político e estendessem seu domínio.

ii. Formas

A década de 1930 com a chegada da ferrovia marca um período de intensas transformações no território anapolino. A atração de pessoas, o desenvolvimento do setor produtivo – tanto para consumo local quanto para comércio com outras cidades e regiões –, o suporte de Anápolis para a construção de Goiânia e o florescimento do setor industrial são importantes características que modificaram o território.

A ideia de progresso e modernidade trazida com a ferrovia foi responsável por uma onda de euforia se refletiu também na forma urbana e na arquitetura local (POLONIAL, 2000, p. 68):

A valorização do novo, do moderno, não ficou restrita à construção da estação ferroviária. A cidade toda foi influenciada por essas ideias de modernização. Sucediavam-se prédios novos, com a instalação ‘... de um moderno bar e café, de rádio, fábrica de sorvete, de gelo, de cervejaria’, bem como melhoramentos nas ruas e nas ‘...estradas que são vias de acesso do município...’, paralelamente, também ocorria a reconstrução das velhas casas. Acreditava a população que tudo precisava ser feito para não permitir críticas dos visitantes que certamente viriam com os trilhos. Essa preocupação também se voltava para o saneamento básico, água e esgoto, visando ‘...garantir ao povo mais higiene e saúde’.

Esse período é marcado por importantes obras de infraestrutura básica, pela instalação de serviços como Correios, bancos, hotéis e hospitais, conformando Anápolis como importante centralidade na região. O crescimento populacional experimentado principalmente pela dinamização provocada pela ferrovia levou a expansão da malha urbana (CUNHA, 2012, p. 47):

Ao Norte a expansão foi direcionada ao longo da Avenida que levava à saída para a CANG (Colônia Agrícola Nacional de Goiás). A sudeste o crescimento esteve associado à especulação imobiliária, que fez a cidade atravessar o córrego Antas em sua margem direita, dando origem ao bairro Jundiá (1941). O centro econômico localizava-se em torno da Estação Ferroviária que [...] constituiu-se no terceiro centro econômico de Anápolis. O quarto e último centro localiza-se nas proximidades da Praça Bom Jesus, que é até hoje o marco central da cidade.

A fala de Cunha evidencia a relação de novas formas às estruturas e funções que se conformavam na cidade.

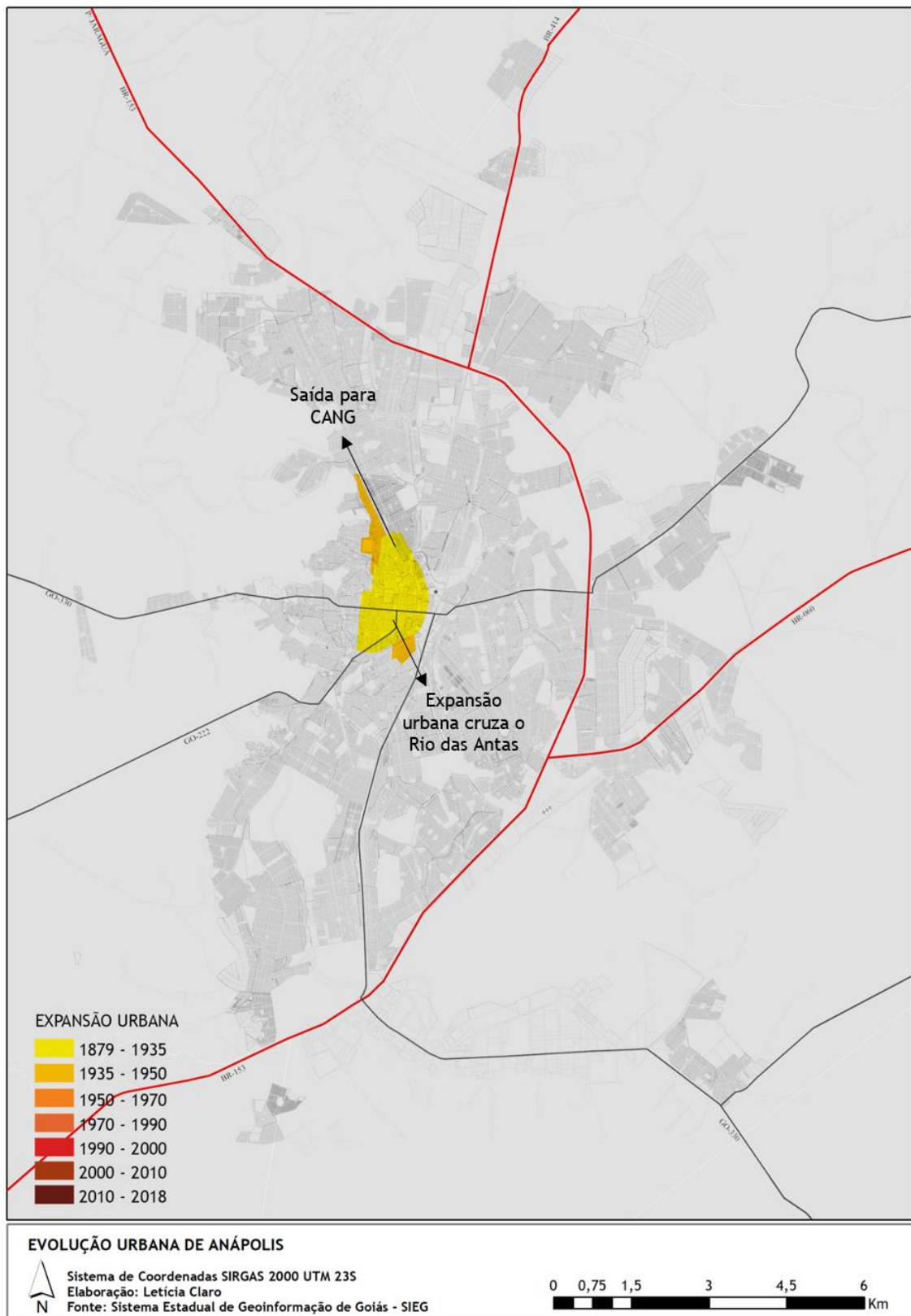


Figura 8- Evolução Urbana de Anápolis (1935-1950). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

1930 - 1950			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Revolução de 30, Marcha para Oeste, incentivos e subsídios à industrialização, combate à oligarquia caiadista, dinamização da agricultura (para exportação), ascensão do nazismo, Golpe de 37, Segunda Grande Guerra		Relações comerciais com o Sudeste	
		Início da industrialização local ligada ao beneficiamento de produtos primários	
		Expansão da fronteira agrícola	
		Aumento populacional e migrações	
		Fortalecimento das atividades comerciais	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Getúlio Vargas, Pedro Ludovico, pequenos comerciantes, produtores rurais, ACIA	Modernidade	Chegada da ferrovia, conexões rodoviárias, início da construção de Goiânia, CANG, criação da ACIA, bancos	Agricultura e pecuária, início da indústria de beneficiamento

3.3.A euforia da economia nacional 1950-1970

i. Processos, Estrutura e Função

Com a deposição de Getúlio Vargas e o delinear da Guerra Fria, o país passa por uma grande instabilidade política, especialmente com o assombro do comunismo (POLONIAL, 2000). O fim da Segunda Guerra faz emergir as duas superpotências mundiais: Estados Unidos e União Soviética. Uma intensa batalha anticomunista foi travada no mundo, temendo perigo vermelho e no Brasil não foi diferente. Nesse período a Doutrina Truman – política externa estadunidense visando o fortalecimento dos países capitalistas com objetivo de impedir a expansão do socialismo – delineava as características da ordem mundial, de forma que houve um estreitamento das relações do Brasil com os Estados Unidos.

O período desenvolvimentista que se inicia com o fim da Segunda Guerra e segue até o governo Juscelino Kubitschek se insere nesse contexto da Guerra Fria, assim como o esforço para fortalecer a economia e o aumento da dependência externa brasileira, especialmente sob a alçada do governo norte americano.

Em Anápolis, a década de 1950 foi um período conturbado no âmbito político. A batalha anticomunista gerou grandes embates ideológicos no cenário político local, especialmente pelo

grande crescimento das organizações dos setores populares e pela reação dos setores mais conservadores. Para Polonial (2000, p. 123):

Na verdade, o que estava no imaginário da elite brasileira era a ideia de ‘ façamos a revolução antes que o povo faça’. Afinal, era a luta de classes que aparecia com maior nitidez, na medida em que as reivindicações dos trabalhadores poderiam alterar as relações econômicas, sociais e de poder no país.

Ainda, o crescimento e consolidação de Goiânia como capital regional, marcou um momento de grande concorrência da nova capital com Anápolis que aos poucos foi perdendo sua hegemonia do comércio regional. Os trilhos da ferrovia chegam a Goiânia que tem o trunfo de sede administrativa e a nova conformação – de eixo econômico e polo absorvedor de população – faz Goiânia crescer em ritmo mais acelerado que Anápolis, o que segundo Brito (2007) faz com que a proximidade se torne um fator excludente das vantagens locais.

No cenário econômico, a onda desenvolvimentista experimentada pelo país teve forte influência da ordem econômica do pós-guerra, delineada pela Conferência de Bretton Woods, com a criação das organizações internacionais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) (MAGNOLI, 2008). Essas organizações foram protagonistas para a aplicação dos planos dos governos federais, como o Plano SALTE do governo Dutra e o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Essa onda desenvolvimentista foi marcante para a refuncionalização de Anápolis e também para o fortalecimento da economia do Centro-Oeste, para Brito (2007, p. 79):

Esta fase da economia foi acompanhada por um surto de desenvolvimento acompanhado de grandes obras de infra-estrutura, consolidando o eixo de São Paulo e reforçando a condição de complementariedade das demais economias.

A construção de Brasília também se destaca nesse contexto uma vez que Anápolis foi o principal ponto de suporte da construção da nova capital, além de ser diretamente beneficiada com as infraestruturas necessárias à construção desta cidade, como as de transporte, comunicação e energia. Freitas (2007, p. 37) aponta que:

Em meados dos anos de 1950, a Estrada de Ferro Goiás era a principal via de transporte que servia ao centro-sul de Goiás. Por ela, era transportada grande parte das mercadorias e passageiros. Com a construção de Brasília e, diante da precariedade de meios de transporte na região – particularmente a ausência de rodovias capazes de atender ao transporte de grande quantidade de material e pessoas

–, a opção por utilizar a ferrovia foi imediata. Como Anápolis era a estação ferroviária mais próxima da área de construção da nova capital, era para ela que afluía a maioria das mercadorias e pessoas que se destinavam à nova capital que surgia no Planalto Central.

Luz (2009, p. 121) aponta a posição estratégica central do estado de Goiás no processo de desenvolvimento e integração nacional, o que criou a necessidade de uma rede eficiente de transporte para garantir “a fluidez da produção e dos insumos necessários”. A construção de Brasília trouxe também a construção de novas rodovias federais que estruturaram o território de Goiás, como a BR 153 (Belém-Brasília) que se origina em Anápolis e é a principal conexão norte-sul do país, a BR 050 que conecta o Triângulo Mineiro com o sudeste goiano e entorno do Distrito Federal, a BR 060 importante corredor que conecta Goiânia-Anápolis-Brasília, além do sudeste goiano, “área que se destaca pela agropecuária moderna” (LUZ, 2009, p. 122). As BR 070, BR 020, BR 414, BR 158, BR 364 e BR 424 também são decorrentes da implantação de Brasília e são importantes estruturadoras do território goiano.

Além das rodovias federais, as estaduais e municipais compõem a malha goiana e o desenvolvimento desse conjunto contribuiu para a dinamização das cidades em pontos de trevos e entroncamentos, em Anápolis se situa o Trevo Brasil, que conecta as rodovias BR 153, BR 060, BR 414, GO 222 e GO 330. A expansão das infraestruturas e melhoria da comunicação de Anápolis com o restante do país provocou um surto de desenvolvimento econômico para a região, atraindo grande número de pessoas. As melhorias nas infraestruturas urbanas locais foram estimuladas pela inauguração de Brasília, especialmente pela conexão do sistema viário, ampliação dos sistemas de água e esgoto e energia (FREITAS, 2007). A construção de Brasília também cria as bases para a instauração dos serviços de transporte logístico e, a modernização da agricultura inaugura um mercado de commodities que expulsa a população rural e a agricultura tradicional e transforma as estruturas do município.

Os anos 1960 são marcados por um grande crescimento populacional no município, acompanhado da falta de planejamento para suportar a expansão urbana, pela crise política que culmina no golpe militar de 1964 e pelo fortalecimento das organizações sociais que reivindicam melhores condições para a vida nas cidades. A instabilidade política, marcada pela ideia do avanço do comunismo, levou a críticas como o engavetamento de projetos que pudessem beneficiar os pobres pelo medo de ser taxado como comunista (POLONIAL, 2000). Para Polonial (2000), o maniqueísmo anticomunistas em defesa da democracia *versus* perigo

vermelho lentamente ganhava espaço. Esse contexto criou as bases para a intervenção militar em defesa da democracia e da nação brasileira.

Para Schmidt (1983, p. 101), com o regime militar, o “conteúdo político do planejamento desviou-se de demandas imediatamente populares, para metas de longo prazo”. Para o autor, a centralização do processo de decisões e os programas regionais são marcas desse contexto. Por outro lado, a questão urbana – vista como problemática para o desenvolvimento do país – e o fortalecimento das organizações sociais levam à necessidade do novo governo em enfrentar, principalmente, o problema habitacional. Em 1964 foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) com objetivo de enfrentar o déficit habitacional do país. Para Azevedo e Andrade (2011, p. 58):

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há ‘uma vacância de lideranças’, que ‘as massas estão órfãs’ e ‘socialmente ressentidas’, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo as suas necessidades: que pode sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas.

Estimulados pelos investimentos do BNH, além do crescimento econômico e populacional, uma característica que marcou as transformações urbanas de Anápolis foi o grande número de loteamentos aprovados pela prefeitura, marcando uma expansão desordenada além do início da especulação imobiliária e da transformação do solo rural para urbano.

O contexto de expansão urbana de Anápolis, da consolidação como entroncamento viário e da condição de suporte para a construção de Brasília leva à elaboração, em 1969, do primeiro Plano Diretor Integrado do município.

ii. Formas

A década de 1950 se inicia com a expansão sudoeste da cidade motivada pela construção da rodovia de ligação com Goiânia e por um intenso processo de especulação imobiliária, rapidamente transformando solo rural em urbano. Nas décadas de 1950 a 1970 vários loteamentos são aprovados pela prefeitura, os financiamentos habitacionais do BNH também contribuíram para delinear a expansão de Anápolis, ocorrida, principalmente, nas franjas urbanas. Esse período é marcado por uma intensa urbanização da cidade, seja pela construção de infraestrutura básica, seja pela implantação dos loteamentos e vilas do BNH ou pelo

crescimento econômico local, especialmente pela construção de Brasília e pelo início das obras de conexão entre as cidades.

Os primeiros conjuntos habitacionais desse período são o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC), Vila Formosa I Etapa, Raul Balduino, Nações Unidas e Village Jardim.³O grande problema das construções desses conjuntos era a distância do centro urbano e a falta de infraestrutura. Uma característica desse período na escala intraurbana é a ruptura da continuidade da malha urbana com o aumento de 1807 ha à área ocupável da cidade, fruto de pressões dos donos de terra e especuladores imobiliários. Dessa forma a densidade populacional cai vertiginosamente de 57,8 hab/ha para 23 hab/ha, marcando o início do espraimento da cidade e da dificuldade de suprir os novos loteamentos com infraestrutura e equipamentos urbanos.

³ Jornal Contexto, Anápolis, de 16 a 22 de dezembro de 2011

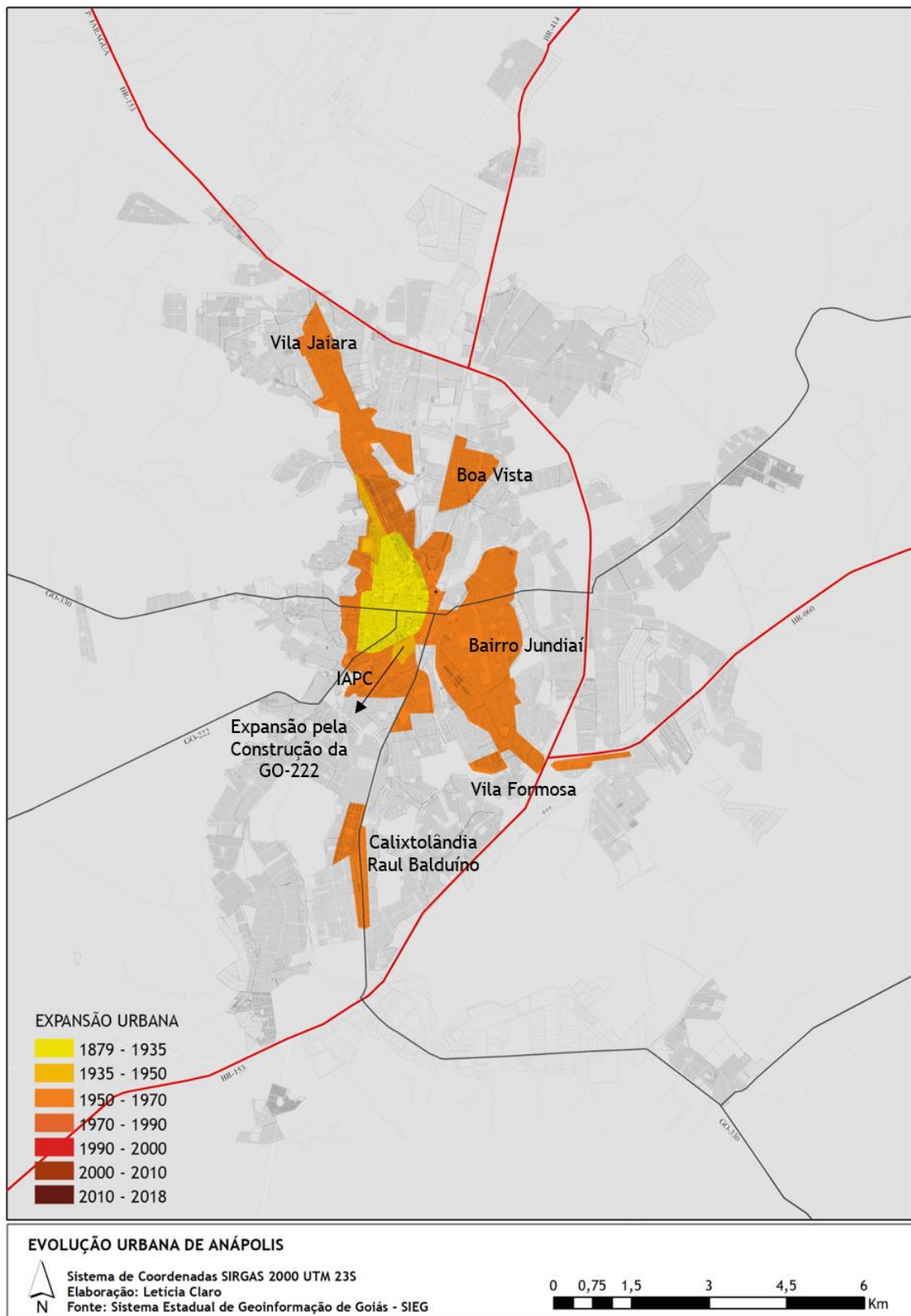


Figura 9 - Evolução Urbana de Anápolis (1950-1970). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

1950 - 1970			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Deposição de Getúlio Vargas, Guerra Fria, instabilidade política, assombro do comunismo, emergência dos Estados Unidos e União Soviética, Doutrina Truman, Governo Juscelino Kubitschek, Conferência de Bretton Woods, planos desenvolvimentistas, Golpe Militar de 1964, BNH e SERFHAU		Embates políticos	
		Crescimento do setores populares e reação dos setores conservadores	
		Concorrência de Goiânia e a diminuição da influência na rede urbana	
		Início dos serviços logísticos pela consolidação da infraestrutura básica	
		Fornecimento de infraestrutura e mão de obra para a construção de Brasília	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Governo federal, vereadores do município, comerciantes, produtores rurais, ACIA, BNH, donos de terra e parceladores	Comunismo	Construção de Brasília e infraestruturas de estruturação (rodovias, comunicação, energia), Plano Diretor de 1969	Agricultura e pecuária, indústria de beneficiamento
	Desenvolvimentismo		
	Racionalismo		

3.4.A desconcentração industrial 1970-1990

i. Processos, Estrutura e Função

No contexto mundial, a década de 1970 marca o declínio do ciclo econômico do pós-guerra. As taxas de crescimento das principais economias mundiais decrescem e os índices de desemprego aumentam. Ainda, os choques do petróleo em 1973 e 1979 contribuíram para o período de crise, assim como a falência do Keynesianismo que leva à introdução do neoliberalismo. O sistema monetário de Bretton Woods – padrão dólar-ouro – desaba e se inicia um novo ciclo da era tecnocientífica (MAGNOLI, 2008). No Brasil, a industrialização dependente se mostrou problemática, especialmente pela evasão de divisas para o exterior e a concentração industrial no Sudeste do país delineava uma deseconomia em escala, pelo enfraquecimento das periferias e grande centralização de capital e investimentos em pontos isolados do território (SANTOS E SILVEIRA, 2003). Segundo Santos e Silveira (2003, p. 48):

A diminuição da atividade econômica que afetava o país como um todo parecia, então, uma ameaça à continuidade do modelo. Para mantê-lo, era indispensável

retomar a atividade, ao preço de investimentos públicos mais numerosos e mais injeção de recursos para promover exportação, mais proteção ao grande capital, menor retribuição ao trabalho, ao preço de uma política social ainda menos generosa e, necessariamente, de uma ordem ainda maior no campo político-social.

Dessa forma, uma nova divisão territorial é desenhada no país, especialmente para substituir as importações de recursos primários à atividade industrial. Segundo Santos e Silveira (2003, p. 48) esse é “o momento de implantação de complexos e polos industriais em diversas regiões do país”, além da ampliação das redes de transporte e intenso processo de modernização da agricultura.

Em Anápolis, a década de 1970 registra a maior taxa de crescimento populacional do município, segundo Freitas (2007, p. 42), atestando “a influência da realização de grandes investimentos de fundos públicos na região, através da construção de Brasília e da instalação da Base Aérea”. A Base Aérea tinha como principal objetivo a defesa da nova capital e, graças à proximidade, Anápolis foi escolhida para sediar-la. Com a instalação da Base, milhares de militares com suas famílias foram transferidos para Anápolis. O poder aquisitivo dessa classe era bem superior ao da maioria da população local e, com isso, em pouco tempo “um volume de recursos econômicos significativos estava à disposição para investimento e consumo em Anápolis” (FREITAS, 2007, p. 43).

No âmbito nacional, o país vivia o chamado Milagre Econômico e em 1970 chegava à presidência o General Emílio G. Médici. Em 1971 o novo presidente apresenta o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, que buscava lançar o Brasil como potência mundial (SCHMIDT, 1983). Esse plano introduz um conjunto de intervenções em diversos setores entre eles o pesado investimento em infraestrutura, o planejamento de uma nova estratégia de desenvolvimento regional, a integração entre setores públicos e privados e o estabelecimento de uma nova política para aumentar as exportações.

Em 1974, à luz do governo do General Ernesto Geisel, o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND é apresentado. Em meio ao clamor pela democratização, o governo de Geisel é iniciado pela promessa da abertura lenta, gradual e segura em meio a importantes acontecimentos mundiais, como a crise do petróleo, que contribuíram para o fim do Milagre Econômico.

As metas do II PND “são dirigidas para a consolidação de uma economia industrializada, uma sociedade modernizada operando de acordo com um modelo de livre competição” e esse

objetivo seria atingido pelo provimento de “bases infra-estruturais para o aumento da atividade das empresas nacionais privadas” (SCHMIDT, 1983, p. 108-109). A integração nacional era um ponto chave que seria abordada pelo combate aos desequilíbrios regionais. O Centro-Oeste foi grande beneficiário dos programas de incentivos fiscais, pesquisas agropecuárias para melhoramento do solo, controle de imigrações além da implantação de infraestruturas básicas (HADDAD e MOURA, 2016).

A modernização da agricultura, iniciada nas décadas anteriores, transformou a estrutura do campo, a produção agora era baseada no latifúndio e monocultura e voltada para o mercado externo (HADDAD e MOURA, 2016). Aos poucos novos agentes do agronegócio adentravam o território goiano, alterando o uso e ocupação do solo e também a organização espacial do estado.

A expansão da fronteira agrícola e a modernização da agricultura nesse período foram responsáveis por uma onda de migração do campo para as cidades, especialmente Goiânia e Anápolis, com a população urbana do estado superando a população rural (GARCIA, 2012). A década de 1970 é marcada por uma grande expansão da cidade, da formação e ocupação da periferia com graves problemas pela baixa densidade de ocupação. No cenário urbano é um momento marcado pela “incapacidade do poder municipal em gerenciar a implantação do plano [diretor]” (BRITO, 2007, p. 82), o que fez com que a cidade continuasse a se expandir rápida e desordenadamente. Segundo Brito, a ausência de um órgão específico para a gestão além da pressão de agentes imobiliários para conseguir benefícios que “contrariavam a legislação” são fatores decisivos para a dificuldade de implantação do plano diretor de 1969.

Nesse período o governo federal investia na desconcentração industrial e na contenção das migrações para as grandes metrópoles brasileira, nesse aspecto, as cidades médias foram vistas como importantes polos para frear as migrações e enfrentar as desigualdades econômicas e espaciais do país. Nesse contexto, em 1976 foi inaugurado o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) no sul da cidade e, posteriormente, implantado o anel viário da BR 153. A criação do DAIA é fruto da política de desconcentração industrial do governo federal, com objetivo de dinamizar e expandir a produção industrial do país para além da concentração da região Sudeste. Participaram do processo de implantação do DAIA, além do governo federal, a articulação da classe empresarial Anapolina (ACIA) com os governos municipal e estadual.

Para Cunha e Santos (2017, p. 154):

O processo de definição e de implementação do DAIA na cidade de Anápolis resultou de um conjunto de fatores dentre os quais destacamos o período político-econômico do país, o interesse do Governo de Goiás em promover a industrialização no estado e ainda o esforço da classe dirigente Anapolina, somado às vantagens da localização geográfica e a importância econômica assumida pela cidade ao longo do tempo.

A política de industrialização baseada nos distritos industriais que levou à consolidação do DAIA é resposta do direcionamento do I PND. O principal argumento da instalação desse distrito era o abastecimento de Brasília, principalmente para a produção de alimentos, o que levou a um privilégio no repasse de recursos do Governo Federal (CUNHA E SANTOS, 2017).

A escolha da área de implantação do distrito levou em conta fatores como o potencial hídrico, topografia, drenagem além das questões estratégicas como acesso às principais rodovias e proximidade com o ramal ferroviário (CUNHA E SANTOS, 2017).

Meneses (2008) aponta como a crise do petróleo somada a conflitos relacionados à incentivos financeiros e fiscais e a possibilidade de implantar uma cidade industrial no entorno de Brasília (Ceilândia) desestimulou a continuidade do desenvolvimento do DAIA no final da década de 1970 e início da década de 1980.

Apesar do cenário negativo, um parecer técnico-econômico elaborado pela Comissão Estadual das Bacias Paraná-Uruguai – CBPU sugerindo a instalação do distrito industrial em Anápolis, posteriormente acatado pela Secretaria da Indústria e Comércio, além da forte tradição econômica do município e a influência dos seus representantes políticos foi fundamental para a escolha (CUNHA E SANTOS, 2017). O conflito do suporte industrial de Brasília foi resolvido após negociações entre os governos de Goiás e Distrito Federal que determinava Anápolis como sede do Distrito Industrial de abastecimento de Brasília (MENESES, 2008). Essa negociação foi fruto do Programa da Região Geoeconômica de Brasília que tinha como um dos seus objetivos conter o fluxo migratório para a capital federal. Isso permitiu que o DAIA fosse enquadrado para receber do Fundo Desenvolvimento Industrial, alavancando Anápolis no processo de industrialização do estado.

A política de industrialização por meio dos distritos industriais tinha objetivo de aumentar a produtividade econômica local por meio da transformação da matéria prima, qualificação e aperfeiçoamento da mão de obra local além da geração de emprego para barrar o êxodo rural para as grandes cidades (CASTRO apud MENESES, 2008, p. 76). Essa política veio

acompanhada de programas de incentivos fiscais que colaboraram na metade da década de 1980 para a impulsão do DAIA.

Apesar das investidas, a década de 1980 foi de grande dificuldade para a economia local e em especial para a estruturação do distrito agroindustrial. A estagnação econômica após o milagre econômico fez a inflação aumentar vertiginosamente, afetando as indústrias do DAIA. A falta de incentivos fiscais para as atividades de comércio atacadista fez com que empresas desse ramo deixassem a cidade e o despreparo do sistema bancário local foram os principais responsáveis para frear o desenvolvimento econômico de Anápolis (MENESES, 2008).

Outra característica conflituosa desse período foi a crise político-administrativa que a cidade sofreu. Com a instalação da Base Aérea, em 1973 a cidade foi declarada Área de Segurança Nacional, suspendendo as eleições para prefeitos que agora eram nomeados. O período de 1973 a 1986 foi de grande instabilidade e descontinuidade administrativa com o ir e vir de dez prefeitos. O período de crise, acompanhado às críticas e consequências do plano diretor de 1969 em relação a área de expansão da cidade que trouxe um grande déficit de serviços de infraestrutura urbana, leva à elaboração em 1985 de um novo Plano Diretor.

ii. Formas

O início da década de 1970 é beneficiado pelos efeitos do Milagre Econômico, dos investimentos do BNH e das políticas desenvolvimentistas do governo federal. Anápolis foi uma cidade privilegiada nesse período, sendo beneficiada pela implantação da Base Aérea na saída norte da cidade e, no final da década de 1970, pela implantação do Distrito Agroindustrial na saída sul.

