



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL
(MDPT)

RANNIEL MARTINS SILVA

**A CONCEPÇÃO DO SOLO CRIADO NA CIDADE DE GOIÂNIA
(1993-2012)**

Goiânia
2016

RANNIEL MARTINS SILVA

**A CONCEPÇÃO DO SOLO CRIADO NA CIDADE DE GOIÂNIA
(1993-2012)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, do Departamento de Ciências Econômicas, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof.^a Dr.^a Lucia Maria Moraes

Goiânia

2016

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

S586c Silva, Raniel Martins.
A concepção do solo criado na cidade de Goiânia (1993-2012) [manuscrito] / Raniel Martins Silva – Goiânia, 2016.
84 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, 2016.
“Orientadora: Profa. Dra. Lucia Maria Moraes”.

Bibliografia.

1. Brasil. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. 2.
Planejamento urbano. I. Título.

CDU 711.4(043)

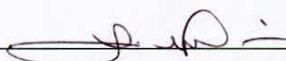


Ranniel Martins Silva

A Concepção do Solo Criado na Cidade de Goiânia

Dissertação defendida no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre.

Aprovada em 10/03/2016 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



Profa. Dra. Lúcia Maria Moraes - Orientadora – PUC Goiás



Profa. Dra. Oyana Rodrigues dos Santos – PUC Goiás



Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreto – UFG

Goiânia,
Março, 2016

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, a Ele toda Honra e Glória ao Grande Arquiteto do Universo e aos meus santos de devoção, por me permitirem viver cada momento dos meus dias, tendo muito a agradecer sempre.

À professora orientadora Doutora Lucia Maria Moraes, sucessivamente ética e competente, pelo voto de confiança depositado no trabalho e pelas trocas de ideias valiosas.

Aos colaboradores, professores Mestres e Doutores do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, pela vasta contribuição intelectual que nos proporcionaram. Sobretudo ao coordenador do curso, Prof. Dr. Antônio Pasqualetto, pela sua dedicação ao mestrado.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de Goiânia, pelo auxílio na pesquisa e na coleta de informações. Em especial aos servidores do Fundo Municipal de Desenvolvimento pela assistência dos dados.

Aos colegas de mestrado, pelos momentos de trocas de experiências, tanto no aprendizado como nos percalços dessa trajetória, que com certeza, se tornou mais leve graças ao convívio com aquele grupo.

Aos amigos que contribuíram de diversas formas durante cada momento destes anos, muitas vezes com dificuldades maiores do que eu suportaria, em outros momentos com problemas corriqueiros ou dividindo alegrias e conquistas que enriqueceram e enriquecem meus dias.

Não poderia deixar de registrar o carinho de meus progenitores, Raimundo Martins e Sirlene Maria, pela semente do amor plantada em minha vida, estendendo aos meus irmãos Raylene Martins e Rafael Martins.

Aos meus Avós Antenor Gonçalves e Hermita Maria, e in memória de José Martins e Horácia Cirqueira, pelos ensinamentos e conhecimentos na vida. Meus sogros Arlindo Caixeta e Wilma Godinho, Cunhado Paulo e cunhada Patrícia, pelo apoio, quando necessário. Não me esquecendo dos demais familiares que me incentivaram nessa jornada do conhecimento, principalmente os mestres: Tia Leila Oliveira, e o Tio Eduardo Rodrigues da Silva, pró-reitor de comunicação desta IES.

A minha amada Lílian Godinho, minha companheira de todas as horas, pela sua compreensão, seu amor, seu apoio, seu tempo a mim ouvindo, pelo seu afago em minhas fadigas, pelas doces palavras de conforto e aconchego do dia-a-dia.

Aos meus filhos Izabella Martins, Rian Martins e Ramon Martins, por eles, o nosso futuro da sociedade, por me fazer sentir todos os dias uma vida mais promissora, dando nos exemplo por eles a ser seguido e ao mesmo tempo uma vida tão grandiosa, é por eles em especial.

*À Gloria do Grande Arquiteto do
Universo a tudo que existe,
principalmente do mundo material
independente de uma crença ou religião
específica.*

RESUMO

SILVA, Ranniel Martins. **A CONCEPÇÃO DO SOLO CRIADO NA CIDADE DE GOIÂNIA (1993-2012)**. 2016. 84 f. Dissertação (Mestrado de Desenvolvimento e Planejamento Territorial) DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, PUC-Goiás, Goiânia.

Com o objetivo de abordagem da concepção do Solo Criado no município de Goiânia em 1994, definida pelo Plano Diretor, por diretriz do Estatuto da Cidade, com foco na manifestação do controle social, sua origem e aplicação dos recursos. Ao longo de seus 83 anos, seu Plano Urbanístico inicial, por Atilio Correa Lima, Goiânia cidade planejada, construída na década de 1930, buscando o planejamento territorial como um dos eixos de crescimento e desenvolvimento. Convencionado pelo Estatuto da Cidade em 2001, o Solo Criado é um instrumento legal da terra urbana, empregado na cidade de Goiânia desde 1994, onde tem suas diretrizes advinda do Plano Diretor de 1991 e sua finalidade é arrecadar e gerenciar os recursos ordinários no município. A destinação de seus recursos é aplicável no desenvolvimento da cidade de forma sustentável? Suas normas regulamentadoras estabelecem as diretrizes desta política pública de ocupação e expansão urbana, tendo seu surgimento desde as cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 e regulamentações complementares pelo Estatuto da Cidade, assistida também por outras normas extramunicipal específicas e é uma ferramenta apropriada em função do controle do crescimento territorial urbano e a função social da propriedade.

Palavras-Chave: Função Social da Propriedade; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Solo Criado.

ABSTRACT

SILVA, Ranniel Martins. **The CONCEPTION SOIL CREATED IN GOIANIA CITY (1993-2012)**. 2016. 84 f. Dissertation (Master Development and Territorial Planning) DEPARTMENT OF ECONOMIC SCIENCES, PUC-Goias, Goiania.

With the aim of Soil design approach Created in Goiania since 1994, set by the Strategic Plan, by directive of the City Statute, focusing on demonstration of social control, its origin and application of resources. Throughout its 83 years, his initial Urban Plan, by Attilio Correa Lima, planned city, built in the 1930s, and territorial planning sought-after as one of the growth and development axes. Agreed by the City Statute in 2001, Solo Created is a legal instrument of urban land employed in Goiania since 1994, where its adequacy guidelines is arising from the 1991 Plan and some of its purposes are to raise ordinary appeal to the country. The allocation of its resources is applicable in the development of the city in a sustainable way. Its regulatory norms establish the guidelines of this public policy of occupation and urban sprawl, taking its rise since the foundation stones of the Constitution of 1988 and additional regulations by the City Statute, assisted also by other specific extra Country standards and is an appropriate tool depending on the control of urban territorial growth and social function of property.

Key words: Social Function of the Property; Onerous Grant of Right to Build; Created soil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E FIGURAS

FIGURA 1 – Plano Piloto de Goiânia por Atílio Corrêa Lima em 1933-1935	35
FIGURA 2 – Estrutura do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano	50
FIGURA 3 – Potencial Construtivo Adicional x Coeficiente Básico	70
FIGURA 4 – Concessão de Licença Onerosa para Prédio Comercial.....	71
FIGURA 5 – Concessão de Licença Onerosa para prédio habitacional.....	72
FIGURA 6 – Contrapartida – construção de casas doadas.....	72

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Código Orçamentário no PPA, LDO e LOA	51
QUADRO 2 – Formalização do processo de licença de OODC.....	61
QUADRO 3 – Dados para Concessão da Licença Onerosa	62
QUADRO 4 – Tipos de densidade na cidade.....	63
QUADRO 5 – Percentual por Grupo – Custo Unitário Básico de Construção. 63	
QUADRO 6 – Bairros em Goiânia classificados por Grupo em razão do CUB 64	
QUADRO 7 – Goiânia: População 1940 a 2010	66
QUADRO 8 – Quadro de Arrecadação anual no FMDU de Goiânia.....	74
QUADRO 9 – Fluxo das licenças de Outorgas Onerosas emitidas.....	76

LISTA DE EQUAÇÃO

EQUAÇÃO 1 – Fórmula do Cálculo repasse do FMDU ao FMHIS.....	53
EQUAÇÃO 2 – Fórmula do Cálculo da Licença da Outorga Onerosa	69

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Goiânia: População 1940 a 2010	67
GRÁFICO 2 – Quantidade de Outorga Emitida x Valores Arrecadados.....	77

LISTA DE REDUÇÕES

AMMA	Agência Municipal do Meio Ambiente
CAB	Coeficiente de Aproveitamento Básico
CEE	Comissão Econômica para a Europa
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisa de Administração
CF	Constituição Federal
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COMURG	Companhia de Obras do Município de Goiânia
ConCidades	Conselho das Cidades
CUB	Custo Unitário Básico
EC	Estatuto da Cidade
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
GO	Goiás (estado)
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCidades	Ministério das Cidades
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PASEP	Programa de Formação ao Patrimônio do Servidor Público
PDIG	Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
PDM	Plano Diretor Municipal
PDP	Plano Diretor Participativo
PEM	Planejamento Estratégico Municipal

PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PPA	Plano Plurianual
PUC	Pontifícia Universidade Católica
QSC	Quantidade de metros quadrados de solo criado.
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras
SEPLANH	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TDC	Transferências do Direito de Construir
TLD	Teto Legal de Densidade
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UFG	Universidade Federal de Goiás
USA	United States of America (Estados Unidos da América)
VLO	Valor a ser pago pela outorga da licença
Vm	Valor do metro
VSN	Valor venal do metro quadrado do solo natural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPITULO 1 – SOLO CRIADO: ORIGEM E EVOLUÇÃO	21
1.1 A essência e forma do solo criado no âmbito internacional.....	22
1.2 O solo criado na Constituição Federal e Estatuto da Cidade	25
1.3 O amparo legal na aplicação do solo criado	28
CAPITULO 2 – O SOLO CRIADO NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA.....	33
2.1 A cidade de Goiânia e os planos diretores	34
2.2 O Plano Diretor e seus compromissos urbanísticos	39
2.3 A essência e forma do solo criado em Goiânia	48
2.3.1 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano	49
2.3.2 O Conselho Municipal de Política Urbana	54
CAPÍTULO 3 – O CONTROLE DA ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SOLO CRIADO	57
3.1 A origem dos recursos do solo criado.....	59
3.2 A aplicação do solo criado na cidade de Goiânia	67
3.3 O controle social dos recursos do solo criado	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

Essa pesquisa aborda o Solo Criado na cidade de Goiânia, no intuito não apenas de levantamento teórico, mas também de apresentar ações empíricas dos aspectos gerenciais e dos registros das origens e aplicações dos recursos públicos municipais, advindo do recurso urbanístico social, onde podemos ainda levantar fatos com possibilidade de servir como base para outros estudos sobre o assunto e norte para tomada de decisões de gestores públicos¹ do município de Goiânia.

Ao longo de décadas, administradores públicos, buscavam normatizar os instrumentos urbanísticos, reivindicados por movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, organizações não governamentais, parlamentares e prefeitos progressistas.

Em reforço a estas reivindicações veio a Constituição Federal de 1988 que regulamentava em seu “Capítulo Segundo”, em matéria específica sobre a Política Urbana, o princípio da função social da propriedade, legitimando os direitos à cidade e moradia, explícitos em vários tratados internacionais, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 1966 e outros que tratam da cidade e a moradia, apontando para a necessária qualidade, visando proporcionar uma vida digna a todos os cidadãos e para garantir a efetivação dos direitos humanos.

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado em 2001, vem completar o arcabouço legal para aplicação de vários instrumentos urbanísticos, entre os quais, o objeto de nosso estudo, o Solo Criado, também conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Este instrumento também é parte do sistema de arrecadação financeira dos municípios e suas aplicações devem ser absorvidas, nas diretrizes dos planos diretores das grandes cidades, para proporcionar investimentos em equipamentos públicos.

¹ No serviço atuando na carreira como servidor público, nomeada como diretor de contabilidade e administração financeira da prefeitura do município de Goiânia por oito anos, mais tarde, dada ao perfil exigido e a dedicação à função exercida, recebeu convite para gerenciar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Com as deficiências identificadas na operacionalização do solo criado, foram realizadas ações através de estudos para melhora da eficiência, eficácia e efetividade dos processos. Os estudos atribuídos além de servir como registros dos atos e fatos que tronaram estáticos, serviram para manutenção das ações de gerenciamento futuro.

Na capital goiana, identificamos que os recursos do Solo Criado são próprios e diretamente arrecadados aos cofres da fazenda municipal, depositados a favor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) de Goiânia, quem o gerencia, cumprindo o Decreto Municipal nº 2.909 de 17/11/1995.

As ações deste instrumento são deliberadas por um conselho, denominado de Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH). Nas reuniões o COMPUR estão presentes representantes da administração municipal, SEPLANH, SEFIN (finanças), SEMIC (indústria e comércio) e Procuradoria do município assim como os representantes de entidades como universidades UFG e PUC-Goiás e órgãos como SINDUSCON e ADEMI.

O recorte temporal desta pesquisa abrange o período 1993 a 2012. Um marco antecedente à implantação da norma de uso e ocupação do solo, a Lei Complementar nº 031 de 29/12/1994, utilizada até os dias atuais, pelo último Plano Diretor² do município de Goiânia, e demais peças, inclusive a utilização do instrumento que regulamenta a concessão da licença de “Outorga Onerosa do Direito de Construir” prevista na Lei Complementar n.º 171, de 29 de maio de 2007 na cidade de Goiânia, atualizada pela Lei Complementar Municipal nº 8.618 de 09/01/2008. O período em questão corresponde às gestões de cinco mandatos municipais, 1993-1996 governo Darci, 1997-2000 governo Nion Albernaz, 2001-2004 governo Pedro Wilson, 2005-2008 governo Iris, e 2009-2012 Paulo Garcia.

Considera-se que o Solo Criado seja um instrumento de desenvolvimento territorial, aplicável nas grandes cidades brasileiras e em Goiânia não foi diferente, onde inclusive é notória a valorização imobiliária acompanhada com suas respectivas especulações.

A busca de fortalecer o capital imobiliário é um interesse das organizações de empreendimento privados, colocando-se à contramão da habitação de interesse social, prejudicando ainda mais população de pouca renda, assim como retrata as grandes periferias urbanas, com pouca ou sem urbanização. A deterioração da modernização idealizada nos dizeres de Moraes (2003, p. 46) “a urbe suburbana, que também foi idealizada pelo Estado, representa o espaço da barbárie urbana, o

² Plano Diretor (Lei Municipal nº 171/2007).

espaço institucionalizado e planejado para o hábitat dos não inclusos. Isto é a negação do direito à cidade”.

Há de ressaltar a previsão intrínseca das diretrizes do Plano Diretor, indispensável para o desenvolvimento das sociedades, se fazendo obrigatório nas cidades com mais de vinte mil habitantes, onde suas construções vinculam ao uso do solo estabelecido nas legislações municipais urbanísticas (Brasil, art.41, CF 88).

O solo criado é a maneira que mais se aproveita o espaço, em particular o espaço aéreo e/ou subsolo, propiciando ao construtor – neste trabalho é identificado como empreendedor – em tornar a capacidade das ideias de arquitetura e urbanização, espaços edificados a mais do que é previsto no zoneamento, assim demonstrado nos argumentos de Harvey (1996, p. 86) que vê tratando a cidade como mercadoria ou objeto a ser capitalizado e comercializado.

A paisagem urbana de Goiânia aos poucos vem se revendo ao interesse especulativo, desfigurando até áreas previstas no plano piloto apresentados para a cidade de Goiânia, a sua construção na década de 1930.

No Plano Diretor há a preocupação de várias partes, principalmente dos interesses privados, onde Villaça (2005, p. 55) afirma existir duas categorias planos diretores: aqueles que cabem à Prefeitura executar, obras e serviços e as que cabem ao setor privado atender ao adensamento regional, nas chamadas parcerias públicas privadas, formal e informal.

Outro fator de fundamental importância é o de entender o papel do ente público e suas atribuições, o direcionamento e no o dever de aplicar os recursos em áreas das políticas públicas. Os recursos oriundos do solo criado têm destino específico por deliberação do Plano Diretor e anuência do COMPUR, procurando atender as diretrizes e metodologias da política urbanística, enfatizando a finalidade de atender com presteza, transparência, os anseios da sociedade acerca dos equipamentos públicos mínimos necessários em uma cidade.

Há ligações entre os benefícios aplicados junto à sociedade, com Solo Criado, conforme é preconizada em legislação específica, com contrapartida de se empenhar nas demonstrações financeiras de prestações de contas, atendendo aos aspectos da transparência e garantias de acesso à informação, promovendo

assim, o controle social da gestão pública, no que diz respeito às origens e aplicações dos recursos.

A Constituição Federal determina forma concreta os percentuais mínimos de aplicação de recursos, tanto para a União, como para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicação estas classificadas por categoria econômica e em diversas áreas da política pública, dentre as quais a infraestrutura de uma cidade, onde aqui incorpora o manuseio da licença da outorga onerosa do direito de construir, caracterizando suas origens de recursos, classificada na arrecadação e os valores voltados para a manutenção de algumas ações no âmbito público de interesse social e coletivo.

