

**ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM ANÁPOLIS (GO): REALIDADE SOCIOESPACIAL**

**ASENTAMIENTOS PRECARIOS EN ANÁPOLIS (GO): REALIDAD SOCIOESPACIAL**

**PRECARIOUS SETTLEMENTS IN ANAPOLIS (GO): SOCIOESPATIAL REALITY**

**Gustavo Henrique Mendonça**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG)  
geografia.gustavo@yahoo.com.br

**Janes Socorro da Luz**

Pós doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia. Docente do TECCER/UEG  
jnsluz@hotmail.com

62

**Resumo:** O presente artigo analisa o processo de urbanização e considera a importância do planejamento urbano, enquanto instrumento de política urbana, destacando a questão da ocupação nos assentamentos precários denominados de aglomerados subnormais na cidade de Anápolis (GO). O estudo se embasa em projeto de pesquisa de iniciação científica desenvolvido na Universidade Estadual de Goiás, curso de Geografia. Portanto, abrange aspectos inerentes às etapas iniciais da mesma, além de dados parciais sobre os aglomerados Novo Paraíso I e II.

**Palavras chave:** Urbanização. Assentamento precário. Área subnormal. Política Urbana.

**Resumen:** En este artículo se analiza el proceso de urbanización y considera la importancia de la planificación urbana, como instrumento de la política urbana, destacando el tema de la ocupación en el barrio llamado aglomerados subnormales en la ciudad de Anápolis (GO). El estudio se basó en el proyecto de investigación de pregrado desarrollado en la Universidad Estadual de Goiás, por lo curso de Geografía. Por lo tanto, para cubrir los aspectos de los mismos pasos iniciales, así como los datos parciales en aglomerados Novo Paraíso I e II.

**Palabras clave:** Urbanización. Asentamiento precario. Área subnormal. Política urbana.

**Abstract:** This article examines the process of urbanization and considers the importance of urban planning, urban policy, as a means of highlighting the issue of precarious settlements occupation called subnormal agglomerates in the city of Anápolis (Goiás). The study was grounded in undergraduate research project developed at the University of Goiás, Geography course. Therefore, to cover aspects of the same initial steps, as well as partial data on the Novo Paraíso I and II agglomerates.

**Keywords:** Urbanization. Precarious settlements. Subnormal area. Urban Policy.

**Considerações iniciais sobre o processo de urbanização no Brasil e no Estado de Goiás**

A urbanização enquanto fenômeno social se destaca como um processo típico da sociedade moderna que encontra na cidade as melhores condições para se desenvolver.

De acordo com Santos e Silveira (2001, p. 21), “a urbanização significa ao mesmo tempo uma maior divisão do trabalho e uma imobilização relativa e é, também, um resultado da fluidez aumentada do território”.

No Brasil, a partir da década de 1940, a urbanização passou a se caracterizar como um processo dinâmico que surgiu da interação indústria-modernização do campo, promovendo transformações econômicas e políticas que, continuamente, têm desenhando novas formas de organização do espaço urbano. De início as metrópoles representavam o principal destino dos fluxos oriundos do campo, depois, as demandas impostas pelo cenário econômico e político do país, redirecionaram os fluxos para outros locais, com destaque para as aglomerações urbanas não metropolitanas, especialmente as cidades médias. Fato que contribui, segundo Baeninger (2003, p. 285) “para amenizar o crescimento das metrópoles e, de outro, para o adensamento da rede urbana brasileira.”. Nesse contexto de reorganização da divisão territorial do trabalho no país que se destaca o processo de urbanização na região Centro Oeste, onde o Estado de Goiás se insere.

Os antecedentes da urbanização em Goiás remetem para as políticas nacionais de colonização, década de 1930, quando o discurso estatal direcionava para a interiorização do povoamento e da economia simbolizado pela construção de Goiânia. Porém, a construção das bases para a introdução das frentes modernas de ocupação e que marcam a urbanização no Estado de Goiás se desenvolvem apenas a partir da década de 1960, quando se implantam as bases da produção agrícola moderna e, somente a partir da década de 1970, a população urbana supera a rural. A tecnificação da produção e sua consequente mecanização contribuíram para a agroindustrialização e a formação dos sistemas produtivos locais que influenciaram no desenvolvimento dos principais centros urbanos de Goiás, exemplificados na parte central por Goiânia e Anápolis e no sul por Rio Verde.

