



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL



**OUTORGA ONEROSA EM GOIÂNIA: A VERTICALIZAÇÃO NO  
BAIRRO NEGRÃO DE LIMA**

**ELAINE NEVES DA SILVA**

GOIÂNIA  
2018

ELAINE NEVES DA SILVA

**OUTORGA ONEROSA EM GOIÂNIA: VERTICALIZAÇÃO NO  
BAIRRO NEGRÃO DE LIMA**

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

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lúcia Maria Moraes

GOIÂNIA  
2018

S586o Silva, Elaine Neves da

Outorga onerosa em Goiânia a verticalização do bairro Negrão de Lima [manuscrito] /.- 2018.

97 f.; il.; 30 cm

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação STRICTO SENSU em Desenvolvimento e Planejamento Territorial

Inclui referências, f. 93-97

1. Habitação - Outorga Onerosa do Direito de Construir

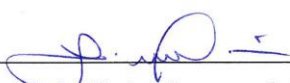
Goiânia (GO). 2. Habitação - verticalização - Goiânia (GO).


3. Habitação - Estatuto da Cidade - Goiânia (GO). I. Moraes, Lúcia Maria. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. III. Título.

CDU: 711.4(043)

**Elaine Neves da Silva**  
**OUTORGA ONEROSA EM GOIÂNIA: VERTICALIZAÇÃO NO BAIRRO**  
**NEGRÃO DE LIMA**

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 mestra. Aprovada em 17/08/2018 pela Banca Examinadora constituída pelas professoras:

  
\_\_\_\_\_  
**Dra. Lúcia Maria Moraes – Orientadora – PUC Goiás**

  
\_\_\_\_\_  
**Dra. Miraci Kuramoto Nucada – PUC Goiás**

  
\_\_\_\_\_  
**Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira – UFG**

Goiânia,  
agosto, 2018



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Profª Drª Lúcia Maria Moraes pelas orientações, amizade, paciência e dedicação em pegar na minha mão e me auxiliar neste trabalho.

Ao MDPT e à PUC Goiás, por meio de sua coordenação, professores e funcionários, que me auxiliaram e me despertaram para um novo olhar sobre a problemática urbana.

Em especial às grandes e fortes mulheres que fizeram e fazem parte da minha vida, que me ensinaram a vencer batalhas e a construir caminhos com seus exemplos: Amélia (*in memoriam*), Ana, Anailime, Angélica, Branca, Carmem, Célia, Celina, Flávia, Maria Heloísa, Joana (*in memoriam*), Karla, Leonice, Marli, Orcalina (*in memoriam*), Patrícia, Sabrina, Sília, Suzy, Zenaide, Zeusa e Zuleide.

Aos meus colegas e minhas colegas de trabalho, por fomentarem minha curiosidade e pelas discussões tão relevantes, bem como pelo auxílio no material bibliográfico. À arquiteta Isis Daczowski, pela dedicação na organização dos mapas.

Aos funcionários da Prefeitura de Goiânia, pelo material e apoio na pesquisa.

Não me esqueço dos demais familiares que me incentivaram e que contribuem para meu “porto seguro”.

Aos professores e urbanistas Dirceu Trindade e Lenine Bueno, por me ensinar sempre.

*Aos meus pais José e Zilda,  
meu filho Vítor,  
meu marido Jairo,  
minhas irmãs Eliete e Estela,  
com muito respeito e amor incondicional.  
Obrigada, Jesus!*

## RESUMO

A presente dissertação busca entender processos de adensamento urbano e o instrumento de outorga onerosa do direito de construir (OODC) que vem sendo amplamente utilizado no Setor Negrão de Lima, em Goiânia, assim transformando a paisagem do lugar em curto espaço de tempo, o que tem sido objeto de preocupação por parte de estudiosos do urbanismo. Na medida em que esse fenômeno e a escassez de literatura específica nos levaram a perceber a iminência e a importância de abordar esse tema, buscamos examinar as implicações do referido instrumento na produção do espaço urbano e na transformação da paisagem local. A pesquisa qualitativa e o estudo analítico baseiam-se no conhecimento empírico do lugar, na documentação pertinente e em observações da ocupação do solo, observações essas possibilitadas pela análise de fotos e imagens aéreas da região no período de 2006 a 2017, o que permite comparar a utilização da outorga onerosa, na situação atual e anterior do Setor Negrão de Lima.