O objetivo desta pesquisa é fazer uma abordagem da concepção do conceito de Solo Criado no município de Goiânia, definida pelo Plano Diretor, por diretriz do Estatuto da Cidade, com focos específicos em verificar as manifestações do controle social, analisar a sua origem e expor as aplicações dos recursos.

O estudo dirigido ao solo criado demonstra no âmbito internacional, e depois na constituição de nossa federação, com o advento do estatuto da cidade, correndo a aplicação do instrumento âmbito nacional, em seguida a criação do plano diretor, incluindo o solo criado e seus compromissos urbanísticos.

Partimos da premissa que esse instrumento, de uma maneira apropriada e legal, geram recursos aos cofres públicos e que, se aplicados de forma positiva nas ações da área da habitação de interesse social, poderá beneficiar um grande número de famílias de baixa renda, realçado também, que o mesmo vem alterando de forma significativa a paisagem urbana da cidade planejada.

A pesquisa documental foi efetiva junto a órgãos reguladores da atividade, onde foram levantados os dados necessários, usando também outros instrumentos de políticas públicas previstos no Estatuto da Cidade com relação ao Solo Criado, como a Transferências do Direito de Construir (TDC). Sendo utilizada como moeda de troca, onde o benefício fica entre o ente público e o empreendedor interessado, instrumentos este, firmado por contrato registrado em ofício cartorial e que identificamos influências na concessão da licença onerosa, em relação estreita com o mercado imobiliário.

Para gerenciar o solo criado, foi instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, por deliberação do Conselho Municipal de Política Urbana, com a atribuição de levantar, registrar e publicar dados para o controle social, demonstrando a origem e aplicação dos recursos do solo criado.

Para o desenvolvimento da pesquisa descritiva, foi realizada consulta nos anais do FMDU, contendo elementos que ofereceram dados com resultados variáveis, que após executado levantamento dos dados e efetivado análises documentais, em processos e ações tomadas pelo órgão, tornou possível verificar pontos positivos ou negativos do sistema de controle social do solo criado em Goiânia.

A dissertação está estruturada em três capítulos:

No primeiro a capítulo apresenta o contexto da concepção do conceito de solo criado, sua origem e evolução, a essência e forma do solo criado no âmbito internacional, o solo criado na Constituição Federal e Estatuto da Cidade e o amparo legal na aplicação do solo criado.

No segundo capítulo, define sumariamente o solo criado no município de Goiânia, a cidade de Goiânia e os planos diretores, seus compromissos urbanísticos e essência e forma do solo criado, as atribuições do FMDU e COMPUR.

Por fim, no terceiro capítulo demonstra o resultado de dados levantados e o controle da origem e aplicação dos recursos do solo criado, a origem dos recursos e a aplicação do solo criado e seu controle social.

A pesquisa abrange o conceito técnico da burocracia do Solo Criado desde a sua concepção na década de 90 até o início da segunda década do século 21. O Estudo empreendido possibilitará possível preenchimento, no meio acadêmico, de lacunas existentes no que se referem ao entendimento da essência e forma do solo criado, as atribuições do FMDU e COMPUR.

CAPITULO 1 – SOLO CRIADO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

O Estatuto da Cidade promoveu a regulamentação, do capítulo da política urbana da Constituição Federal, trazendo o suporte jurídico e tratando vários instrumentos urbanísticos, em especial enfocando os que dão bases legais para a normatização da Outorga Onerosa do Direito de Construir, popularmente denominado de Solo Criado, que aproveita o coeficiente básico em seu potencial construtivo para o adensamento urbano.

Definida por Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 93) diz:

Como um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitido, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação de forma coletiva à valorização imobiliária que é gerada por ações públicas.

Busca do alcance de metas das políticas urbanas desejáveis, o estudo das normas, estabelece no âmbito da ação de planejamento municipal, o objetivo da plena ampliação das funções sociais da cidade, as ações coletivas, de segurança e bem-estar dos cidadãos e a conformidade com as políticas sociais, econômicas e ainda das políticas ambientais.

O poder constituído através do governo tem como atribuição legislar respaldando em normas gerais de direito da cidade no aspecto urbanístico e para a cooperação entre as esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, e ainda de promover, por iniciativa própria, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.

Para o entendimento das ações das políticas urbanas do solo criado, desde sua concepção, temos que entender sua origem, na organização do espaço territorial. O poder constituído estabelece normas que possibilitam o crescimento ordenado de uma cidade, observando sua essência e o amparo legal do crescimento adequado na priorização para ocupação dos vazios urbanos, nos termos do artigo 182, da Constituição Federal e ainda o mapeamento geotécnico do território municipal, visando à adequação de uso do solo pelo plano diretor.

1.1 A essência e forma do solo criado no âmbito internacional

O Solo Criado, regulamentado no Estatuto da Cidade e nominado como Outorga Onerosa do Direito de Construir é gerido por instrumentos normativos, de autonomia do governo municipal, em que na cidade de Goiânia vem sendo executada desde 1994.

O assunto em questão teve suas discussões iniciadas em meados da década de 1970, pela Comissão Econômica para a Europa (CEE) e a Organização das Nações Unidas (ONU), onde definiu que seria concedida sua licença pelo Poder Público.

A França trata o Solo Criado como Teto Legal de Densidade (TLD), embora a legislação não separe esse direito de edificar, do direito de propriedade da superfície. Na Itália, em 1977, que estabeleceu a destinação para obras urbanas.

Observamos que nos dois países seu fundamento é a constatação dos estreitos limites dos instrumentos urbanísticos, basicamente o zoneamento, para conter a elevação dos preços da terra, dos imóveis e dos equipamentos e serviços urbanos e, dessa forma, reverter à segregação urbana.

Nos Estados Unidos em Chicago, surgiu o novo formato, Transferência do Direito de Construir o (TDC), onde os terrenos que abrigam imóveis, cuja preservação é considerada como necessária, podem ter seu potencial construtivo transferido para outras zonas da cidade, onde a legislação limita a construção de obras.

Sinteticamente, foi com as influências dos países: França, Itália e Estados Unidos, que provocou o debate acerca do assunto no Brasil, que não ficou de fora e a partir daí, surgiu à necessidade de melhoria dos conceitos e instruções normativas da política urbana e a necessidade de recolhimento aos cofres públicos da concessão da licença da outorga onerosa.

Vale ressaltar que aqui no Brasil a TDC é denominada Transferência do Direito de Construir, instrumento distinto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, apesar da semelhança, tem suas funções diferenciadas, aspecto este

que na OODC (Solo Criado) é formalizada por solicitação e pagamento da concessão da licença onerosa e a TDC é permuta de direitos entre o ente público e o empreendedor interessado, diferentemente da definição utilizada na cidade de Chicago nos Estados Unidos.

O termo solo criado originalmente surge na Itália, na década de 1970, especificamente em Roma, onde busca a necessidade da separação entre o direito de propriedade e o de construção do empreendimento. Na época o governo Italiano discutiu a lei que separa, de forma absoluta, os dois direitos e ainda propõe argumentos de interesse coletivo, que para conceder o a licença do direito de construção, que ter em contrapartida do interessado a contribuição financeiramente necessária dos custos, para executar a ampliação dos equipamentos urbanos.

Ainda na Europa, em meados de 1975, o governo da França estabelece, em legislação, o limite do direito de construção inerente ao direito de propriedade a uma vez a área do terreno. O direito de construir acima do limite da área, poderia ocorrer a partir do momento em que se tenha o pagamento pelo interessado, do valor equivalente ao do terreno, através de um índice. Considerado que os valores eram expressivos, as parcelas eram divididas em três frações iguais, sendo a primeira ao final do terceiro mês, a segunda ao final do sexto mês a terceira, deixando o prazo para 18 meses a contar da data do licenciamento da construção.

Enquanto em Chicago, a proposta coloca o conceito de Transferência de Direitos de Construção, onde as áreas que abrigam imóveis, cuja precaução é considerada como necessária podem ter seu potencial construtivo transferido para outras áreas da cidade e a legislação ainda poderia restringir a construção.

A essência subordinadas aos princípios da representação versátil do uso do solo, levaram a vários países, debates, que também envolveram representantes de cidades brasileiras. Esses debates provocaram a necessidade de elaboração das primeiras proposta de discussões no Brasil, que aferem as repercussões sobre a dinâmica construtiva, procurando enfrentar as principais objeções ao solo criado, que foram apresentadas pelos representantes do setor imobiliário.

No início da década de 90 as discussões apontavam o papel privilegiado do solo criado, considerado como gerador de recursos para fins municipais, os

quais eram destinados à construção de habitação popular ou ao desenvolvimento urbano.

O solo criado foi apresentado como o instrumento, até então, mais eficaz para os objetivos urbanísticos, já que as avaliações realizadas demonstram alguns limites do montante de recursos a ser gerado pela sua implementação.

Para avaliação desse instrumento, deveriam ser realizadas duas análises. A primeira, que sua articulação, com o diagnóstico e o objetivo da política, fosse definidos no Plano Diretor e a segunda, fosse verificada a sua viabilidade frente à dinâmica da atividade construtiva no território.

Sem estas análises não sendo possível mostrar a adequação do instrumento para determinadas situações, seja por existência de outras fontes de recursos mais eficazes, ou ainda, pela fragilidade da atividade imobiliária em determinadas regiões do País.

Outros efeitos que podem ocorrer com a implementação do solo criado, podem ser divididos em duas partes, seria o congelamento das áreas centrais mais valorizadas e construção, nas zonas mais periféricas, onde o preço da terra é menor e tem pouca importância e a outra, na construção de edifícios com projetos que criem pouco solo, diminuindo a área útil e aumentando a área total pela construção de espaços coletivos.

Pode ser um objetivo desejado se pretende fazer um descongestionamento de determinadas áreas. A avaliação desse objetivo deve ser feita observando a disponibilidade da infra-estrutura urbana.

A ideia do Solo criado é a preferência do adensamento em determinadas áreas e em outras a desaceleração, mas controlando a escolha, e onerando em maior valor as áreas de desaceleração, em relação das áreas adensáveis, observando o caráter importante do instrumento e o seu papel na reestruturação dos mecanismos sociais de apropriação da regularização fundiária e valorização imobiliária.

Torna-se foco principal, na aplicação do instrumento urbanístico, o acompanhamento da implantação de um sistema de monitoramento e como o gerenciamento eficaz, e que todo o processo seja também desenvolvido sob o controle social, através de conselhos, com a participação popular, permitindo, assim, uma real democratização da sua gestão.

1.2 O solo criado na Constituição Federal e Estatuto da Cidade

À luz da Constituição de 1988, a legalidade sobre a Política Urbana, preconiza em seu Capítulo Segundo, em matéria específica, que traz o princípio fundamental da função social da propriedade, veio legitimando os Direitos à Cidade e Moradia, explícitos em vários Tratados Internacionais, entre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 1966 em que foram determinados, que a cidade e a moradia sejam de qualidade, visando proporcionar uma vida digna a todos os cidadãos e que garanta da efetivação dos direitos humanos.

O direito fundamental à moradia é cláusula pétrea da Constituição Federal e implementada por força da Emenda Constitucional nº 26 de 14/02/2000, fruto de luta dos movimentos sociais, preconiza no caput do Art. 6º:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Em grifo nosso ao alusivo artigo enfatizando “a moradia”, observamos a preocupação do Brasil em se comprometer com o direito à moradia, seguindo uma retórica internacional, assim o Estado se vê na obrigação da adoção de políticas públicas de habitação que busca dar efetividade ao direito à moradia.

Verificamos na cartilha produzida por DhESCA Brasil que aborda o título “Direito Humanos à Moradia e Terra Urbana”, demonstra que:

Da mesma forma, deve também impedir a continuidade de programas e ações que excluam a população de menor renda do acesso a uma moradia adequada. (DhESCA Brasil, 2008, p. 14)

Na cartilha supracitada, explicita:

A dimensão dos problemas urbanos brasileiros está intimamente relacionada à questão habitacional e à forma em que os governos federal, estadual e municipal atuam para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Os aglomerados, favelas, cortiços e bairros periféricos de nossas cidades demonstram claramente que as políticas urbanas precisam ter como foco inclusão social e territorial da população, realizando a regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda. (DhESCA Brasil, 2008, p. 14)

O direito à moradia aplica-se em conformidade ao disposto no § 1º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, determinada sem dependência de regulação para sua execução efetiva, como direito, sobre isto, na respectiva cartilha traz:

[...] como um direito fundamental, a Constituição assegura todo o direito à propriedade, determinando, ainda, que toda a propriedade deverá cumprir com uma função social. (DhESCA Brasil, 2008, p. 14)

O artigo do Art. 5º da CF/1988 dispõe nos incisos:

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – A propriedade atenderá a sua função social;

Entendemos a necessária integração, de forma conjunta, destes dois dispositivos citado, para a efetivação da função social da propriedade e do direito a propriedade.

A Lei Complementar 10.257, conhecida como o Estatuto da Cidade, foi aprovada somente em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Federal, com a finalidade de regulamentar os seus artigos 182 e 183. Ela completa o arcabouço legal para a aplicação de instrumentos urbanísticos, que estabelecem diretrizes gerais para da política urbana e os instrumentos básicos de desenvolvimento e expansão, onde ressaltamos, dentre eles o objeto de nosso estudo, o Solo Criado.

Este instrumento é fundamentado nos Artigos 28, 29, 30 e 31 da supracitada lei, que é ligada de forma integral a forma de operacionalizar as fontes de desenvolvimento, aplicáveis aos municípios e assunto integrante nos planos diretores municipais de grandes cidades no sistema de arrecadação, além de proporcionar contrapartida de investimentos em equipamentos públicos necessários ao bem estar da sociedade.

Para Moraes e Vivas (2014), o Estatuto das Cidades:

Estabeleceu vários instrumentos de participação popular e obrigações estatais para a efetivação do direito à moradia adequada e à cidade digna, representando a lei federal de desenvolvimento urbano no Brasil.

Nestes instrumentos, podemos destacar, em especial, o estabelecimento de mecanismos de implementação de:

Uma política urbana pautada pela gestão democrática das cidades, como a obrigatoriedade da discussão dos planos diretores em audiências públicas e a criação dos Conselhos das Cidades. (DhESCA Brasil, 2008, p. 16)

Nos dizeres de Maricato (2010) justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo.

Esta norma é uma conquista social que durante décadas foram pensadas, debatidas, adormecidas em gavetas, rediscutidas e por fim elaborada por vários segmentos da sociedade civil como movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, organizações não governamentais, parlamentares e prefeitos progressistas.

A estrutura do Estatuto da Cidade traz enfoque relativo à forma de governo democrático da cidade, acerca da justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Explana inclusive questões urbanas que a insere na agenda política nacional do país, onde até pouco tempo, foi marcado forma de encontros de grupos culturais e populares, a níveis nacional e regional.

Segundo DhESCA Brasil, a base do Estatuto da Cidade é:

- O acesso universal aos serviços e equipamentos urbanos, a terra, à moradia, ao meio ambiente sadio, ao lazer, transporte, saneamento, à participação no planejamento da cidade, à educação e saúde;
- O planejamento e a governança das cidades com participação e controle social.
- A função social da propriedade, evitando o uso inadequado e injusto da terra urbana. (DhESCA Brasil, 2008, p. 16),

Com esses instrumentos urbanísticos, considerando a teoria e a formalidade da lei, grande parte dos conflitos urbanos poderia ser solucionada, no entanto muitos desses instrumentos são ignorados, como foi o caso do despejo da ocupação do Parque Oeste Industrial de Goiânia. Eram aproximadamente de 2,5 mil famílias que estiveram na maior ocupação urbana do Estado de Goiás, cuja remoção deixou dois mortos, 14 pessoas feridas e mais de 800 detidos. Moradores foram assentados no setor Real Conquista.

O instrumento conhecido como Plano Diretor que é deliberado por intermédio dos agentes público, utilizando as diretrizes do Estatuto das Cidades, poderá, pelo Solo Criado, empreender em áreas onde o direito de construir poderá exercer valores, acrescentados ao coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida recolhidas aos cofres públicos pelo empreendedor.

O Plano Diretor atende a uma concepção contida no estatuto da cidade. Para chegar a esta concepção, foram realizados muitos debates para a definição das normas e responsabilidade, exigindo organização da reforma urbana.

De forma didática o Plano Diretor, pode ser definido como:

Um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana para as cidades, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal é um conjunto de diretrizes e regras que orientarão a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. (DhESCA Brasil, 2008, p. 17).

Estavam contidas propostas levadas para a constituinte de 1988, assim procuravam a viabilização de novos instrumentos urbanísticos e também de controle do uso do solo, para possibilitar a acessibilidade a terra e o ao solo urbano.

1.3 O amparo legal na aplicação do solo criado

Os movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, organizações não governamentais, parlamentares e prefeitos progressistas em meados de 1974, organizaram um encontro em formato de seminário promovido na Prefeitura de São Bernardo, que buscava debater a organização dos instrumentos urbanísticos aqui no Brasil. Aí foram também apresentadas vastas experiências de países sobre o assunto do solo criado, abordado no início do capítulo.

O Solo Criado era estudado como instrumento urbano e resultado de trabalho avançados em prefeituras como São Paulo e São Bernardo, que realizavam estudos sobre os efeitos previsíveis da aplicação desse instrumento sobre as dinâmicas construtivas das cidades. Três anos após estudos e debates, a

lei foi aprovada, o solo criado foi instituído como instrumento do Plano de Desenvolvimento Integrado da cidade de São Bernardo.