Ainda na década de 1960, a construção de Brasília contribuiu para o incremento demográfico regional e a concentração de população nos principais eixos de desenvolvimento urbano, formando uma área especial de concentração de população denominado de Entorno de Brasília e o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. Nas décadas posteriores, a concentração nas áreas urbanas continuou a ocorrer e as atividades econômicas se diversificam com as atividades terciárias, comércio e serviços, além da

indústria. Inclusive, na década de 1970, foi implantado o primeiro distrito industrial de Goiás na cidade de Anápolis, um marco para o desenvolvimento local.

O desenvolvimento econômico propiciado pela modernização das estruturas locais influenciou na concentração da população nas cidades, cada vez mais atrativas para os fluxos migratórios em busca de melhores condições de vida que nem sempre são satisfeitas. Assim em Goiás, se por um lado há esse processo de intensificação da urbanização, pois, conforme dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2010, as áreas urbanas concentram 90,3% da população goiana. Por outro, as cidades passaram a apresentar inúmeros problemas como, por exemplo, a demanda por moradia para comportar esses novos contingentes populacionais. Com isso, os problemas urbanos oriundos do descompasso entre o rápido crescimento demográfico e as deficiências infraestrutura se destacam no cenário goiano nos dias atuais, o que justifica o presente trabalho que analisa a questão da moradia nas cidades, exemplificada pela presença dos aglomerados subnormais.

### **A questão a política urbana e do planejamento frente ao crescimento desordenado das cidades: Perspectivas metodológicas**

Na análise da política urbana, Lojkine (1997) emprega uma estrutura que possui três dimensões, não excludentes, para a política urbana:

[...] a planificadora; a operacional, que é o conjunto das práticas reais pelas quais o Estado controla e os aparelhos estatais locais intervêm financeiramente e juridicamente na organização do espaço urbano; e a dimensão urbanística que condensa, materializa e mede, por isso mesmo, os efeitos sociais- no espaço- do par planificação urbana/ operações de urbanismo. que o autor considera como um produto de contradições e de relações entre diferentes forças sociais (LOJKINE, 1997,p. 202).

Existe uma relação direta entre as diversas dimensões, pois, a planificação só produz resultados urbanísticos quando utiliza os mecanismos de intervenção, ou seja, quando é operacionalizada. Em nossa análise destacaremos a dimensão planificadora, pois é a dimensão que dinamiza as outras dimensões, como reforça Becker (1991, p 178), “o planejamento tornou-se o instrumento técnico e centralizado de intervenção estatal para ordenar o território segundo a política e a estratégia estabelecidas”. Porém, vale ressaltar que o planejamento deve se converter em um instrumento democrático,

que busque a unidade e a coerência, e não a imposição de uma vontade unilateral e arbitrária.

No contexto do rápido crescimento urbano que o Estado de Goiás passou a apresentar nas últimas décadas do século XX e início do século atual, a discussão sobre a importância da política urbana emerge da necessidade de ordenar e planejar o espaço das cidades que se reproduz de forma dinâmica por meio da ação dos agentes sociais e econômicos, em especial o Estado. Essa questão se apresenta em consonância com a emergência das discussões nacionais em torno do desenvolvimento da política urbana no país. Pois, até a década de 1970, a questão urbana recebia pouca atenção, apesar do crescimento desordenado que as grandes cidades apresentavam. Por sinal, a questão habitacional, foi a principal preocupação dos governos anteriores.

As iniciativas até então foram pontuais e fracassaram em função de problemas econômicos e políticos, a exemplo podemos citar, respectivamente, a Fundação da Casa Popular, 1946, e o Programa de Assistência Habitacional do Governo Jânio Quadros. Em uma rápida análise do desenvolvimento da política urbana no Brasil, poderíamos identificar no início do período militar, uma política urbana alicerçada na questão habitacional, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Federal de Habitação (SFH), por meio da Lei no. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Depois o SFH é reformulado com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), Decreto no. 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

A partir de 1970, modernização da agricultura acentuou o processo de urbanização, principalmente, das grandes cidades, este fato marcou a criação das áreas metropolitanas, que passaram a receber uma atenção diferenciada; surgem políticas específicas para as áreas metropolitanas, para cidades médias e pequenas cidades. Uma política urbana marcada pela centralização da tomada de decisões e recursos; este fato provoca diversos problemas nas cidades com o corte no repasse das verbas para os municípios, quando se agrava o quadro econômico do país, depois das crises do petróleo de 1973 e 1979.