O Plano Diretor aprovado em 1969, a expansão do perímetro urbano e a forte especulação imobiliária contribuíram nos anos de 1970 a 1990 para uma grande fragmentação do tecido urbano, delineando um tecido urbano rarefeito com a conformação de grandes vazios urbanos. Ainda, o crescimento econômico e populacional da cidade faz agravar o déficit habitacional que leva, na década de 1980, à política dos mutirões.

Nesse período, o discurso do poder público sobre ocupações informais era de relocação para moradias sociais doadas pelo governo. O regime de mutirões de autoconstrução foi a principal solução para o déficit habitacional, tendo a construção da Vila Esperança na parte sul da Avenida Brasil como principal marco. Apesar desses esforços, o problema de habitação ainda estava longe de ser resolvido e o número de ocupações informais se espalhavam pela cidade, geralmente próximos a bairros legalizados, usufruindo das infraestruturas existentes.

No final da década de 1980 foram mapeadas 38 invasões distribuídas na cidade, resultado do inchaço provocado pela especulação imobiliária, grande onda de imigração e o número de vazios urbanos (CUNHA E SANTOS, 2017).

Ainda, outro problema desse período era o grande número de parcelamentos aprovados, mas não implantados, o que (CUNHA E SANTOS, 2017):

[...] reflete a política de expansão da área urbana que foi adotada durante os anos setenta, sem levar em consideração as reais necessidades sociais, mas apenas o interesse de determinados grupos, sobretudo aqueles vinculados às atividades imobiliárias.

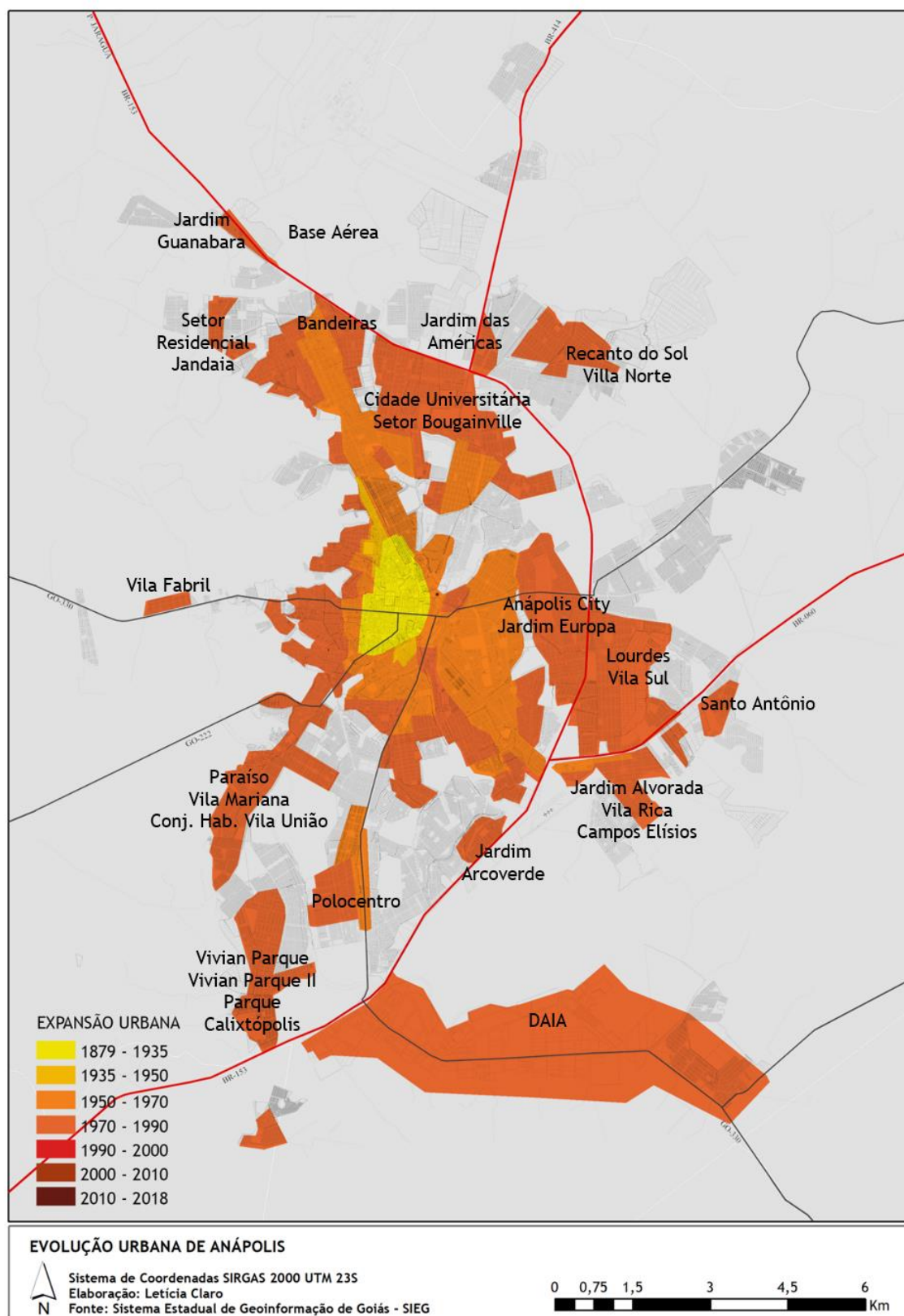


Figura 10- Evolução Urbana de Anápolis (1970-1990). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

1970 - 1990			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Choques do petróleo (1973 e 1979), falência do Keynesianismo e emergência do neoliberalismo, fim da Guerra Fria, independência dos países da Ásia e África, era tecnocientífica, substituição das importações, desconcentração industrial, I PND, II PND, Milagre Econômico, década perdida (1980), Constituição de 1988, redemocratização do Brasil		Grande crescimento populacional	
		Investimentos do governo federal para a industrialização local, pesquisas agropecuárias	
		Modernização da agricultura, produção baseada em latifúndio e monocultura. Expulsão da população rural	
		Foco em Anápolis para receber o contingente populacional que se direcionada às grandes metrópoles	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Governo federal, grandes latifundiários, donos de terra e parceladores, ACIA	Planejamento	Base Aérea, Distrito Agroindustrial de Anápolis, Plano Diretor de 1985	Indústria de beneficiamento comércio e serviços de transporte logístico
	Desenvolvimento		
	Industrialização		
	Racionalismo		

3.5.O tripé da competitividade 1990-2000

i. Processos, Estrutura e Função

Nas décadas anteriores à 1990 o governo soviético começava a dar sinais de crise e 1989 marca a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e da Guerra Fria. Para Wallerstein (2003, p. 23):

Os Estados Unidos ficaram aturdidos e perplexos com o repentino colapso [da União Soviética], e não souberam como lidar com os tremores geoculturais então provocados em toda a parte. O colapso dos comunismos foi na verdade [...] o colapso do liberalismo. Tirou da cena mundial a única justificativa ideológica sólida que os Estados Unidos tinham para legitimar sua hegemonia, uma justificativa tacitamente apoiada por seu oponente ideológico ostensivo.

Essa fala evidencia um período marcado por grandes mudanças no cenário mundial. É o período multipolarização, do que Deepak Nyaar (2013) vai chamar de “emparelhamento” dos países periféricos pela modificação da participação destes na produção industrial global e pela mudança estrutural na composição da produção e emprego, especialmente com a emergência

da China. É também o período da união dos países em blocos econômicos, orientados por uma política econômica liberal, do programa de reformas do Consenso de Washington de ajuste econômico e o início da chamada globalização.

Ainda, a questão ambiental também tem um relevante papel nesse período. Desdobramento do Clube de Roma de 1968, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - ECO-92 marca a transformação da agenda ambiental e da importância em se promover um desenvolvimento sustentável (MAGNOLI, 2008).

No Brasil, o início da década de 1990 é marcado pela redemocratização com a recém promulgada Constituição Federal de 1988, pelo equilíbrio econômico e controle da inflação promovidos pelo Plano Real e, sob as novas configurações do mercado global (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 53-53):

O território ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos, graças às enormes possibilidades da produção e, sobretudo, da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das ideias e informações, das ordens e dos homens.

Para os autores, é a irradiação do meio técnico-científico-informacional, transformando a concepção de fluidez. O desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional provocou uma onda de inovações tecnológicas e aumento do número de empresas desse ramo, produzindo uma expansão financeira nos mercados de ação. A Bolsa de Nova Iorque foi o centro desse fenômeno, desenvolvendo uma grande bolha especulativa que estourou em 2000.

Ainda nesse contexto, a atuação do governo federal brasileiro incentivava a criação de corredores de exportação para o Mercosul e em Anápolis essa lógica incentivou a criação do Porto Seco, a Estação Aduaneira Interior (EADI) em 1999 no DAIA (BRITO, 2007). Segundo Meneses (2008, p. 84) a EADI:

[...] tem o objetivo de facilitar as importações e exportações através de mecanismos alfandegários e serviços específicos, de produtos de diferentes origens. É uma empresa privada com atividades voltadas para embarque e desembarque de cargas, com características marítimas, mas que nesse caso atua com o movimento da rede ferroviária. Está localizada no DAIA com a função de facilitar e agilizar o transporte de mercadorias desse distrito, assim como bens industrializados de quaisquer outras empresas. [...]. Sua infra-estrutura conta com posto da Receita Federal, agência bancária, Ministérios da Agricultura e da Saúde [...].

Segundo a Lei nº 14.040 de 21 de dezembro de 2001, essa infraestrutura do Porto Seco seria completada pela Plataforma Logística Multimodal, com objetivo de (MENESES, 2008, p. 86):

[...] dinamizar o processo produtivo, melhorar a qualidade do serviço de distribuição, possibilitar canais modernos e eficientes de comercialização e distribuição, reduzir custos, permitir uma convergência agregada de modais, utilização de infra-estrutura agregada, modalidades distintas de transportes, entre outros. Ou seja, exercer a função de atividades relacionadas ao transporte, à logística, à distribuição de mercadorias, tanto de trânsito externo, quanto interno, incluindo bases industriais que agregam valor à mercadoria.

Nesse período também o Distrito Agroindustrial de Anápolis recebe instalações do segmento farmacêutico que é chamado de Polo Farmoquímico, resultado da política de incentivo a medicamentos genéricos, que permitiu essa especialização no DAIA (MENESES, 2008). A implantação do Polo Farmoquímico no Distrito Agroindustrial teve importante atuação da Associação Comercial e Industrial (ACIA) para planejamento, investimento e consolidação.

O final da década de 1990 também marca a implantação da Cidade Universitária de Anápolis no entroncamento da BR 060 e BR 153 e também a Plataforma Tecnológica do Setor Farmacêutico de Goiás,

[...] por meio de um acordo de cooperação técnico-científico com o Ministério da Ciência e Tecnologia e as agências de fomento Finep e CNPq. Esse arranjo produtivo resultou na criação do Instituto de Gestão Tecnológica Farmacêutica (IGTF), criado para dar suporte às empresas do setor, que experimentava grande escala de crescimento em razão da demanda gerada com os medicamentos genéricos⁴.

Segundo Brito (2007) essa fase está ligada ao processo de descentralização brasileiro e também aos novos fatores locais relevantes: infraestrutura e logística, qualificação da mão-de-obra e mercado consumidor, definindo assim, o tripé de competitividade. Santos e Silveira (2003, p. 259) discorrem sobre as desigualdades territoriais no Brasil e afirmam que elas são fruto de um número de variáveis, “cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação”. Portanto, os autores apresentam algumas situações características que conformam as desigualdades do território, como a densidade e rarefação,

⁴ Jornal Contexto, Anápolis, 28 de julho a 6 de agosto de 2009.

fluidez e viscosidade, espaços de rapidez e lentidão, espaços luminosos e opacos. Os autores apresentam essas situações para qualificar os espaços que mandam e os espaços que obedecem.

O investimento no tripé da competitividade em Anápolis pode ser analisado por essa ótica da qualificação dos lugares em prol da sua colocação na divisão territorial do trabalho. O investimento na qualificação da mão de obra por meio do desenvolvimento do ensino superior, investimento em infraestruturas de qualificação do DAIA, especialmente com a criação do Porto Seco, visando facilitar a distribuição de mercadorias e a instalação do Polo Farmoquímico são exemplos de como melhorias nas densidades técnicas, de movimento de pessoas, informações e dinheiro, além de melhorias nas infraestruturas que conferem maior fluidez permitem a atração de atividades mais especializadas. Ou a estruturação de espaços mais luminosos que são (SANTOS E SILVEIRA, 2003, p. 264):

[...] aqueles que mais acumulam densidades técnicas e informacionais, ficando assim mais aptos a atrair atividades com maior conteúdo em capital, tecnologia e organização. [...]. Os espaços mais luminosos, pela sua consistência técnica e política, seriam os mais suscetíveis de participar de regularidades e de uma lógica obediente aos interesses das maiores empresas.

Na década de 1950 Anápolis passa a perder grande influência na rede urbana goiana pela consolidação de Goiânia como a nova capital do estado. A construção de Brasília também abala a influência Anapolina e essa cidade passa por intensas transformações, especialmente das suas funções econômicas. O investimento no tripé competitivo é um exemplo dessas transformações visando a refuncionalização do território, com objetivo de adaptar as funções locais à nova dinâmica que insere as capitais Brasília e Goiânia no cenário econômico.

Esse conjunto de mudanças que ocorreram em Anápolis são fruto de uma nova conformação espacial, especialmente pelo fortalecimento do chamado eixo Brasília-Goiânia que forçou uma condição para a refuncionalização da cidade com objetivo de se manter competitiva no cenário regional.

ii. Formas

Os anos de 1990 a 2000 marcam uma grande dinamização da economia Anapolina que, espacialmente, reflete a de polinucleação e conformação de novas centralidades. A expansão do comércio varejista, do setor de transporte logístico, o desenvolvimento do Polo Farmoquímico e a exploração da qualificação da mão de obra são importantes características que são observadas na forma urbana de Anápolis.

O centro da cidade se especializa nas atividades de comércio varejista, onde há a implantação dos primeiros shoppings centers e hipermercados. A expansão das Instituições de Ensino Superior leva a criação da Cidade Universitária, atrai um novo perfil de habitantes com diferentes demandas habitacionais. A Vila Jaiara se fortalece como centralidade de comércio local, especialmente para a população mais pobre, o Bairro Jundiáí concentra serviços médico-hospitalares e serviços para classes mais abastadas.

Essas novas centralidades são conectadas pelos eixos da Avenida Brasil Norte e Sul, Avenida Universitária, Avenida Pedro Ludovico, Avenida Goiás, Avenida Mato Grosso, Avenida Presidente Kennedy que se tornam importantes articuladores do território e concentram boa parte das atividades comerciais e de serviços da cidade.

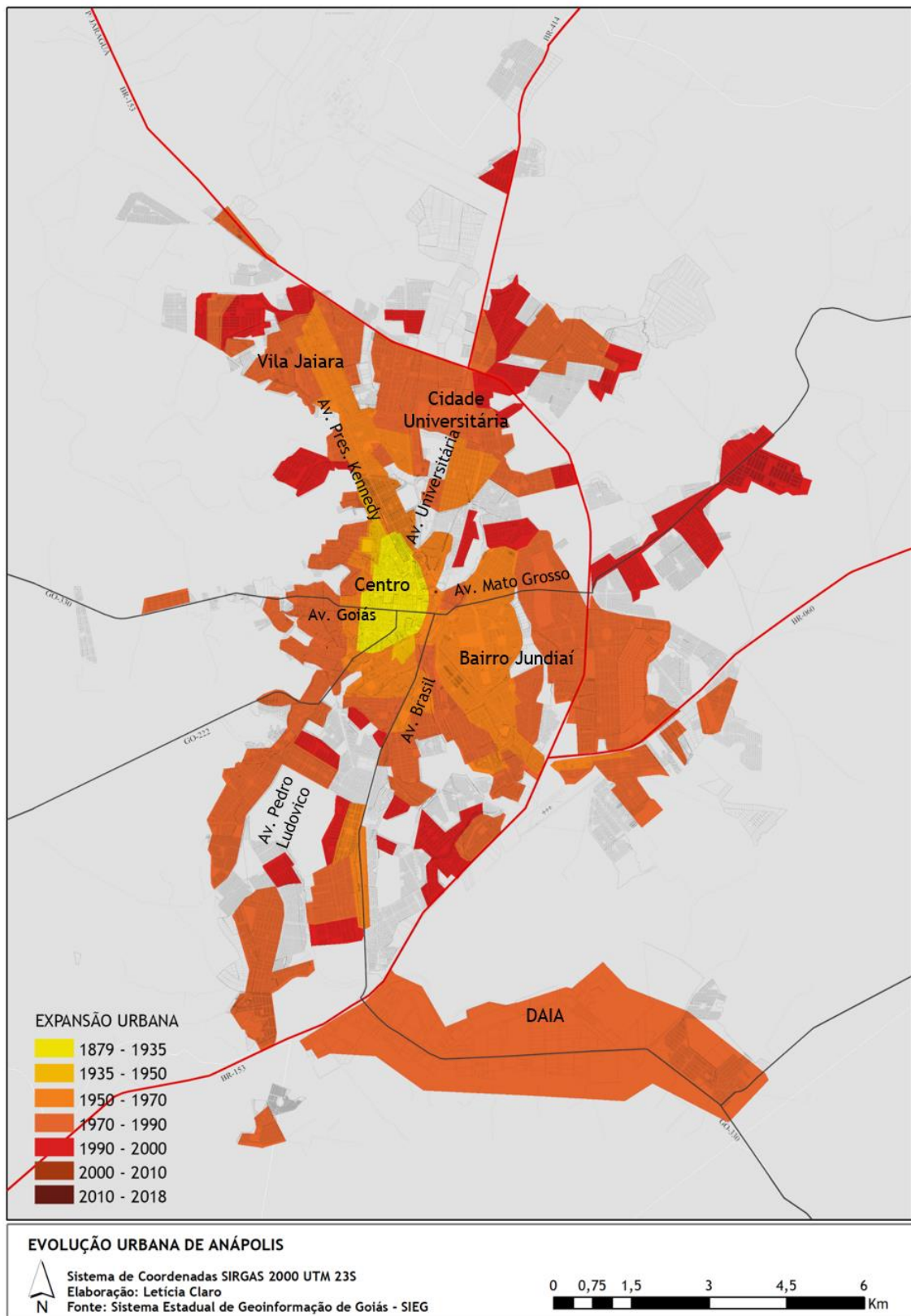


Figura 11- Evolução Urbana de Anápolis (1990-2000). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

1990 - 2000			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Fim da União Soviética, multipolarização, emergência chinesa, blocos econômicos, Consenso de Washington, globalização, ECO-92, redemocratização brasileira, irradiação do meio técnico-científico-informacional, Lei dos Genéricos,		Desenvolvimento do Polo Farmoquímico e a busca pela especialização do DAIA	
		Exploração do serviço de transporte logístico com a construção do Porto Seco (EADI) e a promessa da Plataforma Multimodal	
		Investimento em infraestrutura, logística e qualificação da mão de obra e mercado consumidor. Conformação do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Capital internacional, ACIA, grandes latifundiários, Porto Seco, governo local	Tripé da competitividade	Mercosul, EADI, Cidade Universitária	Indústria de transformação, Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais
	Desenvolvimento sustentável		
	Tecnologia		

3.6. Dinamização e complementariedade 2000-2010

i. Processos, Estrutura e Função

O início do século XXI é marcado por um grande crescimento econômico dos países periféricos – com protagonismo chinês –, processo que vem se delineando desde 1950 (NAYYAR, 2013). O fim da recessão americana em 2001, conflagrada pelo estouro da bolha do mercado financeiro das empresas de tecnologia da informação inaugurou um novo ciclo de euforia, principalmente pelo crescimento acelerado da China, pelo aumento dos preços do petróleo, matérias-primas e alimentos (MAGNOLI, 2008).

Nos Estados Unidos esse período alimentou uma nova bolha especulativa, agora devido ao mercado imobiliário. A explosão da bolha em 2007 atingiu grandes instituições bancárias e teve desdobramentos nas bolsas de valores da Europa, Ásia e América Latina (MAGNOLI, 2008). A crise de 2008 atingiu o mundo e os setores da economia em diferentes proporções, o

Brasil nesse período foi pouco afetado especialmente pelo aumento do preço das *commodities* no mercado externo, estimulado pela demanda chinesa. No Brasil o período de 2000 até 2010 é marcado pela baixa inflação, pela redução do desemprego e pela retomada da produção de políticas públicas nacionais.

Segundo Steinberger (2013), é possível identificar três contextos na história da administração pública brasileira, o primeiro de 1950 a 1980 é o contexto da consolidação das políticas públicas, o segundo de 1990 a 2000 fruto da onda neoliberal e o terceiro, que se inicia em 2003, é caracterizado pelo hibridismo, com mescla dos dois períodos anteriores e (STEINBERGER, 2013, p. 24):

Na sua maioria das vezes, tem sido denominado de ‘desenvolvimentismo social’. Dentre as duas principais ações, destacam-se a ampliação dos quadros da máquina do Estado e o retorno ao planejamento nacional com uma feição participativa, marcada pela presença de novos agentes-atores, o que em tese, significa uma valorização da aliança Estado-sociedade civil e, em até certo ponto, admite a explicitação de conflitos.

Ainda segundo a autora, o retorno ao planejamento nacional retomou a elaboração de políticas públicas nacionais que carregam em si a novidade democrática e participativa e também uma oposição ao autoritarismo tecnocrático. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDRur) são exemplo dessa retomada.

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, também é um importante marco desse período, não só pelo caráter participativo que conferia ao planejamento urbano, como também pela regulamentação e instrumentalização do plano diretor, “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988). É no contexto de inovação promovido pelo Estatuto da Cidade que a Lei municipal nº 2.855 de 29 de abril de 2002 é aprovada, criando o Conselho Municipal da Cidade de Anápolis – COMCIDADE. Esse é um importante ator que se insere no cenário político anapolino, é um (ANAPOLIS, 2002):

[...] órgão colegiado, de caráter paritário, consultivo e deliberativo em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural ou construído, gestão dos recursos municipais, planejamento e funcionamento da política urbana, meio ambiente, habitacional e setorial em todo o território do Município de Anápolis – Estado de Goiás.

Esse órgão, formado por membros do poder público e comunidade local, representa um relevante ator no cenário da gestão pública local, importante passo para a participação da sociedade na estrutura política.

O cenário de renovação no campo de políticas públicas somado ao crescimento econômico do país marca uma nova fase de Anápolis: o fortalecimento como polo industrial farmacêutico e automobilístico e a exploração da localização estratégica por meio dos serviços de transporte logístico.

O início no novo milênio coloca em cena uma importante conformação espacial: o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. Brasília e Goiânia são as capitais regionais mais próximas no território brasileiro, importantes centros polarizadores e “uma das áreas de maior fluxo de pessoas e mercadorias do Centro-Oeste” (DIAS, 2011). A localização desse eixo é uma das características mais promissoras, no centro do país e com importantes conexões principalmente com a região Norte do país. A inserção de Anápolis nessa conformação se dá, principalmente, pelo seu papel industrial e logístico, tornando-se nó de ligação entre as duas capitais (DIAS, 2011). No caso de Anápolis, essa condição é resultado da refuncionalização local, especialmente pela forte concorrência imprimida pelas novas capitais em meados do século XX.

A refuncionalização de Anápolis em direção ao desenvolvimento industrial e do setor de transporte logístico só foi possível pela grande expansão do agronegócio no Centro-Oeste brasileiro. O investimento na produção agrícola de exportação, a modernização do campo – com aplicação de novas técnicas e tecnologias –, a concentração e valorização de terras cria um novo cenário produtivo nessa região que, de 1965 até 2010 tem sua área de plantio elevada de pouco mais de 2 milhões de hectares para 16 milhões, sendo responsável por 25,3% da área plantada do país (HADDAD E MOURA, 2016). Esse cenário promovido pelo agronegócio permitiu a industrialização de Anápolis e fortalecimento dos setores de serviços e comércio – especialmente de exportação –, e marcou a nova centralidade dessa cidade da rede urbana.

Os primeiros anos do século XXI, a urbanização Anapolina explora, principalmente, sua localização estratégica como nó rodoviário no centro do país, relevante conexão ferroviária, além de infraestruturas como o Porto Seco, complementariedade do comércio e serviço locais

e mão de obra qualificada. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento de Goiás⁵, é nesse contexto que o projeto da Plataforma Logística Multimodal é desenvolvido.

Em 2001 a Lei nº 13.919 cria o Polo de Serviços Tecnológicos Avançados do Estado de Goiás, onde a Plataforma Logística será inserida, a Lei nº 14.040 do mesmo ano autoriza a implementação do projeto da plataforma, que tem como objetivo tornar-se centro de serviços logísticos integrados pela multimodalidade: rodoviária, ferroviária e aérea. Em 2002 é autorizada a desapropriação da área para implantação da plataforma, na margem da BR 153, contígua ao DAIA. Em 2007 iniciam-se as obras de infraestrutura, o projeto do aeroporto de cargas é entregue e posteriormente começa a ser construído. Nesse período também se iniciam as obras do trecho da Ferrovia Norte-Sul.

Nesse contexto de descentralização, de construção de obras de grande porte, o desenvolvimento do setor de transporte logístico e exploração da localização estratégica a Lei Complementar nº 128 de 10 de outubro e 2006 é instituída, definindo o primeiro Plano Diretor Participativo de Anápolis, fruto das disposições e da regulamentação do Estatuto da Cidade.

É também na primeira década dos anos 2000 que a volta dos investimentos do governo federal tem forte impacto na economia Anapolina. Em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é criado, financiando as grandes obras de infraestrutura da cidade – como a extensão da Ferrovia Norte-Sul – e, em 2009 a Lei 11.977 que institui o Programa Minha Casa Minha Vida colabora com a grande expansão da cidade e investimentos no mercado imobiliário.

As principais notícias do período evidenciam uma grande onda de crescimento econômico, com otimismo para a expansão do setor industrial, aumento da arrecadação de ICMS e repasses estaduais para o município e resultado positivo da balança comercial pelo aumento vertiginoso do número de exportações. Nesse período também é anunciada a expansão do Distrito Agroindustrial, seguida de melhorias nas infraestruturas viária e de água.

ii. Formas

Os anos de 2000 a 2010 caracterizam um período de forte crescimento do PIB municipal, fortalecimento do polo industrial farmacêutico, chegada da empresa automobilística CAOAHyundai, maior arrecadação de ICMS, recorde de repasse financeiro para o município, promessa de instalação da Plataforma Multimodal, além de um grande aquecimento do setor

⁵ Disponível no link: <http://www.sed.go.gov.br/post/ver/193364/plataforma-logistica-multimodal-do-estado-de-goias> acesso em 12/06/2018

imobiliário. A promessa da Plataforma Multimodal atraiu uma nova leva de migrantes, aumentando a demanda habitacional e inaugurando o período de verticalização da cidade (HADDAD E MOURA, 2016).

Esse período também marca o fortalecimento das relações de Anápolis com as capitais vizinhas, conformando o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. Para Haddad e Moura (2016, p. 595):

[...] a pujança do mercado imobiliário, motivada pela renda das fazendas das famílias locais, agora inseridas na lógica do agronegócio, a chegada de novas empresas e a abertura de novos postos de trabalho públicos têm levado à região novos hábitos e tendências de morar, alterando a mentalidade local e mantendo elevado o preço da terra. Um novo urbano surgiu nessas cidades e modificou cada vez mais suas realidades. Ademais, desencadeou um efeito dominó de valorização do solo e de desbravamento de novas periferias, dando maior densidade e estendendo a continuidade da área construída que interliga essas aglomerações e dá o conteúdo de uma unidade espacial.

Vê-se nesse período a explosão dos condomínios horizontais fechados de alto padrão, além da construção de conjuntos habitacionais frutos da política do Minha Casa Minha Vida, localizados na franja urbana. A cidade se expande principalmente no sentido leste, ao longo da BR 060 – direção para Brasília – e nordeste, ao longo do anel viário da BR 153.