Na capital São Paulo, definiu-se conceitos para materializar as instruções políticas para o pagamento da licença onerosa ao ente público, através do Centro de Estudos e Pesquisa de Administração³ (CEPAM), quem provocava os debates, e protocolou a Carta de Embu em 1976, elaborado por grupo de estudiosos da área de urbanismo e também do direito, que à época, limitava o direito gratuito de construção ao equivalente a uma vez a área do terreno.

Outra grande cidade brasileira, nesta discussão foi o Rio de Janeiro, que já analisava as informações sobre os lançamentos imobiliários ocorridos no período de 1980 a 1990, o que permitiu aferir preços da terra e até mesmo da moradia e ainda estimar o volume de recursos a ser arrecadado.

Goiânia teve os preceitos de solo criado aplicado com o advento da Lei Complementar n° 03, em 29 de dezembro de 1994, antes mesmo do estatuto da cidade ser instituído. Os movimentos sociais já abordavam a respeito do assunto na capital goiana, que se organizou e foi participe nas discussões nacionais, este assunto será abordado com mais profundidade no item três do capítulo dois.

As teorizações objetivando explicações da industrialização do espaço e aproveitamento do solo, não registram elementos relativos só ao conceito do urbanismo e suas diferenças, onde podemos destacar os argumentos de Lefebvre (1991, p. 40), que trata o urbano como sendo uma organização espacial estabelecida pela sociedade, já a cidade como um objeto social tangível à sociedade que o produz. As abordagens de especulação imobiliária podem ser constatadas por Harvey (1996, p. 76) que elabora seu estudo iniciando nas adaptações do planejamento estratégico da sua origem no meio corporativo para as gestões públicas.

Foram através destas discussões que várias cidades brasileiras, concretizaram a origem do solo criado, tendo como participes destas discussões, representantes da cidade de Goiânia, no início da década de 1990. No decorrer desses debates, foi tratado com muito cuidado as atividades do solo criado,

³ Instituição destinada ao estudo da administração pública municipal e prestação de serviços de capacitação e consultoria técnica às prefeituras do Estado de São Paulo.

principalmente a montagem das normas municipais, até mesmo antes da sua inserção em nosso ordenamento jurídico, que veio a ocorrer anos mais tarde em 2001, através do Estatuto da Cidade.

Verificamos que as ações desta política pública do Estatuto da Cidade necessitam obedecer a diretrizes e devem estar explícitas nos planos diretores, para a definição das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Constatamos que em Goiânia o solo criado foi concretizado na Lei Complementar Municipal nº 171 de 29/05/2007, e mais tarde reforçado em regulamento por força da Lei 8.618 de 09/01/2008.

O solo criado é complementar nas diretrizes do Plano Diretor de um município, portanto poderemos utilizar esta análise da interferência a respeito dos planos diretores, onde Villaça discorre:

A respeito da sua legalidade, aplicabilidade. Quanto ao Plano Diretor municipal, se prevê questões de mobilidade, saneamento, educação, saúde, habitação, infraestrutura e outras atribuições distribuídas dentre as competências das esferas de governos. (VILLAÇA 2005, p. 86)

Em outra abordagem Villaça argumenta o fato que:

Não existe uma cidade brasileira que tenha tido sua administração pautada em um Plano Diretor, em toda sua abrangência, que não sejam somente as questões referentes ao uso e zoneamento do solo. (VILLAÇA 2005, p. 91)

A regulação do mercado de terras deveria ser regulamentada pelo governo local com a concessão de potencial adicional de construção. Os autores Barros, Carvalho e Montandon argumentam que:

Havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial. (BARROS, CARVALHO E MONTANDON 2010, p. 104)

Há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Os autores reforçam a ideia de que esse instrumento, portanto, pode influenciar no preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico e conseqüentemente aumentar os recursos oriundos do solo criado, para beneficiar melhorias urbanas.

Na primeira década do século 21, a atuação da especulação imobiliária foi notória em Goiânia, em que diversos empreendimentos foram construídos no entorno de parques paisagísticos e próximos a áreas de proteções ambientais, onde a exploração à paisagem urbana, com a especulação imobiliária alterou-se os planos da cidade.

Pode-se verificar nas citações do arquiteto Moraes (1991), a sua teoria de expansão urbana da cidade. Ele apresenta em seus trabalhos as correntes formadoras do espaço urbano e também demonstra as formas sociais de centralização e descentralização da cidade que produz a segregação das classes sociais, uma exclusão planejada, assim enfatizada nas cidades planejadas como Goiânia, Brasília e Palmas, conforme pesquisa de doutoramento de Lucia Moraes em 2003.

A especulação imobiliária pode ser abordada de certa forma, com visões tendenciosas, levadas pelo canal da Transferência do Direito de Construir (TDC), que sofre um efeito corporativista e que dão um direcionamento relevante do comportamento urbanístico.

O interesse maior esta em levantar dados para confirmação, positiva ou negativa, destas tendências, caracterizada como capitalistas e tradicionais. Mas se a confirmação é positiva, “poderemos abordar dentro dos estudos julgados pela obra das teorias de Marx”, na visão de Lopes (2011) e de Harvey (2013).

O Movimento de Políticas Urbanas se organizam em ocasião da penúltima Constituinte de 1969, onde já existia a intenção do plano de recuperação da proposta do solo criado, tomando como um instrumento de combate das desigualdades sociais na cidade, se semelhando a postura francesa, criando fundo de financiamento, composto pela arrecadação de valores proveniente da venda a preço publico do solo criado pelo ente público e utilizando destes recursos para melhoria das qualidades habitacionais, como reurbanização de favelas, políticas de acesso à terra urbana, construção de moradias populares.

A abrangência do território ao desenvolvimento urbano expõe teorias basilares de que a cidade seja um produto social e que a localização seja fator determinante, porém não único para a segregação espacial e social, vem transformando o espaço da cidade em objeto comerciável, crescendo a permuta da

TDC, classificando ser mais rentável, do que adquirir a licença da outorga onerosa do direito de construir.

Harvey salienta que a apropriação da terra, tendo por base a localização, torna-se uma questão muito mais complicada. As vantagens dessa localização, para determinados lotes de terra podem ser alteradas pela ação humana, tanto no espaço rural como urbano, sobre isto o autor escreve:

“Elas mudam historicamente, de acordo com o desenvolvimento econômico”, [...] “a instalação de meios de comunicação, a construção de cidades etc. e o crescimento da população. A capacidade de mudar da indústria do transporte é particularmente importante, pois as ‘diferenças relativas podem ser alteradas’ [...] “de uma maneira que não corresponde à quais distancias geográfica”. (Karl Marx, *apud* Harvey, 2013, p. 439).

Para o autor, isso significa que a ação do próprio capital pode criar relações espaciais, propiciando a segregação social da população, em muitos casos reforçados na atualidade, em função da aplicação do instrumento do solo criado.

Vale ressaltar que a TDC é um instrumento urbanístico também previsto no artigo 35 do Estatuto da Cidade, por controle e emissão do ente público municipal. O documento é registrado em cartório, sendo o crédito por ele ofertado sob a forma de direitos de construção sobre edifícios de propriedade do empreendedor outorgado, ou substabelecido do direito, podendo vender a terceiros e também conceder direitos de construção equivalente ao terreno que é objetos de doação.

CAPITULO 2 – O SOLO CRIADO NO MUNICIPIO DE GOIÂNIA

Goiânia foi planejada, nos preceitos do urbanismo moderno da época, que para Moraes (2003), propõem imagens que tornam visíveis as representações da ideologia do modernismo na primeira metade do século XX, de forma ideológica, traçada nos demais planos diretores da cidade que fazem arte da história de vida urbana, da capital de Goiás.

O Solo Criado, como instrumento urbanístico vinculado ao sistema de arrecadação em Goiânia, foi consumado somente na década de 1990 e se tornou fonte de recurso importante para o município. Esse instrumento urbanístico foi objeto de discussão em diversos seminários organizados por técnicos da área e movimentos sociais, inclusive para definir a destinação dos recursos.

Constamos para nosso entendimento das ações das políticas urbanas do solo criado, temos que observar a concretização dos processos de planejamento municipal e seus objetivos, como o desenvolvimento das funções sociais em uma cidade, organização da propriedade urbana, tanto na segurança ou simplesmente no bem-estar dos cidadãos, buscando o equilíbrio ambiental, em consonância com as políticas sociais e econômicas do município, contendo as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 10.257, de 10/06/01, conhecido como Estatuto da Cidade.

A política urbana é responsabilidade dos municípios, na garantia das funções sociais de uma cidade para o desenvolvimento dos cidadãos associado ao Plano Diretor, que é o instrumento inicial da cidade no ordenamento urbano territorial, exigindo o cumprimento da função social pelos imóveis.

Em nossa pesquisa verificou-se que houve algumas interferências tardias de adaptação ao solo criado em normas, podendo ser observado que somente em 2007, foi efetivamente concretizado.

Verificamos em nossa análises que a cooperação entre os governos, independentemente da esfera, organiza o planejamento do desenvolvimento das cidades, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a ordenação e o controle do uso do solo, uma integração entre as atividades urbanas e rurais, os padrões de produção da cidade buscando a sustentabilidade, a justa distribuição

dos benefícios e ônus, em adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira.

Assim descrevemos que a recuperação de investimentos do poder público, a proteção, preservação e recuperação de patrimônio com características especiais, a execução da regularização fundiária e urbanização, simplificação da legislação utilizada nas cidades, além da isonomia de condições para os agentes públicos e agentes privados, procurando utilizar audiências públicas junto à sociedade, trazendo um conceito novo de cidades sustentáveis, que nada mais é do que a implementação das políticas públicas sustentáveis, que respeitam e preservam principalmente o ambiente, já prevista no plano piloto da capital.

2.1 A cidade de Goiânia e os planos diretores

O Plano Piloto urbanístico por autoria do arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima foi sancionado pelo primeiro Prefeito da capital goiana, Venerando de Freitas Borges, concluído e oficializado em 1938, por intermédio do Decreto nº 90^A. O desenho urbano original dividia a cidade em três zonas, como registra Moraes, (2006), Setor Central, destinado ao comércio, aos serviços, à administração e habitação; Setor Norte, destinado ao comércio regional, à indústria e à habitação para a classe trabalhadora e o setor Sul, estritamente residencial, onde o desenho urbano das vias se integra com a paisagem urbana o que remete as diretrizes de cidade Jardim, definido por Ebenezer Howard.

A Praça Cívica, principal marco da construção da cidade, conta com edifícios nos parâmetros Arte Decô. A urbanização da capital no primeiro momento é controlada pelo poder estadual, teve a sua instalação em local escolhido por uma comissão, nomeada pelo Dr. Pedro Ludovico Teixeira, então interventor do Estado, que nomeou o primeiro Prefeito de Goiânia:

O Plano Diretor elaborado por Atílio tinha como perspectiva uma cidade voltada para o centro de poder, tendo como suporte o Palácio das Esmeraldas que sediaría o governo do Estado, com avenidas lineares e convergentes para o mesmo (BORGES, 1987, p. 89).

Atílio Corrêa Lima em 1937, ao elaborar o projeto arquitetônico de Goiânia, que sustentasse a configuração do terreno, a necessidade do tráfego, no zoneamento e no loteamento, segue o princípio das legislações urbanísticas, o que pode ser depreendido na observação da figura 1:

FIGURA 1 – Plano Piloto de Goiânia por Atílio Corrêa Lima em 1933-1935



Fonte: Revista de Arquitetura e Urbanismo da UEG, (2001).

Na sequência, ainda do primeiro Plano Diretor, o engenheiro urbanista Armando Augusto de Godoy enfatizando o Setor Sul, que foi alterado, seguiu os princípios das cidades-jardim, um marco urbanístico dos anos 30 e 40 no Brasil e em outros países. Em Goiânia o tratamento desde projeto foi denominado como projeto cura, lançado em 1973, com o apoio da comunidade local. Recentemente em 2015 a prefeitura de Goiânia, revitalizou somente alguns pontos, com o projeto

contemplativo que também dispôs de novo paisagismo e jardins, com o plantio de flores e grama esmeralda, mas não atendeu a região em sua totalidade.

O plano piloto apresentado por Atilio Correia Lima e por Armando de Godoy (1933-1937) foi o responsável pela lembrança de Goiânia nas memórias da história urbana brasileira e uma referencia para o urbanismo no Brasil.

Houve diversos planos com o papel de organizar o espaço urbano da capital, que após duas décadas de ocupação, tomou ação o segundo Plano Diretor, porem não oficializado, desenvolvido pelo arquiteto Luis Saia⁴ (1959-1962), e que não teve a sua aplicabilidade e eficácia verificada, devido ao momento político, a Revolução de 1964.

Naquela época o censo de 1960 havia apurado acerca de 150.000 (cento e cinquenta mil) habitantes em Goiânia, excedendo o triplo da previsão do plano inicial para 50.000 (cinquenta mil) habitantes para o mesmo período, mas com a realização do golpe de 1964 e a deposição do governador Mauro Borges, deixou este plano esquecido e ainda pouco estudado.

No período de 1960 a 1970, o solo urbano de Goiânia ganha 150 (cento e cinquenta) novos loteamentos, o que repercutiu em uma cidade espraiada sem infraestrutura urbana atingindo pouco mais de 380.000 (trezentos e oitenta mil) habitantes. O governo estadual era responsável pela regulação dos loteamentos até a criação do Escritório de Planejamento em 1968, este passa a dar as diretrizes urbanísticas para a cidade.

O terceiro Plano Diretor (1967-1979) foi desenvolvido pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm. Além do Plano Diretor, outros instrumentos contribuíram para a normatização urbanística da cidade dentre eles a Lei n° 5.062, de 25 de novembro de 1975 revogou a Lei 4.552 de 31 de dezembro de 1971 instituiu o então, novo código de edificações para o município de Goiânia, onde a luz do art. 9° “dispõe que nenhuma construção, reconstrução, acréscimo ou demolição, será feita sem prévia licença da Prefeitura”.

Somente em 1972 que foi concluído o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia nominado como PDIG, autoria do arquiteto Jorge Wilhem e implantado

⁴Renomado arquiteto paulista, atuante no final dos anos 50, a nível nacional.

a partir de 1972. O novo plano estabelece as normas de parcelamento do solo, instrumento que é base da lei atual com as devidas modificações pela especificidade da época.

Outro fato de grande relevância histórica foi à implantação do Plano Metropolitano de Transporte Coletivo, que em 1976, cria o corredor da Avenida Anhanguera, constituindo um marco inicial da história moderna do transporte coletivo na Grande Goiânia. Na implantação do modal⁵ rodoviário, a cidade de Goiânia contava com pouco mais de 550 mil habitantes e ainda o início da aglomeração urbana com outros municípios.

Na década de 1980 surgiram novos projetos relacionados aos conjuntos habitacionais de natureza social, que levaram a necessidade da criação de normas gerais, estabelecidas na legislação urbanística do Município, e as normas especiais, dado a diversificação de unidades habitacionais singulares e coletivas, como Itatiaia, Novo Horizonte, Vila União, Vila Canaã e Vila Redenção.

Hoje os novos parcelamentos são obrigados a destinar pelo menos 35% da área para o sistema de circulação, equipamentos públicos e áreas verdes, preservando áreas em proximidades de córregos, em pelo menos 50m de cada margem e 100m de riachos e rios, áreas que são de preservação permanente e jamais deverá ser edificadas, respeitando o código florestal.

O quarto Plano Diretor (1989-1992) e penúltimo que entrou em vigor, realizado pela Engevix Engenharia S.A., foi desenvolvido e oficializado em 1994. O Plano Engevix 2000 buscou a orientação para o plano eliminar a área de expansão urbana e aumentar o índice construtivo de toda a cidade para quatro. As áreas urbanas para adensamento, no plano de Wilhelm, foram impedidas de se adensar pelo Plano da Engevix, mas estabeleceram-se novas áreas.

Mas o município se organizava, quando em 30 de dezembro de 1992, foi sancionada a Lei Complementar nº 015, que institui novo Plano Diretor da Cidade de Goiânia à época. Esse Plano foi base de varias outras normas que foram responsáveis pela organização de leis urbanísticas no município de Goiânia,

⁵ Capacidade de tráfego ou transporte por qualquer modo.

inclusive a Lei Complementar n.º 031 de 29/12/1994, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbanas do município.

Goiânia foi constituída por vários planos diretores, alguns com registros e estudos escassos. Atualmente Goiânia é regida pelo quinto Plano Diretor instituído pela Lei Complementar n.º 171 de 29/05/2007, denominado como o último Plano, que já sofreu pequenas intervenções de outras leis complementares, como a Lei Complementar n.º 246 de 29/04/2013 dispondo sobre o Plano Diretor e processo de planejamento urbano do Município de Goiânia.

Entre as partes relevantes do nosso estudo, a LC n.º 246 de 29/04/2013, alterou o art. 133 § 2º do Plano Diretor:

Fica facultada a aplicação da TDC sobre as áreas integrantes do Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns - PUAMA, nos termos de legislação específica, exceto na Área de Desaceleração de Densidade.

O Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns – PUAMA⁶ teve como ferramenta principal de indenização a TDC, definido como:

Um conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Goiânia, por meio de uma Unidade Executora do Programa (UEP), focadas essencialmente na questão ambiental e sua sustentabilidade.