No início dos anos 1980, desenvolve-se a fase de redemocratização do país, com o ressurgimento dos movimentos sociais e da implantação da Assembleia Nacional Constituinte que estabeleceu, por meio da Constituição Federal de 1988, a descentralização do poder, fortalecendo os municípios e estados, instituindo, entre

outras, a obrigatoriedade do plano diretor, principalmente, para municípios com mais de 20 mil habitantes, por exemplo em Goiás em 2007, conforme dados do Ministério das Cidades (2010), 95% dos municípios com mais de 20 mil habitantes possuíam plano diretor.

Com a criação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 em 21 de julho de 2001, a política urbana passou a contar com a regulamentação dos instrumentos que permitem legitimar as ações de forma descentralizada. O Estatuto da Cidade permite a instituição de instrumentos como: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de forma progressiva; a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; o usucapião especial urbano e o plano diretor.

Em termos mais amplos, o plano diretor é um dos principais instrumentos da política urbana no âmbito municipal, todavia, percebe-se a necessidade de desenvolvimento de políticas setoriais para atender às necessidades geradas pela rápida expansão das áreas urbanas, acompanhada do crescimento demográfico e ampliação dos problemas urbanos. Ou seja a criação dos planos setoriais que estão articulados a determinadas demandas, por exemplo, habitação, transporte, meio ambiente, entre outras. Um exemplo de plano setorial que se aplica ao estudo de caso deste artigo é o de habitação, denominado de Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLMHIS), desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Anápolis, (LUZ, 2010). A partir do planejamento urbano é possível intervir em situação críticas de uso e ocupação do solo nas cidades, conforme destacamos na análise das ocupações em aglomerados subnormais existentes em Goiás e, especificamente na cidade de Anápolis.

### **O uso do solo urbano e a formação dos aglomerados subnormais em Anápolis (GO)**

O uso do solo nas cidades se articula com a propriedade do espaço urbano de fazer com que se relacionem os diferentes elementos da cidade. E, os efeitos da urbanização se refletem na formação de um território que se expande de forma desordenada e com ocupações irregulares caracterizadas pela precariedade de ocupação. Dessa forma, o uso do solo urbano assume importância com a socialização das condições gerais da

produção e a capacidade de aglomerar, além de combinar meios de produção e de reprodução. É um fenômeno que envolve, também, a questão da segregação, quer como oposição entre centro e periferia ou separações crescentes entre as zonas de moradias reservadas para as camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.

Trata-se de um fenômeno que envolve, portanto, a dimensão espacial, pois, o uso do solo agrega a noção de uma espaço possível de ser diferenciado pela forma como é apropriado, portanto, transformado em território. A organização ou ordenamento territorial passa, a partir desse ponto, a ser uma característica inerente ao processo de uso e ocupação do solo e, com isso, está articulado às estratégias políticas de intervenção no espaço urbano. O papel do Estado se torna fundamental para atenuar os efeitos nocivos da segregação e da mutilação capitalista dos equipamentos urbanos que promove sua desigual repartição sobre o território urbanizado. O Estado como principal agente das políticas urbanas atua para impedir em curto prazo processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano, assim, resolvendo problemas para os agentes capitalistas individuais, financiando os equipamentos urbanos e, por fim, coordenando os diferentes agentes da urbanização.

O uso da expressão aglomerado subnormal tem sido empregado pelo IBGE desde 1991, para abranger os diferentes tipos de assentamentos precários existentes nas cidades, denominados, por exemplo de: favelas, invasões, comunidades, etc.. De modo mais específico o IBGE define e caracteriza os aglomerados subnormais da seguinte forma:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