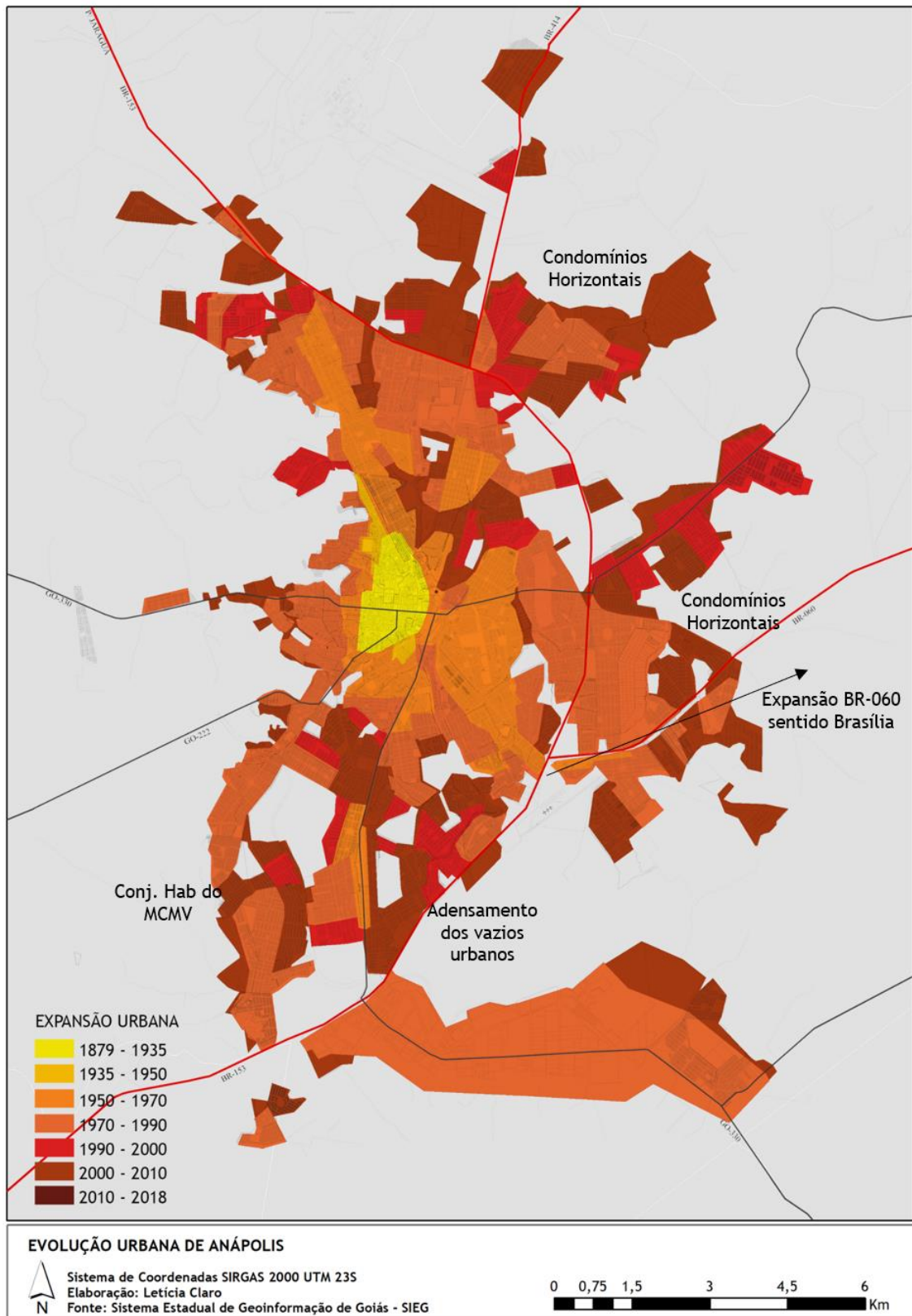


Figura 12- Evolução Urbana de Anápolis (2000-2010). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

2000 - 2010			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Crescimento econômico de países periféricos - com protagonismo chinês -, estouro da bolha do mercado financeiro das empresas de tecnologia, aumento do preço das <i>commodities</i> , bolha especulativa do mercado imobiliário dos Estados Unidos, crise de 2007-2008, retomada de elaboração de políticas públicas nacionais, Estatuto da Cidade, Minha Casa Minha Vida, PAC		Fortalecimento como polo industrial farmacêutico e automobilístico	
		Lei aprova a construção da Plataforma Multimodal e iniciam as obras de qualificação do aeroporto de cargas e infraestruturas	
		Anápolis como nó logístico no eixo Brasília-Anápolis-Goiânia	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
ACIA, Porto Seco, indústrias farmacêuticas, governo federal, governo local, proprietários de terra, grandes latifundiários, COMCIDADE	Localização estratégica	Chegada da Hyundai em 2007, obras de infraestrutura (PAC), novos bairros (MCMV), parcelamentos horizontais (condomínios fechados)	Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais, Indústria de transformação
	Agronegócio		
	Crescimento econômico		
	Sustentabilidade		

3.7. Crise política e econômica 2010-2018

i. Processos, Estrutura e Função

A crise mundial, iniciada em 2007-2008, trouxe grandes mudanças nos mais variados cenários. Essa crise provocou intensos abalos à estrutura da União Europeia, contribuindo para a saída da Inglaterra – Brexit – em 2018, estagnação econômica e exploração de medidas neoliberais para enfrentamento da crise – como austeridade fiscal, privatizações, ataques ao sistema previdenciário e conquistas trabalhistas –, provocou também o temor do boom insustentável de créditos da China para manter o seu forte crescimento. O cenário recente da história é marcado pela ofensiva russa contrariando a “estrutura de poder pós-guerra fria” (RILEY E GHILÈS, 2016), pelas disputas comerciais entre China e Estados Unidos, pela crise de refugiados na Europa, pela ascensão e avanço de partidos – e discursos – de extrema direita e pela enorme crise financeira, política e social que assola os países da América do Sul.

A América do Sul foi especialmente abalada pelo receituário do Consenso de Washington para promover o ajuste macroeconômico de países com dificuldades financeiras, que, apoiado

em medidas neoliberais, defendia por exemplo a reforma tributária, redução de gastos públicos, privatização das estatais, abertura comercial e câmbio de mercado e eliminação de restrições para o investimento estrangeiro. Segundo Chang (2003), o Consenso de Washington foi uma armadilha dos países desenvolvidos para o crescimento dos países subdesenvolvidos, pregando que práticas liberalizadoras seriam solução para contornar as crises das décadas anteriores.

Para o autor, se os países ricos tivessem seguido as recomendações do Consenso de Washington, provavelmente não atingiriam o mesmo status de desenvolvidos nos dias atuais. Na concepção de Chang, com essas recomendações e práticas, os países ricos estariam “chutando a escada” de maneira que os demais países não pudessem seguir os mesmos caminhos do desenvolvimento.

No Brasil, a solução para a crise de 2008 foi pautada em medidas que garantissem que o mercado interno estimulasse a demanda produtiva brasileira, uma vez que a demanda internacional caía vertiginosamente. O entusiasmo pelo enfrentamento positivo da crise mundial não foi acompanhado por aumento da produtividade interna, a desaceleração da economia chinesa fez cair o preço das *commodities*, o desacerto das contas públicas instaurou a crise econômica e em seguida política, com a início da Operação Lava Jato, dos protestos contra a corrupção e posterior votação do impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

No início de 2010 os jornais anapolinos ainda noticiavam o forte crescimento da economia local. A expansão do DAIA era discutida, especialmente pela chegada da indústria automotiva e pela perspectiva de crescimento do setor logístico, Anápolis era eleita pela segunda vez líder no ranking de competitividade em pesquisa feita pela Superintendência de Pesquisa e Informação da Secretaria de Planejamento, e terceiro maior polo do País na produção de medicamentos genéricos. Os investimentos do segundo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 renovaram estradas, infraestrutura de água e esgoto e transformam a mobilidade local, configurando um dos maiores canteiros de obras do interior do país⁶.

Em 2013, as obras de viadutos nos principais entroncamentos rodoviários, principalmente do DAIA, as obras do Aeroporto de Cargas, do Centro de Convenções, do pátio da ferrovia Norte-Sul e a promessa da instalação de um entreposto da Zona Franca de Manaus em Anápolis

⁶ Em 2013 cerca de meio bilhão de reais era investido em obras de infraestrutura em Anápolis vindas de recursos dos governos Federal, Estadual e Municipal. São frutos desses investimentos: o Anel Viário do DAIA, o Pátio da Ferrovia Norte-Sul, o Presídio, os viadutos da Av. Brasil e Fayad Hanna, canalização do rio das Antas e outros serviços de drenagem pluvial pública, obras do Aeroporto de Cargas e construção do Centro de Convenções de Anápolis.

e do Parque Tecnológico evidenciam um cenário de grande entusiasmo na economia local, sendo noticiado um crescimento de 540% do PIB municipal em 10 anos⁷.

Em 2015 o cenário local começa a mudar e Anápolis passa a sentir os efeitos da crise. Os primeiros protestos ganham as ruas, a prefeitura anuncia cortes de despesas, gargalos em relação ao sistema viário, infraestrutura de água, esgoto e iluminação são apontados como problemas para a expansão do DAIA e outras indústrias e comércio locais, a desaceleração do crescimento e superação de outros municípios é vista como alarme para o desenvolvimento local.

Os anos seguintes são marcados pelo aumento do desemprego e paralização de importantes obras de infraestrutura como o Centro de Convenções, Aeroporto de Cargas e Plataforma Multimodal. A montadora Hyundai anuncia demissões em massa, os planos para a expansão do DAIA são paralisados e o Grupo Naoum – principal produtor de cana-de-açúcar e álcool – divulga ser afetado pela crise e dificuldade de pagamento dos funcionários. Apesar desse cenário, o município ainda se esforça para manter o pequeno aumento do PIB, a grande aposta é no mercado imobiliário que apesar da crise apresentou algum crescimento e na tentativa de expandir a área do DAIA e criar o DAIA 2. Esse é o cenário da revisão e elaboração do quinto plano diretor do município.

ii. Formas

O forte crescimento econômico do início dos anos 2000 trouxe grandes investimentos do governo local, estadual e federal principalmente em infraestrutura – expansão dos sistemas de água e esgoto, drenagem, expansão da ferrovia, duplicação de vias e obras de viadutos nos principais entroncamentos viários –, além de obras como a construção do Centro de Convenções ao longo da BR 060, Aeroporto de Cargas da Plataforma Multimodal.

Ainda, os investimentos do programa Minha Casa Minha Vida levam a construção de moradias populares nos bairros Vivian Park, Vila União, Residencial Gribran, Parque das Laranjeiras e Residencial Morumbi, localizados entre a Avenida Pedro Ludovico e a BR 060 – destino Goiânia –. Esse cenário de grandes obras inaugura a década de 2010, em 2013 o Jornal Contexto noticia que a cidade é um dos maiores canteiros de obra do interior do país com cerca de meio bilhão de reais sendo investidos nas obras.⁸ Outra característica que é inaugurada nesse

⁷ Jornal Contexto, Anápolis, 20 a 26 de dezembro de 2013.

⁸ Jornal Contexto, Anápolis, 04 a 10 de outubro de 2013.

período é o incentivo ao adensamento dos vazios urbanos gerados pela urbanização fragmentada da cidade nos anos anteriores.⁹

Porém, esse cenário começa a mudar com críticas aos atrasos de algumas obras, especialmente da Plataforma Multimodal. A Ferrovia Norte-Sul é inaugurada em 2014, porém os trens só começam a rodar no ano seguinte, as obras da Plataforma são interrompidas, problemas de infraestrutura impedem o avanço e expansão do DAIA, os novos conjuntos habitacionais são entregues carentes de infraestrutura adequada e serviços como creches e escolas e a crise atinge o setor público e de construção civil. Ainda, um problema que vem alarmando os principais poderes econômicos locais é o comprometimento de abastecimento de água para a ampliação do Distrito Industrial, especialmente com a recente aprovação da expansão do perímetro urbano.

⁹ O Plano Diretor de 2016 é o primeiro plano a tratar do adensamento dos vazios urbanos na cidade de Anápolis.

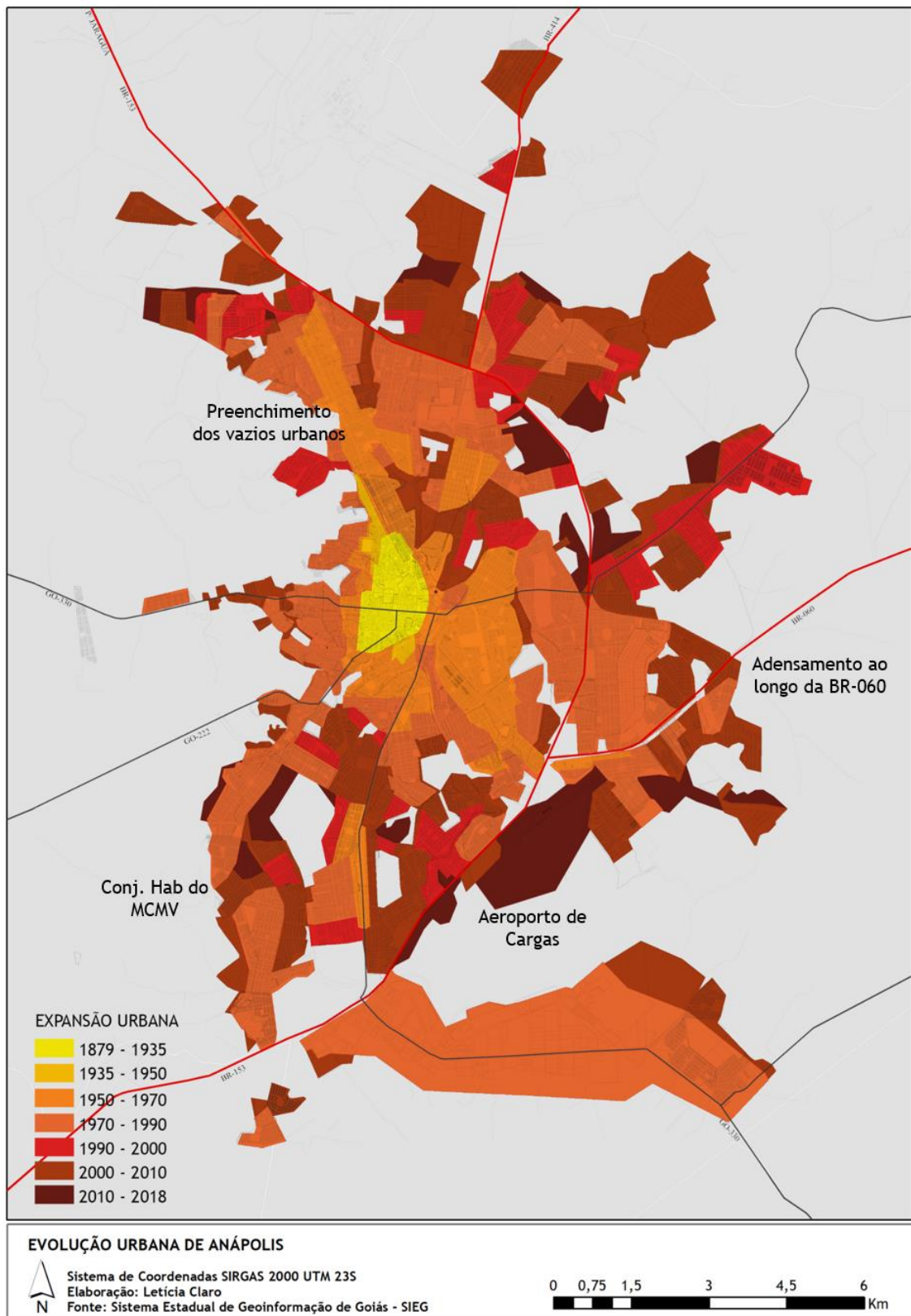


Figura 13- Evolução Urbana de Anápolis (2010-2018). Elaboração da autora.

iii. Quadro-resumo

2010 - 2018			
PROCESSO			
CONTEXTO BRASIL/MUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Crise mundial atinge o Brasil, abalos à estrutura da União Europeia, Brexit, medidas neoliberais para enfrentar a crise, temor do boom de créditos da China, ofensiva russa, disputas comerciais entre os Estados Unidos e a China, avanço da extrema direita, crise de refugiados, crise financeira nos países da América do Sul, queda no preço das <i>commodities</i> , crise política no Brasil, <i>impeachment</i> da presidente Dilma Rousseff, Operação Lava Jato, protestos contra a corrupção		Do boom da economia local, com vertiginosos aumentos de arrecadação e produtividade à crise econômica	
		Previsão da expansão do DAIA	
		Descontentamento da classe industrial com a paralização das obras e problemas de infraestrutura	
		Gargalos nos serviços de água, esgoto, iluminação, sistema viário e paralização das obras de infraestrutura	
		Crise nos principais agentes econômicos - Hyundai e Grupo Naoum	
ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
Grupo Naoum, Hyundai, ACIA, Porto Seco, indústrias farmacêuticas, governo local, grandes latifundiários, COMCIDADE	Tecnologia	Ferrovia Norte-Sul, Viaduto do DAIA, Viaduto da Av. Universitária, paralisação das obras do aeroporto, Plataforma Multimodal	Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais, Indústria de transformação
	Corrupção		

4. A refuncionalização nos planos diretores

As políticas públicas têm um papel relevante para a dinâmica espacial. Elas são instrumentos para usos e usuários do território, são resultado de disputas de poder e conflitos entre diferentes agentes e da captura de uma agenda política e de uma realidade que é diversa. Dessa forma, explorar a refuncionalização de Anápolis pela lente dos planos diretores é buscar compreender como essas políticas direcionam, inibem, indicam ou modificam os usos do território e também explorar quem é beneficiado e de que maneira os interesses desses beneficiários são legitimados por essas políticas.

Os planos diretores são carregados de intenções, ações e posicionamentos de agentes, e sua construção não é a-histórica. Logo, investigar a história contada pelos planos, os meios utilizados pelos agentes hegemônicos para defender seus interesses permite apresentar um objeto de estudo que é o plano diretor aplicado. Além das características gerais da figura do plano diretor defendida por Villaça, traçando um panorama do uso desse instrumento no planejamento urbano brasileiro, existe o diferencial do estudo do plano aplicado à localidade. Esse estudo permite explorar o que o plano revela ou oculta, quem é beneficiado, quem fica à margem, quais as estratégias, objetivos e diretrizes dos planos entre outras características.

Traçar o panorama da aplicação desses planos no contexto anapolino permite também observar características da política urbana, como determinados assuntos são tratados de um plano para outro, evidenciados em alguns planos ou ocultados em outros. Essa memória é importante para o estudo do ciclo das políticas públicas e para guiar futuras políticas.

A análise a seguir trata dos planos diretores de 1969, de 1985, de 1992, de 2006 e de 2016. Cada plano foi analisado a partir de um *checklist* (Anexo I - visando responder às questões: Quem ganha o que? Como ganha? Onde? Porque? E identificar as principais características, direcionamentos, estratégias, ideologias que contribuíram para o processo de refuncionalização em Anápolis.

4.1.Plano Diretor Físico de Anápolis – Lei nº 160, de 26 de setembro de 1969

O Plano Diretor Físico de Anápolis inaugura, em 1969, o rol de planos diretores deste município goiano. Este plano foi elaborado na gestão do prefeito Dr. Raul Balduino de Souza, importante expoente da resistência democrática do estado. Dr. Raul Balduino de Souza era médico, ruralista e ex-presidente do sindicato rural de Anápolis, foi prefeito do município de 1966 a 1970 e contou com forte apoio da família Caiado da candidatura aos quatro anos de governo.

A Lei nº 160, de 26 de setembro de 1969 “institui o Plano Diretor Físico do Município de Anápolis, suas formas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências” (ANAPOLIS, 1969). Como a própria ementa do corpo da lei sugere, este plano trata de normas ordenadoras para o desenvolvimento físico do município. O plano é composto de 423 artigos dispostos em 20 capítulos. Os dois primeiros capítulos – Disposições Gerais e Plano Diretor Físico – são introdutórios, apresentam os objetivos e diretrizes do plano e elencam os “elementos componentes do desenvolvimento físico” do Município (ANAPOLIS, 1969), ou seja, as

estratégias de planejamento para o desenvolvimento. As principais estratégias são: sistema de referência cadastral, divisão territorial em áreas integradas, abairramento das áreas urbanas, sistema de estradas e caminhos municipais e zoneamento. Essas estratégias são dispostas ao longo dos capítulos que tratam também de diretrizes de infraestrutura urbana como alinhamento, nivelamento, paisagismo e urbanização dos terrenos.

ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR	
Cap. I	Disposições Gerais
Cap. II	Do Plano Diretor Físico
Cap. III	Do sistema de referência cadastral
Cap. IV	Da divisão territorial em áreas integradas
Cap. V	Do abairramento
Cap. VI	Do sistema de estradas e caminhos municipais
Cap. VII	Do sistema viário urbano
Cap. VIII	Do alinhamento e do nivelamento
Cap. XIX	Do zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes edificações e compartimentos
Cap. X	Da urbanização dos terrenos
Cap. XI	Das áreas públicas paisagísticas e da preservação da paisagem natural
Cap. XII	Do planejamento ou remanejamento de quadras, do desmembramento ou reagrupamento de lotes e do projetamento de conjuntos residenciais
Cap. XIII	Das edificações nos lotes
Cap. XIV	Da estética dos logradouros na paisagem urbana
Cap. XV	Do sistema de circulação e de estacionamento
Cap. XVI	Da renovação urbanística da cidade de Anápolis
Cap. XVII	Da implantação do Plano Diretor Físico
Cap. XVIII	Da fiscalização da Prefeitura
Cap. XIX	Das infrações e das penalidades
Cap. XX	Disposições Finais e Transitórias

i. EIXO 1 – Estratégias para o Desenvolvimento

O primeiro artigo do plano define que a função deste é ordenar e disciplinar o desenvolvimento do município “de forma integrada e harmônica e propiciar o bem estar social da comunidade Anapolina” (ANAPOLIS, 1969). Já no segundo artigo esclarece que este plano estabelece as normas pertinentes ao desenvolvimento físico do município, intenção que é reforçada no artigo 10 que apresenta as finalidades do plano (ANAPOLIS, 1969):

Art. 10. [...]

I – assegurar o desenvolvimento físico racional, harmônico e estético das estruturas urbanas e rurais;

II – propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente as funções de habitar, trabalhar, circular e recrear;

III – proporcionar à população o ambiente urbano que lhe permita usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia

Para atender esses objetivos, o plano define estratégias de planejamento que são: sistema de referência cadastral; divisão territorial em áreas integradas; abairramento das áreas urbanas; sistema de estradas e caminhos municipais; sistema viário urbano, zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos; urbanização dos terrenos; edificação nos lotes, estética dos logradouros e paisagem urbana; equipamentos comunitários; arborização e posteamento; áreas públicas paisagísticas; passeios públicos; sistema de circulação e de estacionamento; comunicação visual e renovação urbanística. Esse conjunto de elementos formaria o “sistema estrutural” do plano diretor, devendo ficar “sempre harmoniosamente adequados e equilibrados entre si” (ANAPOLIS, 1969, Art. 11. §1º).

Esse plano se assemelha a um código de urbanização. A ideia de desenvolvimento está associada à qualificação física do município, portanto define dimensionamento e estruturação de vias, passeios públicos e outras infraestruturas urbanas (como arborização, iluminação pública, rede de drenagem), taxas de ocupação, alinhamento e outras normas de urbanização. Esse plano é um código de condutas para o mercado urbano e evidencia o Estado regulador, aquele que tem a função de propor as diretrizes de ordenamento territorial e de urbanização, não sendo o responsável por promover a urbanização do município.

Esse sistema estrutural define as principais estratégias de ordenamento e posteriormente apresenta soluções técnicas e racionais “perfeitamente adequadas às funções” (ANAPOLIS, 1969, Art. 137.) a partir de “modernos princípios e normas de planejamento físico” (ANAPOLIS, 1969, Art. 132.).

É possível observar o entendimento de que a qualificação – sistemática, científica, adequada – do território pode promover o desenvolvimento econômico e social do município. Ou seja, o território é físico e é palco para as transformações dos atores devendo ser ordenado para atingir os objetivos para o desenvolvimento. Essa é a principal ideia desse plano: a organização e embelezamento do território por meio de um receituário científico, racional e perfeitamente adequado permitirá atingir o desenvolvimento econômico e social do município. Porém, associada a essa ideia está o entendimento de que o Estado é regulador e o mercado é o principal responsável por essa qualificação do município.

O elemento central aqui é o mercado e a maneira com que o Estado cria dispositivos para organizar sua atuação. O mercado é responsável pela urbanização, pelo parcelamento, pela

construção de infraestruturas e a prefeitura fica responsável pela normatização e aprovação dos projetos. Essa afirmativa fica mais clara ao explorar os próximos eixos de análise.

ii. EIXO 2 – Uso e Ocupação do Solo

Esse eixo é explorado principalmente nos capítulos de definição das Áreas Integradas, do abairramento, das estradas e caminhos municipais, do sistema viário urbano e do zoneamento. Nesses capítulos podem ser observadas as prioridades, possíveis setores beneficiados e, indiretamente, algumas intencionalidades.

As Áreas Integradas são um importante componente desse plano que permite observar esses setores beneficiados e intencionalidades. O plano define área urbana, área de expansão urbana e área rural como esse conjunto de áreas integradas e caracteriza:

Art. 20. [...]

§1º. A área urbana compreende os terrenos com edificações contínuas ou contíguas dos aglomerados urbanos e as partes adjacentes diretamente servidas, no mínimo, por dois dos seguintes melhoramentos:

- a) meio fio ou pavimentação, com canalização de águas pluviais;
- b) Rede de abastecimento de água potável;
- c) Rede de esgotos sanitários;
- d) Rede de iluminação pública;
- e) Escola primária ou posto de saúde, numa distância máxima de 3km (três quilômetros do imóvel considerado)

§2º. A área de expansão urbana compreende os terrenos destinados ao crescimento normal dos aglomerados urbanos, além do perímetro urbano, que venham a ser ocupados por edificações contínuas dentro dos próximos 10 (dez) anos, contados a partir da vigência desta Lei.

§3º. A área rural é construída dos terrenos restantes no território deste Município, não destinados a fins urbanos.

Esse artigo, ao não definir um uso para a área rural, permite que as áreas sejam transformadas em área de expansão urbana e permite uma livre atuação do mercado imobiliário sobre a transformação do uso do solo. O Art. 89. do plano, já no capítulo de zoneamento, reforça essa ideia ao não definir um zoneamento de uso para a área rural, “sendo nela permitidos todos os seus usos”. Essa característica é reforçada nos artigos 117 do capítulo de urbanização de terrenos que permite o “planejamento de terreno para fins urbanos na área rural” e 148 da Parte de planejamento de terrenos para fins urbanos na área rural que caracteriza usos urbanos e, indiretamente, a alteração do uso rural para urbano.

O capítulo de abairramento delimita vinte e cinco bairros na cidade de Anápolis com objetivo de “assegurar o ordenamento e disciplinamento da localização e dimensionamento dos equipamentos comunitários”, que são “os sistemas de abastecimento de energia elétrica, água e gás, de rede de esgotos sanitários, de canalização de águas pluviais, de comunicações telefônicas e telegráficas, de estabelecimentos educacionais e assistenciais, de sinalização de trânsito e de limpeza urbana” (ANAPOLIS, 1969, Art. 26.) para áreas urbanas e de expansão urbana.

Os dois capítulos que seguem, do Sistema de Estradas e Caminhos Municipais e do Sistema Viário Urbano apresentam importantes considerações que são levadas para os próximos planos diretores da cidade. O período histórico que esse plano diretor físico se insere é marcado por grande expansão urbana, pela expulsão da população do campo para a cidade fruto da modernização do campo e início de uma complementariedade da cidade de Anápolis com as atividades do campo, por Anápolis sendo o principal suporte para a construção de Brasília – e sendo beneficiada pela implantação de infraestruturas de conexão para a nova capital. Essas características contribuíram para o setor de comércio, de serviços logísticos emergente e para a indústria de beneficiamento.

Esse contexto trouxe atenção especial para o sistema viário anapolino. A expansão do meio técnico-científico-informacional propiciado principalmente pela construção de Brasília contribuiu para a exploração do sistema viário do município visto como principal articulador da forma urbana. Anápolis tem uma formação ligada à localização estratégica e o fator rodoviário é bastante explorado ao longo de sua história, o primeiro plano diretor dedica dois capítulos ao assunto, evidenciando a importância do sistema viário para o município.

No capítulo do sistema de estradas e caminhos municipais, o artigo 30 apresenta a função desse sistema que é assegurar o livre trânsito na área rural do município e garantir a facilidade de escoamento de produtos em geral. Em seguida discorre sobre o projeto de vias, a aprovação na prefeitura e o processo de doação, evidenciando, mais uma vez, que o mercado particular é responsável pela execução e a prefeitura pela regulação. O capítulo seguinte, do sistema viário urbano dá continuidade ao capítulo anterior, agora discorrendo sobre as vias intraurbanas.

O capítulo de zoneamento elenca os diferentes usos e funções da cidade: residencial, recreativa, institucional, assistencial, comercial, de serviços e industrial. As principais funções comerciais, de serviços e industriais citadas são:

Art. 90. [...]

VII – comercial, compreendendo varejista ou atacadista [...];

VIII – bancária, creditícia, seguradora e previdência social, incluindo bancos, caixas econômicas, sociedade de crédito, financiamento e investimento e companhias de seguros e capitalização e instituto nacional de previdência social;

IX – industrial, compreendendo indústrias extrativistas, manufatureiras de transformação leve, manufatureiras incômodas, manufatureiras pesadas, de transformação nocivas e perigosas, inclusive frigoríficos e matadouros-frigoríficos.

O zoneamento tem a função de separar usos incômodos e desconformes com o uso residencial, além de organizar os usos produtivos próximos às vias de escoamento rápido como as estradas e vias expressas. A separação do uso industrial e direcionamento próximo às rodovias dá indícios da locação futura do DAIA, mesmo que essa lei ainda não trate diretamente do assunto.

Ainda se tratando do DAIA e retomando a discussão da não definição de uso para a área rural, o capítulo de Urbanização dos Terrenos é o principal delineador da mudança de uso rural para urbano especialmente pela locação de usos incômodos ao uso residencial – uso comercial atacadista, serviços de transporte logístico e industrial. O artigo 148 trata do planejamento de terrenos para fins urbanos em área rural e define os requisitos para a alteração de uso: formação de núcleos urbanos ou centros comunitários de áreas rurais; construção de conjuntos de recreio, clubes de campo, motéis, mansões e outros tipos de casas de campo, chácaras ou sítios de recreio; construção de conjunto hospitalar ou assistencial e de conjunto escolar; implantação de estabelecimentos industriais, incluindo equipamentos residenciais, comerciais e prestadores de serviços quanto necessários; construção de postos de serviços e abastecimentos de veículos.