Vejamos os elementos presentes nas ideias do Plano Urbano de Lima, diante da motivação da manipulação do verde, que o PUAMA (2010) busca resgatar, para a gestão recente:

Estes elementos estão presentes no espírito da administração pública desde a concepção original de Goiânia, mediante a criação de um núcleo urbano, estrategicamente localizado, através de um Plano Urbano, elaborado pelo arquiteto Atilio Corrêa Lima, pautado na ideia das cidades-jardim, procurando resguardar a organização e ordenação dos espaços urbanos integrados ao verde dos bosques e fundos de vale. (PUAMA-Prefeitura de Goiânia)

Os planos diretores são regidos por um arcabouço legal para fazer a correção do planejamento da cidade, devido o espaço urbano ser modificado constantemente e diversas obras são construídas fora dos requisitos legais.

⁶ O Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns está focado na área direta de influência desta bacia, prevendo ações de caráter estrutural em toda a extensão urbana do Córrego Macambira e do Ribeirão Anicuns, através da implantação de um Parque Linear acompanhando esses dois cursos d'água (em ambas as margens) e da criação de dois Parques Ambientais Urbanos, Macambira e Pedreiras.

Institui-se diretrizes do Plano Diretor para o desenvolvimento urbano, como saneamento básico e transporte urbano e executa planos de interesse nacionais e regionais, para ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social.

2.2 O Plano Diretor e seus compromissos urbanísticos

A transformação da paisagem urbana deve ter interferência do Plano Diretor da cidade, teoria dada por influência norte-americana, quando surgiram os planos de embelezamento das cidades.

Aqui no Brasil, a ideia de Plano Diretor iniciou-se na década de 1930, a exemplo a cidade do Rio de Janeiro, com o urbanista francês Agache que elaborou um planejamento para a cidade fluminense que foi denominada como Plano Agache, a cidade na década de 50 foi marcada, por ser vista e percebida não somente como uma entidade física, social e política, mas, sobretudo, como uma estrutura econômica importante.

Um dos registros do início do planejamento e sua incorporação pelo governo brasileiro foi em agosto de 1964, com a instituição do primeiro órgão federal em prol ao planejamento urbano, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O processo de institucionalização do planejamento urbanístico teve sua existência classificada em duas fases: De 1964 a 1969, denominando o período de instituição e o período de 1969 a 1975, com o desenvolvimento das atividades e o fim do órgão.

Os primeiros planos diretores da época baseavam-se nesse discurso do embelezamento das cidades, somente com a Constituição Federal de 1988 e, mais tarde com o Estatuto da Cidade de 2001, que segundo, Villaça (2005, p. 167), foi expandido o sentido de instrumentalizar a função social da cidade e da propriedade e ao planejamento do desenvolvimento urbano municipal.

O Plano Diretor Municipal é caracterizado denomina como um importante instrumento de Planejamento Urbanístico, podendo contribuir para melhor atuação dos gestores municipais. Advindo das diretrizes vinculadas do Estatuto da Cidade, confere determinações metodológicas e operacionais em sua elaboração,

procurando maior flexibilidade e liberdade para o planejamento. Ele contribui com oportunidades de adequação à necessidade urbana que se propõe.

Estes instrumentos de planejamento contribuíram para a construção e reconstrução do território urbano da cidade. Focaremos, desta forma no solo criado e o controle social dos seus recursos, será feito mais a frente, nesta pesquisa.

Em se tratando da política urbana, verificamos em específico, do Plano Diretor, mesmo sendo muito discutido, sempre apresenta questões contestáveis, variando seus resultados, na forma de quem elabora e o apresenta. Os cidadãos na maioria das vezes são manipulados e se tornando defensores de ações que na verdade, beneficiam mais o mercado imobiliário e suas especulações.

É um instrumento habitual nas gestões municipais, intrínseco às condutas públicas dos entes públicos, que após o ano 2001, notadamente foi estabelecidos nas diretrizes do Estatuto da Cidade.

Somente em 2007, após seis anos da instituição do Estatuto da Cidade que os Poderes Legislativo e Executivo de Goiânia organizaram o novo Plano Diretor, regulamentado pela Lei Complementar nº 171 de 29/05/2007, que somadas a varias outras instruções normativas, dão suporte para as normas regulares, para execução das ações de inteira responsabilidade do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Goiânia, instituído pelo Decreto Municipal nº 2.909 de 17/11/1995, criado para gerir os recursos, de origem e aplicação e componente da arrecadação da emissão de licença da outorga onerosa.

Existe outro instrumento que é independentemente, mas tem sua relação com o solo criado, e com normas autônomas, o TDC, estabelecida através da Lei Complementar 8.761 de 19/01/2009, que veio inclusive com sua aplicação, reduzir valores expressivos da receita financeira no município, oriunda de concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O Plano Diretor de Goiânia traz o solo criado em suas diretrizes, sem que possam ser observados, nos instrumentos políticos e suas normas jurídicas, além do planejamento, que podem direcionar o controle e provocar transformações físicas na influência urbanas das cidades e até mesmo meio de fragmentação do

espaço urbano e das cidades, transformando-as em objetos de comercialização e especulação imobiliária. Observe na afirmativa de Moraes o Plano Diretor:

O Plano Diretor pode estabelecer limitações ao direito de construir, por meio, por exemplo, da reserva de área para a habitação social, da recuperação a coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas, da restrição na ampliação do perímetro urbano e da penalização da retenção de imóveis vazios e ociosos para fins especulativos (Montandon apud Filho, Moraes 2013, p.88).

Para a constituição do Plano Diretor, gestores públicos e a sociedade, procuram delinear as potencialidades do município através de audiências públicas, integrando o ordenamento territorial, as ações sociais e inserções de pautas do planejamento urbano.

As mudanças sociais foram provocadas por ocasião da industrialização das cidades brasileiras, onde ficaram evidenciadas também as desigualdades sociais, surgindo os movimentos necessários em busca de seus direitos e da democracia. As lutas populacionais foram definidas com a conquista de mais espaço no cenário das gestões públicas e o início das mobilizações populares, do resgate dos direitos sociais, também se preocuparam em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Um marco no Brasil de conquistas das mobilizações foi a Constituição de 1988, preconiza que:

Trouxe para o âmbito das decisões políticas cláusulas pétreas, que contavam com audiências públicas, além da participação da sociedade civil na busca dos seus próprios interesses, representado em Assembleia Constituinte. Neste processo, o movimento social de Reforma Urbana passou a compor um capítulo da nossa carta magna: o da Política Urbana (Santos Junior; Silva; Sant'Ana, 2011, p. 13).

As políticas nos municípios têm como responsabilidade a elaboração de seus planos diretores observando a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), sendo que os artigos da Constituição que tratam do planejamento urbano (n^{os}. 182 e 183) foram regulamentados em 10 de julho de 2001 pelo Estatuto da Cidade, Sobre isto, Santos e outros, trazem:

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira, recém-empossada de seus direitos democráticos, um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade. [...] Além desse princípio, o texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política

de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...]

Passada a criação desse marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, tivemos que aguardar mais treze anos para que finalmente fosse criada uma lei federal que regulamentasse os artigos constitucionais que tratam da política urbana. A Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.13).

O Estatuto da Cidade foi elaborado para regulamentar os artigos da Constituição Federal e terminou indo além, e tornou-se uma consolidação de diretrizes e instrumentos para o exercício democrático da gestão urbana.

Assim, vários instrumentos de participação popular foram estabelecidos, nos dizeres de Lopes:

O intuito desses instrumentos de gestão urbana foi que, em conjunto, Estado e sociedade pudessem construir uma reforma urbana, alicerçada em cidades mais sustentáveis e na melhor qualidade de vida para todos (LOPES, 2011, p. 83).

O Estatuto da Cidade tentou assegurar, mesmo em uma sociedade desigual, novas formas de sociabilidade e participação popular. Essa é, para Harvey (2013^b), uma das possibilidades de se superarem as energias do capital, vez que as ações públicas devem ser norteadas pela inclusão social, universalização de acesso aos bens e serviços e formas de controle social e democrático.

A Lei Complementar 10.257/2001 traz, no seu capítulo IV os instrumentos para a gestão democrática em BRASIL (2001):

- I) órgãos colegiados de política urbana;
- II) realização de debates, audiências e consultas públicas; e
- III) iniciativa popular de projeto de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Mas foi em 2003 no governo de Luis Inácio Lula da Silva, com a criação o Ministério das Cidades (MCidades), que surgiu à responsabilidade do poder publico de incentivar a nova cultura do planejamento urbano nos municípios brasileiros e fomentar e fortalecer essa agenda. Para tal responsabilidade, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) passa a ser a coordenadora das ações relacionadas ao planejamento urbano e encarregada de disponibilizar

recursos e meios para que os municípios consigam efetivar uma política urbana em harmonia com o Estatuto das Cidades. A instância de gestão democrática desse Ministério foi instituída como Conselho das Cidades (ConCidades), um sobre as características deste conselho, Santos e outros, trazem:

[...] órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério. Dentre suas atribuições, estabelecidas pelo Decreto no 5.790, de 25 de maio de 2006, cabe ao ConCidades emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em consonância com o disposto no Estatuto e nas resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades. [...] (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.17).

O Estatuto da Cidade definiu a elaboração de um Plano Diretor Municipal (PDM), com o envolvimento de técnicos, gestores municipais, legislativo, segmentos sociais diversos, de cidadãos interessados em discutir e planejar a cidade.

Existem planos diretores participativos ou democráticos, elaborados nas mesmas diretrizes do Estatuto da Cidade, tornaram-se, assim, instrumentos urbanísticos cujas diretrizes, programas, projetos, estratégias e ações, organizadas por mapas e leis, ordenam o uso e a ocupação da cidade e da propriedade e acabam interferindo no desenho urbano.

Os planos diretores, após o advento do Estatuto da Cidade, devem abordar as questões urbanas indo além das questões puramente territoriais, como o zoneamento e a gestão do uso do solo, incorporando aspectos da ordem da habitação, patrimônio histórico, sistema viário, saneamento ambiental e mobilidade urbana, entre outros.

A obrigatoriedade da confecção do Plano Diretor se dá para os municípios com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os integrantes de áreas de especial interesse turístico e os inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional, BRASIL (2001).

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, elencamos a nos dizeres de Rolnik; Schasberg; Pinheiro:

Regularização fundiária e urbanística; a implementação de áreas de especial interesse social; a utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; a outorga onerosa e a transferência do direito de construir; a utilização mais adequada do imposto predial e territorial urbano - IPTU; as operações consorciadas, dentre outros, Rolnik; Schasberg; Pinheiro (2005, p. 115).

É por meio desses instrumentos que se balizam as variáveis de construção e concepção urbanas, definidos os índices de ocupações e, principalmente, estabelecidas as ferramentas de controle das mudanças no espaço, o que interfere na qualidade de vida das cidades.

Constatamos na gestão municipal é capaz de se apoiar no processo de planejamento e gestão urbana e territorial, garantindo o direito de todos à cidade. Entretanto, a velha crença de que tudo que interessa ao município deve ser contemplado pelo seu Plano Diretor, fez com que ações de responsabilidade estadual ou federal, que não são da alçada municipal (como o saneamento), fossem por ele incorporadas, tornando-o mais uma lista de propostas de cumprimento não obrigado, gerando descrédito ao planejamento.

Analisamos que o Estatuto da Cidade, no cenário brasileiro, tem como resultados ainda pouco expressivos,

“especialmente nas médias e grandes cidades do país, onde se ampliam a segregação socioeconômica, acirram-se as desigualdades intraurbanas, agravam-se os problemas de infraestrutura e aumentam-se a especulação imobiliária” (MARICATO, 2010, p.11).

Ainda nos dizeres de Maricato (2010, p. 59), os planos diretores elaborados a partir do Estatuto da Cidade são, em geral, pouco objetivos e não favorecem a apropriação social da cidade. Restringem-se a aspectos superficiais ou pontuais de políticas muito específicas.

Há alguns ganhos quanto à disseminação do discurso urbano e familiarização da população com as questões urbanísticas, como: democratização do acesso a terra e a justa redistribuição de serviços urbanos. Maricato salienta que o combate ao “analfabetismo urbanístico” significa elucidar a população sobre as forças que têm poder na produção das cidades, pois Maricato traz:

A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. Não é pouco frequente que *shopping centers* seja tomado como pontos de referência nas cidades e rios, córregos, edifícios históricos, parques, sejam ignorados. [...] O que não dizer da desinformação sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal. [...] se não erradicar, ao menos minimizar, o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam, e criar uma nova cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil e disseminar as propostas construídas pelo Movimento de Reforma Urbana [...] (MARICATO, 2010, p. 45 e 46).

São as organizações populares e suas pautas de reivindicações que, em muitos casos, podem ser definidoras ou propositoras de melhorias urbanas, como no caso da participação nos planos diretores, em que a participação popular efetiva reforça os valores locais e fortalece a gestão municipal para o enfrentamento das desigualdades sociais e urbanas.

Salientamos que, apesar da grande mobilização dos gestores públicos na elaboração dos planos diretores⁷, estes são, em sua maioria, uma assimilação generalizada dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não apresentando definições e ligações com as leis orçamentárias municipais, o que se reflete na falta de investimento para superar os problemas previstos e efetivar as obras propostas nos planos diretores.

Na verdade, a operacionalização dessa Lei é obscura, pois ela traz obrigações, como as contidas nos Códigos de Obras, que a maior parte da população não tem condições econômicas ou culturais, sociais ou territoriais de cumpri-las – vide as favelas. Há casos que os infratores não possuem penalidades, ou a própria lei condições de ser aplicada e fiscalizada. Ou seja, limitam-se as generalidades, teorizações e boas intenções, Villaça traz:

No entanto, os códigos de obras e de loteamentos são cumpridos (claro que com todos os percalços típicos do cumprimento da maior parte das leis no Brasil) para as casas e loteamentos das classes médias e acima da média. São ignoradas para os mais pobres – para as favelas e para os milhões de moradias clandestinas que há no país. Isso mostra que a lei só vale para os mais ricos, tanto que eles, quando acham necessários, procuram mudá-la (VILLAÇA, 2012a, p.221).

Compartilhando do mesmo discurso, Maricato apresenta que:

[...] o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos retificados, reafirmados em seminários internacionais, ignorados pela maioria da população. [...]. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...

Um Plano Diretor é apresentado, inúmeras vezes, pronto a resolver todos os problemas da cidade com suas normativas e “receitas”. Na verdade, existe um

⁷ De acordo com avaliação de Santos, Junior e Montandon (2011) quanto à análise dos relatórios estaduais, composta por relatórios sobre os planos diretores municipais, segundo os critérios da coordenação nacional para fins da pesquisa: “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”.

“abismo que separa o discurso tecnocrático da classe dominante e a prática viva de administrações municipais efetivamente populares” (VILLAÇA, 2005, p.17).

De outro lado, também esse processo de gestão democrática incorporada pelo Plano Diretor é algo que não se perpetua nas mudanças de gestão municipal.

Assim fica simplificada para os gestores públicos deixarem de lado o que foi escrito por técnicos, muitas vezes terceirizados, no Plano Diretor e resolver os problemas diários das prefeituras municipais por si, herança do pragmatismo e imediatismo nas práticas de gestão urbana pelo país. Segundo Santos Júnior e Montandon, sobre a implementação do Plano Diretor.

Por outra via, o Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. [...] (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.48).

A própria forma como é estabelecida a elaboração do Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade faz com que a cópia de planos (onde apenas o nome do município é alterado) se espalhe pelo território brasileiro, estimulado por profissionais antiéticos e por gestores públicos interessados apenas em cumprir as exigências legais impostas pelo governo federal. Ainda, se o Plano Diretor é uma sugestão, suas diretrizes podem ou não ser acatadas pelo prefeito.

Para Villaça (2005), diferentemente do que é amplamente difundido, o prefeito não é obrigado a seguir o Plano Diretor. Ele ainda questiona se seria o prefeito obrigado a executar somente as obras nele previstas ou se ele poderia realizar também obras não prevista. O que se vê, na realidade, são obras espalhadas pela cidade, que, em muitos casos, não foram nem contempladas como diretrizes pelos planos diretores. Os planos aparecem mais como sugestões. Sobre isso, Villaça discute:

Que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa? Na verdade nela não haveria o que obedecer, mas sim o que escolher para obedecer, e ainda com a possibilidade de não escolher nada! Para que lei então? Bastaria difundir e justificar uma listagem de realizações como uma sugestão técnica que a Secretaria Municipal do Planejamento divulga a sociedade, aos vereadores, aos políticos em geral e aos prefeitos e futuros prefeitos, deixando claro que estes poderão ou não acatar a sugestão. [...] (VILLAÇA, 2005, p.44).

Villaça enumera algumas razões para se acreditar que o caráter obrigatório do Plano Diretor é ilegal:

Qualquer lei, segundo o direito, deve ser geral e não específica. Ao listar obras específicas com prazos, a lei está sendo específica;

Ao obrigar um prefeito a executar determinadas obras em certo período a lei fere a prerrogativa de autonomia do executivo;

Se o prefeito deve executar as obras que estão no plano, em épocas eleitorais isso tornaria iguais as plataformas políticas de todos os candidatos;

As obras listadas nos planos diretores não acompanham uma estimativa de custos. Assim, a aprovação dos orçamentos anual e plurianual, pela Câmara de Vereadores, não tem sentido, uma vez que o total de investimentos e as respectivas obras já estão definidos em outra lei;

Os prazos previstos no plano não coincidem com os dos prefeitos, de maneira que um prefeito pode alegar que quem deve ou deveria executar as obras previstas no plano é o outro prefeito. Villaça (2005, p. 88)

Em acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art.40), “O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Mas pode ser também um instrumento urbano separador, quando da sua má elaboração, em que se simplifica ao zoneamento. Como alertou Lefebvre (1991, p.99): “na representação urbanística, o termo “*zoning*” já implica separação, segregação, isolamento nos guetos arranjados”.