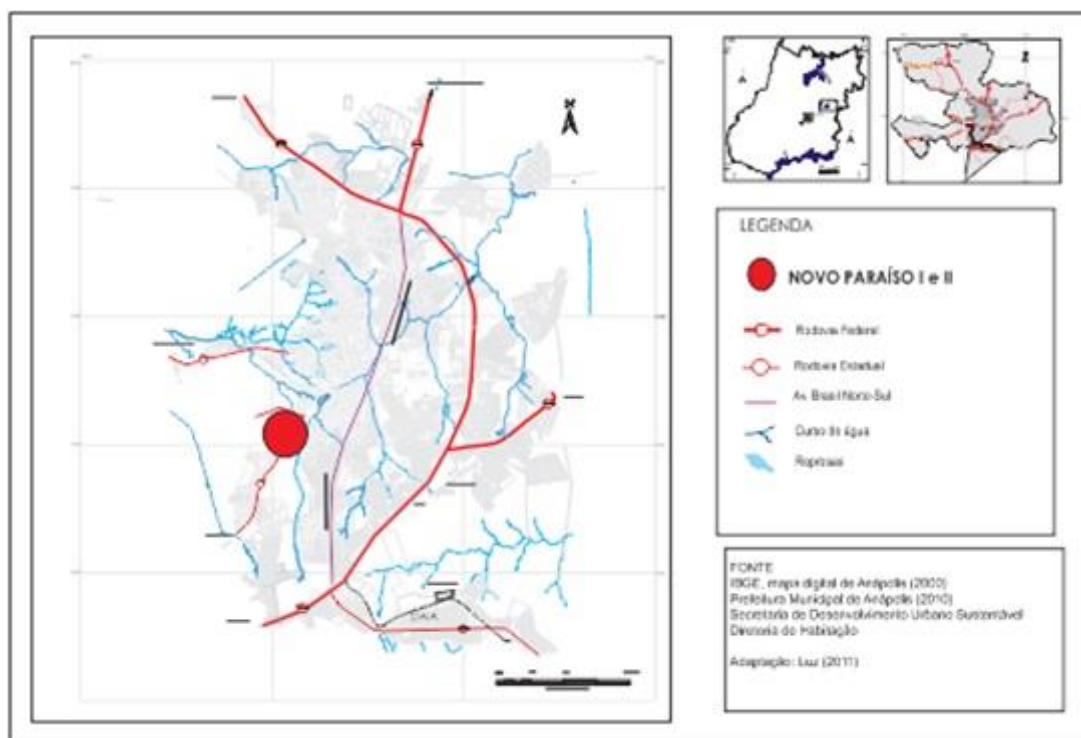
- a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos);
- b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2011, p. 19).

No Estado de Goiás foram identificados 12 aglomerados subnormais pelo IBGE (2011). Deste total, 7 se localizam em Goiânia, 2 em Anápolis e 3 nos municípios do



Entorno de Brasília, sendo 2 em Novo Gama e 1 em Valparaíso de Goiás. Nos aglomerados subnormais vivem 8.823 pessoas, sendo 40% em Goiânia, 40% no Entorno e 22% em Anápolis, (ver Figura 1):

**Figura 1:** Mapa de Localização dos Aglomerados Subnormais na Cidade de Anápolis (GO), 2012



Fonte: IBGE (2010). Adaptação: Luz (2012)

A cidade de Anápolis possui uma população de 334.613 habitantes (IBGE, 2010), com mais de 98,2 % dos habitantes morando na área urbana. No que tange ao planejamento urbano, o último plano diretor foi elaborado em 2006, sendo que sua realização se deu a partir de um diagnóstico realizado com informações de anos anteriores. De acordo com o Diagnóstico do Plano Diretor Participativo de Anápolis (2005, p. 151):

De forma a quantificar e qualificar o quadro urbano e habitacional do município, pode se afirmar que a subnormalidade é representada por habitações subnormais, em número de 17, abrigando cerca de 12.000 pessoas em 3.000 domicílios, com quatro moradores por residência. Entende-se por favelas, no contexto de Anápolis, a área habitacional com características de invasão, edificações precárias e sem provisão total ou parcial de infraestrutura básica e equipamentos públicos comunitários.

No referido texto a referência ao número de áreas subnormais (17) se confunde com o número de habitações nas áreas, porém, deixa implícitas a questão da subnormalidade que se alia à precariedade das ocupações e a falta de moradias, ocasionando as ocupações irregulares, tanto em áreas públicas como em particulares, o que gera a necessidade de relocar os ocupantes ou mesmo regularizar a situação fundiária.

Em 2009, durante o processo de elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável da Prefeitura Municipal de Anápolis (PMA), foram identificadas 23 áreas com assentamentos precários o que perfaz um total aproximado de 5.300 domicílios, ou seja, em torno de 18 mil habitantes. O levantamento de dados realizados pela PMA buscou caracterizar os assentamentos precários e identificá-los para estabelecer com mais precisão as áreas de interesse social existentes na cidade.

De acordo com o Ministério das Cidades (2009) as áreas de interesse social, são espaços preferenciais para o desenvolvimento de ações que visam reduzir as desigualdades sociais são, geralmente, ocupadas por populações que possuem renda de até três salários mínimos. As áreas de interesse social são instrumento de zoneamento urbano e englobam os cortiços, favelas, loteamentos irregulares de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público.