As diretrizes de uso e ocupação do solo do Plano Diretor de 1969 abriram caminho para uma expansão urbana fragmentada, ao passo dos interesses, especialmente dos donos de terra e do mercado imobiliário. A não definição de uso rural que permitiu a alteração de uso para urbano, a valorização do sistema viário como principal articulador do território, a responsabilidade de execução do urbanismo da cidade pelo mercado privado, o papel do Estado como regulador e a visão do território palco das ações dos atores são as principais características desse plano e que permitiram uma expansão fragmentada num período de grande aumento populacional – marcado pelo grande número de aprovações de bairros pela prefeitura e investimentos habitacionais do BNH, e pelo início do adensamento pelas indústrias nas principais estradas de saída de Anápolis.

iii. EIXO 3 – Complementariedade e aplicação da política urbana

O Plano Diretor Físico de 1969 define parâmetros e normas a serem seguidos pelos executores do urbanismo da cidade. Por esse motivo, essa lei apresenta grande complementariedade com o Código de Edificações que, juntamente com o Plano Diretor seriam as principais bases do desenvolvimento físico do município.

Além do Código de Edificações, há a menção de uma lei de zoneamento que faria a revisão sistemática do zoneamento da cidade, fora do plano diretor, do plano plurianual que definiria as metas para a implantação do plano diretor.

Por fim, no capítulo XVII – Da Implantação do Plano Diretor Físico, o artigo 368 entende que a instituição das normas do plano diretor é essencial para intensificar o “progresso social de Anápolis e assegurar seu desenvolvimento físico integrado e harmônico” (ANAPOLIS, 1969, Art. 368.). Ainda segundo o plano, o caráter dinâmico que marca o processo de transformação do município exige a aplicação de instrumentos adequados, “unindo a orientação coordenadora do Poder Público à capacidade empresarial dos particulares”. Por essa característica reguladora, ao Estado cabe a avaliação anual da aplicação do plano, a revisão sistemática quadrienal e as atualizações dos mapas de zoneamento e áreas integradas.

QUADRO RESUMO		
QUEM	ELEMENTO CENTRAL	Mercado
	ATOR DA URBANIZAÇÃO	Mercado imobiliário (parcelador, dono de terra, incorporador)
COMO	FUNÇÃO BENEFICIADA	Comércio variado, serviços ligados ao escoamento da produção, indústria
ONDE	VISÃO DO TERRITÓRIO	Palco - necessário ser transformado para atingir o desenvolvimento
PORQUE	IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Ordenamento racional, adequado e harmônico do território leva ao desenvolvimento econômico
	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	Crescimento econômico

4.2. Plano Diretor de Anápolis – Lei nº 1.326, de 24 de setembro de 1985

A Lei nº 1326, de 24 de setembro de 1985 revoga a Lei nº 160, de 26 de setembro de 1969 e, dezesseis anos depois institui um novo plano diretor para o município de Anápolis, o Plano Diretor de Anápolis – PD85. Durante o governo militar, a instalação da Base Aérea como principal ponto de proteção da capital federal abre caminho para a cidade ser declarada Área de

Segurança Nacional, de 1973 a 1986, passando por grande instabilidade política e administrativa com a nomeação de dez prefeitos no período de treze anos. A elaboração do PD85 se deu no mandato do prefeito Anapolino Silvério de Faria. Anapolino era médico, em 1950 fundou a Clínica Dom Bosco em Anápolis e, em 1954, iniciou carreira política. Sempre ativo no cenário político goiano, foi nomeado prefeito em 1983, e nos seus anos de governo lutou ativamente pelo fim da nomeação de prefeitos no município de Anápolis.

O contexto de instabilidade político-administrativa pode ser observado nos dezesseis anos que separam o primeiro do segundo plano diretor do município e também no corpo da lei de 1985. Esta é uma lei compacta, com apenas 20 artigos e uma estrutura resumida do plano anterior, são cinco capítulos, um introdutório e quatro que discorrem sobre as diretrizes urbanísticas, sua ementa “dispõe sobre o Plano Diretor de Anápolis e dá outras providências” (ANAPOLIS, 1985), abrindo mão dos vocábulos “físico” e “município” do plano anterior. A retirada desses termos revela a mudança na ótica de ação: o ordenamento é focado na sede do município, ou seja, na cidade de Anápolis, e orienta não somente a transformação física do território como também o desenvolvimento “sócio-econômico” local.

A aplicação deste plano deverá ser feita em duas etapas: o “Plano de Aplicação Imediato” que é aprovado pela Lei nº 1326/85 e o “Processo de Planejamento” que objetiva atualizar e reciclar as propostas do PD85. Esse é um plano pautado mais na omissão e ocultação das informações do que pelo regulamento da ordenação territorial uma vez que grande parte das informações de ocupação do solo, de zoneamento são superficiais, não fica claro o papel do Estado e quem são os atores, apesar da menção nos objetivos de que o plano visa proporcionar melhor qualidade de vida para a população Anapolina.

ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR	
Título I	
Cap. Único	Dos objetivos do Plano
Título II - Das Diretrizes Urbanísticas	
Cap. I	Do Uso do Solo
Cap. II	Da Estrutura Viária
Cap. III	Do Loteamento
Cap. IV	Das Edificações
Cap. V	De Paisagismo

i. EIXO 1 – Estratégias para o Desenvolvimento

O Título I do PD85 define em dois artigos os objetivos e diretrizes do plano. O objetivo central é “ordenar o desenvolvimento físico e sócio econômico da sede do Município para

proporcionar melhor qualidade de vida à população Anapolina” (ANAPOLIS, 1985). Assim como o plano anterior é possível observar a ideia de que o ordenamento físico pode proporcionar desenvolvimento, apesar de aqui estar introduzida a ideia de qualidade de vida da população (somente da sede do município).

Na década de 1970 a cidade experimentou um enorme crescimento populacional, uma grande atração de investimentos, construção de importantes infraestruturas. Esse é o período da instalação da Base Aérea e do Distrito Agroindustrial. Contrastando à pujança da década de 1970, na década de 1980 o município enfrenta uma enorme crise das indústrias locais, do fechamento de empresas, do aumento do déficit habitacional e da periferização da cidade. O PD69 havia sido muito criticado pela contribuição para esse cenário precário da urbanização local pois permitiu uma enorme expansão fragmentada da cidade. Frente a esse cenário, o PD85 apresenta a qualidade de vida como foco da política urbana e diretrizes como o disciplinamento da expansão urbana e a racionalização do uso do solo para enfrentar o problema criado pelo plano anterior.

Apesar da clara intenção de ordenar o território para o bem-estar da população, falta clareza na definição do papel da prefeitura e de como as diretrizes e objetivos serão aplicados. O planejamento em duas etapas – Plano de Aplicação Imediata e Processo de Planejamento –, a criação de comissões técnicas para planejamento e a defesa da ideia de posterior detalhamento evidenciam as ocultações das intencionalidades deste plano e dificultam sua leitura e aplicação.

ii. EIXO 2 – Uso e Ocupação do Solo

Os capítulos do Título II do plano discorrem sobre o uso e ocupação do solo, resgatam a classificação e caracterização do plano anterior de Área Urbana, Área de Expansão Urbana e Área Rural, ainda não definindo um uso para a área rural, ela o é por eliminação do que é área urbana. Um aspecto importante do primeiro capítulo do uso do solo é que os limites dessas áreas serão definidos pela Lei de Expansão e podem ser alterados via Decreto, que é um ato do Poder Executivo que tem caráter de lei mesmo sem passar pelo Poder Legislativo, permitindo que o Executivo tome medidas rápidas e muitas vezes não democráticas. Isso significa que, apesar das intenções em conter a expansão urbana, o artigo 4º do PD85 cria a brecha para alterações no perímetro urbano conforme os interesses dominantes.

O Capítulo II trata da Estrutura Viária e, seguindo o direcionamento do plano anterior assume a importância dessa estrutura como orientadora do crescimento urbano. A hierarquia

viária é o principal foco desse capítulo, provavelmente entendendo que essa organização do sistema viário permite igual organização das funções da cidade, como foi explorado no PD69.

O Capítulo III – De Loteamento condensa informações de infraestrutura básica, equipamentos públicos, conteúdo e aprovação de projetos no âmbito de novos loteamentos urbanos. Porém, grande parte das informações ficam delegadas para posteriores regulamentações ou outras normas específicas.

Já o Capítulo IV – Das Edificações discorre brevemente sobre o projeto e remete ao Código de Edificações e Normas Técnicas a base normativa para novas construções, não apresentando informações relevantes para a análise do conteúdo de uso e ocupação do plano. Por fim, o Capítulo V – De Paisagismo é resgatado do plano anterior, porém, apresenta importantes pontos como a defesa e valorização de áreas para recreação e atividades ao ar livre. No artigo 19 propõe a criação de centros culturais, parques infantis, centros comunitários educacionais e recreativos, viveiros, equipamentos públicos, Parques Municipais, a criação do Parque Regional e, para conter a expansão:

Art. 19. [...]

VII – Estímulo à criação de áreas produtivas, através de mini hortas, com função de tampão físico para evitar a expansão urbana em regiões desaconselhadas

O capítulo de Paisagismo é o que mais se aproxima com o objetivo de proporcionar melhor qualidade de vida para a população e enfrentar a expansão urbana descontrolada, fruto da permissividade do plano diretor anterior.

iii. EIXO 3 – Complementariedade e aplicação da política urbana

O PD85 faz referência a Lei de Expansão, ao Código de Edificações, a Normas Técnicas, menciona a alteração das diretrizes de expansão via decreto do prefeito. Esse é um plano nos moldes do que Flávio Villaça entende por “planos para posterior detalhamento”, as intencionalidades e atores não estão explícitos, mas, apesar disso, deixa claro a necessidade de “reciclar continuamente as propostas contidas no Plano” por meio do “Processo de Planejamento” (ANAPOLIS, 1985).

Os capítulos de uso e ocupação do solo são breves e apresentam um receituário genérico do ordenamento da cidade. Infere-se da estrutura desse plano que o plano diretor é um caderno dos pontos gerais de interesse da cidade que serão posteriormente detalhados, definidos e regulamentados. Ainda, uma característica importante inaugurada nesse plano é o apelo à

qualidade de vida e bem-estar da população que reforça o argumento do posterior detalhamento como resultado das constantes transformações da população. Ainda, não há informações sobre a estratégia de aplicação do plano, prazo para revisões ou outras características de gestão e efetivação das propostas.

QUADRO RESUMO		
QUEM	ELEMENTO CENTRAL	Sociedade
	ATOR DA URBANIZAÇÃO	Não está claro, mas o governo ainda não assume a responsabilidade da urbanização.
COMO	FUNÇÃO BENEFICIADA	Serviços ligados à construção civil, comércio e serviços ligados ao transporte logístico
ONDE	VISÃO DO TERRITÓRIO	Palco - necessário ser transformado para proporcionar qualidade de vida e crescimento econômico
PORQUE	IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Necessidade de ordenamento físico para proporcionar melhor qualidade de vida
	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	Crescimento econômico associado à fatores sociais como melhoria na qualidade de vida e bem-estar

4.3.Plano Diretor Urbano de Anápolis – Lei nº 2.077, de 22 de dezembro de 1992

Dando continuidade aos planos compactos, em 1992 a Lei de nº 2.077 aprova o Plano Diretor Urbano de Anápolis – PD92. Esse plano, elaborado no segundo mandato de Anapolino Silvério de Faria, agora eleito pelo voto direto, é composto de 24 artigos e é estruturado em quatro títulos, o primeiro introdutório, apresenta os objetivos, diretrizes e construção do plano, o segundo discorre sobre as diretrizes urbanísticas, de uso e ocupação do solo, o terceiro título trata do sistema de planejamento e gestão, ou seja, das atribuições dos atores do poder público e da aplicação do plano. Já o último título trata das disposições finais.

Apesar deste ser um plano compacto, é um dos planos mais completos de conteúdo e introduz importantes pontos do território e estratégias de ordenamento como os eixos estruturadores, estratégias de expansão urbana, os diferentes zoneamentos reconhecendo a dinamização da cidade, proteção ao meio ambiente, loteamentos de interesse social e definição de uso rural. Esse é o primeiro plano que apresenta uma visão mais integrada do município, reconhecendo a multiplicidade de usos, o fortalecimento do setor de transporte logístico, da função educacional e industrial da cidade, da interdependência campo-cidade e propõe um ordenamento conforme essa leitura do território.

O contexto do PD92 é marcado pela redemocratização brasileira, pela promulgação da Constituição de 1988, pelo fim da nomeação de prefeitos em Anápolis, do início da formação de blocos econômicos, da irradiação do meio técnico-científico-informacional. Nesse período Anápolis passava por grandes transformações pautadas no tripé da competitividade: infraestrutura e logística, mercado consumidor e mão de obra qualificada. É o momento do aumento do número de unidades de ensino superior e criação da Cidade Universitária, da criação do Porto Seco, do desenvolvimento do Polo Farmoquímico do DAIA e de um grande investimento na área de transporte logístico, especialmente pela estruturação e fortalecimento do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. Outros atores começam a entrar em cena nesse período, especialmente voltados para o mercado internacional, trazendo novas demandas. Essa multiatorialidade e dinamização econômica são importantes pontos para embasar o PD92.

ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR	
Título I - Da Política Urbana	
Cap. I	Dos objetivos
Título II - Das Diretrizes Urbanísticas	
Cap. I	Da Expansão da Superfície Urbana
Cap. II	Da Estruturação do Espaço Urbano
Cap. III	Da Transformação do Espaço Urbano, do Zoneamento e do Uso do Solo
Cap. IV	Da Edificação
Título III - Do Sistema de Planejamento e Gestão	
Cap. I	s.n.
Título IV - Das Disposições Gerais e Transitórias	

i. EIXO 1 – Estratégias para o Desenvolvimento

O PD92 tem como objetivo “ordenar o crescimento urbano e organizar o espaço intraurbano [...] com finalidade de promover o Desenvolvimento Econômico Social e a proteção do patrimônio ambiental e cultural” do município por meio do tripé: controle da expansão urbana, estruturação do espaço urbano e rural e controle da transformação do espaço intraurbano (ANAPOLIS, 1992).

O objetivo geral do plano é explorado a partir de objetivos específicos de cada ponto do tripé. Como resultado das políticas anteriores, especialmente o PD69, o perímetro da cidade aumentou para além da área ocupada e a cidade se expandiu de forma fragmentada ao passo dos interesses dos donos de terra, que eram os principais responsáveis pela urbanização da cidade. Esse novo plano reconhece os problemas gerados pela expansão descontrolada e oferece subsídios para seu controle, como induzir a ocupação em áreas não parceladas, mas com infraestrutura disponível; permitir programas habitacionais de natureza social na área rural

contígua à área urbana e com viabilidade para abastecimento de infraestrutura básica; propiciar acessibilidade à infraestrutura implantada, ao transporte urbano; e proteger o meio ambiente.

O objetivo específico da diretriz de Estruturação Urbana e Expansão Urbana explora a vocação logística da cidade e retoma a discussão do sistema viário dos planos anteriores como estruturadores do espaço urbano e rural com a função de ordenar “o parcelamento do solo e a implantação dos serviços de infraestrutura” (ANAPOLIS, 1992).

Os principais objetivos do controle da transformação do espaço intraurbano incentivar usos em áreas compatíveis com a infraestrutura sistema viário e meio ambiente; restringir usos não compatíveis com sistema viário, meio ambiente e infraestrutura; localizar atividades de produção, distribuição e consumo em locais convenientes ao seu funcionamento sem interferência na rotina de outras atividades. Segundo o PD92, é a articulação desse tripé que permite o desenvolvimento combinado econômico, social e ambiental do município.

ii. EIXO 2 – Uso e Ocupação do Solo

O Título II discorre sobre as estratégias de uso e ocupação do solo e o primeiro capítulo trata de uma das maiores problemáticas da cidade: a expansão urbana. Inicialmente são definidas três macro áreas: Área Urbana Parcelada, Área Urbana Não Parcelada e Área Rural. Sendo as duas primeiras áreas inseridas dentro do perímetro urbano da cidade e a terceira caracterizada por:

Art. 6º. [...]

§3º. É considerada Área Rural o restante do território do Município de Anápolis, destinado prioritariamente ao uso agro pastoril, de extração e demais atividades próprias do meio rural.

Esse plano inaugura a definição de uso para a área rural, importante aspecto para inibir a transformação do solo rural para urbano, mas também resultado de um intenso processo de modernização da agricultura baseado em grandes latifúndios e monocultura, atividades complementares às de produção da cidade.

Dando continuidade a permissão e proibição de usos nas macro áreas, o Capítulo I trata do loteamento e parcelamento do solo, e define:

1. Loteamentos ou parcelamentos para fins urbanos poderão ser executados na Área Urbana Não Parcelada com autorização prévia da prefeitura;

2. É possível o parcelamento do solo na Área Rural para chácaras de recreio, mediante autorização;
3. Parcelamentos de solo para fins urbanos em áreas contíguas à Área Urbana Parcelada poderão ser executados somente para conjunto habitacional de natureza social;
4. Todo parcelamento de solo para fins urbanos será submetido à consulta do órgão responsável que julgará o interesse urbanístico do parcelamento ou ampliação da Área Urbana.

O segundo capítulo, Da Estruturação do Espaço Urbano trata da estruturação do espaço urbano por meio do sistema viário. Assim como os planos anteriores, este discorre sobre a importância articuladora do sistema viário, aqui visto como responsável por desempenhar “funções e características próprias na organização do Espaço Urbano” (ANAPOLIS, 1992). Os principais eixos estruturadores da cidade são definidos: Via Expressa Anel de Contorno da BR 153/GO 060, Via Estrutural – Avenida Brasil, Via Arterial Urbana, Via Arterial de Expansão, Via Coletora e Via Local.

A hierarquia entre as vias é apontada como de extrema importância para a organização das funções da cidade, para qualificar o território e permitir os diferentes usos, de maneira a evitar a interferência de usos conflitantes. O Capítulo II – Da Transformação do Espaço Urbano, Do Zoneamento e Do Uso Do Solo complementa essa estrutura apresentando nove micro zonas de uso: Zona Habitacional, Zona de Comércio e Serviço Central, Zona de Comércio de Serviço Regional, Zona de Comércio e Serviço Urbano, Zona de Comércio e Serviço Vicinal, Zona Verde de Preservação, Zona Verde de Transição, Zona Verde Específica e Zona Industrial.

A lista das micro zonas permite observar o reconhecimento das diferentes abrangências do comércio e serviços local e regional e sua disposição na malha urbana, permite observar o papel do comércio e serviços ligados às atividades do campo e aos eixos viários vicinais, permite observar o reconhecimento e valorização de áreas verdes – provavelmente desdobramento das discussões ambientais e aplicação de uma agenda urbana em prol do desenvolvimento sustentável.

iii. EIXO 3 – Complementariedade e aplicação da política urbana

Esse plano diretor apresenta relação com outras políticas, com grande complementariedade do Código de Edificações, Lei de Loteamentos, Lei de Parâmetros Urbanísticos, Lei para zonas verdes e proteção de mananciais.

A menção a essas outras normativas não caracteriza uma omissão de informações no plano e sim complementariedade de temas que envolvem o ordenamento do território. Ainda, além da relação com outras políticas, o PD92 apresenta um capítulo que trata sobre o Sistema de Planejamento e Gestão. Esse sistema define as atribuições dos agentes do poder público para a aplicação do plano diretor, coordenação e monitoramento das ações. Nesse capítulo é possível observar que o Estado assume a responsabilidade das ações de urbanização, planejamento e gestão do território, característica que ainda não havia sido observada nos planos anteriores.

QUADRO RESUMO		
QUEM	ELEMENTO CENTRAL	Mercado
	ATOR DA URBANIZAÇÃO	Estado (por exigência do mercado)
COMO	FUNÇÃO BENEFICIADA	Industrial, Comércio e Serviços (principalmente ligados ao transporte logístico)
ONDE	VISÃO DO TERRITÓRIO	Multifacetário, conflituoso. Diferentes usos o caracterizam.
PORQUE	IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Controle da expansão urbana + Estruturação do espaço rural e urbano + controle das transformações do espaço intraurbano promovem o desenvolvimento econômico, social e proteção ambiental e cultural
	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	O desenvolvimento é econômico, social e ambiental e está relacionado à qualificação do espaço urbano.

4.4.Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – Lei Complementar nº 128, de 10 de outubro de 2006

O Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – PD06 – é o primeiro plano diretor de Anápolis pós Estatuto da Cidade. É desenvolvido no mandato do Prefeito Pedro Fernando Sahium, que, diferente dos prefeitos anteriores membros das elites produtoras, é cientista social e professor da Universidade Estadual de Goiás. Esse plano está inserido em um contexto de grande crescimento econômico do município, impulsionado pelo agronegócio no estado, pelo Polo Farmacêutico, pela Cidade Universitária, pelo Porto Seco e pela exploração da localização estratégica já com a criação legal da figura da Plataforma Logística Multimodal. O comércio atacadista, os serviços de transporte logístico, o serviço educacional e a indústria local são as principais forças econômicas nesse período e são importantes pontos explorados no PD06.

Esse plano, em se tratando de conteúdo, se assemelha ao plano anterior – PD92 –, resgata a multiplicidade de usos do município, aponta a importância do setor de transporte logístico,

industrial, de comércio, da interdependência campo-cidade, e propõe um ordenamento territorial que leve em conta essas dimensões. O PD06 traz ainda, fruto do Estatuto da Cidade, um grande reconhecimento da ação social, da multiatorialidade e do planejamento compartilhado do Estado com outros atores sociais. Outra característica que é introduzida no plano anterior e é aqui resgatada e explorada é a questão ambiental e a importância de uma urbanização consciente da preservação e manutenção do meio ambiente.

O PD06 é dividido em duas partes, sendo a primeira, Das Disposições Preliminares, que apresenta os princípios, estratégias de ordenamento territorial, de qualificação ambiental, de qualidade de vida e desenvolvimento humano, de mobilidade e acessibilidade urbana, de promoção econômica e de gestão e aplicação do plano. É interessante observar os capítulos II, III e IV desse plano, são os capítulos da Qualificação Ambiental do Território Municipal e da Cidade, Da Qualidade de Vida e do Desenvolvimento Humano, Da Mobilidade e da Acessibilidade Urbana. O PD06 evidencia a importância destes temas, dedicando capítulos exclusivos e qualificando ideias dos planos anteriores relacionadas ao bem-estar da população e à qualidade de vida.

O capítulo de mobilidade e acessibilidade merece atenção especial uma vez que a qualificação do sistema viário é constante em todos os planos anteriores, defendendo a vocação de entroncamento viário de Anápolis. Mas o PD06 introduz, além dos aspectos físicos da qualificação viária (como hierarquia, eixos estruturadores), os aspectos sociais como a preocupação com os deslocamentos da população, a valorização do transporte público de passageiros e a necessidade de separar fluxos de cargas de fluxos de pessoas.

Esse é um plano marcado por uma tentativa de equilibrar agentes sociais e econômicos e ainda de evidenciar a figura do Estado não só como regulador da política urbana como defensor dos direitos sociais, sendo, por exemplo, responsável por influir no combate às mazelas sociais. Aqui o território não é mais visto como palco, mas como conjunto em que as ações de diferentes atores e em que os diferentes meios (urbano, rural, natural) se complementam, dessa forma, a figura do Plano Diretor tem um papel primordial em dialogar com essas diferentes dimensões.

ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR	
PARTE I - Das Disposições Preliminares	
Livro I - Dos Princípios	
Título I - Das Estratégias	
Cap. I	Das Estratégias, do Ordenamento e da Produção do Território Municipal e da Cidade
Seção I	Do Uso e Ocupação do Solo
Subseção I	Do Macrozoneamento
Subseção II	Dos Instrumentos de Controle e Regulação do Solo
Subseção III	Das Normas de Uso e Ocupação do Solo
Subseção IV	Do Monitoramento da Densificação
Subseção V	Das Prescrições Urbanísticas Adicionais
Subseção VI	Dos Projetos Especiais de Empreendimentos de Impacto
Subseção VII	Das Áreas Especiais
Subseção VIII	Dos Instrumentos de Gestão Urbana
Cap. II	Da Qualificação Ambiental do Território Municipal e da Cidade
Cap. III	Da Qualidade de Vida e do Desenvolvimento Humano
Cap. IV	Da Mobilidade e da Acessibilidade Urbana
Seção I	Do Programa de Estruturação Viária
Seção II	Do Programa de Intervenção Viária
Seção III	Do Programa de Acessibilidade Universal
Seção IV	Do Programa de Trânsito
Cap. V	Da Promoção Econômica com Sustentabilidade
Cap. VI	Do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana
Seção I	Da Implantação, Monitoramento e Avaliação do Plano Diretor Participativo
Subseção I	Dos Órgãos do Sistema de Planejamento
Seção II	Da Promoção da Integração dos Órgãos Administrativos
Seção III	Da Gestão Democrática
Seção IV	Da Otimização dos Serviços Públicos
Seção V	Da Estratégia de Gestão e do Processo de Planejamento
Seção VI	Da Articulação com Outras Instancias do Governo
PARTE II - Das Disposições Finais	

i. EIXO 1 – Estratégias para o Desenvolvimento

A Parte I – Livro I apresenta os princípios norteadores do PD06 que, pautados no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município visam dialogar com diferentes atores e buscam garantir, entre outros, o direito a cidades mais sustentáveis; gestão democrática pela participação popular; cooperação entre atores para o atendimento ao interesse social; oferta de equipamentos e serviços comunitários; ordenação e controle do uso do solo; integração e complementariedade entre as atividades rurais e urbanas; adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com as dimensões ambiental, social e econômica do município; e isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização quando para atendimento do interesse social.

É importante apontar que, nesse diálogo, de acordo com o Estatuto da Cidade, o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001) segundo um conjunto de diretrizes que são retratadas no PD06 como “princípios” do plano. A função primordial do plano diretor é a defesa da função social da cidade e propriedade que é o que vai assegurar os direitos e garantias fundamentais firmados na CF88. Porém, apesar do PD06 trazer as diretrizes do Estatuto como princípios norteadores da política urbana local, a defesa das funções sociais da cidade e propriedade não é clara e nem explicitada ao longo do texto da lei. Esse plano é apresentado, segundo Art. 2º, como “instrumento básico da política de desenvolvimento urbano da cidade e incorpora a sustentabilidade sócio-espacial, no modelo de desenvolvimento do município quando da definição de estratégias e diretrizes para execução dos planos setoriais, programas e projetos” (ANAPOLIS, 2006).

O desenvolvimento aqui é entendido de forma integrada, a partir de um equilíbrio sustentável social, econômico e ambiental. E esse desenvolvimento é explorado a partir de seis estratégias: (1) Estruturação, Ordenamento e Produção do Território Municipal e da Cidade, (2) Qualificação Ambiental do Território Municipal e da Cidade, (3) Qualidade de Vida e Desenvolvimento Humano, (4) Mobilidade e Acessibilidade Urbana, (5) Promoção Econômica com Sustentabilidade e (6) Sistema de Planejamento.

Cada estratégia é explorada em um capítulo do plano, a primeira, de estruturação e ordenamento territorial tem objetivo (ANAPOLIS, 2006):

Art. 4º. [...] disciplinar e ordenar o uso e a ocupação do solo municipal através da distribuição espacial das atividades econômicas, da densificação e da configuração da paisagem rural e urbana tanto em relação à edificação, quanto na expansão da superfície parcelada [...]

Já a segunda estratégia de qualificação ambiental tem como objetivo qualificar o território a partir da exploração das potencialidades, preservação, manutenção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural, nos moldes do Art. 43. O capítulo III discorre sobre estratégia da qualidade de vida que tem por objetivo (ANAPOLIS, 2006):

Art. 47. [...] promover o pleno exercício da cidadania, a integração das diferentes áreas de atuação das políticas públicas sociais, a redução das desigualdades entre as diversas regiões da cidade, a garantia de um padrão básico de qualidade nos serviços

prestados à população e a universalidade dos atendimentos dos bairros mais carentes da cidade.

A estratégia de mobilidade e acessibilidade tem como objetivo melhorar os deslocamentos pela cidade, qualificar a circulação tanto de pessoas como de cargas e priorizar o transporte coletivo em detrimento do particular. A promoção econômica com sustentabilidade é a estratégia que fica mais clara a relação com a função produtiva da cidade, tem como principal objetivo “dinamizar a economia para melhoria da qualidade de vida e qualificação do cidadão, através de ações diretas com a comunidade e com os setores produtivos, assim como a articulação com outras esferas do poder” (ANAPOLIS, 2006). Já a última estratégia, do sistema de planejamento e gestão urbana, tem objetivo de construir a gestão democrática por meio de um planejamento que visa a “promoção do desenvolvimento sustentável” associada à “oferta de serviços públicos com qualidade” (ANAPOLIS, 2006). A sessão que segue explora o conteúdo das principais estratégias que contribuem para a leitura da refuncionalização no período do início dos anos 2000.

ii. EIXO 2 – Uso e Ocupação do Solo

O Capítulo I discorre sobre a estratégia da estruturação, ordenamento e produção do território municipal e a Parte I trata do uso e ocupação do solo por meio de zoneamento¹⁰, instrumentos e normas de regulação do uso do solo, densidade urbana, projetos e áreas especiais. O macrozoneamento substitui a ideia dos planos anteriores de área urbana *versus* área rural, as áreas são de maior interesse de preservação ambiental; de produção agropecuária e chácaras de recreio; e usos urbanos compreendidos em seis macrozonas: do Rio João Leite, do Rio das Antas, do Ribeirão Piancó, do Rio Padre Souza, do Rio Caldas e Macrozona Urbana.

Os objetivos para o controle e regulação do solo se assentam na permissão de usos diversos pela cidade, na garantia de melhor fluidez do sistema viário, na caracterização das situações de incomodidade, na simplificação e desburocratização das categorias de uso, facilitando a mudança de uso do solo e no tratamento especial para empreendimentos de grande porte. Para isso são definidas normas de uso e ocupação, proposta de monitoramento do adensamento das áreas da cidade, caracterização de projetos e áreas especiais além da introdução de instrumentos de gestão urbana, que até então não foram tratados nos planos anteriores.