Visto que o zoneamento é antecessor dos planos diretores e sempre foi constituído por leis objetivas e auto aplicáveis, delimitando os usos permitidos ou não à cidade, mesmo que reflitam interesses das classes dominantes e do mercado imobiliário (VILLAÇA, 2012^a, p. 178). Não obstante, o tecnicismo adotado nas administrações públicas, vem tratando a cidade como um objeto, esquecendo a função social que a cidade e o urbano possuem. Sobre isto, Lefebvre discute:

A ordenação das “zonas” e das “áreas” urbanas se reduz a uma justaposição de espaços, de funções, de elementos práticos. Setores e funções estão estreitamente subordinados aos centros de decisão. [...]. A cidade, ou o que resta dela, é construída ou remanejada como se fosse uma soma ou uma combinatória de elementos (LEFEBVRE, 1991, p.77).

Segundo Maricato, traz que:

A legislação urbanística brasileira serviu, em muitos casos, para excluir a população de pouca condição financeira de bens e serviços, locando-a nas periferias das cidades, realidade que tem contribuído para uma segregação espacial comandada pelo mercado imobiliário, que obriga essa população a conviver com a ilegalidade da terra e a precariedade das construções. MARICATO (2010, p. 98),

O Plano Diretor é sem dúvida um instrumento de política urbana necessária às cidades, sendo assim, uma atenção especial deve ser dada à sua elaboração, principalmente por ter se tornado instrumento de cobiça dos agentes responsáveis pela produção das cidades.

Aos moldes de hoje o plano diretor é elaborado por todo o território nacional, de forma excepcional e permanecido com arranjos políticos que visam regular as atividades das classes dominantes, ou seja, da própria sociedade, que necessita de normativas legais para executar os programas e as ações necessárias, para obter bons resultados, almejadas para a sociedade.

2.3 A essência e forma do solo criado em Goiânia

Os efeitos econômicos do Solo Criado devem prevalecer sobre a forma, independentemente do tratamento jurídico e do ordenamento contábil, desde que a representação da realidade econômica seja verdadeira e apropriada.

Conforme mostramos anteriormente, os planos diretores e os demais planos setoriais formam um arcabouço legal, o que levaria a pensar em uma cidade sem problemas urbanos em seu espaço físico, no entanto a realidade mostra uma cidade dominada por capital imobiliário.

É outorgado ao Direito Administrativo, cuidar do interesse das personalidades públicas, seja ela física ou jurídica, sendo a administração pública o conjunto de órgãos que promovem a função do Estado, ou seja, a satisfação da necessidade básica coletiva e o bem comum, por meio do serviço público, inclusive os registros pela contabilidade pública.

A contabilidade pública é assistida pelo direito público, assim como é denominado como ramo das Ciências Contábeis, que registra os atos e fatos realizados pela entidade pública, tendo como objeto o patrimônio público, apresentando resultados positivos ou não, que significa a diferença entre a receita e a despesa. As receitas de arrecadações são registradas pelas ferramentas contábeis, com o solo criado não é diferente, é uma das formas que resulta em receita do município.

O solo criado, como instrumento urbanístico, é integrante nos planos diretores municipais das grandes cidades, além de proporcionar investimentos em equipamentos públicos, ou seja, materializa como patrimônio público. O arcabouço legal para a aplicação de instrumentos urbanísticos é regulamentado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão, fundamentados nos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei 10.257 de 10/07/2001.

Com a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, houve completa definição do arcabouço legal para a aplicação de vários instrumentos urbanísticos, entre eles o objeto de nosso estudo, o Solo Criado, este instrumento de origem e aplicação e componente da arrecadação da concessão do solo criado pelo poder constituído, nas diretrizes de leis que regulamentam o sistema de arrecadação financeira nos municípios, que é representado pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) de Goiânia, instituído pelo Decreto Municipal nº 2.909 de 17/11/1995.

2.3.1 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

A real função do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Goiânia é gerir os recursos do solo criado, teve inicialmente sua implantação, na gestão do governo municipal do então e prefeito professor Darci Accorci (1993-1996), no momento que constituíam os estudos para a aprovação do Estatuto da Cidade e isso também era executado no município com o corpo técnico de servidores da época. O Uso e Ocupação do Solo foi um dos regulamentos dados pela Lei Complementar nº 031 de 29/12/1994, utilizado até os dias atuais, juntamente com as demais peças, como outras leis e decretos municipais.

O solo criado é integralmente parte do sistema de arrecadação e fonte de desenvolvimento aplicável nos municípios, além de proporcionar contrapartida de investimentos em equipamentos públicos necessários ao bem estar da sociedade, realizado por cinco mandatos municipais iniciando em 1993-1996, com o prefeito da Capital Goiana, professor Darci Accorci, entre o período de 1997-2000, na sequência com o Nion Albernaz, em 2001-2004 com professor Pedro Wilson, de 2005-2010 com o Iris Resende em 2008, onde ressaltamos a formalização do solo

criado na cidade de Goiânia, a luz da Lei Complementar 8.618 de 09/01/2008. Para finalizarmos o logo temporal houve o término do mandato em 2010-2012 com o então prefeito Paulo Garcia.

Instituído pelo art. 34, da Lei Complementar nº 31, de 29 de dezembro de 1994, criado através da Lei Complementar nº 7.494, de 31 de outubro de 1995, destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à consecução de projetos relacionados com a proteção ambiental, habitacional e implementação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente nas Zonas de Especial de Interesse Social e sua estrutura organizacional, esta caracterizada na forma do seguinte organograma na figura 2:

FIGURA 2 – Estrutura do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano



Fonte: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (2014).

A Diretoria do FMDU, estrutura em seu organograma duas divisões administrativas: Divisão de Tesouraria e Divisão de Contabilidade. Seu código orçamentário de Execução e Programação é definido sob o número 3150. Código orçamentário é uma unidade independente, jurisdicionada pela Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação - SEPLANH, que trata da gestão dos recursos financeiros e orçamentários, das ações e programas estruturados no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentaria (LDO) e na Lei de Orçamento Anual (LOA), bem como nos registros dos atos e fatos, com efeitos de

demonstrativos financeiros e contábeis, com publicação de dados do jurisdicionado nos órgãos internos e externos, representado analiticamente conforme a quadro 1:

QUADRO 1 – Código Orçamentário no PPA, LDO e LOA

Órgão	: 31 – Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação – SEPLANH
Unidade	: 50 – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU
Função	: 04 – Administração Direta – Fundo Especial

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo (2014).

O Plano Plurianual corresponde a um plano de médio prazo, com duração de quatro anos, que é elaborado pelos poderes executivos no primeiro ano de mandato, entra em vigência no segundo ano até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Segundo Maricato, essa defasagem é inevitável, pois:

Cada governo que se inicia continua trabalhando com base no que foi por concluir do período anterior, enquanto ainda esta concluindo a elaboração de seu próprio plano de trabalho, em condições de continuidade, de normalidade, de estabilidade, poder-se-ia dizer que isto é absolutamente razoável, pois qualquer país deve ter seus grandes e permanentes objetivos. Maricato (2010, p. 28).

Os gestores devem incluir no PPA programas e ações exequíveis, principalmente as prevista no Estatuto da Cidade no Art. 26,

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

E Plano Diretor no Art. 189:

Art. 189. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAM, além das

atribuições instituídas na Lei 7.494, de 31 de outubro de 1995 e no decreto 2.909, de 17 de novembro de 1995, o disposto na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, articulando-se, para tanto, com os demais órgãos da administração, de acordo com o Plano Diretor do Município e demais disposições legais pertinentes à sua área de atuação, bem como, eficiente aplicação desta Lei.

§ 1º O Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMDU, objetiva gerenciar os recursos orçamentários e financeiros dos programas estruturados no âmbito do Município de Goiânia, destinados à implementação da política urbana e do processo de planejamento municipal, em consonância com os artigos 26 e 31 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

§ 2º Para a consecução dos objetivos definidos no parágrafo anterior, fica o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, autorizado a realizar despesas com projetos, consultorias, equipamentos, aquisição de recursos materiais e técnicos, contratação de recursos humanos, pagamento de pessoal, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, levantamentos específicos, despesas cartoriais, despesas necessárias à operacionalização da Câmara Técnica de Áreas Públicas e Regularização Fundiária, da Câmara Técnica de Uso e Ocupação do Solo, da Câmara Técnica de Planejamento e da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo, bem como outras despesas afins aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMPUR. (GOIÂNIA, LC 171/2007)

Trazem para a Lei de Diretrizes Orçamentárias surgiu para ser o elo entre o PPA e a Lei de Orçamento Anual, pois orienta a elaboração da referida lei de forma a atender as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidas pelo PPA, conforme dispositivo no § 2º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

A Lei de Orçamentos Anuais é elaborada também pelo Executivo e aprovada pelo poder Legislativo, que após aprovação se torna Lei, que contém as ações a serem executadas de forma compatível com as estratégias planejadas no PPA e as diretrizes da LDO.

O Plano Plurianual traça as estratégias, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a Lei de Orçamento Anual, ambas devendo ser compatíveis com o Plano PluriAnual.

O FMDU tem como obrigadoriedades assessórias, prestar informações de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM/GO). O período para ocorrer à prestação de contas é de até 45 (quarenta e cinco) dias após encerramento do mês referencial, enviado de forma eletrônica e contribui com dados para a transparência das informações e controle social junto à sociedade, através de sites específicos.

A Receita Principal do FMDU é oriunda da arrecadação de 50% da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Os outros 50% da arrecadação de OODC, são receitas repassadas ao Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (FMHIS), em conformidade com o art. 210 da LC nº 171/2007, com Parecer do TCM/GO nº 025/2007;

Art. 210. Os recursos auferidos com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e com a adoção de alteração de uso mediante contrapartida financeira serão geridos na forma seguinte:

I – 50% (cinquenta por cento) pelo Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social – FMHIS;

II - 50% (cinquenta por cento) pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU.

Ambos os fundos são gerenciados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação. Vale ressaltar que do valor total da arrecadação dos fundos se deduz a despesas do PASEP sob o montante da receita do FMHIS explicita na equação 1:

EQUAÇÃO 1 – Fórmula do Cálculo repasse do FMDU ao FMHIS

$X = \frac{(\text{RECEITA OODC DO FMDU}) - 1\% \text{ do PASEP}}{2}$
<p>Onde X é igual a Receita do FMHIS</p>

Fonte: Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social (2007)

O preço público da Outorga Onerosa é uma receita de recurso originário próprio e diretamente arrecadado a favor do FMDU e sua ação são deliberadas através do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), conforme § 2º do artigo 183 da Lei 171/2007 e tem como presidente, o Secretário Municipal de Planejamento Urbano e Habitação.

De forma genérica, nos dizeres de Kohama as Receitas Públicas é:

“Todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos”, tanto em moeda quanto em bens que expressem valor. Podem ser receitas orçamentárias e extraordinárias, respectivamente, se pertencem ao órgão que recolhe, ou se forem repassadas ao tesouro, Kohama (2009, pg. 208).

O COMPUR no município de Goiânia é presidido pelo Presidente e atual gestor da pasta da SEPLANH, e composto por representantes da Secretaria

Municipal de Obras (SEMOB), Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) e Companhia de Obras do Município de Goiânia (COMURG), auxiliados pelo Diretor do FMDU, hora nomeado por decreto municipal, por indicação do presidente, ou escolhido entre os servidores estatutários, com conhecimento nas áreas contábil, financeira e orçamentária.

2.3.2 O Conselho Municipal de Política Urbana

O Conselho Municipal de Política Urbana foi constituído na Lei Complementar municipal 010 de 30/12/1991 que dispõe sobre o processo de planejamento urbano no Município, cria o Conselho Municipal de Política Urbana, dispõe sobre o Plano Diretor, de natureza deliberativa e consultiva, auxilia na administração municipal, tanto na formulação, quanto no acompanhamento e atualização das diretrizes dos instrumentos de implementação de política urbana, por força do § 2º do Artigo 189 da Lei Complementar nº. 171 de 29/05/2007.

As ações deste instrumento são deliberadas por um conselho, denominado de COMPUR, organismo da então Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação. Suas reuniões contam com a presença dos representantes da administração municipal como SEMIC, UFG, PUC-GO, CMTC, AMMA, SMHAB, ACIEG, SINDUSCON, CREA e outros membros de seguimentos da construção civil, imobiliária, empresas de arquiteturas, dentre outros.

O FMDU atua em conjunto com as diretrizes deliberadas pelo COMPUR, em operação conjunta com os outros órgãos, independente da esfera de governo e até mesmo com outros Municípios da Região Metropolitana, tudo em prol do desenvolvimento destas políticas, planos, programas e projetos que demandem as ações governamentais, realizando sempre em conformidade com as disposições da lei Orgânica do Município e o Plano Diretor, Estatuto das Cidades e as legislações pertinentes ao desenvolvimento urbano.

O fundo realiza a execução orçamentária, elabora prestações de contas, que posteriormente são encaminhadas em forma de demonstrativos ao COMPUR, onde os resultados são discriminados de forma analítica, com a finalidade de obter a aprovação destas contas.

É vasta a atribuição do COMPUR, entre elas, acompanhar a Transferência do Direito de Construir (TDC), em consonância com o disposto nos artigos 157, 158 e 159, da LC 171 29/05/2007 e art. 35 do Estatuto da Cidade, que consiste na possibilidade do município autorizar o proprietário de imóveis urbano, privado ou público, integrante da macrozona construída, mediante escritura pública de doação do terreno ou de parte deste, exercer em outro local ou alienar, o direito de construir quando o referido imóvel for interesse público.

A transferência total ou parcial da TDC, também poderá ser autorizada pelo Poder Público Municipal, como forma de indenização nas desapropriações, mediante anuência do proprietário e desde que atendido o interesse público disposto nesta lei, como é o caso no projeto do parque linear nos córregos Macambira e Anicuns, financiados pelo BID e com contrapartida do governo municipal.

A TDC deve estar vinculada à implantação de equipamentos urbanos, comunitários, adequação da rede viária; à preservação, quando o imóvel for considerado interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e projetos específicos em Áreas de Programas Especiais, conforme estabelecido pelo Plano Diretor nos artigos 130 a 133, da Lei Complementar Municipal nº 171 de 2007.

Quando a TDC, utilizada em substituição ao instrumento da OODC, a área construída resultante se sujeitará aos afastamentos estabelecidos. Os créditos de potencial construtivo decorrentes das transações da TDC realizadas sob a égide da Lei Complementar Municipal 031, desde que constantes em certidão de registro de imóveis, serão utilizados, posteriormente, em imóvel receptor a ser autorizado pelo Órgão Municipal de Planejamento e segundo dispositivos constantes nesta lei.

O COMPUR tem o papel de cumprir a política urbana do município, no entanto, o complexo normativo criado para a efetivação do direito à moradia adequada ainda é incipiente.

Nos dizeres de Moraes e Vivas, traz que:

É preciso estimular e tornar prática corrente a capacidade da sociedade brasileira de divulgar, compreender, programar e monitorar esses instrumentos, contribuindo, assim, para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. Moraes e Vivas (2014, p. 67).

A sociedade civil organizada destaca-se como interlocutor privilegiado na crítica e monitoramento dos poderes públicos para o cumprimento das normas constitucionais e para a instituição de instrumentos jurídicos voltados para a concretização do direito à cidade.

CAPÍTULO 3 – O CONTROLE DA ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SOLO CRIADO

O poder constituído é responsável pelas elaborações, fiscalizações e acompanhamento do cumprimento das leis. Quanto às normas de urbanização, não são diferentes. A massa populacional com menos acesso aos recursos econômicos e urbanos fica à mercê dessa política pública social. Os planos urbanos são amplamente difundidos pelo país, com aplicação de leis que se adaptam apenas a uma parte da cidade, o que acaba por conferir cidadania somente a esta parte. Sobre as interferências das elites econômicas na identificação e resolução dos problemas urbanos, Villaça contribui, e os traz que:

Além disso, os problemas urbanos são altamente manipulados pela ideologia dominante; um exemplo disso é precisamente uma questão que diz muito de perto ao planejamento urbano: é consenso entre os 'competentes' que o Plano Diretor é um assunto complexo e, por isso, só compreendido pelos mais instruídos. (VILLAÇA, 2012a, p. 75).

Villaça continua o seu raciocínio enfatizando de forma crítica, dificuldade no acesso dos planos diretores:

Onde os menos instruídos, precisam fazer curso de capacitação para compreendê-lo, pois os termos técnicos não são conhecidos pela maioria e que os pobres, parece ser consenso, não ligam para o Plano Diretor porque são ignorantes, e uma das consequências disso seria o fato de eles não terem consciência social nem visão de conjunto de longo prazo da cidade e de seus problemas.