Nessa perspectiva, os dados da pesquisa do IBGE (2010) sobre os aglomerados subnormais identificou a existência de duas ocorrências na cidade. O aglomerados subnormais do Novo Paraíso I e Novo Paraíso II, com uma população total de 1812 habitantes, sendo 593 no Novo Paraíso I e 1219 no Novo Paraíso II, ambos situados na parte oeste da cidade. No caso, entre os assentamentos precários existentes na cidade, foram identificados os mais críticos, nos quais a PMA não desenvolveu ações para remoção, regularização, relocação ou, mesmo, ações de melhoria.

Nos aglomerados subnormais Novo Paraíso I e II apenas 10,1% dos domicílios não possuem abastecimento de água ligado à rede geral de distribuição, porém, no que se trata à coleta de esgoto a situação é precária, pois, somente 3% dos domicílios possuem ligação com a rede de esgoto, prevalecendo a deposição dos dejetos em fossas rudimentares. Já, 74% do lixo é coletado pelo serviço público de limpeza, mas outros 20% são jogados em terrenos baldios ou logradouros públicos. São aspectos



importantes que se agravam ao considerarmos que as duas aglomerações subnormais existentes em Anápolis estão situadas na Área de Proteção Ambiental da bacia do Ribeirão João Leite, uma das principais fontes de abastecimento de água de Goiânia, (ver Figura 2).

**Figura 2:** Características da paisagem urbana no aglomerado subnormal Novo Paraíso I, 2013.



Fonte: Trabalho de Campo (2013)

As áreas subnormais identificadas em Anápolis, Novo Paraíso I e II, conforme informações da Diretoria de Habitação, vinculada à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Habitação de Anápolis (GO), as áreas subnormais ocupam um espaço com 363.750,35 m<sup>2</sup>, onde estão localizados 746 domicílios ocupados, um número superior ao apresentado pelo IBGE (2010) de 593 domicílios. Ainda, conforme a Diretoria de Habitação, no último ano 15 imóveis foram regularizados pelo governo municipal em 14 lotes. Em curso se encontra o projeto de reurbanização da área com a previsão para 2015 da construção de 384 unidades via financiamento do Programa de Arrendamento Residencial/Fundo de Arrendamento Residencial (PAR/FAR) e o Programa Prioritário de Investimentos (PPI), articulados ao Programa Minha Casa Minha Vida. Todavia, o número de famílias a serem atendidas não alcança o número de 513 identificadas pelo IBGE (2010), ou mesmo das 746 levantadas pela Diretoria de Habitação. Portanto, ainda não é possível estimar o que ocorrerá com as famílias remanescentes, discussões internas na administração municipal indicam na regularização dos imóveis, mas, o futuro é incerto.

## Considerações finais

Notamos que alguns fatores são necessários para caracterizar as formas de ocupação do solo urbano, especialmente os que envolvem ocupações irregulares, pois, os espaços da cidade são valorizados e nem sempre acessíveis para seus habitantes. Nesse sentido, o Estado tem um papel fundamental no processo de ordenamento do espaço urbano. Sua ação pode mitigar problemas ou, mesmo, gerar novos conflitos. Isso reforça a importância da pesquisa sobre as referidas áreas, pois ela permite analisar a atual configuração territorial da cidade, bem como discutir os reflexos do rápido inchaço urbano vivenciado em Anápolis.

## Referências

BAENINGER, R. Redistribuição espacial da população e urbanização: mudanças e tendências recentes. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A.C. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP: ANPUR, 2003.

BECKER, Bertha K. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, 53(3)jul./set., 1991.

BRASIL, **Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) > Acesso em março de 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos de 2000 e 2010**. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_goiias.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_goiias.pdf)> Acesso em dez./ 2011.

\_\_\_\_\_. **Banco de Dados Agregados**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Acesso em: Abr./ 2012.

\_\_\_\_\_. **Cidades, Goiás – Anápolis 2010**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> > Acesso em abr./ 2012.

\_\_\_\_\_. **Glossário IBGE 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/guia\\_do\\_censo\\_2010\\_glossario.php](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/guia_do_censo_2010_glossario.php) > Acesso em dez./ 2010.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados**. <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Acesso em: Abr./ 2012.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997

LUZ, J. S. Políticas e estratégias de desenvolvimento urbano na cidade média: a construção do plano de habitação de interesse social no município de Anápolis (GO). In: **Anais...** XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre: ENG, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei 11.124, de 16 de junho de 2005**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)> Acesso em jun./ 2012.

\_\_\_\_\_. **Regularização Fundiária Urbana**: Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Disponível em < <http://www.cidades.gov.br/index.php>> Acesso em out./2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS. **Diagnóstico do Plano Diretor Participativo**, 2005, 1 cd.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, M. Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.