¹⁰ O Mapa de Zoneamento do PD06 está inserido no Anexo V.

Segundo o PD06 (ANAPOLIS, 2006):

Art. 29. As áreas especiais são aquelas que serão integradas de melhor forma à estrutura da cidade, com aproveitamento das melhorias já implantadas ou com a eliminação da precariedade da infra-estrutura existente, com normas próprias de uso e ocupação do solo e destinação específica.

Para isso, o plano elenca cinco modalidades de áreas especiais: as de interesse econômico, urbanístico, estratégico, social e ambiental. Destes, o plano caracteriza áreas de especial relevância para o estudo da refuncionalização (ANAPOLIS, 2006):

Art. 31. São consideradas áreas de interesse econômico o DAIA, a Plataforma Logística Multimodal de Goiás, as Universidades, as Faculdades, a Avenida Brasil, a BR-153, a BR-414, a BR-60, a GO-330, a GO-222 e a GO-560.

Essas áreas têm um papel importante no reconhecimento das novas centralidades de Anápolis, além de deixar claro as principais forças produtivas da cidade.

O Capítulo IV – Da Mobilidade e Acessibilidade Urbana trata dos deslocamentos tanto de pessoas quanto de cargas no município e direciona à elaboração dos programas de estruturação viária, intervenção viária, acessibilidade universal e trânsito. Nas diretrizes do programa de estruturação viária, o plano retoma a discussão dos planos anteriores, da importância da fluidez do sistema viário como estruturador da forma urbana. O programa de intervenção viária inaugura a atuação do município em relação a melhor trafegabilidade urbana e aponta o projeto de transporte de cargas, projeto de contorno do centro da cidade e projeto de redução das dificuldades de deslocamentos viários como instrumentos para melhor a fluidez do sistema viário.

No capítulo de promoção econômica com sustentabilidade – Capítulo V – a valorização do setor produtivo – e seus respectivos atores – fica clara. O objetivo desse capítulo é dinamizar a economia para melhor qualidade de vida por meio de ações do Estado com a comunidade e setores produtivos. Dentre as estratégias de implementação, a descentralização das atividades econômicas por polos e eixos de centralidade, fortalecer a infraestrutura econômica para tornar potencialidades comparativas em competitivas, promover o desenvolvimento tecnológico em parceria com o polo educacional, assegurar a implantação da Plataforma Logística com objetivo de “tornar a cidade o polo logístico de abrangência nacional” (ANAPOLIS, 2006) e apoiar o desenvolvimento de indústrias de tecnologias avançadas para “tornar a cidade um centro tecnológico de referência” (ANAPOLIS, 2006).

Esse capítulo evidencia a exploração da potencialidade logística, associada à qualificação da mão de obra local, incentivo ao desenvolvimento de indústrias ligadas a setores de tecnologia. Segundo o plano, essa base seria responsável pela dinamização da economia e promoção da qualidade de vida da população, evidenciando clara exploração da função industrial e de serviços de transporte logístico. Um ponto importante desse capítulo, é a ideia de fortalecer infraestruturas econômicas para tornar potencialidades comparativas em competitivas, podendo remeter à ideia da refuncionalização em Anápolis frente ao eixo Brasília-Anápolis-Goiânia, qualificando o setor produtivo para se tornar competitivo nessa rede urbana.

iii. EIXO 3 – Complementariedade e aplicação da política urbana

Esse plano faz referência a vários programas e planos pra detalhar as suas estratégias, faz referência a instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade que são resgatados no corpo da lei do PD06. Faz também menção à Lei Orgânica do Município, sendo o plano diretor complementar à lei orgânica. A aplicação da política urbana do município tem como base o plano diretor, os planos e programas oriundos dele, o Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica do Município.

Já o Capítulo VI apresenta o sistema de planejamento e gestão urbana que é o arranjo de gestão, avaliação e monitoramento da aplicação do plano diretor. Esse sistema de planejamento objetiva também promover a integração dos órgãos da Administração local, instituir mecanismos para gestão democrática com maior participação da sociedade nas ações do governo e otimizar a oferta dos serviços públicos. Esse plano introduz um importante ator da cena urbana, o Conselho Municipal da Cidade – COMCIDADE que tem função de fiscalizar o sistema de planejamento e gestão urbana, apreciar os planos e projetos de habitação de interesse social, fiscalizar os recursos do Fundo de Urbanização, analisar as propostas dos planos e projetos, manifestar sobre parecer técnico de empreendimentos de impacto e analisar propostas sobre alteração do Plano Diretor.

Ainda nesse capítulo, são encaminhadas as ações de promover a criação de canais de comunicação do poder público com a comunidade por uma participação efetiva dos conselhos municipais, entidades profissionais, sindicais e empresariais, associações de bairro e outros agentes envolvidos ao desenvolvimento urbano.

QUADRO RESUMO		
QUEM	ELEMENTO CENTRAL	Mercado, apesar também de trazer um grande foco para a sociedade
	ATOR DA URBANIZAÇÃO	Multiattores - Estado, iniciativa privada e setores da sociedade.
COMO	FUNÇÃO BENEFICIADA	Indústrias do DAIA, Serviços Educacionais, Transporte Logístico
ONDE	VISÃO DO TERRITÓRIO	Diferentes usos por diferentes atores o caracterizam, por isso a importância do Estado como regulador e mediador.
PORQUE	IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Qualificar a produção com equilíbrio de desenvolvimento social, econômico e ambiental
	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	Desenvolvimento como equilíbrio das dimensões social, econômica e ambiental

4.5.Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – Lei Complementar nº 349, de 07 de julho de 2016

A Lei Complementar nº 349/2016 dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis – PD16 –, segundo plano participativo do município anapolino, atualmente em vigor. Esse plano foi elaborado em um período de intensas transformações no cenário brasileiro e de grandes dificuldades no cenário local. A crise econômica que assolou o país atingiu as principais empresas locais, o repasse de verbas e investimentos na cidade. Características desse cenário podem ser evidenciadas nesse plano, além da tentativa de dar continuidade com o projeto de Anápolis como a capital industrial, logística e tecnológica.

Esse plano valoriza os três principais setores: industrial, logístico e tecnológico e evidencia a importância de promover uma articulação com as universidades em busca de tornar as empresas locais mais competitivas. Essa ideia permite fazer uma associação com o papel de Anápolis na sua rede urbana – em relação às cidades pequenas e o campo – e, principalmente, no eixo Brasília-Anápolis-Goiânia que exige uma especialização e qualificação da cidade para se manter competitiva e atraente nesse contexto.

Ainda, é interessante observar a grande influência dos objetivos, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade e o foco especial para o bem-estar da população e para a ideia de desenvolvimento social. O desenvolvimento ambiental e o econômico são vistos como basilares para o desenvolvimento social, sendo este o discurso explícito da política urbana local. O plano destaca a importância da gestão municipal, da interação com governos estaduais e municipais, da desburocratização dos processos, com objetivo de incentivar a inovação e o

empreendedorismo local. Nesse plano, as principais funções valorizadas são claras, apesar disso, setores como da construção civil – especialmente para habitação social – também são privilegiados. Desde a regulamentação da Política do Minha Casa Minha Vida e do repasse de verbas do PAC, Anápolis apresentou um aumento no número de empreendimentos habitacionais. A construção civil foi um importante vetor no equilíbrio econômico do município, uma vez que a indústria vinha sofrendo com a crise brasileira. Esse plano reconhece o papel da construção civil e da necessidade de fornecimento de habitação principalmente para a população menos favorecida.

Esse plano é bastante completo comparado aos anteriores, desenvolve temas que não foram muito explorados no plano anterior como os instrumentos da política urbana, a defesa da função social da cidade e da propriedade, a qualificação da mobilidade urbana, do plano de habitação, do patrimônio ambiental, das estratégias de desenvolvimento social e gestão municipal. Esse plano propõe uma visão abrangente do município, com atenção às demais cidades – Souzaânia, Interlândia, Goialândia e Joanópolis – e com a valorização da interação desses elementos na conformação espacial do município.

Ainda, várias críticas foram dirigidas à elaboração deste plano. O aumento do perímetro urbano contrário às recomendações como a do Conselho de Arquitetura e Urbanismo, tomada de decisões contrárias às questões levantadas nas audiências públicas ou ainda sem a consulta e participação do COMCIDADE.

O PD16 foi elaborado na gestão do Prefeito João Batista Gomes Pinto, filiado ao Partido dos Trabalhadores. João Batista é empreendedor e com grande atuação no cenário político desde a década de 1990, mantendo o padrão de prefeitos da elite econômica da cidade.

ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR	
Título I - Revisão do Plano Diretor de Anápolis	
Cap. I	Dos Objetivos
Cap. II	Da Abrangência do Plano Diretor
Título II - Das Estratégias de Desenvolvimento Territorial	
Cap. I	Da Estruturação Territorial
Seção I	Macrozoneamento
Seção II	Do Zoneamento
Seção III	Das Áreas Especiais
Subseção I	Das Áreas Especiais
Seção IV	Do Parcelamento
Subseção I	Do Parcelamento do Solo Urbano
Subseção II	Dos Projetos Diferenciados de Urbanização
Seção V	Do Uso e Ocupação do Solo
Subseção I	Do Uso Residencial, Não Residencial e Misto
Subseção II	Do Uso Residencial
Subseção III	Dos Parâmetros Urbanísticos do Uso Residencial
Subseção IV	Do Uso Não Residencial
Subseção V	Dos Parâmetros Urbanísticos do Uso Não Residencial
Subseção VI	Do Uso Misto
Subseção VII	Dos Parâmetros Urbanísticos do Uso Misto
Subseção VIII	Dos Parâmetros Urbanísticos dos Usos Industriais, Logísticos e Tecnológicos
Subseção IX	Das Prescrições Urbanísticas Adicionais
Subseção X	Do Subsolo
Subseção XI	Da Reserva Técnica de Vagas de Estacionamento
Seção VI	Dos Empreendimentos Geradores de Impacto
Subseção I	Dos Empreendimentos Geradores de Impacto de Vizinhança
Subseção II	Dos Empreendimentos Geradores de Impacto de Trânsito
Seção VII	Dos Usos Especiais
Subseção I	Dos Postos de Combustíveis
Subseção II	Das Estações de Rádio Base e Serviços de Telecomunicações
Subseção III	Das Instituições de Ensino
Seção VIII	Da Estruturação do Sistema Viário
Cap. II	Da Mobilidade Urbana
Seção I	Dos Instrumentos de Gestão da Mobilidade e do Sistema de Transporte
Seção II	Do Transporte Público Coletivo Urbano
Seção III	Do Transporte Individual
Seção IV	Plano Cicloviários
Seção V	Da Acessibilidade e Qualificação de Calçadas
Seção VI	Do Transporte e Uso de Cargas
Seção VII	Do Estacionamento
Seção VIII	Do Sistema Viário, de Circulação e de Trânsito

Cap. III	Do Patrimônio Ambiental
Seção I	Das Áreas de Preservação Permanente
Seção II	Das Áreas de Especial Interesse Ambiental
Seção III	Do Licenciamento Ambiental
Seção IV	Do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
Seção V	Da Política Mitigadora e Compensatória das Ativ. de Impacto Ambiental
Cap. IV	Da Habitação
Seção Única	Da Habitação de Interesse Social
Título III - Da Estratégia de Desenvolvimento Social e Econômica	
Cap. I	Do Desenvolvimento Social
Seção I	Da Assistência Social
Seção II	Da Cultura
Seção III	Da Educação
Seção VI	Do Esporte, Lazer e Juventude
Seção V	Da Saúde
Cap. II	Do Desenvolvimento Econômico
Título IV - Da Gestão Pública	
Cap. I	Da Integração da Gestão Pública Municipal
Cap. II	Do Patrimônio Imobiliário Municipal
Título V - Da Defesa Social	
Cap. I	Da Segurança Cidadã
Cap. II	Da Proteção e da Defesa Civil
Título VI - Dos Instrumentos de Política Urbana	
Cap. I	Dos Instrumentos em Geral
Cap. II	Da Concessão Urbanística
Cap. III	Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
Cap. IV	Do Direito de Preempção
Cap. V	Da Outorga Onerosa do Direito de Construir
Cap. VI	Da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo
Cap. VII	Da Transferência do Direito de Construir
Cap. VIII	Das Operações Urbanas Consorciadas
Cap. IX	Dos Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária
Título VI - Do Sistema de Planejamento e Da Gestão Democrática da Cidade	
Cap. I	Das Estratégias, Objetivos e Diretrizes
Cap. II	Dos Órgãos do Sistema de Planejamento
Cap. III	Da Implantação, Monitoramento e Avaliação do Plano Diretor Participativo
Cap. IV	Da Integração dos Órgãos Administrativos
Seção I	Da Otimização dos Serviços Públicos
Seção II	Da Articulação com Outras Instâncias Governamentais
Cap. V	Da Gestão Democrática da Cidade
Seção I	Da Participação Popular
Seção II	Das Audiências e dos Debates Públicos
Título V - Das Disposições Gerais Finais e Transitórias	

i. EIXO 1 – Estratégias para o Desenvolvimento

O Capítulo I do Título I apresenta os objetivos do PD16 que é “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural” por meio da valorização da cidade sustentável – fruto do equilíbrio do ambiente natural e construído –, de estratégias de mobilidade, de gestão democrática e integrada, de justiça social, de regularização fundiária e de preservação do patrimônio natural e construído do município.

Os objetivos deste plano revelam a intenção de unir estratégias de uso e ocupação, de uso sustentável do meio ambiente, de desenvolvimento das funções sociais, de valorização do patrimônio local, além de mecanismos para uma melhor gestão do plano diretor. Esses elementos têm forte relação com as diretrizes do Estatuto da Cidade, principal estruturador do PD16 e são qualificados nos capítulos que seguem.

Apesar do elemento central ser a sociedade, há clara valorização do setor industrial, logístico e tecnológico, considerados importantes fatores para a competitividade do município no seu contexto. É entendido que a impulsão econômica de Anápolis – associada com o uso consciente dos recursos naturais – facilitará o desenvolvimento social. O Capítulo I do Título II que trata sobre as estratégias da estruturação territorial do município defende a criação de um “modelo espacial que garanta a promoção da sustentabilidade socioambiental e econômica da cidade” (ANAPOLIS, 2016), isso por meio, entre outros fatores, do equilíbrio produtor, responsável e sustentável do ambiente natural, construído e vetores econômicos; justa distribuição de ônus e bônus do processo de urbanização; da garantia do cumprimento da função social da propriedade e da racionalização do uso da terra.

O objetivo da estruturação territorial sustentável do município é concretizado pelas diretrizes de crescimento e adensamento; visão integrada do uso da terra, mobilidade, acessibilidade, meio ambiente, aspectos sociais e econômicos; gestão e planejamento municipal; e investimentos em infraestrutura básica. É interessante apontar a grande importância dada a investimentos em infraestrutura e à necessidade de integrar o planejamento das diferentes instâncias governamentais. Com o crescimento do DAIA – e proposta de expansão –, atuação do Porto Seco e a promessa da Plataforma Multimodal, o investimento em infraestrutura básica – água e esgoto, energia etc. – se tornou primordial. Inclusive, nesse período são noticiadas várias críticas da ACIA e de outros empreendedores da necessidade de melhorias nas infraestruturas básicas, principalmente da capacidade do setor energético e das retenções do sistema viário.

Ainda, o conteúdo do plano trata das características físicas do município, tópicos discutidos nos planos diretores anteriores, porém, esse PD16 dedica capítulos específicos para tratar de programas de saúde, educação, lazer, cultura, preservação do meio ambiente e preservação do patrimônio histórico. Isso evidencia que o plano não trata da cidade em si, e sim da qualificação do urbano, como sendo fruto do sistema de ações, além do sistema de objetos. Ainda, essa estrutura reforça a intenção e evidencia os meios de valorizar o bem-estar da população, assunto tratado e defendido nos planos anteriores – PD85, PD92 e PD06 – porém, sem claras maneiras de se atingir esse fim.

Esses programas estão inseridos na estratégia de desenvolvimento social e econômico da cidade e evidenciam um desenvolvimento para além de aspectos físicos, além de defender a ideia da interrelação de diferentes aspectos que conformam, também, o desenvolvimento urbano. O Capítulo II desta Parte trata do Desenvolvimento Econômico (ANAPOLIS, 2016):

Art. 184. A Política Municipal de Desenvolvimento Econômico tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável das atividades econômicas e para a competitividade do Município, alinhada ao desenvolvimento social e ao meio ambiente, com a contínua melhoria da qualidade de vida e bem-estar da população [...].

Esse artigo evidencia a sociedade como elemento central, como as políticas se somam para propiciar a melhoria na qualidade de vida e bem-estar da população. Em se tratando do aspecto econômico, esse capítulo elenca objetivos como a articulação União, Estado e Município para promoção econômica; investimento e melhorias nas infraestruturas básicas; adoção de políticas e mecanismos para proteger o meio ambiente; ampliar a competitividade das atividades econômicas locais; estabelecer parcerias e cooperações com setores produtivos e academia; desburocratizar os meios para abertura de novos negócios.

Desses objetivos, dois chamam a atenção, a criação do Complexo Municipal de Distritos Sustentáveis “para abrigar novos empreendimentos industriais, de serviços, atacadistas e de reciclagem” (ANAPOLIS, 2016). E também a criação de uma política de incentivos fiscais para o desenvolvimento tecnológico local em parceria com as instituições universitárias de Anápolis, empresas do DAIA e órgãos do poder público.

ii. EIXO 2 – Uso e Ocupação do Solo

Esse plano inicia a discussão de uso e ocupação pela criação de cinco macrozonas para fins de planejamento¹¹. Essas macrozonas são definidas pelas microbacias dos corpos hídricos

¹¹ Os mapas de Macrozoneamento e Zoneamento do PD16 se encontram disponíveis nos Anexos VI e VII.

e dentro de cada macrozona há seu respectivo zoneamento. A definição de macrozonas permite observar, primeiramente, a sensibilidade ambiental de cada bacia, como por exemplo, a bacia do Ribeirão João Leite, importante para o abastecimento de água de Anápolis e Goiânia.

Em relação ao zoneamento, esse plano define nove zonas (ANAPOLIS, 2016):

Art. 15. [...]

I – Zona Urbana Descontínua dos Distritos – ZUD;

II – Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDE;

III – Zona Linear de Desenvolvimento Econômico – ZLDE;

IV – Zona Linear do Eixo Brasil Norte – ZLBN;

V – Zona Linear do Eixo Brasil Sul – ZLBS;

VI – Zona Linear do Eixo Brasil Centro – ZLBC;

VII – Zona Urbana Mista – ZUM;

VIII – Zona Central – ZC;

IX – Zona Rural – ZR.

Esse é o primeiro plano que claramente abarca e traz informações das demais cidades que compõem o município – Souzaânia, Interlândia, Goialândia e Joanópolis –, inseridas na Zona Urbana Descontínua dos Distritos. Além dessa zona, outras zonas que merecem destaque são a Zona de Desenvolvimento Econômico, a Zona Linear de Desenvolvimento Econômico, a Zona Linear do Eixo Brasil Norte, a Zona Linear do Eixo Brasil Sul, a Zona Linear do Eixo Brasil Centro e a Zona Rural, que são áreas estratégicas do território com papel fundamental para o processo de refuncionalização local.

A Zona de Desenvolvimento Econômico é, segundo o PD16, uma porção da Zona Urbana na qual é incentivada a “implantação de atividades econômicas, logísticas, industriais, empresariais e de desenvolvimento tecnológico” (ANAPOLIS, 2016). Essa zona está localizada no sul da cidade, onde está localizado o DAIA e sua expansão, o aeroporto, a futura Plataforma Multimodal, todas ao longo do eixo da BR 153, e também há uma porção na saída leste da cidade às margens da BR 060 sentido Brasília, evidenciando a importância econômica desses dois eixos viários – BR 153 e BR 060 – que são os principais corredores que conectam a cidade a Goiânia e a Brasília.

Já as Zonas Lineares de Desenvolvimento Econômico – aqui incluídas as zonas que tratam da Avenida Brasil – são uma clara definição estratégica desses eixos viários (reconhecidos desde o PD92). A atenção dada à Avenida Brasil se dá por esse ser o principal eixo que corta a cidade no sentido norte-sul, nela se localizam importantes centros atacadistas

ao sul, comércio especializado de abrangência local e regional e principais acessos aos edifícios institucionais.

Quanto à Zona Rural é importante observar a complementariedade trazida por esse plano, sendo esta área importante tanto para a preservação dos recursos naturais, quanto responsável por parte da produção econômica do município. Um ponto importante da caracterização da Zona Rural, é a necessidade de impedir a “implantação de atividades que induzam às formas de ocupação urbana” (ANAPOLIS, 2016).

O Título II trata de todas as estratégias para o desenvolvimento territorial e na Parte III apresenta as Áreas Especiais. Essas áreas, introduzidas pelo plano anterior – PD06 – passam de cinco tipologias de áreas para dez (ANAPOLIS, 2016):

Art. 29. [...]

- I** – Área Especial de Segurança da Base da Força Aérea - AESB;
- II** – Área Especial de Interesse do Aeroporto – AEIA;
- III** – Área Especial de Estação de Tratamento de Esgoto e Aterro Sanitário – AETE;
- IV** – Área Especial de Segurança do Presídio – AESP;
- V** – Área Especial de Interesse Ambiental – AEIA;
- VI** – Área Especial de Interesse Urbanístico – AEIU;
- VII** – Área Especial de Interesse Social – AEIS;
- VIII** – Área Especial de Interesse Econômico – AEIE;
- IX** – Área Especial de Interesse Estratégico – AEIET;
- X** – Área Especial de Controle de Ameaça de Desastres Naturais – AECAD.

Dessas áreas, o plano entende que o entorno do CEASA, Bairro São João, Região da Jayara e entorno da Avenida Pedro Ludovico são áreas de interesse econômico. Essas são áreas importantes para o setor de comércio e serviços de abrangência regional. É interessante observar que nesse plano o DAIA, a Plataforma Multimodal e o Porto Seco foram retirados da lista de áreas especiais de interesse econômico.

Uma outra característica desse plano é a introdução de uma nova figura os Projetos Diferenciados de Urbanização, que são aqueles com objetivo de promover a ocupação dos vazios urbanos. A forma fragmentada que a cidade se expandiu se tornou um grande problema que foi explorado de diferentes maneiras nos planos anteriores, a proposta desse plano é incentivar a ocupação de áreas dentro da zona urbana que já são atendidas por infraestruturas, promovendo maior adensamento da cidade.

Ainda, nas seções e capítulos que seguem, dois assuntos merecem atenção especial: a discussão do sistema viário como parte integrante da estratégia de mobilidade urbana, e a

discussão da habitação. Assim como nos planos anteriores, o sistema viário é um elemento central (ANAPOLIS, 2016):

Art. 129. O Sistema Viário do Município, um dos principais vetores do desenvolvimento territorial da cidade, deve facilitar os deslocamentos e a circulação de pessoas e bens na cidade [...].

Segundo esse plano, a mobilidade urbana é explorada pelo investimento no transporte público em detrimento do transporte individual, pelo incentivo ao transporte cicloviário, qualificação das calçadas e também do transporte de cargas.

O Capítulo IV trata sobre a política de habitação para o município, com objetivo de garantir o direito social da população à moradia. Além disso, esse capítulo trata especificamente da habitação de interesse social apresentando União, Estado, Município e iniciativa privada como responsáveis pelas ações de planejamento habitacional. É importante observar que é a primeira vez que um plano de Anápolis dedica parte para tratar da questão habitacional, apresentar os atores e os objetos, fato ocorrido especialmente após a instituição da lei e do programa Minha Casa Minha Vida, que, em Anápolis, teve grande atuação na criação de loteamentos de interesse social.

iii. EIXO 3 – Complementariedade e aplicação da política urbana

Nesse plano, o Estado assume para si a responsabilidade de gestão, planejamento e ação em defesa da função social da cidade e propriedade. Mas não assume essa responsabilidade como único agente, é uma tarefa compartilhada, porém, com o Estado tomando à frente especialmente visando a defesa da função social da cidade e propriedade. Planos anteriores tratam do tema, mas esse é o primeiro plano que essa responsabilidade fica explícita e que instrumentos e outros dispositivos são apresentados como forma de garantir essa defesa da função social da cidade e propriedade.

Os Títulos IV – Da Gestão Pública, V – Da Defesa Social, VI – Dos Instrumentos de Política Urbana e VI – Do Sistema de Planejamento e da Gestão Democrática da Cidade são as partes que tratam da aplicação da política urbana. O título da gestão pública trata principalmente da integração da gestão municipal com as demais esferas do poder público e outros agentes. O título da defesa civil trata da segurança pública, proteção e defesa civil da população.

Já o título dos instrumentos apresenta instrumentos de Planejamento Municipal como o planejamento das aglomerações urbanas, distritos, polos industriais e empresariais; gestão orçamentária participativa; plano plurianual; diretrizes orçamentárias; zoneamento econômico

ecológico; entre outros; Institutos Jurídicos e Políticos: concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fim de moradia; aplicação de IPTU progressivo; consórcios imobiliários; usucapião e outros. Também são apresentados Institutos Tributários e Financeiros e Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Estudo Prévio de Impacto Vizinhança.

Esse plano traz a figura do COMCIDADE, conselho formado por agentes públicos e membros da sociedade civil, responsável, entre outros fatores, pelo monitoramento e avaliação do plano e suas alterações. Traz também os canais participativos como debates, audiências e consultas públicas, trata da Conferência Municipal da Cidade, iniciativa popular para projetos de lei, planos, programas e projetos para o planejamento urbano.

QUADRO RESUMO		
QUEM	ELEMENTO CENTRAL	Sociedade, apesar de grande foco no mercado
	ATOR DA URBANIZAÇÃO	Estado e Iniciativa Privada (principalmente para construção de habitação)
COMO	FUNÇÃO BENEFICIADA	Industrial, Logística, Serviços ligados ao setor de tecnologia
ONDE	VISÃO DO TERRITÓRIO	Diferentes usos o caracterizam e se interceptam. Não só a qualificação física da cidade é necessária para transformar o território.
PORQUE	IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	A função social da cidade e propriedade é garantida pelo desenvolvimento social, ambiental e econômico e por uma gestão articulada
	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	O desenvolvimento é social e o desenvolvimento ambiental e o econômico são necessários para garantir a qualidade de vida da população.

CONCLUSÕES

As transformações que ocorrem nas cidades são fruto de sistemas, originários da complexidade da ação humana. A sociedade em movimento é que dá vida a objetos, ou seja, é seu princípio ativo. Dessa forma, para tratar do estudo da cidade, o objeto de interesse não é o território em si e sim o território que é usado e modificado pela ação humana.

A ação humana que dá vida a objetos são processos sociais característicos de um determinado momento histórico. *Processos* são resolvidos em *funções* e concretizados por *formas*. *Estrutura* é a inter-relação das partes com o todo, e a interação desse conjunto conforma o espaço geográfico.

A partir da interação de elementos e categorias do espaço, esse estudo buscou explorar a refuncionalização ocorrida em Anápolis a partir da temporalidade contida nos planos diretores. A interdependência entre as categorias *processo, estrutura, forma e função* é dado fundamental dessa análise que visa investigar uma fração do espaço totalidade.

Para tal análise, a narrativa histórica da formação da cidade de Anápolis-GO e de marcos temporais do país e do mundo que têm relação com as transformações na escala local é utilizada para traçar o panorama das transformações espaciais ocorrida na cidade. O fio condutor de *processos, estrutura, forma e função* é a ação humana, a sociedade em movimento. Por isso, a narrativa histórica foi inicialmente utilizada para traçar o caminho de atores, evidenciar acontecimentos em diferentes escalas e que levaram a disputas de interesses e à tomada de decisões.

A história – multiforme, composta de acidentes e justaposições – é resultado da complexa ação humana, portanto, a ideia de tempo é essencial para compreender as mudanças nas relações entre as categorias espaciais. Cada lugar é marcado por características específicas – técnicas, modos de produção – e a combinação dessas características em um tempo específico revela uma organização. A existência de uma organização é essencial para prolongar determinada função. O que confere continuidade e regularidade nos moldes das intencionalidades daqueles que detêm o controle da organização.

Esse controle se dá por meio de diversos instrumentos que visam privilegiar alguns agentes. Essa afirmativa evidencia o jogo político entre agentes e a relação que esse jogo tem, por exemplo, com a forma e função urbana. A existência de geografias desiguais no mundo é resultado dessa interação uma vez que estruturas demandam formas e funções específicas em cada lugar. Um exemplo dessa afirmativa é a conformação das redes urbanas - pela interação entre as cidades, o campo, os eixos que conectam esses pontos, a demanda produtiva e as diferentes técnicas, entre outros aspectos.

O exemplo da rede urbana não é isolado em si, uma rede urbana representa uma fração do espaço totalidade. E é o movimento da totalidade que modifica processos, exigindo novas funções e dá novos valores às formas. Dessa maneira, é necessário compreender que a cidade de Anápolis não é independente e as transformações ocorridas na escala local são resultado do movimento de uma totalidade em um contexto específico, com características específicas. Em Anápolis a localização estratégica é exemplo de uma característica que colaborou para sua refuncionalização. Essa localização foi explorada em diferentes momentos: do assentamento entre as rotas comerciais das cidades auríferas goianas, da mediação com cidades e produção do campo, da conexão com o sudeste do país, da conexão com o norte do país, da

complementariedade com Brasília e Goiânia. Em cada momento prevalecia uma organização social com estruturas, formas e funções específicas, logo, a dinâmica da refuncionalização está inserida na lógica de adequação do território às imposições de uma nova organização.