O pensamento de Villaça mostra uma realidade na maioria das elaborações dos Planos Diretores:

A questão fundamental é que, se os mais pobres não dão importância ao Plano Diretor [...] é porque este nada tem a lhes oferecer. [...] também ser falso que os mais ricos têm maior consciência dos problemas gerais da cidade e dos seus problemas de longo prazo; mostra que os mais ricos pensam isto sim, na qualidade de vida dos bairros onde moram e/ou freqüentam e no valor de seus imóveis, e que temas como zoneamento ou meio ambiente, por exemplo, interessam a eles se estiverem vinculados a esses valores (VILLAÇA, 2012a, p. 75).

O controle social do solo criado, a luz do Estatuto da Cidade em Goiânia, auxilia o acompanhamento das origens e aplicações de recursos oriundos da

Concessão da Licença da Outorga Onerosa. É compreendido, por se tratar do acompanhamento da sociedade sobre as ações governamentais; contudo, ainda é incipiente no Estado Democrático de Direito, tendo sido implementado no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Através do Controle Social que se atribui o *accountability* aos gestores públicos, exigindo a transparência administrativa do Estado e facultando a participação popular como direito fundamental para o exercício da cidadania.

O *accountability* não tem exatamente um significado traduzido para o idioma português no Brasil, mas sua aplicação na prática é internacionalizada e se resume na simples ação de trazer para si a responsabilidade de assistir e fiscalizar atos e fatos administrativos do ente público, ou seja, responsabilidade com ética e que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

O gestor público deve prestar contas na forma da lei, dando lisura e transparência dos atos e fatos da sua gestão, informando claramente a população e oferecendo condições de participação e fiscalização através do denominado controle social aos órgãos competentes.

Daí, a necessidade de se observar as contribuições, os meios e limitações do controle social e sua participação na fiscalização dos gastos públicos. O organismo de Controle interno do Governo trata o social e seus aspectos conceituais, discutindo a questão da transparência nas publicações, discorre sobre questão da fiscalização, abordando os Tribunais de Contas, na Inter-relação do controle governamental e o social, além de outros aspectos em relação aos gastos públicos, com a finalidade de apresentar conclusões que de maneira geral, são concisas e despretensiosas em sua intenção em fechar um determinado assunto.

Promover a cultura da transparência é responsabilidade do poder público, a necessidade e o interesse de controle na gestão publicam com efetiva responsabilidade de divulgação das prestações de contas das políticas aplicadas pelo ente público, apresentando a continuidade e a manutenção dos projetos, atividades, ações e programas pertinentes, a luz da Lei Complementar Federal nº 131 de 27 de maio de 2009.

A Lei da Transparência, que é voltada ao *accountability*, responsabilidade na gestão fiscal e prestações de contas, com a finalidade de determinar a disponibilização, em tempo real das informações da governança pública, seja Municipal, Estadual ou Federal, impõe então, uma nova cultura, a disposição dos dados de forma transparente na prestação de contas.

Demonstrar a realidade dos Controles Sociais na Gestão Pública é uma necessidade que a sociedade vem obtendo com a finalidade de acompanhar suas contribuições. É fato, sempre ouvir a seguinte pergunta: Para onde vai o dinheiro dos cofres públicos, dos valores arrecadados pelo ente público?

O recurso do Solo Criado faz parte do orçamento público do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, não deixando de ser instrumento de política pública social urbanística.

Seja qual for o instrumento público ou políticas públicas, o padrão de proteção social no Brasil, instituiu a Lei da Transparência a descentralização político-administrativa com a participação da comunidade na elaboração e também no controle destas políticas sociais.

O papel do município tem uma função crucial de transferir para o âmbito local, novas competências e recursos financeiros capazes de suprir a demanda de necessidades relacionadas à proteção ambiental, habitação e implementação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social.

3.1 A origem dos recursos do solo criado

O poder constituído planeja, mesmo que em hipótese remota, recriar ou reformar uma Constituição e dispositivos que atenda a coletividade, abrangendo o direito da cidade e soluções imobiliárias, geradas pelo processo de urbanização. Um dos modais, é a outorga onerosa, com a possibilidade de edificar acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida a ser paga pelo beneficiário.

O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor, tenha o acompanhamento de leis específicas e estabeleça a fórmula de cálculo da contrapartida, como já foi exposto na equação 2 (Fórmula do Cálculo da Licença da Outorga Onerosa), inclusive nos casos de isenção, com limites máximos e destinação obrigatória, para investimentos em melhorias urbanas.

Para o município de Goiânia, o Solo Criado, tem por finalidade instrumentalizar e colaborar para o uso e ocupação do solo, segundo o qual se especifica em regulamentar o empreendedor em construir nos limites definidos do coeficiente básico, de acordo com o macro zoneamento já fixado em normas. Considera-se que o solo criado é toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, seja envolvendo a ocupação do espaço aéreo ou do subsolo.

Segundo as palavras de Barros, Carvalho e Montandon um modo simplificado, nos traz que:

“aquilo que for construído num terreno acima da área construída proporcional à área deste terreno, é considerado Solo Criado e essa criação do solo requer uma compensação pelo ônus gerado na infraestrutura”. Barros, Carvalho e Montando (2010, p.107),

Para o Potencial Construtivo Adicional ser efetivado, solicita-se a licença da concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir que é a contrapartida financeira paga para que se possa construir para além do potencial construtivo básico, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo.

Os recursos são destinados ao Fundo Municipais de Desenvolvimento Urbano (FMDU) que os aplica em melhorias urbanísticas de acordo com critérios estabelecidos no Plano Diretor, conforme o Art. 189 da Lei Complementar 171/2007:

Art. 189. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAM, além das atribuições instituídas na Lei 7.494, de 31 de outubro de 1995 e no decreto 2.909, de 17 de novembro de 1995, o disposto na Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, articulando-se, para tanto, com os demais órgãos da administração, de acordo com o Plano Diretor do Município e demais disposições legais pertinentes à sua área de atuação, bem como, eficiente aplicação desta Lei.

§ 1º O Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMDU, objetiva gerenciar os recursos orçamentários e financeiros dos programas estruturados no âmbito do Município de Goiânia, destinada à implementação da política

urbana e do processo de planejamento municipal, em consonância com os artigos 26 e 31 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

§ 2º Para a consecução dos objetivos definidos no parágrafo anterior, fica o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, autorizado a realizar despesas com projetos, consultorias, equipamentos, aquisição de recursos materiais e técnicos, contratação de recursos humanos, pagamento de pessoal, capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos, levantamentos específicos, despesas cartoriais, despesas necessárias à operacionalização da Câmara Técnica de Áreas Públicas e Regularização Fundiária, da Câmara Técnica de Uso e Ocupação do Solo, da Câmara Técnica de Planejamento e da Câmara Técnica de Parcelamento do Solo, bem como outras despesas afins aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – COMPUR.

Para autuar o processo para o cálculo da possibilidade da Licença da Outorga Onerosa veremos no quadro 2, o que o interessado deve anexa ao dirigir a qualquer Agência de Atendimento do município, para abertura do processo de análise da possibilidade de concessão de Licença Onerosa.

QUADRO 2 – Formalização do processo de licença de OODC

- 1) O processo é encaminhado à SEPLANH para análise na divisão de Informação do Uso do Solo;
- 2) O processo é encaminhado ao FMDU, emissão de parecer:
 - a. Neste momento calcular o valor a ser recolhido pelo empreendedor.
 - b. As formas de pagamento são à vista ou em até cinco parcelas trimestrais, sendo a primeira a ser quitada no instante da concessão.
 - c. Optando em parcelamento, assumem em Termo de Confissão de Dívida.
 - d. A Assunção de Responsabilidade, se comprometendo ao pagamento de acordo com o cronograma do termo.

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

Para o pedido da licença, é fundamentada no conceito comum dos processos, utilizando maneiras de concretizar solicitações do objeto desejado. Os documentos no interior do processo constam dados, que incluem as etapas necessárias para a obtenção do produto desejado, a certidão de solo criado.

O processo seria uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, o meio e um fim, claramente identificados, uma estrutura para ação. A data de sua abertura congela os valores a ser

aplicados na data do auto e não na data em que estiver sendo analisado pelo órgão competente.

Após o processo administrativo autuado (aberto), são verificadas as seguintes informações conforme demonstra no quadro 3:

QUADRO 3 – Dados para Concessão da Licença Onerosa

<ul style="list-style-type: none"> - Nome ou razão social do requerente; - CPF / CNPJ, endereço e telefone para contato do requerente; - Finalidade: se residencial ou comercial; - Endereço completo do local para o qual é solicitada a Licença; - Coeficiente de aproveitamento adicional pretendido; - Coeficiente de aproveitamento total; - Área total do(s) lote(s); e - Área total a ser construída.
PEDE-SE PARA ANEXAR AO PROCESSO
<ol style="list-style-type: none"> 1) Cópia do comprovante de propriedade do imóvel (escritura); 2) Cópia do ITU ou IPTU do(s) lote(s); 3) Cópia do Uso do Solo; 4) Cópia de Decreto de rememoração (se mais de um lote); 5) Inscrição cadastral única (se mais de um lote).

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

Para autuar (abertura) do processo e execução de sua análise, é identificada a existência de cada documento e sua respectiva validade e ainda os fatores que nortearão o solo criado, que tem relação direta com o adensamento da cidade, como o uso do solo da propriedade analisada.

O que o empreendedor interessado solicita é a possibilidade da Licença da Outorga Onerosa, o fundo atende o solicitado em atenção às instruções do Uso

do Solo e Plano Diretor, essas ferramentas é que dão diretrizes de adensamento ou desaceleração, de acordo com o parcelamento de cada área, assim todos os bairros são passíveis de Solo Criado, deve ser declarado no uso do solo, em atenção à classificação do local do empreendimento, que deve ser "adensáveis", "adensamento básico" e "desaceleração" como esta demonstrado no quadro 4 a seguir:

QUADRO 4 – Tipos de densidade na cidade

a) Adensáveis	: Baixa Densidade	- no máximo 250 habitante/ha;
b) Adensamento Básico	: Média Densidade	- no máximo 420 habitante/ha;
c) Desaceleração	: Alta Densidade	- no máximo 690 habitante/ha;

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

É bastante complexa a definição de cada classificação, dado o impacto de relacionamento pela especulação imobiliária, visto que os instrumentos públicos próximos são objeto da cobiça imobiliária como parques e praças bem equipadas, e também os empreendimentos particulares, instalados próximos como mercados, centros comerciais de grande, os shoppings centers.

Para confronto com o Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), com suas respectivas classificações fracionadas entre densáveis, adensamento básico e desaceleração, dado pelo Custo Unitário Básico de Construção (CUB), sua definição é oriunda da Lei Federal nº 4.591/1964 determinou aos Sindicatos da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON's), organizarem o processo de cálculo, podendo ser demonstrado nas seguintes proporções explícitas no quadro 5:

QUADRO 5 – Percentual por Grupo – Custo Unitário Básico de Construção

GRUPO	% do CUB
Grupo I	50% do CUB
Grupo II	40% do CUB
Grupo III	30% do CUB
Grupo IV	20% do CUB

Fonte: Sindicato da Construção Civil do Estado de Goiás - SINDUSCON – 2015

O cálculo da contrapartida financeira considera a tabela de Preço Público o Valor Referencial do CUB, constante na tabela do SINDUSCON – GO, representando o percentual dos grupos de bairros existentes na cidade de Goiânia, disposto no Art. 2º da Lei Ordinária Municipal 8.618 de 09/01/2008, no § 1º Para a determinação do valor do metro quadrado da área (VM), será utilizada uma razão do CUB, Valor Referencial de acordo com o grupo em que encontra a área ou a construção.

O CUB é um indicador essencial no dia-a-dia das empresas de construção civil. É através dele que podemos realizar o registro das incorporações imobiliárias e é através dele também que podemos verificar o custo básico de dos empreendimentos.

Isso tudo sem considerar a possibilidade de utilizá-lo, ainda, como indicador macroeconômico da evolução dos custos do setor da construção civil e mercado imobiliário. Por tudo isso, fica demonstrada a relevância deste importante estudo e de se conhecer mais detalhadamente o CUB.

O CUB foi criado inicialmente para servir como parâmetro na determinação dos custos dos imóveis, o CUB ao longo dos anos, foi conquistando o caráter de indicador de custo setorial, reflexo da sua seriedade, comprovada tecnicamente através da evolução de normativas que o acompanha.

O Art. 2º da Lei Ordinária Municipal 8.618/2008 traz a luz do § 2º o elenco dos grupos a que refere o parágrafo anterior, a qualificação de cada bairro do município de Goiânia, classificando cada razão do CUB, conforme demonstra no quadro 6 a seguir:

QUADRO 6 – Bairros em Goiânia classificados por Grupo em razão do CUB

GRUPO	BAIRROS
(Razão de 50% do CUB) GRUPO I	Setor Serrinha, Jardim Goiás, Alto da Glória, Setor Oeste, Setor Marista, Setor Bueno, Bairro Nova Suíça, Setor Bela Vista.
(Razão de 40% do CUB) GRUPO II	Setor Central, Setor Campinas, Setor Coimbra, Setor Aeroporto, Setor Sul, Setor Sudoeste, Jardim América, Setor Leste Universitário, Setor Pedro Ludovico, Parque Amazônia, Setor Jaó, Jardim Atlântico.
(Razão de 30% do CUB) GRUPO III	Jardim Guanabara, Jardim Europa, Cidade Jardim, Vila Negrão de Lima, Setor Leste Vila Nova, Setor dos Funcionários, Fama, Setor Centro Oeste, Setor Marechal Rondon, Setor Norte Ferroviário, Setor Macambira Sul, Setor Aeroviário, Setor Rodoviário, Vila Viana, Nova Vila, Setor

	Criméia Leste, Vila Fróes, Vila Jaraguá, Setor Criméia Oeste, Vila Montecelli, Vila Megale, Setor Manso Pereira, Vila Americano do Brasil, Vila Aguiar, Vila Teófilo Neto, Vila Boa Sorte, Vila Colemar Natal e Silva, Jardim Moema, Vila Santa Tereza Leste, Vila São Pedro, Vila Osvaldo Rosa, Elísio Campos, Vila Antônio Abrão, Alto da Boa Vista, Vila Santa Isabel, Vila Dom Bosco, Vila Moraes, Setor Urias Magalhães, Goiânia II, Celina Park, Vila Bandeirantes, Vila São João, Vila Nossa Senhora Aparecida, Jardim Diamantino, Vila São Luiz, Setor Santa Genoveva, Vila Maria José, Vila Alto da Glória, Vila Sol Nascente, Jardim Planalto, Vila Aurora, Vila Aurora Oeste, Vila Santo Afonso, Jardim Europa, Jardim Ana Lúcia, Jardim Vila Boa, Jardim Lucy, Parque das Laranjeiras, Parque Acalanto, Residencial Carajás, Prive Atlântico, Conjunto Oásis, Yara, e Jaraguá, Vila Coronel Cosme, Granja Cruzeiro do Sul, Gentil Meireles, Jardim Pompéia, Jardim São Judas Tadeu, Bairro Santo Antônio, Vila Paraíso, Vila Jacaré, Vila Viandeli, Vila Perdiz, Vila Ofugi, Vila Bandeirantes, Vila Vera Cruz, Setor Meia Ponte, Vila Isaura, V. Santa Helena, Vila Xavier, Vila Abajá, Vila Maria, Vila Irani, Vila São José, Bairro Capuava, Bairro Ipiranga, Vila Regina, Façalville I, Bairro Nossa Senhora de Fátima, Vila Adélia, Vila Anchieta, Jardim Vila Boa, Vila Santa Tereza, Vila Betel, Jardim Presidente, Setor Perim, Jardim Brasil, Vila Maria Luiza, Jardim Califórnia, Vila Romana, Setor Progresso, Bairro Industrial Mooça, Vila Mauá, Jardim Balneário Meia-Ponte, Vila Canaã, Vila Alvorada, Vila Novo Horizonte, Conjunto Castelo Branco, e Conjuntos Habitacionais não citados.
(Razão de 20% do CUB) GRUPO IV	Vila Ana Maria, Vila São Paulo, Esplanada do Anicuns, Bairro São Francisco, Chácara Dona Gê, Granja Santa Dumont, Setor Moraes, Vila João Vaz, Jardim da Luz, Vila Maricá, Bairro Água Branca Vila Santa Rita, Bairro Goiás I e II, os demais setores, bairros e vilas não localizados nos Grupos anteriores.

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

A classificação em grupos I, II, III e IV, avaliado pelo COMPUR, foi dada pelo interesse que o município tem em controlar as áreas e seus respectivos adensamentos e quanto maior o percentual CUB, maior o desembolso da licença onerosa, quanto menor o percentual do CUB é menor o desembolso para a licença onerosa. Incentivando a construção em áreas que o CUB esteja com o menor percentual, indicados no grupo IV.

Não tem motivo impeditivo para a construção em que se aproveite a maior quantidade de área prevista pelo potencial construtivo, somente onera o percentual do CUB de maior valor para a venda do preço publico.

Os loteamentos aprovados após a edição desta Lei nº 8.618/2018 em vista da sua localização, serão avaliados e incluídos em um dos Grupos mencionados no parágrafo anterior pelo Órgão de Planejamento do Município e referendados pelo COMPUR.

Goiânia vem aos poucos perdendo a característica de cidade planejada, com existência de bairros que desfigura a sua paisagem urbana, pelo assédio dos especuladores imobiliários, usando de forma excessiva o solo criado em construções de grandes edifícios habitacionais e comerciais, provocando desordem no tráfego da região do empreendimento, pelo acúmulo de veículos automotores transitando nas vias próximas.

Segundo Harvey, traz que:

É a contradição que há entre o valor de uso e o valor de troca o capitalismo, onde a moradia pode ser entendida como valor de uso porque “ela garante abrigo, privacidade, num mundo de relações afetivas entre pessoas. Houve tempo em que cada um construía a própria casa e a casa não tinha valor de troca”. Harvey (2013, p. 56).

Há de se alertar para a desordem do adensamento de áreas urbanas, onde o poder público tem interesse que região permaneça em desaceleração, mesmo não havendo impedimento para adensamento, mesmo com o preço público da Outorga Onerosa sendo alto, em contrapartida o valor chega a $\frac{1}{4}$ (um quarto) quando o poder público tem o interesse no adensamento da região, incentivando o crescimento da região, mas sempre consultando o uso do solo, que é estudado e preestabelecido no Plano Diretor vigente.

O crescimento efetivo da capital Goiana desde o seu surgimento até à década de 2010, podemos acompanhá-lo seu crescimento expressivo nas décadas de 1960 e 1970, quando Goiânia completava 30 anos e seu crescimento em 182,85%, na década seguinte, em 1970, crescia mais 152,14%, vindo a desacelerar nas próximas três décadas, conforme visualizamos no quadro 7 a seguir:

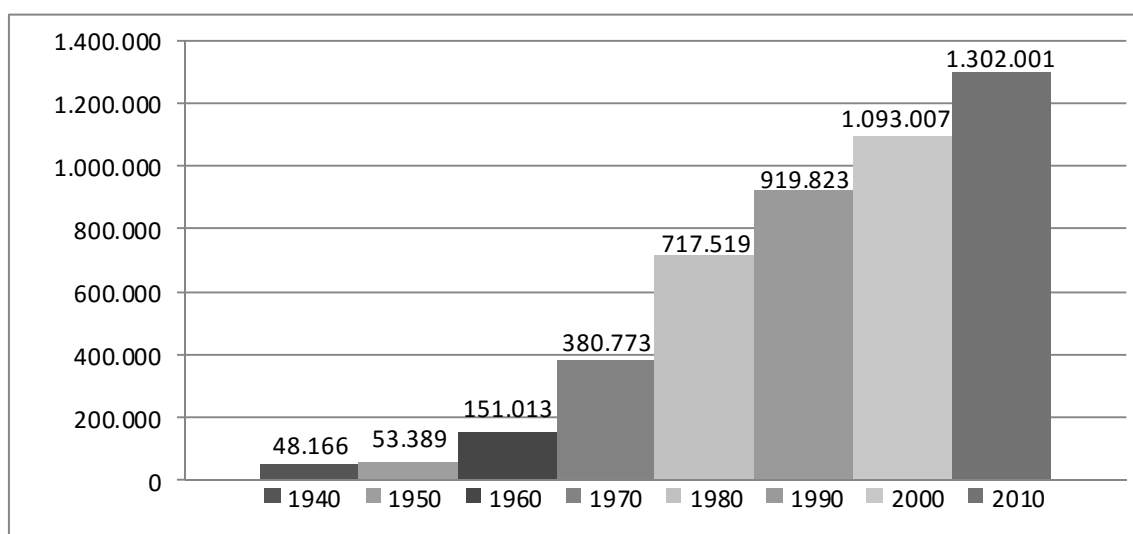
QUADRO 7 – Goiânia: População 1940 a 2010

ANO	POPULAÇÃO	Crescimento Efetivo (%)
1940	48.166	-
1950	53.389	10,84
1960	151.013	182,85
1970	380.773	152,14
1980	717.519	88,43
1990	919.823	28,19
2000	1.093.007	18,82
2010	1.302.001	19,12

Fonte: Estatística IBGE – 2013

O espaço urbano em Goiânia, segundo que consta no gráfico 1 por fonte estatística do IBGE, teve sua taxa de crescimento populacional expressiva. A periferia cresce constantemente, em relação ao núcleo nas últimas décadas e com uma presença marcante do capitalismo mercantil fundiário, ou seja, a especulação imobiliária.

GRÁFICO 1 – Goiânia: População 1940 a 2010



Fonte: Elaborado pelo autor – Dados do quadro 7

Goiânia consolida-se como uma metrópole regional que procura definir seu papel no espaço geoeconômico nacional a partir de uma extensa área de influência de limítrofe dos municípios vizinhos.

3.2 A aplicação do solo criado na cidade de Goiânia

Os artigos da Constituição Federal, que respaldam o Estatuto da Cidade, que na sequência dá regularidade ao Plano Diretor que é o instrumento básico do desenvolvimento e expansão urbana abordado nesta pesquisa. A propriedade deve cumprir sua função social conforme disposto no Plano Diretor que também é uma normativa do solo criado.

A Lei Complementar 031 de 29/12/1994, deu inicio a instrumentalização pelo Uso e Ocupação do Solo, que utilizada até os dias atuais. O escopo da lei instituiu vários instrumentos urbanísticos previstos. O solo criado foi inserido no ordenamento jurídico do município pelos artigos 25, 26 e 29 da Lei Complementar nº 031 de 1994 onde menciona, em seu CAPÍTULO II - Da Licença Onerosa para Construir, no Art. 25:

Art. 25 - Para os efeitos desta lei, considera-se solo criado toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, quer envolva ocupação do espaço aéreo quer a do subsolo.

§1º - Os coeficientes de aproveitamento não oneroso para as zonas definidas pela Lei nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980, com modificações posteriores, são os seguintes:

[...]

§ 2º - Observado o disposto no parágrafo anterior, fica instituído um coeficiente de aproveitamento não oneroso para todos os outros terrenos restantes e contidos das Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município igual a 1,0 (hum vírgula zero).

§ 3º - Para efeito de cálculo de aproveitamento máximo dos lotes contidos nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município observar-se-á, sempre, os limites contidos das tabelas constantes do Anexo I desta Lei.

§ 4º - A partir do sexto ano de vigência desta lei, o coeficiente de aproveitamento não oneroso único para todos os terrenos contidos das Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município é igual a 1,0 (hum vírgula zero).

No Art. 26:

Art. 26 - A licença para construir além do coeficiente de aproveitamento não oneroso será concedida, observados os limites contidos das tabelas constantes do Anexo I, desta Lei, mediante pagamento pelo interessado de um valor monetário calculado de acordo com aplicação da seguinte tabela:

I - no ano de 1995, VSN x 0,025;

II - no ano de 1996, VSN x 0,05;

III - no ano de 1997, VSN x 0,1;

IV - a partir do ano de 1998, VSN x 0,2.

Parágrafo único - O valor a ser pago pela outorga da licença onerosa é obtido com a aplicação da seguinte fórmula:

$VLO = VSN \times QSC$, onde:

VLO = valor a ser pago pela outorga da licença;

VSN = valor venal do metro quadrado do solo natural;

QSC = quantidade de metros quadrados de solo criado.

[...]

E Art. 29:

Art. 29 - O produto arrecadado com a concessão da licença onerosa será destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, como previsto no artigo 35, III, desta Lei.”

Os três artigos supracitados foram fundamentais para que o FMDU fosse instituído e proposto a atender como suporte financeiro à consecução de projetos relacionados com a proteção ambiental, habitação e implementação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente nas Zonas de Especial de Interesse Social (ZEIS) e gerido e administrado pelo presidente do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR).

A Licença Outorga Onerosa do Direito de Construir é concedida mediante pagamento de contrapartida e calculada em acordo com a fórmula da equação 2 a seguir.

EQUAÇÃO 2 – Fórmula do Cálculo da Licença da Outorga Onerosa

$VLO = (VSN \times 0,2) \times QSC$
Onde:
VLO = Valor a ser pago pela Outorga da Licença
VSN = Valor do metro quadrado do Solo Natural
QSC = Quantidade de metros quadrados de Solo Criado

Fonte: Parágrafo único do Art. 26 - da Lei Complementar 031/1994

No município de Goiânia o coeficiente de aproveitamento não oneroso a todos os terrenos contidos nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana ficou definido com o valor igual a 1,0 (hum inteiro).

A Outorga Onerosa do Direito de Construir incorpora o coeficiente de aproveitamento denominado não oneroso e concedido, se observados os limites contidos na formalidade da Lei Complementar Municipal 031 de 29/12/1994, em que algumas zonas da cidade hoje podem atingir o índice máximo de 3,5 (três vírgulas cinco).

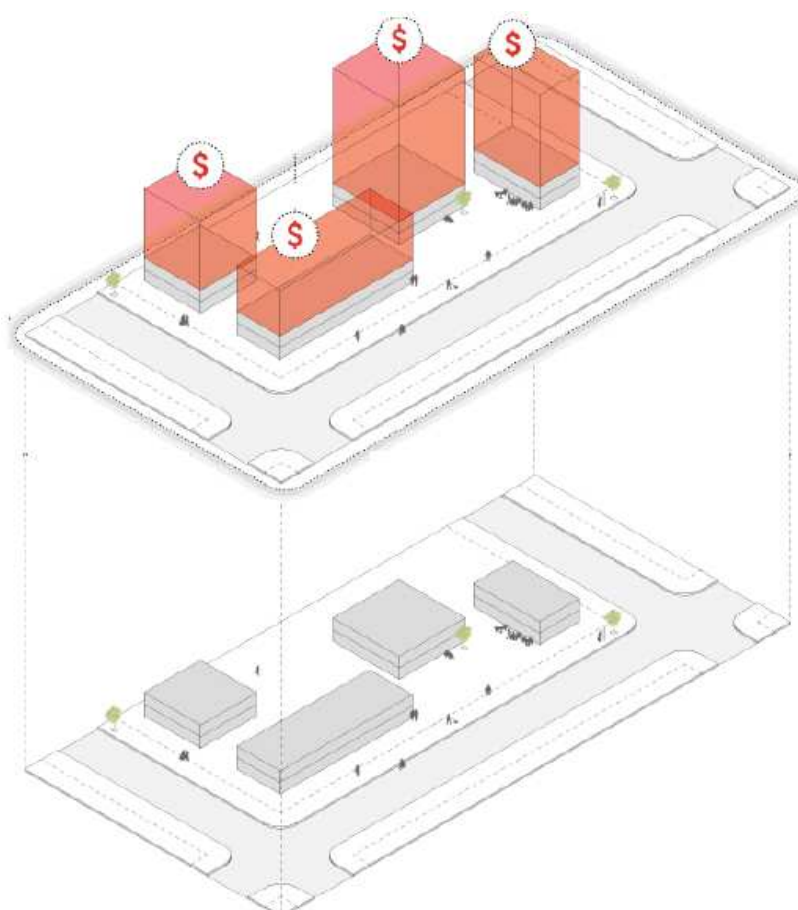
O Coeficiente de Aproveitamento Básico já representa o valor de direito do proprietário para utilização de seu terreno em benefício do próprio empreendimento, quando limitado a 1,0 (hum inteiro) o que significa construir uma vez a área do terreno, assim tornando completamente compatível com a estrutura urbana instalada na maior parte da cidade.

A Outorga Onerosa esta relacionada com o Potencial Construtivo Adicional (PCA), o que é utilizado como ferramenta em busca da prevenção de impactos de vizinhança⁸.

O PCA é a quantidade, em metros quadrados, de área que pode ser edificada em uma região do município de acordo com a capacidade de suporte que apresenta, ou seja, da adequação que possui para a ocupação do solo e da necessidade que apresenta de preservação ambiental.

Para verificar esse entendimento entre a contrapartida do Potencial Construtivo Adicional e Coeficiente Básico, ilustramos na figura 3 demonstrada a seguir:

FIGURA 3 – Potencial Construtivo Adicional x Coeficiente Básico



Fonte: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (2015).

Observe que o Potencial Construtivo está destacado no topo da figura 3 em comparação ao coeficiente básico que está no rodapé da figura supracitada.

⁸ Conhecido como EIV Estudo que foca a qualidade de vida e um instrumento legal para o uso do solo urbano.

Cada município apresenta suas normas, o Plano Diretor é quem define onde e como se pode construir em uma determinada zona e também pode estabelecer um excedente de potencial construtivo ou a possibilidade de alterar seu uso, a menos que seja paga pelo empreendedor, uma contrapartida. O recolhimento destas contrapartidas é destinado a um fundo voltado ao desenvolvimento urbano, que gerencia estes recursos que são aplicados em equipamentos públicos e inclusive habitação de interesse social.

Observe que no teor da Lei Complementar 031/1994, houve uma progressão no decorrer dos anos, com relação ao índice de aplicação de 1995 a 1997, quando em 1998 se adotou a fórmula fixada de cálculo para outorga da licença onerosa e destinando ao FMDU de Goiânia.

Vejamos alguns exemplos de empreendimento que utilizam a licença do solo criado, para o aproveitamento do coeficiente máximo da construção, a exemplo na Avenida Terceira Radial Quadra 90, Setor Pedro Ludovico, na figura 4:

FIGURA 4 – Concessão de Licença Onerosa para Prédio Comercial



Fonte: Fotografia do autor

Observe que o empreendimento utiliza cinco pavimentos, sendo quatro de solo criado, na localidade próxima ao terminal Izidória, ao lado de outra construção mais antiga, neste local havia um prédio com coeficiente básico, que foi demolido.

Observe outro empreendimento na Rua 1.141 no setor Marista, próximo ao GRAER que possui um heliporto, neste local havia uma casa residencial construída na década de 1990, repare que a casa a direita é uma casa de apenas dois pavimentos, com metragem menor que 9 metros, altura máxima permitida antes do plano direto de 2007. Como o novo plano diretor permitiu que empreendimentos superiores a 9 metros fossem construídos, interferiu em outro instrumento do Estatuto da Cidade, o impacto de vizinhança.

FIGURA 5 – Concessão de Licença Onerosa para prédio habitacional



Fonte: Fotografia do autor

As contrapartidas do Solo Criado são os equipamentos públicos e conjuntos habitacionais de interesse social, como demonstra a figura 6:

FIGURA 6 – Contrapartida – construção de casas doadas



Fonte: Projeto Jardins do Cerrado (2011)

3.3 O controle social dos recursos do solo criado

A concessão da possibilidade da Licença Onerosa é uma receita própria e diretamente arrecada pelo município de Goiânia, através do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, jurisdicionado à SEPLANH e vem sendo aplicada principalmente em projeto ambientais da cidade, em conformidade com a última revisão do Plano Diretor e como também em projetos habitacionais de interesse social.

O recolhimento da Licença Onerosa é realizado após a análise do processo demonstrado no quadro 2 (Formalização do processo de licença de OODC) no capítulo anterior.

A função do FMDU é simples, somente registrar atos e arrecadar valores. Para trabalhar com os numerários públicos, tem que haver o entendimento nas ações dos gestores e observação na missão do fundo, onde o papel principal é de deliberar a gestão pública, de receber os recursos e aplica-lo, de forma que atenda o interesse coletivo, além de apresentar resultados de forma transparente, atendendo as legislações vigentes e que se tenha acessibilidade aos cidadãos usuários.

As interferências diretas no acesso do controle social da gestão pública busca amparar a obrigatoriedade do poder público, com objetivos de resultados eficientes, para ser eficazes, mas também efetivos, acerca da fiscalização pelos órgãos controladores e principalmente pelo cidadão.

As receitas públicas de forma genérica é o recolhimento aos cofres públicos, tanto em moeda quanto em bens, para no caso no fundo, se trata de numerários, a exemplo veremos a seguir, valores das receitas registradas na execução orçamentária do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo de Goiânia, por cinco gestões de governo municipal, onde podemos verificar que sua evolução é expressiva como mostra o quadro 8:

QUADRO 8 – Quadro de Arrecadação anual no FMDU de Goiânia

ANO	ARRECADADAÇÃO	Percentual (%)	Gestão de Governo / Municipal
1993	CR\$ 0,00	-	Darci Accorci
1994	R\$ 0,00	-	
1995	R\$ 4.150,00	-	
1996	R\$ 57.042,88	1274,53	
1997	R\$ 253.271,17	344,00	Nion Albernaz
1998	R\$ 291.027,78	14,91	
1999	R\$ 311.558,53	7,05	
2000	R\$ 995.508,72	219,53	
2001	R\$ 998.146,85	0,27	Pedro Wilson
2002	R\$ 1.762.613,11	76,59	
2003	R\$ 2.970.858,84	68,55	
2004	R\$ 4.260.820,33	43,42	
2005	R\$ 5.224.009,62	22,61	Iris Resende
2006	R\$ 5.727.498,32	9,64	
2007	R\$ 4.221.875,48	-26,29	
2008	R\$ 6.318.081,94	49,65	
2009	R\$ 10.463.639,18	65,61	
2010	R\$ 15.173.912,11	45,02	
2011	R\$ 11.200.176,60	-26,19	Paulo Garcia
2012	R\$ 10.707.559,19	-4,39	

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

Foram demonstrados os valores da arrecadação ano a ano, onde observamos a relevância do solo criado para o tesouro municipal, o que realça o sucesso do novo instrumento urbanístico para os empreendedores imobiliários. Na sua implantação de 1995 a 1996 a arrecadação cresceu por volta dos extraordinários 1.274,53% com a regulamentação do FMDU e no ano de 2010 a 2011 diminuiu por volta dos (26,19%) negativos, foi perdendo fôlego com a interferência da aplicação do TDC, aplicados no projeto PUAMA, programa já abordada no capítulo 2.