Dentre os instrumentos de controle da organização estão as políticas públicas. Estas têm a função de direcionar, modificar ou influenciar os usos do território, logo, são parte e fruto de um jogo político. A intenção de explorar a refuncionalização em Anápolis a partir dos planos diretores veio dessa lógica de como esses instrumentos, inseridos em um contexto de intensas disputas de poder, atuam beneficiando ou legitimando determinados atores e agentes. Uma vez que a refuncionalização na cidade é resultado de mudanças no controle das organizações, os planos diretores têm um papel essencial para direcionar os usos do território para os interesses dos novos detentores do poder.

Com essa afirmativa, é possível observar que o Estado não é o único responsável pela elaboração de políticas públicas, que as políticas são temporais, intencionais e são a captura de uma determinada realidade, resultado de disputas de poder entre inúmeros agentes. A atividade de planejamento é uma variável importante desse universo político e foi bastante utilizada como fachada para ocultar as relações de poder, sendo beneficiada de teorias e discursos que faziam sentido para a sociedade em dado momento.

Inicialmente, à ideia de planejamento urbano estava imputada a lógica de prover organização e melhor distribuição para as atividades de dado local. Essa organização seria capaz de determinar o avanço econômico e a qualidade de vida nas cidades, e, com a introdução do paradigma científico e racional, o conhecimento científico, verdadeiro – portanto imparcial e apolítico – resolveria os problemas urbanos.

No Brasil, o planejamento urbano foi bastante explorado para beneficiar e legitimar as elites dominantes, e a produção e reprodução do planejamento enquanto ideologia está presente nos planos diretores. Dessa forma, cada plano diretor da cidade de Anápolis captura um período específico do planejamento local, evidenciando a ideologia dominante que permitiu o controle da organização, e permitiu a valorização de determinada função. Na medida que essas estruturas vão se alterando, a refuncionalização ocorre na cidade e é direcionada pela política urbana local, nesse aspecto, os Planos Diretores são entendidos como instrumentos que capturam determinada realidade, ideologias e teorias dominantes, além de serem o resultado das disputas de poder ocultando ou revelando intencionalidades.

Anápolis surge em 1871 como entreposto das cidades auríferas goianas, as características físicas da região permitiram a fixação das pessoas e o início de atividades de agricultura e pecuária. A penetração da linha ferroviária em Minas Gerais foi aos poucos quebrando o caráter

dispersivo da região, aumentando o número de povoados e fazendo o povoado de Santana das Antas crescer. No início do século XX o povoado é elevado à cidade, inicia-se a construção da Estrada de Ferro Goiás e a fronteira agrícola se expande.

A formação e estruturação de Anápolis se dá no período da República Velha, em que famílias tradicionais se revezam no poder. Esse cenário foi importante para o fortalecimento da elite política local e para a instalação de infraestruturas na cidade. A derrocada das oligarquias trouxe Pedro Ludovico ao poder do estado de Goiás e a ideologia da modernidade se tornou dominante. Com ajuda da elite local a estrada de ferro chega à Anápolis e marca um período de grandes transformações não só na escala local, como na rede urbana que ia se formando.

Anápolis passa a ser uma das cidades mais importantes da região, principal comunicação com o sudeste do país, principal centro de comércio e serviços de Goiás. As décadas de 1930 e 1940 marcam a construção de Goiânia, a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás – e expansão da fronteira agrícola – e o grande crescimento econômico, espacial e populacional de Anápolis.

O fim da Segunda Grande Guerra marca também o fim da ditadura varguista e permite que as tradicionais famílias goianas retornem ao poder. O fim da Guerra faz emergir duas potências mundiais e dois sistemas: capitalismo e socialismo. Em Anápolis, esse contexto dá início a uma crise política motivada pela ameaça comunista e pelo crescimento das organizações de setores populares. Ainda, na década de 1950, Goiânia se torna uma grande concorrência para Anápolis, forçando modificações nesta cidade.

A onda desenvolvimentista principalmente do governo Juscelino Kubitschek foi de grande importância para a refuncionalização de Anápolis. A construção de Brasília e de um conjunto de infraestruturas beneficiou a cidade goiana diretamente, confirmando sua vocação de entreposto.

Nos anos de 1960 e 1970 a cidade experimentou um enorme crescimento econômico, populacional e urbano. É o período da atuação do BNH e SERFHAU, da construção da Base Aérea e do Distrito Agroindustrial de Anápolis e do Milagre Econômico do governo militar. É também o momento de grande expansão urbana, motivado pela construção de novos bairros residenciais financiados pelo BNH e pela expulsão da população rural e da elaboração do primeiro plano diretor da cidade.

O PD69 é elaborado na gestão do prefeito Dr. Raul Balduino, médico e ex-presidente do sindicato rural de Anápolis. O plano entende que a organização física e racional do território garantirá o desenvolvimento econômico e social da cidade, para tal cria instrumentos e dispositivos como o abairramento, as áreas integradas, sistema viário e paisagismo. Esse é um

exemplo de plano pautado no cientificismo, na racionalidade e no planejamento perfeitamente adequado do território e a ideia de desenvolvimento está diretamente ligada ao crescimento econômico.

O momento de crescimento econômico da cidade e grande atração populacional beneficiou os donos de terra e atores do mercado de construção civil, ambos favorecidos por este plano diretor. A não definição de área rural deu liberdade para o parcelamento e transformação para uso urbano, o aumento do perímetro urbano, a não responsabilização do Estado como ator da urbanização – atuando apenas como regulador –, criou as bases para o início da expansão fragmentada da cidade moldada ao passo do interesse do capital privado, especialmente dos especuladores imobiliários.

Ainda, nesse plano há uma atenção especial ao sistema viário e à fluidez das estradas e vias do município, entendendo que o sistema viário é o principal articulador do município, além de indicar que as principais funções da cidade são comercial varejista, serviços variados e indústrias. O PD69 tem um claro direcionamento para a função industrial da cidade, além da valorização do setor de serviços e comércio variado.

Os desdobramentos desse plano diretor foram a fragmentação do tecido urbano, com o surgimento de bairros desconectados da malha principal, além da expansão de comércio ao longo das principais saídas da cidade.

A construção do DAIA e Base Aérea trouxeram dois novos atores para o cenário político local, fortalecendo importantes atores como a Associação Comercial e Industrial de Anápolis. Porém, na década de 1980 a crise econômica atingiu o país e em Anápolis não foi diferente. Esse momento foi marcado pelo aumento da informalidade, déficit habitacional, fechamento de indústrias e comércio. Somado a isso estava a crise política do governo militar, Anápolis desde 1973 foi declarada área de segurança nacional, com mais de dez prefeitos nomeados em um intervalo de treze anos. Esse é o cenário da elaboração do segundo plano diretor de Anápolis em 1985.

Esse plano é reflexo de um contexto de instabilidade política. Contrário ao extenso plano anterior, este se desenvolve em 20 artigos e é um exemplo da modalidade de plano para posterior detalhamento. Grande parte das informações de zoneamento, uso e ocupação do solo são superficiais e para serem detalhadas em legislações específicas, o papel do Estado não é claro e não é possível identificar diretamente os atores beneficiados.

A ideologia dominante aqui é o planejamento físico para proporcionar melhor qualidade de vida. Ainda o território é visto como palco, como aquele que deve ser transformado para permitir o crescimento econômico e, conseqüentemente, melhorias na qualidade de vida da

população. O cenário de grande desigualdade e descontentamento da população pode ter contribuído para a elaboração de um plano que tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida, apesar de não apresentar propostas claras para atingir esse fim.

A área rural ainda não apresenta um uso, uma futura lei de expansão urbana será responsável por delimitar o perímetro da cidade e, indiretamente, os mesmos atores do setor imobiliário e donos de terra são beneficiados com esse plano. É importante observar que a estrutura viária é retomada como orientadora do crescimento urbano, como organizadora das funções da cidade e importante para conferir fluidez à produção.

Esse plano é marcado pela omissão de informações, mas coloca a sociedade como elemento central provavelmente para tentar frear a onda de descontentamento da população. Há nesse plano uma valorização indireta dos setores da construção civil, comércio e transporte logístico em escala regional, para escoamento da produção. Nos anos que se seguem, a cidade continua a se expandir de forma descontrolada e fragmentada, evidenciando que este plano também não foi capaz de enfrentar esse problema.

Porém, o final da década de 1980 e início de 1990 o cenário de crise começa a se reverter. Esse período é marcado pela promulgação da Constituição de 1988, da redemocratização do país, da valorização da agenda ambiental, da multipolarização e formação dos blocos econômicos – com a criação do Mercosul e dos corredores de exportação. Também é o período da abertura dos mercados, pautados em políticas liberais e da irradiação do meio técnico-científico-informacional.

A onda tecnológica invade o país, redefinindo os conceitos de fluidez. Em Anápolis esse é o cenário do terceiro plano diretor de 1992, da criação do Porto Seco e da instalação do Polo Farmoquímico. A dinamização da economia com valorização tripé da competitividade é tema central da elaboração do plano de 1992.

O PD92 introduz importantes pontos do território e estratégias de ordenamento. Ele introduz os eixos estruturadores, as estratégias de expansão, diferentes zoneamentos considerando a dinâmica da cidade, reconhece novas centralidades, apresenta a modalidade de loteamento de interesse social, trata da proteção do meio ambiente e define o uso rural. O objetivo desse plano é ordenar o crescimento urbano e ordenar o espaço intraurbano, ele reconhece os problemas gerados pela expansão descontrolada e oferece subsídios para enfrentar o problema.

Mas o grande diferencial aqui é o reconhecimento das novas centralidades com vocação para comércio e serviços de abrangência local e regional, vocação educacional e industrial, do uso da área rural e do papel dos eixos estruturadores. O reconhecimento dessas áreas foi

importante para observar a multiatorialidade responsável pelos usos do território e também para observar como o plano entende desenvolvimento como sendo um conjunto que é econômico, social e ambiental. Nesse momento, as principais funções que são beneficiadas são atacadista/logística, serviços educacionais e industrial.

O setor de transporte logístico anapolino vem ganhando importância, em paralelo com a especialização do DAIA pela instalação do Polo Famoquímico, a chegada da montadora CAO/Hyundai, principalmente no contexto do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. No início do século XXI, Anápolis enfrenta uma nova onda de crescimento econômico, agora motivada pela especialização da indústria e pela exploração do transporte logístico. Nesse momento o Porto Seco, o Polo Farmoquímico e o agronegócio emergem como importantes atores, e o planejamento anapolino aposta na localização estratégica da cidade – entreposto entre as duas capitais Brasília e Goiânia, confluência de rodovias, conexão ferroviária e estrutura do Porto Seco.

Em 2001 é aprovada a lei da criação da Plataforma Logística Multimodal de Anápolis, grande promessa da refuncionalização em direção ao transporte logístico. Esse é o mesmo ano da aprovação do Estatuto da Cidade, marco que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF88. Esse é o contexto da instituição do primeiro plano diretor participativo do município anapolino em 2006.

Esse plano resgata do plano anterior a multiplicidade de usos do município e dá atenção especial para o setor de transporte logístico, industrial, de comércio e para a interdependência campo-cidade. O PD06 tem grande influência do Estatuto da Cidade pelo reconhecimento da ação social, da multiatorialidade e do planejamento compartilhado do Estado com outros atores sociais. A questão ambiental também é bastante explorada, há o reconhecimento das áreas sensíveis do território com estratégias de qualificação ambiental.

Diferentemente dos planos anteriores este é pautado no equilíbrio das dimensões social, econômica e ambiental, marcando a tentativa de balancear a ação de agentes sociais e econômicos, além de evidenciar a figura do Estado como defensor dos direitos sociais. Aqui o território não é visto somente como algo físico, por exemplo, não se trata somente da qualificação do sistema viário e sim da mobilidade e da acessibilidade. Diferentes atores em diferentes meios (urbano, rural e natural) se complementam e cabe ao plano diretor um diálogo com cada dimensão.

Apesar da grande evidência que se dá à qualidade de vida e bem-estar da população, o elemento central desse plano é o mercado. O equilíbrio social, econômico e ambiental é visto como necessário para o desenvolvimento do município, porém, é o desenvolvimento econômico

que irá impulsionar o desenvolvimento social. Ainda, o plano nomeia as áreas econômicas estratégicas para esse desenvolvimento: DAIA, Plataforma Logística Multimodal, universidades e faculdades, Avenida Brasil, BR-153, BR-414, BR-060, GO-330, GO-222 e GO-560.

Há no PD06 um capítulo para a promoção econômica com sustentabilidade, com objetivo de dinamizar a economia para melhor qualidade de vida da população por meio de ações do Estado, comunidade e setores produtivos. O foco é na melhoria das infraestruturas para tornar a cidade mais competitiva, garantindo a implantação da Plataforma Logística, além de delinear a intenção da criação de um polo tecnológico. Esse plano deixa clara a intenção de explorar a potencialidade logística da cidade, associada à qualificação da mão de obra e incentivos ao setor de tecnologia.

O delineamento desse plano evidencia um foco funcional da cidade para o transporte logístico e para a especialização da indústria local, a intenção de fazer a cidade mais competitiva pela qualificação da mão de obra, pelo aparelhamento tecnológico e de infraestruturas. Essas características se aproximam com a forte atuação do Porto Seco e do Polo Farmoquímico, além de evidenciar como o incentivo da criação dos corredores de exportação na década anterior mudou a ótica funcional da cidade, com foco no transporte logístico.

Na primeira década dos anos 2000 Anápolis se torna um grande canteiro de obras e o PD06 já evidencia esse cenário – as obras do trecho Norte-Sul da ferrovia se iniciam, além de obras de infraestrutura viária, início das obras da Plataforma Multimodal e do Aeroporto de Cargas, além de grandes empreendimentos residenciais. Nesse cenário, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida têm um papel essencial para a concretização das obras.

Porém, a partir de 2010 o cenário de crescimento econômico e qualificação da forma urbana começa a mudar. A crise mundial atinge o país, a queda do preço das *commodities* atingiu o estado goiano e Anápolis diretamente. A partir de 2015 os primeiros protestos ganham as ruas anapolinas, a prefeitura anuncia cortes de despesas, os jornais noticiam os gargalos do sistema viário, a precariedade das infraestruturas básicas, a crise no DAIA, outras indústrias e comércio locais. Importantes atores dos setores econômicos são afetados pela crise, e o Estado e elite local tentam superar a crise pelo anúncio da expansão do DAIA e construção do DAIA 2.

É na onda de crise econômica e política que o PD16 é elaborado, buscando apaziguar o descontentamento de diferentes agentes. A população local está descontente pelos efeitos da crise econômica, pelo desemprego, pela dúvida da entrega dos imóveis do PMCMV. Já as elites

produtivas estão descontentes pelo corte de verbas, pelo excesso de burocracias da política local e pela paralização das obras de infraestrutura. Esses aspectos são absorvidos pelo PD16 que ainda busca dar continuidade ao projeto de Anápolis como polo industrial, logístico e tecnológico.

Esse plano é regido pelos objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade e tem como foco pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Os objetivos do PD16 evidenciam a intenção de unir estratégias de uso e ocupação, de uso sustentável do meio ambiente, de desenvolvimento das funções sociais, de valorização do patrimônio local e de melhor gestão do plano diretor. O elemento central é a sociedade que conta com instrumentos para a defesa da função social da cidade e da propriedade, que conta com a proposta de um sistema de mobilidade e acessibilidade na cidade, além de estratégias de desenvolvimento social por meio da cultura, educação, esporte, lazer e saúde.

Porém, as elites econômicas também são claramente contempladas, há valorização do setor industrial, logístico e tecnológico, considerados importantes elementos competitivos do município. O plano dá atenção especial para a necessidade de qualificar a infraestrutura básica, principalmente da capacidade do setor energético e retenções do sistema viário; para a integração da gestão municipal, estadual e nacional; para o estabelecimento de parcerias entre setores produtivos e acadêmicos; e para a desburocratização para facilitar a criação de novos empreendimentos.

Esse plano propõe a criação do Complexo Municipal de Distritos Sustentáveis que, pela descrição, se assemelha com uma expansão do DAIA, também propõe a criação de uma política de incentivos fiscais para o desenvolvimento tecnológico local. Outra característica importante desse plano é o resgate do PD92 em se tratando do reconhecimento da multidentalidade, do papel da área rural e dos eixos viários, importantes áreas para o desenvolvimento local.

É interessante notar que esse plano retira o DAIA, a Plataforma Multimodal e o Porto Seco da lista de áreas estratégicas – são incluídos apenas no zoneamento –, possivelmente devido ao descontentamento e a associação aos problemas relacionados à essas áreas. Apesar disso, a indústria, o setor logístico e serviços ligados ao setor de tecnologia são as principais funções evidenciadas por esse plano, que cria diferentes dispositivos para beneficiar esses setores. Segundo esse plano – que segue a linha central do plano anterior –, o desenvolvimento desses setores tem papel preponderante para o crescimento econômico local.

O panorama explorado pelos planos diretores permite observar a refuncionalização de Anápolis que passa pela exploração da função comercial e de serviços incipientes de escoamento da produção rural, ou serviços ligados à construção civil para a especialização do

setor industrial – farmoquímico e automobilístico –, serviços educacionais e de transporte logístico em uma escala regional e nacional. Ainda, é possível observar o direcionamento dos dois últimos planos para o desenvolvimento do setor tecnológico, com a participação da academia e empresas locais.

Esse panorama da história narrada pelos planos diretores também permite observar a variação entre os elementos centrais – mercado e sociedade –, geralmente associada a características dos processos sociais, como em 1985 a crise social e política da ditadura militar e em 2016 a crise política e econômica que trazem foco maior para a sociedade. Ou em 1969 com o *boom* de crescimento da cidade, em 1992 com a onda neoliberal e de trocas comerciais e de blocos econômicos ou em 2006 com uma nova onda de crescimento econômico e excitação pela não afetação da crise mundial que fazem os planos focarem no mercado. Também é possível observar os principais atores econômicos que são privilegiados: no PD69 o setor de serviços e comércio são o foco e há um direcionamento para o setor industrial, já no PD85 há atenção aos setores da construção civil e transporte logístico visando ao escoamento da produção local. No PD92, o tripé competitivo é preponderante, além do setor de comércio e serviços presente nos planos anteriores, há valorização dos serviços educacionais e um forte direcionamento para serviços de transporte logístico em escala nacional e internacional, o PD06 dá continuidade ao direcionamento logístico do plano anterior e introduz o setor tecnológico para apoio e competitividade ao setor industrial. Já o PD16 foca na função industrial, transporte logístico e serviços de tecnologia.

Uma outra característica desse panorama é a mudança da visão do território e ideologia. Inicialmente, os dois primeiros planos (PD69 e PD85) vêem o território como palco, como algo a ser transformado para atingir o desenvolvimento. Nesse sentido, ambos têm como ideologia o ordenamento físico do território para atingir o desenvolvimento – seja econômico, no caso do PD69, ou seja, social, como no caso do PD85 –. A partir do PD92 esse cenário começa a mudar, novos agentes são reconhecidos, assim como novas funções tanto da cidade quanto desses agentes. Meio social e natureza entram em cena e fazem parte da ideia de desenvolvimento, que agora depende do equilíbrio sociedade, economia e meio ambiente. Nos três últimos planos – PD92, PD06 e PD16 –, novas centralidades são reconhecidas, assim como eixos estruturadores, áreas estratégicas e diferentes atores. Além disso, a função do Estado começa a mudar, ele assume responsabilidade sobre a urbanização e sobre o enfrentamento das desigualdades do território, defendendo a função social da cidade e propriedade.

Ainda sobre o papel do Estado, os dois últimos planos – PD06 e PD16 – são da modalidade participativa, ambos elaborados a partir das bases do Estatuto da Cidade. Esses

planos introduzem importantes mecanismos para diminuir as desigualdades entre agentes na produção do espaço urbano. Esses dois planos compartilham a visão da produção compartilhada do espaço e abrem as portas para a permeabilidade do Estado e para a participação na elaboração, avaliação e monitoramento de políticas públicas. Esse é o conceito da ação pública, do envolvimento de inúmeros atores no âmbito da política pública e da possibilidade de transformação da estrutura estatal por uma ação que é coletiva.

O processo participativo é importante também para dar visibilidade para temas políticos que são ignorados pelo sistema político, permitindo a inclusão de novos problemas na agenda política dos governos. Dessa forma, é permitido que novos agentes se insiram nas disputas políticas e questionem a legitimidade de ações e de detentores de poder.

A avaliação de políticas públicas – e o esforço de avaliar o seu processo e contexto – é de extrema importância para identificar estratégias, escolhas, agentes e atores e ideologias que legitimam ações e que culminam em transformações da forma e função urbanas. Esse esforço também é importante para explorar as diferenças de estudos aplicados, uma vez que as trajetórias de cada lugar confirmam experiências únicas e que não podem ser generalizáveis.

Ainda, essa avaliação contextualizada permite observar como processos e estruturas são fatores importantes para a elaboração e aplicação de uma política, além de poderem ser decisivos para levar uma agenda política ao fracasso, como é o caso da inserção do DAIA e Plataforma Multimodal no PD06 e retirada no PD16, frente a um contexto de crise que associa esses dois nomes à incapacidade do Estado em gerir o território.

Dessa forma, esse estudo defende que o avanço de qualquer política depende de um processo avaliativo, integrado e contextualizado. Isso é importante para fornecer subsídios para futuras construções políticas, possibilitando dimensionar desafios, reconhecer conflitos, agentes e atores, intencionalidades e permitir uma construção mais democrática do espaço urbano.

BIBLIOGRAFIA

ALLMENDINGER, P. **Planning Theory**. 2ª. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

ALMEIDA, G. M. J. A. D. et al. A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território. **XVII Enanpur**, São Paulo, 2017.

ANÁPOLIS. **Lei nº 1326 de 24 de setembro de 1985. Dispõe sobre a Lei Plano Diretor de Anápolis e dá outras providências**. Anápolis: [s.n.], 1985.

ANÁPOLIS. **Lei de nº 2077 de 22 de dezembro de 1992. Aprova o Plano Diretor Urbano de Anápolis e dá outras providências**. Anápolis: [s.n.], 1992.

ANÁPOLIS. **Lei Complementar nº 128 de 10 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis, estado de Goiás**. Anápolis: [s.n.], 2006.

ANÁPOLIS. **Lei Complementar nº 349 de 7 de julho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis**. Anápolis: [s.n.], 2016.

AZEVEDO, D.; ANDRADE, L. A. G. D. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BELLET, C.; LLOP, J. M. ¿Por qué reflexionar y analizar hoy las ciudades medias? In: SILVA, W. R. D.; SPÓSITO, M. E. B. **Perspectivas da Urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 7-12.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BORGES, H. C. **História de Anápolis**. Goiânia: Cerne, 1975.

BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade**. [S.l.]: [s.n.].

BRITO, R. M. D. F. A. A evolução e produção da estrutura urbana em Anápolis - 1993 a 2004: estudo da interferência das gestões municipais. **Dissertação (Mestrado)**, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

CORRÊA, R. L. Cidades médias e rede urbana. In: SILVA, W. R. D.; SPÓSITO, M. E. B. **Perspectivas da Urbanização: reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017.

CUNHA, W. C. F. Anápolis: desenvolvimento econômicos e ambiente intraurbano entre 1870 e 1950. **Anais do II Simpósio Nacional Espaço, Economia e Políticas Públicas “Cidade e Questão Ambiental: velhos desafios, novos paradigmas”**, Anápolis, 17 a 19 outubro 2012.

CUNHA, W. C. F.; SANTOS, K. R. D. O Daia, a economia e o espaço urbano de Anápolis (GO). **Revista de Economia da UEG**, Anápolis, v. 13, n. 2, jul/dez 2017.

FARIA, R. D. O urbanismo e os urbanistas na história urbana brasileira: percursos e perguntas para pensar a história urbana da América Latina. **Revista RISCO-IAU/USP**, São Paulo, v. 14, p. 6-14, 2016.

FEYERABEND, P. **Contra o método**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1977.

FRANÇA, M. D. S. A formação histórica da cidade de Anápolis e a sua área de influência regional. **Anais do VII Simpósio Nacional dos Professores Universitários de História - ANPUH**, Belo Horizonte, p. 635-664, Setembro 1973.

FREITAS, R. A. D. Anápolis, fundos públicos e expansão urbana: 1957-1997. In: TOSCHI, M. S. **100 anos Anápolis em pesquisa**. Anápolis: [s.n.], 2007. p. 35-45.

GARCIA, V. T. Dinâmicas urbanas recentes: o setor terciário, descentralização e a formação de novos pontos de comércio em Anápolis(GO). **Dissertação (Mestrado)**, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

GOMES, M. D. S.; STEINBERGER, M.; BARBOSA, R. P. O potencial político da categoria 'território usado'. In: (ORG), M. S. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p. 65-88.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1997.

GREGORY, D. et al. **The Dictionary of Human Geography**. West Sussex: Wiley-Brackwell, 2009.

HADDAD, M. B.; MOURA, R. Dinâmicas de expansão do arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 583-603, jul. 2016.

- HALL, P. **Urban and Regional Planning**. London: Routledge, 2002.
- IPEA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: Desenvolvimento Regional e Estruturação da Rede Urbana**. Brasília: IPEA, 2002.
- JUNIOR, A. D. S.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- LASCOUMES, P.; LE GALES, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.
- LUZ, J. S. D. A (re)produção do espaço de Anápolis/GO: a trajetória de uma cidade média entre duas metrópoles. **Tese (Doutorado)**, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.
- MAGNOLI, D. **O Mundo Contemporâneo - os grandes acontecimentos mundiais da Guerra Fria aos nossos dias**. 2ª. ed. São Paulo: Atual, 2008.
- MENESES, M. R. As múltiplas dimensões do processo de consolidação de Anápolis como centro regional. **Dissertação (Mestrado)**, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano - Política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- NAYYAR, D. **A corrida pelo crescimento - Países em desenvolvimento na economia mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- POLONIAL, J. **Ensaio Sobre a História de Anápolis**. Anápolis: AEE, 2000.
- POLONIAL, J. Anápolis: das origens do povoado à revolução de 1930. In: (ORG), M. S. T. **100 anos Anápolis em pesquisa**. Anápolis: [s.n.], 2007. p. 15-34.
- RILEY, A.; GHILÈS, F. BREXIT: Causes and Consequences. **Notes internacionais CIDOB**, Barcelona, out. 2016.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. 4ª. ed. São Paulo: EDUSP, 2014.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil - território e sociedade no início do século XXI**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SCHEID, C. M. O Direito à Moradia e à Regularização Fundiária nos Assentamentos Urbanos Informais. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, p. 221-250, 2005.
- SCHMIDT, B. V. **O Estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: L&PM, 1983.

SILVA, J. A. D. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVEIRA, M. L. Cooperação e conflito na cidade média: algumas reflexões acerca do fenômeno urbano na globalização. In: SILVA, R. D.; SPÓSITO, M. E. B. **Perspectivas da Urbanização**: reestruturação urbana e das cidades. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 39-52.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 20-45, jul/dez 2006.

SPÓSITO, M. E. B.; GÓES, E. M. **Espaços Fechados e Cidades**: insegurança urbana e fragmentação socioespacial. São Paulo: UNESP, 2013.