Segundo Maricato nos traz o contexto que:

A cidade constitui um grande patrimônio construído historicamente e socialmente. No entanto, a “sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço”. MARICATO (2010, p.20)

Para Harvey (2013, p. 67) a renda é aquele conceito teórico mediante o qual a economia (de qualquer tipo) tradicionalmente enfrenta o problema da organização espacial.

Ainda nas palavras de Harvey (2013, p. 71) os produtores do espaço urbano buscam localizações mais favorecidas o que podem ganhar um excedente de lucro [...]. Por isso aqueles que possuem terra em locais favorecidos podem converter os excessos de lucro em renda fundiária sem afetar a taxa de lucro média. Isso é explícito na cidade de Goiânia, nas áreas próximas aos parques urbanos, os imóveis são comercializados não só pelo valor da edificação, pois soma-se a este, o valor imaginário da paisagem urbana.

Observe no demonstrativo a relação da quantidade significativa de atendimentos e processos finalizados nos anos de 1993 a 2012, em comparativo com os valores arrecadados. Estas quantidades correspondem a expedições de licenças de outorga onerosa para diversos bairros da capital, assim podemos relacionar com dados representados pela receita no período correspondente no quadro 8 versus quadro 9.

É fundamental entender que a cultura do ente público, tem como direcionamento, aplicar os recursos em diversas áreas das políticas públicas. Para atender as diretrizes e metodologias das políticas públicas, enfatizando na realidade a finalidade de atender com presteza os cidadãos usuários, ou empreendedores, como assim é definido, senão veja o fluxo de atendimento no quadro 9:

QUADRO 9 – Fluxo das licenças de Outorgas Onerosas emitidas

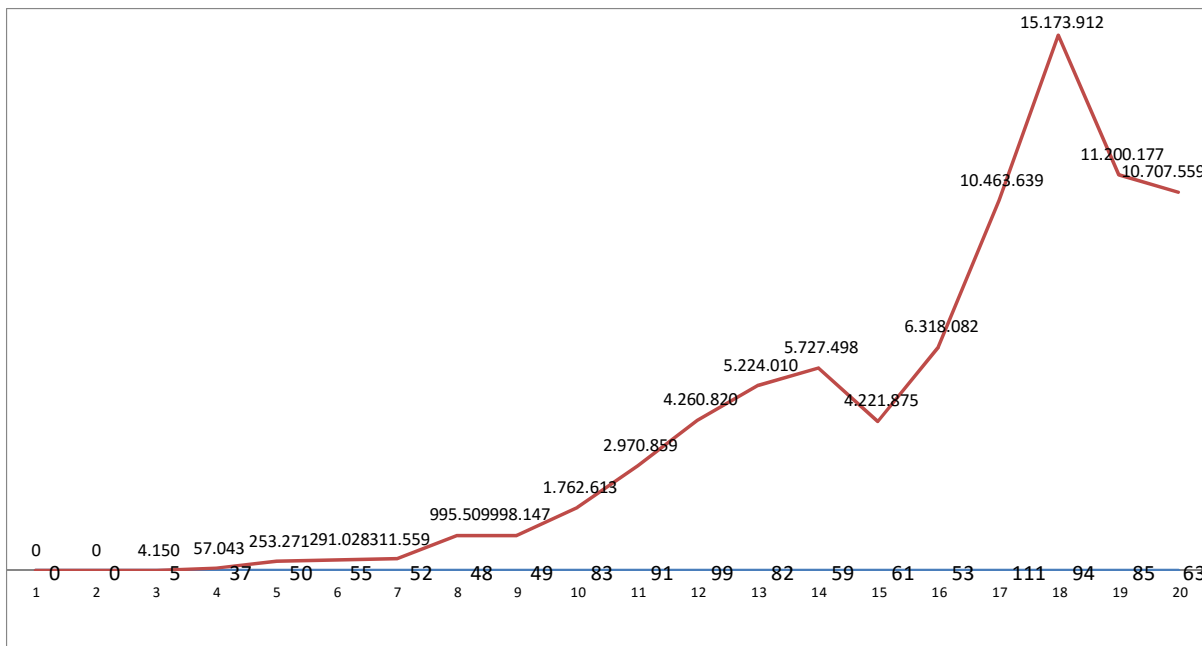
1	Foram expedidas no ano de 1993, <u>000 Outorga Onerosa.</u>
2	Foram expedidas no ano de 1994, <u>000 Outorga Onerosa.</u>
3	Foram expedidas no ano de 1995, <u>005 Outorgas Onerosas.</u>
4	Foram expedidas no ano de 1996, <u>037 Outorgas Onerosas.</u>
5	Foram expedidas no ano de 1997, <u>050 Outorgas Onerosas.</u>
6	Foram expedidas no ano de 1998, <u>055 Outorgas Onerosas.</u>
7	Foram expedidas no ano de 1999, <u>052 Outorgas Onerosas.</u>
8	Foram expedidas no ano de 2000, <u>048 Outorgas Onerosas.</u>
9	Foram expedidas no ano de 2001, <u>049 Outorgas Onerosas.</u>
10	Foram expedidas no ano de 2002, <u>083 Outorgas Onerosas.</u>
11	Foram expedidas no ano de 2003, <u>091 Outorgas Onerosas.</u>
12	Foram expedidas no ano de 2004, <u>099 Outorgas Onerosas.</u>
13	Foram expedidas no ano de 2005, <u>082 Outorgas Onerosas.</u>
14	Foram expedidas no ano de 2006, <u>059 Outorgas Onerosas.</u>
15	Foram expedidas no ano de 2007, <u>061 Outorgas Onerosas.</u>
16	Foram expedidas no ano de 2008, <u>053 Outorgas Onerosas.</u>
17	Foram expedidas no ano de 2009, <u>111 Outorgas Onerosas.</u>
18	Foram expedidas no ano de 2010, <u>094 Outorgas Onerosas.</u>
19	Foram expedidas no ano de 2011, <u>085 Outorgas Onerosas.</u>
20	Foram expedidas no ano de 2012, <u>063 Outorgas Onerosas.</u>

Fonte: FMDU – SEPLANH – Prefeitura de Goiânia – 2015

Podemos observar que no ano de 2009 obteve a quantia de 111 Outorgas Onerosas com o valor da receita em R\$ 11.200.176,60, entretanto em 2010 com a liberação de 094 Outorgas Onerosas arrecadou-se o valor de R\$ 15.173.912,11.

Podemos analisar que, não é pela quantidade de licenças outorgada que se tem a maior receita e sim, pela quantidade de benefícios em locais de desaceleração do adensamento como centros comerciais de grande porte, os shoppings centers, que torna o valor da outorga mais caro, que é verificado pelo Plano Diretor de Goiânia e amparado desde a LC nº 015/1992 e a LC nº 031/1994.

GRÁFICO 2 – Quantidade de Outorga Emitida x Valores Arrecadados



Fonte: Elaborado pelo Autor – Dados quadro 9

No gráfico 2, a linha de tendência 1 (um) representa a quantidade de outorga onerosa emitida anualmente, demonstrada na linha de tendência 2 representa a quantia em valores de moeda corrente arrecada no intervalo de vinte anos.

O cálculo verificado no valor da Outorga Onerosa pelo FMDU é acompanhado o pagamento da parcela ou parcelas, para emissão da Certidão de Quitação. O Presidente Concede a Licença (OODC), após conclusão dos tramites normais. Os valores recebidos através de pagamento de preço público, bens, obras ou serviços serão sempre revertidos em benefício para a cidade e população.

A razão de se mostrar os valores é para melhor atestar as ações do ente publico nas divulgações de dados apresentado em portais de transparência, assim como no fato de que são fundamentais para verificar as origens e aplicações de recursos, mas que no decorrer da história brasileira passou por diversos estágios e vem se constituindo cada vez melhor.

Motivados pelo interesse de confrontar os dados divulgados, o cidadão quer buscar resposta aos resultados destas políticas públicas, deparados então pela existência de aspectos qualitativos e quantitativos, buscando ao fim o entendimento e a clareza dos fatos administrativos.

O acesso aos dados deve ocorrer de forma que defina a transparência das informações prestadas à sociedade, tanto das atividades baseada nas políticas públicas envolvidas no acompanhamento, quanto no controle social, verificando nas demonstrações gerenciais, as realizações que deram forma autônoma pelos órgãos responsáveis, porém observando sempre as suas movimentações.

O controle social dos recursos do solo criado, apesar da existência do processo existir em rituais de costumes informais, segue a risca o teor da legislação vigente, porém seu controle no âmbito do FMDU é muito frágil, com existência de controle de parte do processo em meios de planilhas eletrônica, não havendo um programa específico de registros documentais, somente de cálculos. O controle social deve ter acessibilidade da informação, com dados seguros e concretos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa sobre o controle social do solo criado, à luz do Estatuto da Cidade em Goiânia no período de 1993 a 2012, nos mostra a evolução da função social da propriedade, onde sua aplicação em alguns países tem como mecanismo propulsor, combater os problemas urbanísticos, e em Goiânia isto vem sendo praticado na cidade desde o ano de 1994, iniciado mesmo, antes da aplicação da aprovação do Estatuto da Cidade.

É notória a importância do planejamento urbano na vida da nova capital do estado de Goiás, construída na década de 1930. A cidade de Goiânia, mesmo com normas frágeis sempre se organizou dos instrumentos urbanísticos do uso do solo, seja através de seus planos diretores e/ou de suas leis de zoneamento, como demonstramos nesta pesquisa.

O direito de construir é também necessidade, porque não deve ser visto como uma imposição e sim como uma mudança necessária ao rompimento com os conceitos clássicos que não se adequam mais à nova realidade urbana. Sabemos que romper com a tradição, com o clássico, não é tão simples e nem tão rápido quanto se escreve, mas é necessário, uma vez que tudo que puder ser feito no intuito de minimizar os problemas urbanos e sociais, ainda será pouco, portanto não deve afastar nenhuma possibilidade antes de pelo menos tentar.

O solo criado trata-se de um instrumento utilizável em nossa realidade, desde que priorize os problemas urbanísticos, como em alguns empreendimentos construídos na cidade de Goiânia. Utilizá-lo da melhor forma, será não aplicar ao mesmo o caráter tributário, por motivos da falta de consciência da nossa própria população, no que tange aos problemas urbanísticos.

Vislumbra-se no solo criado uma alternativa, uma solução para alguns problemas urbanos, mas não se pode esquecer que este instrumento sozinho não é capaz de tudo resolver, contudo devemos utilizá-lo aliado a outros instrumentos como a transferência do direito de construir, direito de perempção, imposto progressivo, e outros, que atinjam a real função social da propriedade.

O individualismo não tem mais espaço, e, portanto, os limites impostos ao direito de construir são necessários. Toda ocupação do solo urbano interessa à

coletividade, portanto, todo excesso de construção deve ser cobrado do beneficiário uma contrapartida financeira, de forma a garantir o equilíbrio e harmonia social.

Os valores pagos devem ser aplicados diretamente em equipamentos públicos, atende a legislação. O importante é priorizar os problemas urbanos, solucionando-os na medida do possível.

O COMPUR foi instituído para cumprir o seu papel na política urbana do município, colaborando na possibilidade do município autorizar o proprietário de imóveis urbano, integrante da macrozona construída, mediante escritura pública de doação do terreno ou de parte deste, exercer em outro local ou alienar, o direito de construir e o acompanhamento da TDC.

O Solo Criado deve e pode ser utilizado para o combate aos problemas urbanos brasileiros, contudo devem moldar-se à realidade em suas respectivas cidades, deve priorizar os problemas urbanos, deve ser jurisdicionada adequadamente e rigorosa, para atender com satisfação aos clamores da coletividade pelo o direito à cidade.

Findamos convencido que o assunto abordado compreende este instrumento que é extremamente necessário como fonte assecuratória de um processo ainda fragilizado de implementação do controle social da propriedade urbana em forma de cumprimento da função social da propriedade.

Para o controle social, utiliza-se de elementos que podem oferecer condições razoáveis nos procedimentos e ações do FMDU, mas foi confirmada a existência de fragilidade do sistema de controle social da outorga onerosa do direito de construir, por não haver sistemas gerenciais próprios de controle dos dados, sendo seus registros feitos por planilhas eletrônicas.

A abordagem da concepção do Solo Criado, presentes no Plano Diretor e nas suas diretrizes, previstas do Estatuto da Cidade, não seria possível sem as manifestações de movimentos sociais. Verificamos que os estudos foram efetivados primeiramente em âmbito internacional e depois da constituição em nossa federação brasileira, que após o estatuto da cidade, houve a organização em âmbito nacional.

O Solo Criado é um instrumento apropriado e legal que geram recursos aos cofres públicos e que se aplicados de forma positiva nas ações da área da habitação de interesse social, e que poderá beneficiar um grande número de famílias de baixa renda, realçamos também que o mesmo vem alterando de forma significativa a paisagem urbana da cidade planejada.

Pelo Solo Criado, buscamos a liberdade de construir e reconstruir a cidade. O direito a cidade é um dos mais preciosos direitos humanos. A urbanização é considerada como um fenômeno de classe, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em poucas mãos. As várias funções sociais de uma cidade ficam condicionadas a acessibilidade dos cidadãos aos bens e serviços urbanos, buscando garantir melhores condições de moradia, compatíveis com o estágio de desenvolvimento do município.

REFERÊNCIAS

ALVARES, G. T. **A luta na epopéia de Goiânia**. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1942.

BARROS, A.M.F.B; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D.T. (2010) “**O Estatuto da Cidade comentado**”. In CARVALHO, C.S.; ROSSBACH A. (orgs.), Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. São Paulo. 2010, p. 91-118.

BRUE, Stanley L.O **Socialismo Marxista**. In: _____. *História do Pensamento Econômico*. Tradução Luciana Penteado Miquelino. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. cap. 10, p.173-194.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSABANCH, Ana Claudia (organizadores). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

COMBY, Joseph & RENARD, Vincent., org. (1986).**Politique foncièreen France**. Paris, Economica/DAEI.

DhESCA Brasil. **Coleção Cartilhas de Direitos Humanos** – Vol. I 1ª edição. Direitos Humanos à Cidade. Curitiba. PR (2008)

FILHO, Josué Vieira. MORAES, Lúcia Maria. **Políticas Sociais Urbanas: A Cidade para Todos e Todas**. Editora da PUC Goiás, 220 p., 2013.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. *Espaço & Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

_____. *The importance of post capitalist imagination*. Entrevista, RedPepper, UK 21 de Agosto de 2013. Tradução do pessoal da Vila Vudu

_____. *Os limites do capital*; tradução de Magda Lopes. [1ed.] – São Paulo: Boitempo, 2011.

INSTITUTO MAURO BORGES. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública teoria e prática. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito À Cidade. Tradução Rubens Eduardo Frias.** São Paulo: Editora Moraes, 1991. Título original: Le Droit à La Ville.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In, O Estatuto da Cidade: comentado, (org.) CARVALHO, Celso Santos; ROSSABANCH, Ana Claudia. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MORAES, Sérgio de. **O Empreendedor Imobiliário e o Estado: o Processo de Expansão de Goiânia em Direção Sul (1975-1985).** 1991. 129 f. Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

MORAES, Lucia Maria. Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas. Goiânia: Ed. Da UCG, 2003.

MORAES, Lucia Maria e VIVAS, Marcelo Dayrel. **O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil.** In, Direito à moradia adequada: o que é para quem serve, como defender e efetivar. Coordenadores: Edésio Fernandes, Betânia Alfonsin. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

REVISTA a ARQUITETURA (1977). São Paulo, EFECE, n.16.

ROLNIK, Raquel; SHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor participativo. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT´ANA, M. C. “Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, IPPUR, 2011.

SANTOS JUNIOR, O.A.; MONTANDON, D.T. “Síntese, desafio e recomendações” In. _____ (orgs.) Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

TOPALOV, C. (1988). La maissance de Purbanismemodeme et reforme de 1'habitat populaireauxètats-unis - 1900/1940. Paris, Centre de Sociologie Urbaine.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

_____. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo, 2005. Disponível em: <www.flaviovillaca.arq.br>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

_____. Curso, **O Papel do Planejamento Urbano numa Administração Municipal**. Goiânia, PUC-GO, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988, Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*, Brasília, 2001. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 20 de setembro de 2015.

GOIÂNIA, **Lei Municipal Ordinária nº 7.494**, de 31 de outubro de 1995. Goiânia. 1995. Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/leis.shtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Lei Municipal Ordinária nº 8.618**, de 09 de janeiro de 2008. Goiânia. 2008. Regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/leis.shtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Lei Municipal Ordinária nº 8.761**, de 19 de janeiro de 2009. Goiânia. 2009. Regulamentação da Concessão da Transferência do Direito de Construir. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/leis.shtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 171**, de 29 de maio de 2007. Goiânia. 2007. Plano Diretor. Disponível em: <www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/leis.shtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.

_____. **Lei Complementar nº 246**, de 29 de abril de 2013, Goiânia. 2013. Altera Lei Complementar nº 171 - Plano Diretor. Disponível em: <http://www.goiania.go.gov.br/HTML/gabinete_civil/leis.shtml>. Acesso em: 20 de setembro de 2015.