STEINBERGER, M. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

TAYLOR, N. **Urban Planning Theory since 1945**. London: Sage Publications, 1998.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **Planejamento urbano no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

WALLERSTEIN, I. **O fim do mundo como o concebemos - Ciência social para o século XXI**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ANEXOS

Anexo I - Checklist dos eixos de avaliação dos planos diretores

PLANO DIRETOR - MODELO								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes			Controle da expansão			Interface/complementariedade com outras políticas		
Estratégias			Zoneamento			Posterior detalhamento		
Objetivos			Ações de parcelamento			Influência de planos anteriores		
Contexto			Instrumentos			Influência de atores		
Menção a atores			Território palco			Meios disponíveis para participação		
Ideia de desenvolvimento			Usos caracterizam o território			Instrumentos participativos		
Ideologia dominante			Função beneficiada			Papel do Estado - normatizar		
Elemento central - mercado			Responsável pela urbanização			Papel do Estado - regular/fiscalizar		
Elemento central - sociedade			Perímetro urbano			Papel do Estado - mediar		
Elemento central - multiator			Definição de áreas estratégicas			Planos e programas		
Influência de <i>policy-decision-making</i>			Definição de uso para área rural			Sistema de planejamento e gestão		
			Estímulo ao adensamento					
			Estímulo à descentralização					
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

PLANO DIRETOR 1969								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes	X		Controle da expansão		X	Interface/complementariedade com outras políticas	X	
Estratégias	X		Zoneamento	X		Posterior detalhamento		X
Objetivos	X		Ações de parcelamento	X		Influência de planos anteriores		X
Contexto	X		Instrumentos		X	Influência de atores		X
Menção a atores	X		Território palco	X		Meios disponíveis para participação		X
Ideia de desenvolvimento	X		Usos caracterizam o território		X	Instrumentos participativos		X
Ideologia dominante	X		Função beneficiada	X		Papel do Estado - normatizar	X	
Elemento central - mercado	X		Responsável pela urbanização	X		Papel do Estado - regular/fiscalizar	X	
Elemento central - sociedade		X	Perímetro urbano	X		Papel do Estado - mediar		X
Elemento central - multiator		X	Definição de áreas estratégicas		X	Planos e programas		X
Influência de <i>policy-decision-making</i>	X		Definição de uso para área rural		X	Sistema de planejamento e gestão	X	
			Estímulo ao adensamento		X			
			Estímulo à descentralização	X				
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

PLANO DIRETOR 1985								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes	X		Controle da expansão		X	Interface/complementariedade com outras políticas	X	
Estratégias	X		Zoneamento	X		Posterior detalhamento	X	
Objetivos	X		Ações de parcelamento	X		Influência de planos anteriores	X	
Contexto	X		Instrumentos		X	Influência de atores		X
Menção a atores		X	Território palco	X		Meios disponíveis para participação		X
Ideia de desenvolvimento	X		Usos caracterizam o território		X	Instrumentos participativos		X
Ideologia dominante	X		Função beneficiada		X	Papel do Estado - normatizar		X
Elemento central - mercado		X	Responsável pela urbanização		X	Papel do Estado - regular/fiscalizar		X
Elemento central - sociedade	X		Perímetro urbano	X		Papel do Estado - mediar		X
Elemento central - multiator		X	Definição de áreas estratégicas		X	Planos e programas		X
Influência de <i>policy-decision-making</i>			Definição de uso para área rural		X	Sistema de planejamento e gestão		X
			Estímulo ao adensamento		X			
			Estímulo à descentralização		X			
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

PLANO DIRETOR 1992								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes	X		Controle da expansão	X		Interface/complementariedade com outras políticas	X	
Estratégias	X		Zoneamento	X		Posterior detalhamento		X
Objetivos	X		Ações de parcelamento	X		Influência de planos anteriores	X	
Contexto	X		Instrumentos		X	Influência de atores		X
Menção a atores	X		Território palco		X	Meios disponíveis para participação		X
Ideia de desenvolvimento	X		Usos caracterizam o território	X		Instrumentos participativos		X
Ideologia dominante	X		Função beneficiada	X		Papel do Estado - normatizar	X	
Elemento central - mercado	X		Responsável pela urbanização	X		Papel do Estado - regular/fiscalizar		X
Elemento central - sociedade		X	Perímetro urbano	X		Papel do Estado - mediar		X
Elemento central - multiator		X	Definição de áreas estratégicas	X		Planos e programas		X
Influência de <i>policy-decision-making</i>	X		Definição de uso para área rural	X		Sistema de planejamento e gestão	X	
			Estímulo ao adensamento		X			
			Estímulo à descentralização		X			
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

PLANO DIRETOR 2006								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes	X		Controle da expansão	X		Interface/complementariedade com outras políticas	X	
Estratégias	X		Zoneamento	X		Posterior detalhamento		X
Objetivos	X		Ações de parcelamento	X		Influência de planos anteriores	X	
Contexto	X		Instrumentos	X		Influência de atores	X	
Menção a atores	X		Território palco		X	Meios disponíveis para participação		X
Ideia de desenvolvimento	X		Usos caracterizam o território	X		Instrumentos participativos	X	
Ideologia dominante	X		Função beneficiada	X		Papel do Estado - normatizar	X	
Elemento central - mercado		X	Responsável pela urbanização	X		Papel do Estado - regular/fiscalizar	X	
Elemento central - sociedade		X	Perímetro urbano	X		Papel do Estado - mediar	X	
Elemento central - multiator	X		Definição de áreas estratégicas	X		Planos e programas	X	
Influência de <i>policy-decision-making</i>	X		Definição de uso para área rural	X		Sistema de planejamento e gestão	X	
			Estímulo ao adensamento	X				
			Estímulo à descentralização		X			
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

PLANO DIRETOR 2016								
ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO			USO E OCUPAÇÃO DO SOLO			COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA		
PONTOS	S	N	PONTOS	S	N	PONTOS	S	N
Diretrizes	X		Controle da expansão	X		Interface/complementariedade com outras políticas	X	
Estratégias	X		Zoneamento	X		Posterior detalhamento		X
Objetivos	X		Ações de parcelamento	X		Influência de planos anteriores	X	
Contexto	X		Instrumentos	X		Influência de atores	X	
Menção a atores	X		Território palco		X	Meios disponíveis para participação	X	
Ideia de desenvolvimento	X		Usos caracterizam o território	X		Instrumentos participativos	X	
Ideologia dominante	X		Função beneficiada	X		Papel do Estado - normatizar	X	
Elemento central - mercado		X	Responsável pela urbanização	X		Papel do Estado - regular/fiscalizar	X	
Elemento central - sociedade	X		Perímetro urbano	X		Papel do Estado - mediar	X	
Elemento central - multiator		X	Definição de áreas estratégicas	X		Planos e programas	X	
Influência de <i>policy-decision-making</i>	X		Definição de uso para área rural	X		Sistema de planejamento e gestão	X	
			Estímulo ao adensamento	X				
			Estímulo à descentralização		X			
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES		

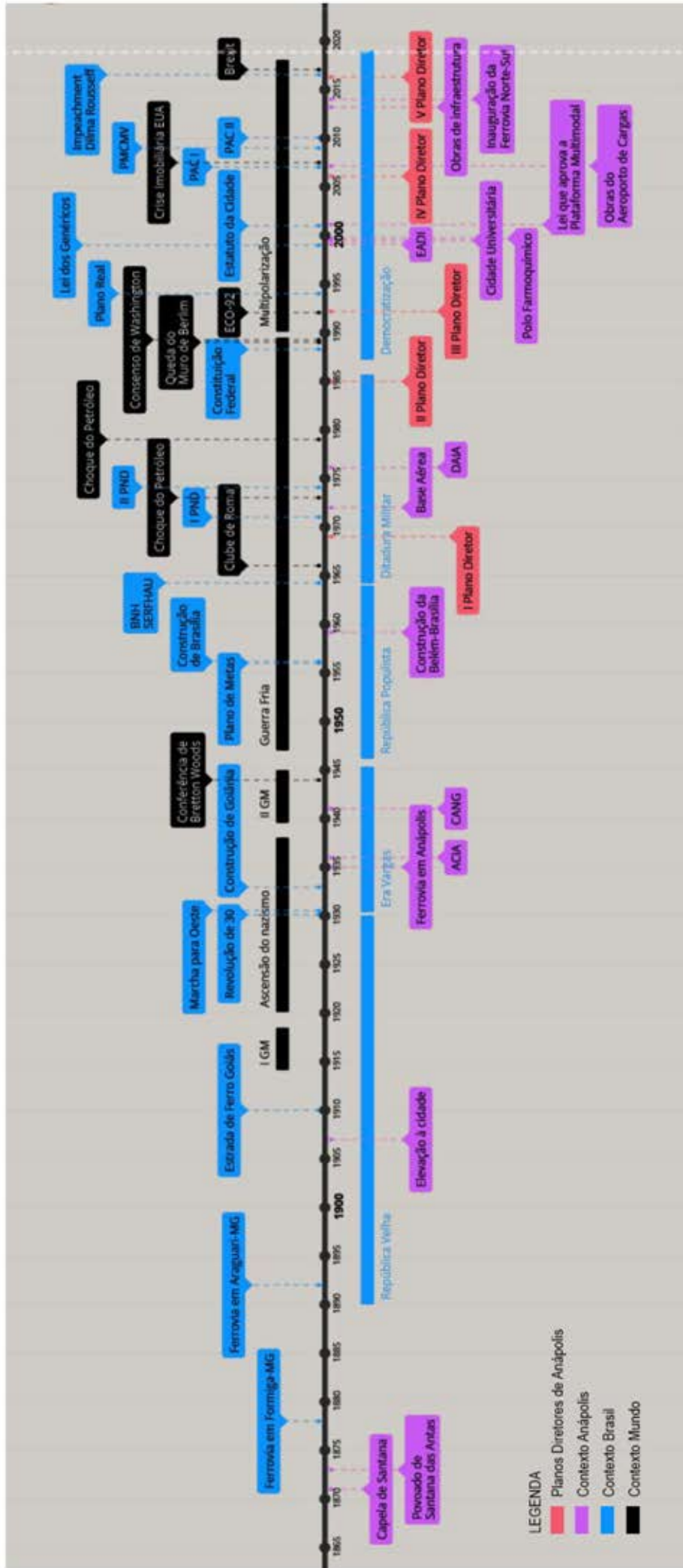
Anexo II – Quadro- resumo completo da narrativa histórica de Anápolis

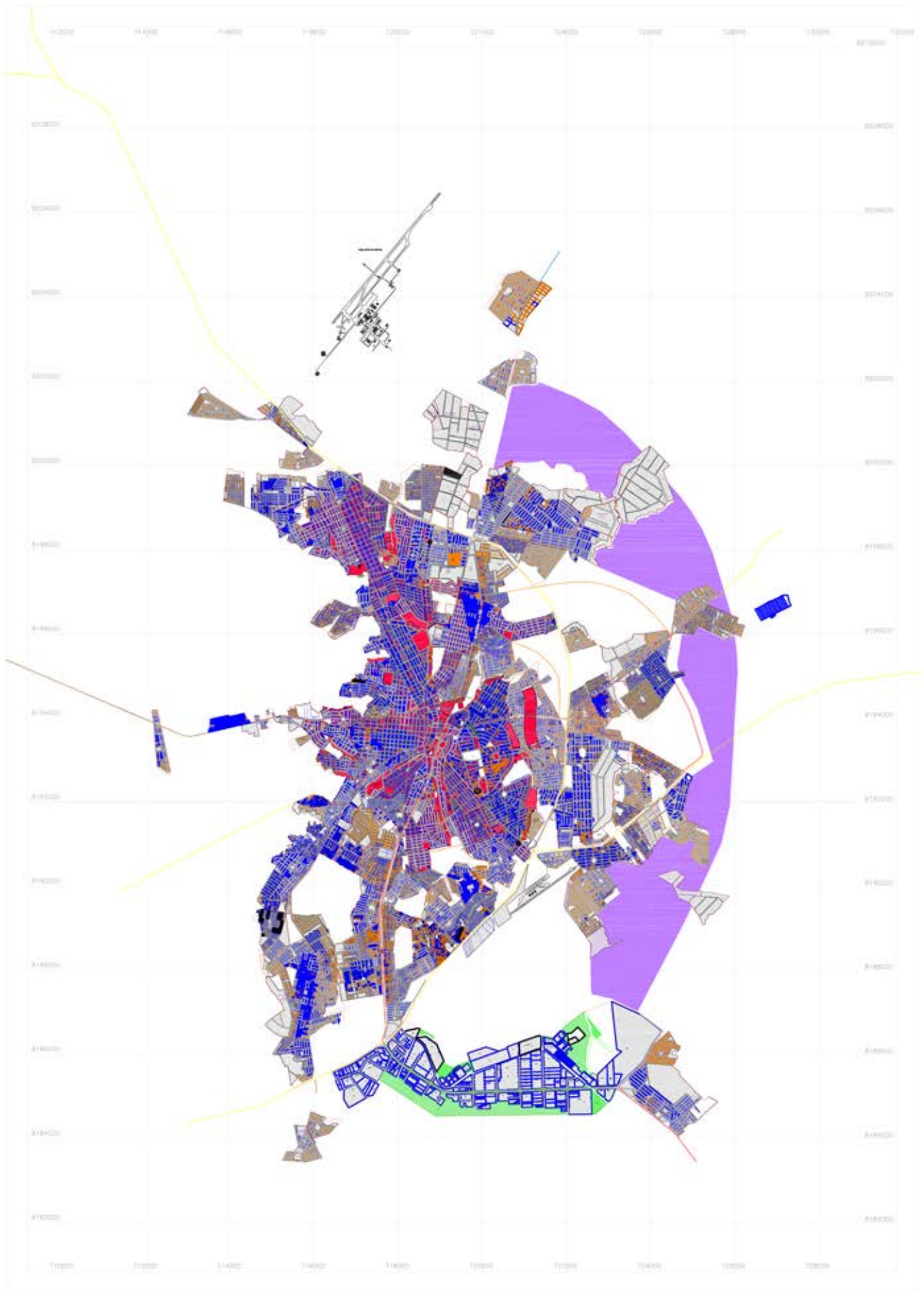
QUADRO RESUMO						
	PROCESSO		ESTRUTURA		FORMA	FUNÇÃO
	CONTEXTO BRASIL/MUNDO	CONTEXTO ANÁPOLIS	AGENTES	IDEOLOGIAS	MARCOS	
1871-1930	República velha e coronelismo, Mineração do ouro em Goiás, Esgotamento das lavras auríferas, Expansão das rodovias e ferrovias	Penetração de povoadores; Entreposto na rota comercial goiana; Características físicas propícias	Pequenos comerciantes; exploradores; Oligarquias - famílias donas de terra	Coronelismo; Religiosidade	Elevação a cidade; Construção e infraestruturas - rodovias, comunicação, edifícios públicos	Agrícola e pecuária de subsistência e de comércio local
1930-1950	Revolução de 30, Marcha para Oeste, incentivos e subsídios à industrialização, combate à oligarquia caiadista, dinamização da agricultura (para exportação), ascensão do nazismo, Golpe de 37, Segunda Grande Guerra	Relações comerciais com o Sudeste; Início da industrialização local ligada ao beneficiamento de produtos primários; Expansão da fronteira agrícola; Aumento populacional e migrações; Fortalecimento das atividades comerciais	Getúlio Vargas, Pedro Ludovico, pequenos comerciantes, produtores rurais, ACIA	Modernidade	Chegada da ferrovia, conexões rodoviárias, início da construção de Goiânia, CANG, criação da ACIA, bancos	Agricultura e pecuária, início da indústria de beneficiamento
1950-1970	Deposição de Getúlio Vargas, Guerra Fria, instabilidade política, assombro do comunismo, emergência dos Estados Unidos e União Soviética, Doutrina Truman, Governo Juscelino Kubitschek, Conferência de Bretton Woods, planos desenvolvimentistas, Golpe Militar de 1964, BNH e SERFHAU	Embates políticos; Crescimento dos setores populares e reação dos setores conservadores; Concorrência de Goiânia e a diminuição da influência da rede urbana; Início dos serviços logísticos pela consolidação da infraestrutura básica; Fornecimento de infraestrutura e mão de obra para a construção de Brasília	Governo federal, vereadores do município, comerciantes, produtores rurais, ACIA, BNH, donos de terra e parceladores	Comunismo; Desenvolvimentismo; Racionalismo	Construção de Brasília e infraestruturas de estruturação (rodovias, comunicação, energia), Plano Diretor de 1969	Agricultura e pecuária, indústria de beneficiamento
1970-1990	Choques do petróleo (1973 e 1979), falência do Keynesianismo e emergência do neoliberalismo, fim da Guerra Fria, independência dos países da Ásia e África, era tecnocientífica, substituição das importações, desconcentração industrial, I PND, II PND, Milagre Econômico, década perdida (1980), Constituição de 1988, redemocratização do Brasil	Grande crescimento populacional; Investimentos do governo federal para a industrialização local, pesquisas agropecuárias; Modernização da agricultura, produção baseada em latifúndio e monocultura. Expulsão da população rural; Foco em Anápolis para receber o contingente populacional que se direcionada às grandes metrópoles	Governo federal, grandes latifundiários, donos de terra e parceladores, ACIA	Planejamento; Desenvolvimento; Industrialização; Racionalismo	Base Aérea, Distrito Agroindustrial de Anápolis, Plano Diretor de 1985	Indústria de beneficiamento comércio e serviços de transporte logístico
1990-2000	Fim da União Soviética, multipolarização, emergência chinesa, blocos econômicos, Consenso de Washington, globalização, ECO-92, redemocratização brasileira, irradiação do meio técnico-científico-informacional, Lei dos Genéricos	Desenvolvimento do Polo Farmoquímico e a busca pela especialização do DAIA; Exploração do serviço de transporte logístico com a construção do Porto Seco (EADI) e a promessa da Plataforma Multimodal; Investimento em infraestrutura, logística e qualificação da mão de obra e mercado consumidor. Conformação do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia	Capital internacional, ACIA, grandes latifundiários, Porto Seco, governo local	Tripé da competitividade; Desenvolvimento Sustentável; Tecnologia	Mercosul, EADI, Cidade Universitária	Indústria de transformação, Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais
2000-2010	Crescimento econômico de países periféricos - com protagonismo chinês -, estouro da bolha do mercado financeiro das empresas de tecnologia, aumento do preço das commodities, bolha especulativa do mercado imobiliário dos Estados Unidos, crise de 2007-2008, retomada de elaboração de políticas públicas nacionais, Estatuto da Cidade, Minha Casa Minha Vida, PAC	Fortalecimento como polo industrial farmacêutico e automobilístico; Lei aprova a construção da Plataforma Multimodal e iniciam as obras de qualificação do aeroporto de cargas e infraestruturas; Anápolis como nó logístico no eixo Brasília-Anápolis-Goiânia	ACIA, Porto Seco, indústrias farmacêuticas, governo federal, governo local, proprietários de terra, grandes latifundiários, COMCIDADE	Localização estratégica; Agronegócio; Crescimento Econômico; Sustentabilidade	Chegada da Hyundai em 2007, obras de infraestrutura (PAC), novos bairros (MCMV)	Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais, Indústria de transformação
2010-2018	Crise mundial atinge o Brasil, abalos à estrutura da União Europeia, Brexit, medidas neoliberais para enfrentar a crise, temor do boom de créditos da China, ofensiva russa, disputas comerciais entre os Estados Unidos e a China, avanço da extrema direita, crise de refugiados, crise financeira nos países da América do Sul, queda no preço das commodities, crise política no Brasil, impeachment da presidente Dilma Rousseff, Operação Lava Jato, protestos contra a corrupção	Do boom da economia local, com vertiginosos aumentos de arrecadação e produtividade à crise econômica; Previsão da expansão do DAIA; Descontentamento da classe industrial com a paralisação das obras e problemas de infraestrutura; Gargalos nos serviços de água, esgoto, iluminação, sistema viário e paralisação das obras de infraestrutura; Crise nos principais agentes econômicos - Hyundai e Grupo Naoum	Grupo Naoum, Hyundai, ACIA, Porto Seco, indústrias farmacêuticas, governo local, grandes latifundiários, COMCIDADE	Tecnologia; Corrupção	Ferrovia Norte-Sul, Viaduto do DAIA, Viaduto da Av. Universitária, paralisação das obras do aeroporto, Plataforma Multimodal	Comercio atacadista, Serviços de transporte logístico, Serviços Educacionais, Indústria de transformação

Anexo III - Quadro-resumo completo dos planos diretores

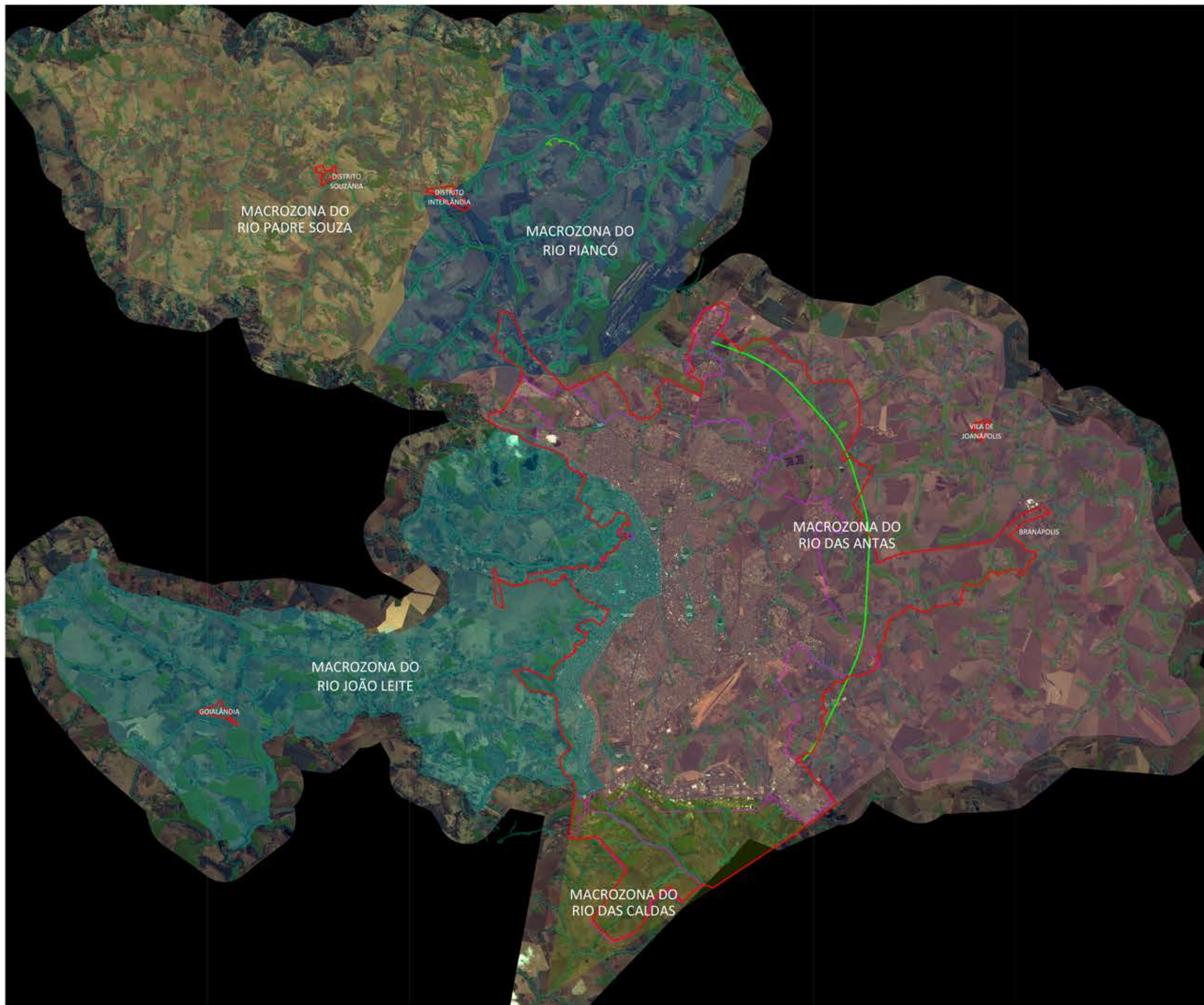
QUADRO RESUMO PLANOS DIRETORES						
	QUEM		COMO	ONDE	PORQUE	
	ELEMENTO CENTRAL	ATOR DA URBANIZAÇÃO	FUNÇÃO BENEFICIADA	VISÃO DO TERRITÓRIO	IDEIA PRINCIPAL/IDEOLOGIA	IDEIA DE DESENVOLVIMENTO
PD69	Mercado	Mercado imobiliário (parcelador, dono de terra; incorporador)	Comércio variado, serviços ligados ao escoamento da produção, indústria	Palco - necessário ser transformado para atingir o desenvolvimento	Ordenamento racional, adequado e harmônico do território leva ao desenvolvimento econômico	Crescimento econômico
PD85	Sociedade	Não está claro, mas o governo ainda não assume a responsabilidade da urbanização	Serviços ligados à construção civil, comércio e serviços ligados ao transporte logístico	Palco - necessário ser transformado para atingir o desenvolvimento	Necessidade de ordenamento físico para proporcionar melhor qualidade de vida	Crescimento econômico associado à fatos sociais como melhoria na qualidade de vida e bem estar
PD92	Mercado	Estado (por exigência do mercado)	Industrial, Comércio e Serviços (principalmente ligados ao transporte logístico)	Multifacetário, conflituoso. Diferentes usos o caracterizam	Controle da expansão urbana + Estruturação do espaço rural e urbano + controle das transformações do espaço intraurbano promovem o desenvolvimento econômico, social e proteção ambiental e cultural	O desenvolvimento é econômico, social e ambiental e está relacionado à qualificação do espaço urbano
PD06	Mercado, apesar de também trazer um grande foco para a sociedade	Multiatores - Estado, iniciativa privada e setores da sociedade	Indústrias do DAIA, Serviços Educacionais, Transporte Logístico	Diferentes usos por diferentes atores o caracterizam, por isso a importância do Estado como regulador e mediador	Qualificar a produção com equilíbrio de desenvolvimento social, econômico e ambiental	Desenvolvimento como equilíbrio das dimensões social, econômica e ambiental
PD16	Sociedade	Estado e Iniciativa Privada (principalmente para construção de habitação)	Industrial, Logística, Serviços ligados ao setor de tecnologia	Diferentes usos o caracterizam e se interceptam. Não só a qualificação física da cidade é necessária para transformar o território	A função social da cidade e propriedade é garantida pelo desenvolvimento social, ambiental e econômico e por uma gestão articulada	O desenvolvimento é social e o desenvolvimento ambiental e o econômico são necessários para garantir a qualidade de vida da população.

Anexo IV - Linha do Tempo de Anápolis





- | | | | |
|---|---|---|--|
| ■ ZONA ADENSÁVEL 01 | — RODOVIAS | — ÁREA DE PROTEÇÃO DE PATRIMÔNIO | — ÁREA DE PROTEÇÃO DE MONUMENTOS |
| ■ ZONA ADENSÁVEL 02 | — LIMITE DE PROTEÇÃO | — ÁREA DE PROTEÇÃO | — ÁREA DE PROTEÇÃO DE LUGAR DE INTERESSE |
| ■ ZONA DE ADENSAMENTO BÁSICO | | | |
| ■ ZONA DE ADENSAMENTO RAREFEITO | | | |
| ■ QUADRA NÃO EDIFICANTE | | | |



LEGENDA

PERÍMETRO DO MUNICÍPIO
PERÍMETRO URBANO 2016
PERÍMETRO URBANO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS 2013
FAIXA DOS 5 KM BR-153

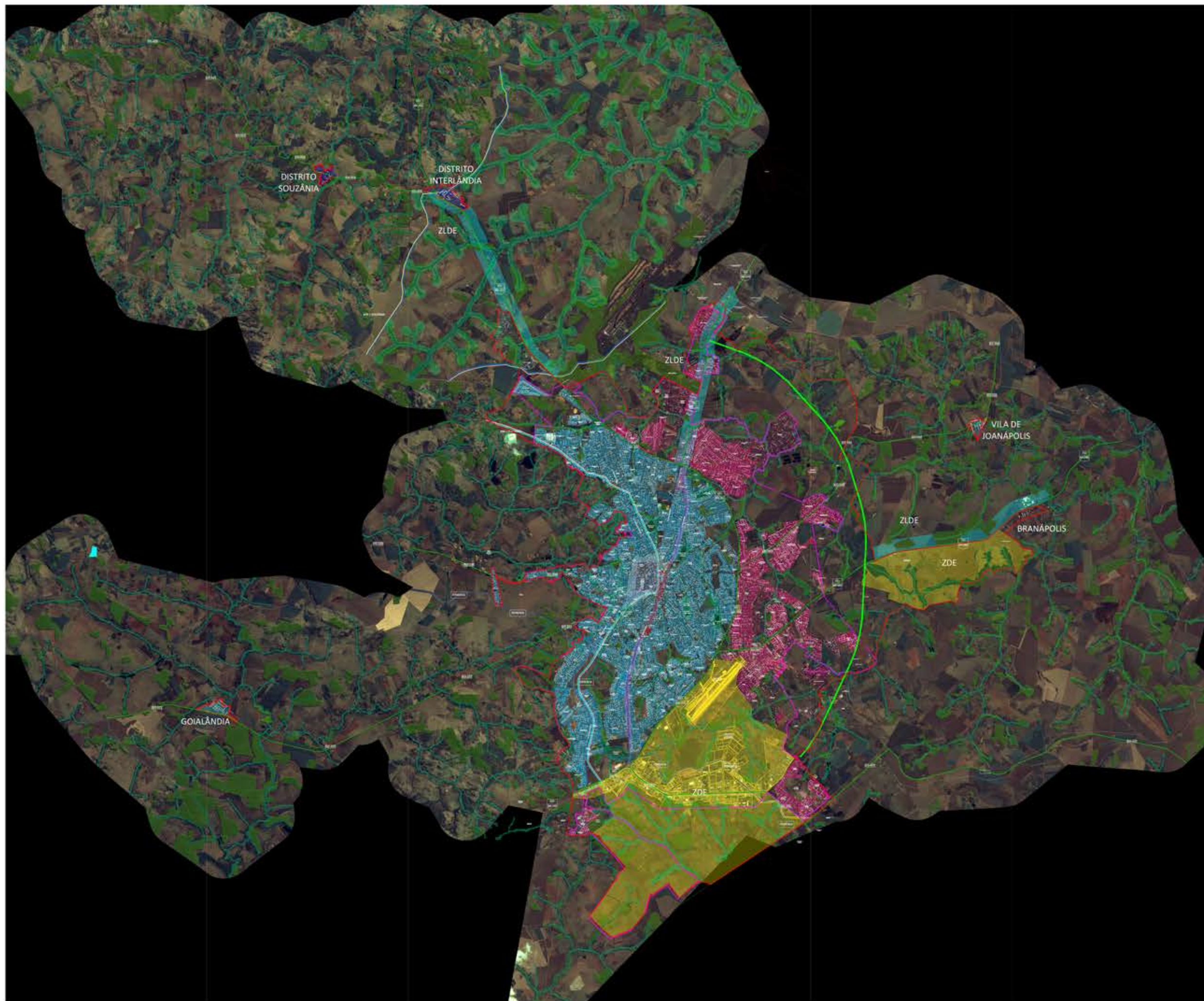
MACROZONEAMENTO

MACROZONA DO RIO PADRE SOUZA
MACROZONA DO RIO PIANCO
MACROZONA DO RIO DAS ANTAS
MACROZONA DO RIO JOÃO LEITE
MACROZONA DO RIO DAS CALDAS

PLANO DIRETOR 2016

ANEXO XI
MACROZONEAMENTO

MUNICÍPIO: ANÁPOLIS - GO
CARTA BASEM SATELITE PRODUZIDA POR: VIASAT BANGERS - ANO 2014
ESCALA: 1:50.000
DATA: JULHO / 2016



- LEGENDA**
- PERIMETRO DO MUNICÍPIO
 - PERIMETRO URBANO 2016
 - PERIMETRO URBANO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS 2013
 - FAIXA DOS 5 KM BR-153
- ZONAS URBANAS**
- ZONA URBANA MISTA - ZUM 1
 - ZONA URBANA MISTA - ZUM 2
- ZONAS**
- ZONA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ZDE
 - ZONA LINEAR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ZLDE
 - ZONA LINEAR DO EIXO BRASIL NORTE E SUL
 - ZONA LINEAR DO EIXO BRASIL CENTRO
 - ZONA URBANA DESCONTINUA DO DISTRITO DE GOIALÂNDIA
 - ZONA URBANA DESCONTINUA DO DISTRITO DE JOANÓPOLIS
 - ZONA URBANA DESCONTINUA DO DISTRITO DE INTERLÂNDIA
 - ZONA URBANA DESCONTINUA DO DISTRITO DE SOUZÁNIA
 - ZONA URBANA DESCONTINUA DO POVOADO DE BRANÁPOLIS
 - ZONA CENTRAL
 - CENTRO PIONEIRO
- *SEJA CONSIDERADA ZONA RURAL TODA A ÁREA FORA DO PERÍMETRO URBANO E QUE NÃO SE ENCONTREM ÁREAS NAS ZONAS CÍTICAS - SEM CONSIDERAR ZONA DE USO MISTO FORA A ÁREA DENTRO DO PERÍMETRO URBANO E QUE NÃO SE ENCONTREM ÁREAS NAS ZONAS CÍTICAS
- ÁREAS ESPECIAIS**
- ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
 - ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE AMBIENTAL (AEIA) - TIPO 1
 - ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE AMBIENTAL (AEIA) - TIPO 2
 - ÁREA DE INFLUÊNCIA DA AEIA TIPO 2
 - HIDROGRAFIA
- PRINCIPAIS VIAS**
- AVENIDA BRASIL
 - AVENIDA CONTORNO
 - AVENIDA FERNANDO COSTA
 - AVENIDA PEDRO LUDOVICO
 - AVENIDA PRESIDENTE KENNEDY
 - AVENIDA SOUZÁNIA
 - AVENIDA UNIVERSITÁRIA
 - RODOVIAS
 - FERROVIA

PLANO DIRETOR 2016

ANEXO XII
ZONEAMENTO

MUNICÍPIO: ANÁPOLIS - GO
 CARTA-BASE: SATELITE PRECISÃO FOR
 VIASAT
 IMAGENS - ANO 2014
 ESCALA: 1:50.000
 DATA: JULHO / 2016

Anexo VIII - Slides da apresentação

**O PROCESSO DE REFUNCAIONALIZAÇÃO EM ANÁPOLIS-GO
A PARTIR DOS PLANOS DIRETORES DE 1969 A 2016**

Letícia Pacheco dos Passos Claro
Orientadora: Prof. Dra. Marilisa Steinberger
Brasília, dezembro 2018






Universidade de Brasília - UnB
PPGDSC - Programa de Pós-graduação em Planejamento, Sociedade e
Geografia Interdisciplinar - CEAM UnB

1/28

ORDEM DE APRESENTAÇÃO

- Estrutura da Pesquisa
- Introdução
- Seção I
- Seção II
- Conclusão
- Desafios e limitações

A divisão entre espírito e matéria levou à concepção do universo como um sistema mecânico que consiste em objetos separados, os quais, por sua vez, foram reduzidos a seus componentes materiais fundamentais cujas propriedades e interações, acredita-se, determinam completamente todos os fenômenos naturais.

Fritjof Capra - O Ponto de Mutação

3/34

ESTRUTURA DA PESQUISA

Introdução

Seção I - Embasamento teórico

1. Espaço e Método Geográfico
2. Produção e as mudanças nos usos do território
3. Ação Pública
4. Contexto brasileiro: Planejamento, Política Urbana e urbanização
5. Base Metodológica

Seção II - Anápolis

6. Redes urbanas e cidades médias
7. Localização estratégica de Anápolis-GO
8. A narrativa histórica e a refuncionalização em Anápolis-GO
9. A refuncionalização nos planos diretores

Conclusões

4/34

INTRODUÇÃO

Discursos Escritos

|

Discursos não escritos

|

Espacialização e concretização dos discursos

SEÇÃO I EMBASAMENTO TEÓRICO

5/34

1. ESPAÇO E MÉTODO GEOGRÁFICO

Espaço → Conjunto indissociável de certo arranjo de objetos e da sociedade em movimento

Espaço totalidade → Frações do espaço

Processos

|

Estrutura

|

Forma

|

Função

6/34

2. PRODUÇÃO E AS MUDANÇAS NOS USOS DO TERRITÓRIO

Como o território é usado?
 Por quem o território é usado?
 Por que há hierarquia dos lugares?
 Como ocorre a refuncionalização na cidade?

- Cada lugar é marcado por características específicas - técnicas e modos de produção - e a combinação dessas características em um tempo específico revela uma organização.
- A existência de uma organização - que é um conjunto de normas - é essencial para prolongar determinada função.
- O controle da organização se dá por meio de instrumentos que buscam legitimar a ação de determinados agentes.

OBJETIVO: transformações urbanas são históricas, intencionais, resultado de disputas de poder

3. AÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO URBANO

Política Pública → Papel de indicar, direcionar ou redirecionar os usos do território

Agentes/atores → Conflitos e disputas de poder que são legitimadas nos discursos escritos

Ação Pública
Vem se opor à ideia clássica de que as políticas são feitas pelo Estado, são imparciais, visam o bem comum

Planejamento urbano
Variável do universo da Ação Pública.
Exploração do planejamento técnico, imparcial.

O planejamento urbano em toda sociedade é uma fachada para o poder.

4. CONTEXTO BRASILEIRO

Flávio Villaca (2015)

Modalidades de planos diretores

1. Planos de embelezamento
2. Planos técnico ou de base científica
3. Superplanos
4. Planos enxutos
5. Plano diretor participativo

OBJETIVO: investigar o panorama da política urbana e como os planos diretores foram sendo utilizados para legitimar ações das elites dominantes

5. BASE METODOLÓGICA

Quem fica com o que na cidade?

Checklist com a definição de critérios

Esses critérios buscam evidenciar o elemento central, o ator da urbanização, a função beneficiada pelo plano, a visão do território expressa pelo plano, a ideia principal ou ideologia e o que o plano defende por desenvolvimento.

A) Estratégias para o desenvolvimento local

- atores, ideologia, contexto, estratégias

B) Uso e ocupação do solo

- quem é beneficiado e como

C) Complementariedade e aplicação da política urbana

- aplicação da política

OBJETIVO: investigar a histórica contada por essas políticas, o jogo político que resulta em benefícios para determinados agentes e atores, que priorizam setores e funções específicas da cidade.

5. BASE METODOLÓGICA

ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO	PLANO DIRETOR - MODELO		COMPLEMENTARIEDADE E APLICAÇÃO DA POLÍTICA URBANA	
	S	N	S	N
Pontos			Pontos	
Diretores			Complementariedade com outras políticas	
Estratégias			Poder de planejamento	
Objetivos			Influência de planos anteriores	
Contexto			Influência de atores	
Mecanismos			Instrumentos participativos	
Mecanismos			Instrumentos regulares para participação	
Mecanismos			Papel do Estado - regular/normatizar	
Mecanismos			Papel do Estado - regular/normatizar	
Mecanismos			Planos e programas	
Mecanismos			Sistema de planejamento e gestão	
Mecanismos			Estímulo ao desenvolvimento	
Mecanismos			Estímulo à descentralização	
OBSERVAÇÕES			OBSERVAÇÕES	

SEÇÃO II ANÁPOLIS

11/34

6. REDES URBANAS E CIDADES MÉDIAS

Redes urbanas

- Brasil arquipélago
- Urbanização segundo ciclos econômicos
- Difusão do meio técnico-científico informacional
- Esforço da integração nacional
- Conformação de redes urbanas
- Ilhas de produtividade

Cidades médias

- Cidades médias e o papel de mediação
- Corréa: funções, relações espaciais e papel das elites
- Complementariedade e competitividade
- Refuncionalização para se manter ativa na rede urbana.

12/34

7. LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA

Características

- Nó rodoviário e ferroviário
- Localização no centro do país
- Eixo Brasília-Anápolis-Goiânia
- Conexão com a região norte
- Complementariedade com a produção agrícola de Goiás (indústria, comércio, transporte, especialização)
- Papel da elite

13/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNCIONALIZAÇÃO

Da origem à penetração da ferrovia em Goiás

PROCESSO	
CONTEXTO BRASIL-MUNDO	República velha e comendados. Mineração do ouro em Goiás. Espalhamento das lavras auríferas. Espalhamento das rodovias e ferrovias.
CONTEXTO ANAPOLIS	Penetração de povoadores. Entroponto na rota comercial goiana
ESTRUTURA	Características físicas propícias
AGENTES	Pequenos comerciantes, exploradores
IDEOLOGIAS	Coronelismo
FORMAS	Elevação a cidade
MARKOS	Características físicas propícias
FUNCÃO	Agricultura e comércio. Indústria e serviços. Infraestruturas - rodovias, ferrovias, comunicações, edifícios públicos

14/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNCIÓNALIZAÇÃO

O transporte ferroviário na fronteira agrícola 1930-1950

CONTEXTO BRASILEMUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Revolução de 30, Marcha para Oeste, incentivos e subsídios à industrialização, combate a oligarquia caudillesca, dinamização da agricultura (para exportação), sucesso do moinho, Golpe de 37, Segunda Grande Guerra	Relações comerciais com o Sudeste e início da industrialização local ligada ao beneficiamento de produtos primários	Expansão da fronteira agrícola	Alargamento populacional e migrações comerciais
ESTRUTURA Gerônimo Vargas, Peleto Latorraca, pequenos produtores rurais, ACTA	IDEOLÓGICAS Modernidade	FORMA Chegada da ferrovia, comércio rodoviário, início da construção de Goiânia, CANG, beneficiamento	MARCOS Agricultura e pecuária, início da industrialização beneficiamento
AGENTES Governo federal, grandes latifundiários, donos de terra e parceiros, ACTA	ESTRUTURA Modernidade	FORMA Chegada da ferrovia, comércio rodoviário, início da construção de Goiânia, CANG, beneficiamento	MARCOS Agricultura e pecuária, início da industrialização beneficiamento

15/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNCIÓNALIZAÇÃO

A euforia da economia nacional 1950-1970

CONTEXTO BRASILEMUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Despacho de Getúlio Vargas, Guerra Fria, instabilidade política, assueto do comunismo, emergência dos Estados Unidos e União Soviética, Doutrina Truman, Governo Juscelino Kubitschek, Conferência de Bretton Woods, plano de desenvolvimento, Golpe Militar de 1964, BNH e SERFHAU	Estabelece políticas	Início dos serviços logísticos pelo consolidado da infraestrutura básica	Fomento para a construção de Brasília
ESTRUTURA Governo federal, variedades de municípios, concentrações, produtores rurais, ACTA, BNH, donos de terra e parceiros	IDEOLÓGICAS Desenvolvimentismo, Racionalismo	FORMA Construção de Brasília e infraestrutura de infraestrutura (rodovias, ferrovias, comunicações, energia), Plano	MARCOS Construção de Brasília e infraestrutura de infraestrutura (rodovias, ferrovias, comunicações, energia), Plano
AGENTES Governos federal, estaduais e municipais, produtores rurais, BNH, donos de terra e parceiros	ESTRUTURA Desenvolvimentismo, Racionalismo	FORMA Construção de Brasília e infraestrutura de infraestrutura (rodovias, ferrovias, comunicações, energia), Plano	MARCOS Construção de Brasília e infraestrutura de infraestrutura (rodovias, ferrovias, comunicações, energia), Plano

16/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNCIÓNALIZAÇÃO

A desconcentração industrial 1970-1990

CONTEXTO BRASILEMUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Choques do petróleo (1973 e 1979), falência do Keynesianismo e emergência do neoliberalismo, fim da Guerra Fria, independência dos países da Ásia e África, era tecnocrática, substituição das importações, desconcentração industrial, IPND, II IPND, Milagre Econômico, década perdida (1980), Continuidade de 1968, redemocratização do Brasil	Grande crescimento populacional	Investimentos do governo federal para a industrialização local, pesquisas agropecuárias	Modernização da agricultura, produção baseada em latifúndio e monocultura, Êxodo da população rural
ESTRUTURA Planejamento, desenvolvimentismo, industrialização, Racionalismo	FORMA Base Aérea, Distrito comercial e industrial, serviços de transporte	MARCOS Base Aérea, Distrito comercial e industrial, serviços de transporte	MARCOS Base Aérea, Distrito comercial e industrial, serviços de transporte
AGENTES Governo federal, grandes latifundiários, donos de terra e parceiros, ACTA	ESTRUTURA Planejamento, desenvolvimentismo, industrialização, Racionalismo	FORMA Base Aérea, Distrito comercial e industrial, serviços de transporte	MARCOS Base Aérea, Distrito comercial e industrial, serviços de transporte

17/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNCIÓNALIZAÇÃO

O tripe da competitividade 1990-2000

CONTEXTO BRASILEMUNDO		CONTEXTO ANÁPOLIS	
Fim da União Soviética, crise econômica, crescimento econômico chinês, crises econômicas, Consumo de Washington, globalização, ECO-92, redemocratização brasileira, mudança do uso urbano, Lei dos Genéricos, Plano Real, Plano Collor, Plano Real, Plano Collor	Desenvolvimento econômico, crescimento econômico chinês, crises econômicas, Consumo de Washington, globalização, ECO-92, redemocratização brasileira, mudança do uso urbano, Lei dos Genéricos, Plano Real, Plano Collor, Plano Real, Plano Collor	Investimento em infraestrutura, logística e qualificação da mão de obra e mercado consumidor. Continuidade de este Brasil-sul-sudeste-ocidente	Indústria de transformação, Comércio atacadista, serviços de transporte, logístico, Serviços, Educacionais
ESTRUTURA Tipo de competitividade, desenvolvimento, industrialização, Tecnológico	FORMA Mercado, E.A.D.I., Cidade Universitária	MARCOS Mercado, E.A.D.I., Cidade Universitária	MARCOS Mercado, E.A.D.I., Cidade Universitária
AGENTES Capital internacional, ACTA, produtores rurais, Porto, Soco governo local	ESTRUTURA Tipo de competitividade, desenvolvimento, industrialização, Tecnológico	FORMA Mercado, E.A.D.I., Cidade Universitária	MARCOS Mercado, E.A.D.I., Cidade Universitária

18/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNENCIALIZAÇÃO

Dinamização e complementariedade 2000-2010

PROCESSO	
CONTEXTO BRASIL/MUNDO	<p>Crescimento econômico de países emergentes - como a China, Índia e Rússia - com o fortalecimento do Brasil em virtude do boom da commodities e do aumento do preço das commodities. bolha especulativa do mercado imobiliário dos Estados Unidos, crise de 2007-2008, retomada de elaboração de políticas públicas nacionais. Estímulo da Cidade, Minha Casa Minha Vida, PAC</p>
CONTEXTO ANAPÓLIS	<p>Fortalecimento como polo industrial farmacêutico e automobilístico</p> <p>Lei agrava a construção do Platômetro</p> <p>Mobilização e início das obras de qualificação do aeroporto de cargas e infraestrutura</p> <p>Anapólis como pólo logístico no eixo Brasília-Anápolis-Goiânia</p>

AGENTES	ESTRUTURA	IDEOLOGIAS	FORMA	MARCOS	FUNÇÃO
<p>ACIA, Porto Seco, indústrias farmacêuticas, governo federal, governo local, proprietários de terra, grandes indústrias, COMCIDADE</p>	<p>Localização estratégica</p> <p>Agropecuária</p> <p>Crescimento econômico</p> <p>Sustentabilidade</p>	<p>Localização estratégica</p>	<p>Chegada do Hyundai em 2007, obras de infraestrutura (PAC), novos bairros (MCMV)</p>	<p>Comércio atacado,</p> <p>Serviços de transporte logístico,</p> <p>Serviços Educacionais, Indústria de transformação</p>	

AGENTES	ESTRUTURA	IDEOLOGIAS	FORMA	MARCOS	FUNÇÃO
<p>Grupo Nisum, Hyundai, Serviços de logística, farmaceuticas, governo local, grandes indústrias, COMCIDADE</p>	<p>Tecnologia</p> <p>Comércio</p> <p>Indústria de transformação</p>	<p>Comércio</p>	<p>Parque Novo-Sul</p> <p>Vulcão de DDMs</p> <p>Vulcão de Av.</p> <p>parque de obras</p> <p>Platômetro</p> <p>Multimodal</p>	<p>Comércio atacado,</p> <p>Serviços de logística,</p> <p>Serviços Educacionais, Indústria de transformação</p>	

19/34

8. A NARRATIVA HISTÓRICA E A REFUNENCIALIZAÇÃO

Crise política e econômica 2010-2018

PROCESSO	
CONTEXTO BRASIL/MUNDO	<p>Crise econômica mundial, com a recuperação da China, enfraquecimento da economia dos Estados Unidos e a China, avanço da economia emergente da Índia, crise econômica na América Latina, crise política no Brasil, impeachment da presidente Dilma Rousseff, Operação Lava Jato, protestos contra a corrupção</p>
CONTEXTO ANAPÓLIS	<p>Crise nos principais agentes econômicos - Hyundai e Grupo Nisum</p>

AGENTES	ESTRUTURA	IDEOLOGIAS	FORMA	MARCOS	FUNÇÃO
<p>Grupo Nisum, Hyundai, Serviços de logística, farmaceuticas, governo local, grandes indústrias, COMCIDADE</p>	<p>Tecnologia</p> <p>Comércio</p> <p>Indústria de transformação</p>	<p>Comércio</p>	<p>Parque Novo-Sul</p> <p>Vulcão de DDMs</p> <p>Vulcão de Av.</p> <p>parque de obras</p> <p>Platômetro</p> <p>Multimodal</p>	<p>Comércio atacado,</p> <p>Serviços de logística,</p> <p>Serviços Educacionais, Indústria de transformação</p>	

AGENTES	ESTRUTURA	IDEOLOGIAS	FORMA	MARCOS	FUNÇÃO
<p>Grupo Nisum, Hyundai, Serviços de logística, farmaceuticas, governo local, grandes indústrias, COMCIDADE</p>	<p>Tecnologia</p> <p>Comércio</p> <p>Indústria de transformação</p>	<p>Comércio</p>	<p>Parque Novo-Sul</p> <p>Vulcão de DDMs</p> <p>Vulcão de Av.</p> <p>parque de obras</p> <p>Platômetro</p> <p>Multimodal</p>	<p>Comércio atacado,</p> <p>Serviços de logística,</p> <p>Serviços Educacionais, Indústria de transformação</p>	

20/34

9. A REFUNENCIALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

OBJETIVO

- Buscar compreender como essas políticas direcionam, inibem, indicam ou modificam os usos do território e também explorar quem é beneficiado e de maneira os interesses desses beneficiários são legitimados por essas políticas
- Investigar a história contada pelos planos, os meios utilizados pelos agentes hegemônicos (diferencial do objeto plano diretor aplicado)
- Explorar o que o plano revela ou oculta

21/34

9. A REFUNENCIALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

Plano Diretor Físico de Anápolis - Lei nº 160, de 26 de setembro de 1969

QUADRO RESUMO	
QUEM	ELEMENTO CENTRAL: Mercado
ATOR DA (RE)FUNENCIALIZAÇÃO	Mercado imobiliário (proprietário, dono de terra, incorporador)
COMO BENEFICIADA	Comércio varejo, serviços ligados ao crescimento da produção, indústria
ONDE	Polo - necessário ser transformado para atrair o desenvolvimento
PORQUE	Ordenamento racional, adequado e harmônico do território leva ao desenvolvimento econômico
IDEIA PRINCIPAL	Crescimento econômico
IDEIA DE DESENVOLVIMENTO	

22/34

9. A REFUNCIIONALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

Plano Diretor de Anápolis - Lei nº 1.326, de 24 de setembro de 1985

QUEM	ELEMENTO CENTRAL	QUADRO RESUMO
ATOR DA URBANIZAÇÃO	Sociedade	Não está claro, mas o governo ainda não assume a responsabilidade da urbanização.
FUNÇÃO BENEFICIADA	Serviços ligados à construção civil, comércio e serviços ligados ao transporte logístico	
VISÃO DO TERRITÓRIO	Polis - necessita ser transformada para proporcionar qualidade de vida e crescimento econômico	
PORQUE IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Necessidade de ordenamento físico para proporcionar melhor qualidade de vida	
DESENVOLVIMENTO	Crescimento econômico associado a fatores sociais como melhoria na qualidade de vida e bem-estar	

23/34

9. A REFUNCIIONALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

Plano Diretor Urbano de Anápolis - Lei nº 2.077, de 22 de dezembro de 1992

QUEM	ELEMENTO CENTRAL	QUADRO RESUMO
ATOR DA URBANIZAÇÃO	Estado (por exigência do mercado)	
FUNÇÃO BENEFICIADA	Industrial, Comércio e Serviços (principalmente ligados ao transporte logístico)	
VISÃO DO TERRITÓRIO	Multifuncionais, conflitivos. Diferentes usos e caracterizam.	
PORQUE IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Controle da expansão urbana e Estruturação do espaço urbano - controle dos usos, usos do espaço urbano - controle dos transportes de alto impacto econômico e desenvolvimento econômico, social e prático ambiental e cultural	
DESENVOLVIMENTO	O desenvolvimento é econômico, social e ambiental e está relacionado à qualificação do espaço urbano.	

24/34

9. A REFUNCIIONALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis - Lei Complementar nº 128, de 10 de outubro de 2006

QUEM	ELEMENTO CENTRAL	QUADRO RESUMO
ATOR DA URBANIZAÇÃO	Estado, apesar também de trazer um grande foco para a sociedade	
FUNÇÃO BENEFICIADA	Multifuncionais - Estado, iniciativa privada e setores da sociedade	
VISÃO DO TERRITÓRIO	Indústrias do DAIA, Serviços Educacionais, Transporte Logístico	
PORQUE IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Diferentes usos por diferentes setores e caracterizam, por isso a importância do Estado como regulador e mediar.	
DESENVOLVIMENTO	Qualificar a produção com equilíbrio de desenvolvimento social, econômico e ambiental	

25/34

9. A REFUNCIIONALIZAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES

Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis - Lei Complementar nº 349, de 07 de julho de 2016

QUEM	ELEMENTO CENTRAL	QUADRO RESUMO
ATOR DA URBANIZAÇÃO	Sociedade, apesar de grande foco no mercado	
FUNÇÃO BENEFICIADA	Estado e Iniciativa Privada (principalmente para construção de habitação)	
VISÃO DO TERRITÓRIO	Industrial, Logística, Serviços ligados ao setor de tecnologia	
PORQUE IDEIA PRINCIPAL/ IDEOLOGIA	Diferentes usos e caracterizam e se interconectam. Não só a qualificação física da cidade é necessária para transformar o território.	
DESENVOLVIMENTO	A função social da cidade e propiedade é garantida pelo desenvolvimento social, ambiental e econômico e O desenvolvimento social e o desenvolvimento ambiental é o necessário para garantir a qualidade de vida da população.	

CONCLUSÕES

26/34

CONCLUSÕES

- Transformações na cidade são fruto de sistemas, originários da complexidade da ação humana
- A sociedade em movimento é o princípio ativo que dá vida a objetos e produz espaço
- Processos são resolvidos em funções e concretizados em formas
- Políticas públicas são fruto de relações de poder
- Exploração do Plano Diretor para legitimar ou ocultar ações e intencionalidades. Instrumento da organização.
- Adequação do território às imposições de uma nova organização. Exemplo da exploração da localização de Anápolis de diferentes maneiras (assentamento entre rotas comerciais, conexão sudeste, conexão com o Norte, complementariedade BSB-GYN, escoamento da produção agrícola do estado)
- PDs são a captura da realidade em determinado momento, ideologias (e teorias) são utilizadas como discursos que fazem sentido e permitem que as ações se concretizem.

27/34

CONCLUSÕES

PD69

- Desenvolvementismo
- Racionalismo
- Investimentos do governo federal em infraestruturas
- Desconcentração industrial
- Grande atração populacional
- Mercado imobiliário

- Lógica do plano técnico e científico capaz de atingir o desenvolvemento.
- Desenvolvemento é físico e leva ao desenvolvemento econômico
- Desenvolvemento econômico traria melhor qualidade de vida.
- Liberalismo - mercado é responsável pela urbanização

FUNÇÃO: Direcionamento para função industrial. Valorização do setor de serviços e comércio variado

28/34

CONCLUSÕES

PD85

- Crise do DAIA
- Crise do governo militar
- Déficit habitacional
- Expulsão da população do campo (agronegócio)

- Ordenamento físico do território para melhor qualidade de vida
- Desenvolvemento é econômico mas está associado à fatores sociais para prover melhor qualidade de vida
- Foco na qualidade de vida apesar de não oferecer instrumentos para viabilizar
- Não há informações claras sobre os atores da urbanização (apesar de o Estado ainda não assumir responsabilidades)

FUNÇÃO: Valorização indireta de setores da construção civil, comércio e serviços de transporte logístico (em escala regional para escoamento da produção)

29/34

CONCLUSÕES

PD92

- Mercosul e corredores de exportação
- Polo Farmoquímico
- Anápolis sai da crise
- EADI
- Tripé da competitividade (necessidade de qualificar a população)
- Universidades
- Desenvolvimento sustentável
- Tecnologia

- Plano reconhece a dinâmica da cidade (novas centralidades, eixos, comércio e serviços em diferentes escalas)
- Foco no crescimento econômico associado a desenvolvimento social e do meio ambiente
- Papel do agronegócio na definição do uso rural
- Organização do território para atingir o desenvolvimento econômico e também social e ambiental.
- Estado assume responsabilidade da urbanização pela imposição do mercado (fragmentação e desarticulação do território)

FUNÇÃO: Direcionamento para serviços de transporte logístico. Valorização da indústria, comércio atacadista e serviços educacionais (tripé da competitividade)

30/34

CONCLUSÕES

PD06

- Crise mundial
- Localização estratégica
- Crescimento econômico e agronegócio
- Aumento do preço das commodities e exportações para a China
- Polo Farmacêutico e automobilístico
- Plataforma Multimodal
- Estatuto da Cidade
- PAC e MCMV

- Foco no mercado e explora o êxtase do crescimento impulsionado pelo DAIA, pela promessa da Plataforma Multimodal, pelas obras de infraestrutura
- Influência do Estatuto da Cidade, então o Estado assume a responsabilidade no combate às mazelas sociais
- Reconhece a multietariedade e uma complexa disputa de atores - DAIA, EADI, Polo Farmoquímico, ACIA, Movimentos Sociais, Sindicatos, Gov. Federal - e tenta dialogar com todos
- Competitividade no eixo BSB-GYN
- Polo logístico e tecnológico

FUNÇÃO: Direcionamento para setor tecnológico como apoio à indústria. Valorização da indústria e setor de transporte logístico (em escala nacional)

31/34

CONCLUSÕES

PD16

- Crise mundial atinge o Brasil
- Corrupção
- Protestos ganham as ruas
- Paralisação de obras
- Competitividade e tecnologia (rede urbana)
- Descontentamento do mercado

- Plano com muita influência do Estatuto da Cidade. Foco na sociedade apesar de grande articulação com o mercado
- Necessidade de dialogar com os setores e camadas da população
- Estado e iniciativa privada atuam no combate às mazelas (MCMV e PAC)
- Capitulos para qualificar o urbano (além do desenvolvimento econômico) - lazer, educação, cultura, acessibilidade
- Desenvolvimento é econômico, social, ambiental e cultural e visa a qualidade de vida
- Instrumentos para equilibrar forças

FUNÇÃO: Foco na função industrial, de transporte logístico e serviços de tecnologia. Direcionamento para o setor tecnológico com exploração dos serviços de educação

32/34

CONCLUSÕES

No âmbito dos planos diretores de Anápolis

- Refuncionalização que passa pela exploração da função comercial e de serviços de escoamento da produção rural, pelo setor de serviços ligados à construção civil, pela especialização do setor industrial (farmoquímico e automobilístico), pelo setor de serviços educacionais e de transporte logístico em escala regional e nacional
- Há um direcionamento dos dois últimos planos para o desenvolvimento do setor tecnológico, especialmente com a participação das universidades e empresas locais
- Variação entre os elementos centrais - mercado e sociedade - de acordo com características dos processos sociais

- Mudança na visão do território - do palco à multietariedade que faz uso deste e o transforma
- Mudança na ideologia do ordenamento físico à qualificação espacial da cidade com o envolvimento de diferentes atores - inserção do meio ambiente e natureza, atividades de lazer, educação
- Reconhecimento de novas dinâmicas do território
- Transformação no papel do Estado
- Criação de instrumentos para enfrentar desigualdades pelo reconhecimento da diferente mobilidade de atores e permeabilidade do Estado

33/34

CONCLUSÕES

No âmbito da política urbana

- Planos participativos e a visão compartilhada da produção do espaço urbano - Ação Pública
- Possibilidade de inclusão de diferentes temas nas agendas políticas
- Possibilidade de inserir novos agentes no processo de elaboração da política urbana e questionar a legitimidade das ações
- Reconhecimento da multiterritorialidade e do caráter político da categoria espaço - que é resultado da sociedade em movimento
- Quebrar a ideia de planejamento apolítico e a-histórico
- Importância da avaliação da política urbana aplicada ao contexto local

34/34

DESAFIOS E LIMITAÇÕES

- Planejamento
- Acesso aos planos diretores e anexos
- Acesso à pesquisas nas universidades
- Tempo
- Escopo do trabalho - decisões

OBRIGADA

Leticia Pacheco dos Passos Claro
lppclaro@gmail.com



Universidade de Brasília - UnB
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e
Comunidade Interdisciplinar - ECU/UnB