**Palavras-chave:** Outorga onerosa do direito de construir. Adensamento. Estatuto da Cidade.

## ABSTRACT

Brazil has a legal device that distinguishes building rights from the right to property. Due to this device, the government is attributed the property over building rights, which can be sold to whoever wishes to buy it. It is called “outorga onerosa do direito de construir” (Portuguese for “issuance of building rights over payment”, OODC for short) and it has been largely used by the real estate sector on Negrão de Lima, a neighborhood in Goiânia, state of Goiás. This legal device allows construction of buildings taller than the average limit up to the maximum coefficient established by the city’s land-use planning and it has immensely transformed the local landscape. It has also transformed the neighborhood dramatically, making it more demographically dense in a short period of time, which has been an object of concern for many scholars of the area of urbanism. This social phenomenon and the scarcity of specific literature on the issue has led us to realize the urgency and the relevance of the theme, leading to a study that aims to show the implications of the aforementioned legal device in the production of urban space and the transformation of the local landscape. The qualitative research and the analytical study are based on the empiric knowledge of the place, documentation studies, and observations of how the soil has been occupied from 2006 to 2017. The latter was possible due to the analysis of aerial images of the region within this period, which makes it possible to compare the neighborhood’s situation before and after OODC.

**Keywords:** Issuance of Building Rights Over Payment. Demographical Density. City Statute.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esboço do plano urbano de Atílio Corrêa Lima para Goiânia.....	21
Figura 2 - Plano de Armando de Godoy de 1938, que altera o plano de Atílio Corrêa Lima .....	23
Figura 3 - Zoneamento de Jorge Wilhelm para o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (1968-1969) .....	24
Figura 4 - Zoneamento aprovado na Lei nº 5.019, de 8 de outubro de 1975 .....	25
Figura 5 - Zoneamento de Goiânia segundo a Lei nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980.....	26
Figura 6 - Detalhe parcial do zoneamento de 1994 para Goiânia.....	29
Figura 7 - Mapa do Plano Diretor de Goiânia de 2007.....	30
Figura 8 - Tecidos urbanos com território disperso e compacto .....	35
Figura 9 - Vantagens e desvantagens das densidades baixa e alta .....	39
Figura 10 - Ocupações com mesmo número de imóveis e pessoas, em diferentes modelos de edificações .....	41
Figura 11 - Brasil, Goiás, Goiânia e o Setor Negrão de Lima .....	56
Figura 12 - Inserção urbana do Setor Negrão de Lima .....	57
Figura 13 - Evolução urbana do Setor Negrão de Lima, de 1961 a 1992.....	58
Figura 14 - Mapa da aprovação do Setor Negrão de Lima e de sua ocupação em 2006.....	60
Figura 15 - Mapa da aprovação do Setor Negrão de Lima e de sua ocupação em 2017.....	61
Figura 16 - Limites, confrontações e sistema viário do Setor Negrão de Lima .....	62
Figura 17 - Fluxo viário do Setor Negrão de Lima .....	63
Figura 18 - Uso do solo no Setor Negrão de Lima: equipamentos, comércio, residências.....	64
Figura 19 - Equipamentos e áreas verdes do Setor Negrão de Lima.....	65
Figura 20 - Topografia, características ambientais e áreas verdes no Setor Negrão de Lima.....	67
Figura 21 - Topografia do Setor Negrão de Lima .....	68
Figura 22 - Imagens aéreas da evolução do Setor Negrão de Lima (2004, 2009, 2012 e 2017).....	71
Figura 23 - Número de quadras e ocupação do Setor Negrão de Lima.....	77
Figura 24 - Verticalização no Setor Negrão de Lima, em 2006.....	78
Figura 25 - Verticalização no Setor Negrão de Lima, em 2017.....	79
Figura 26 - Cheios e vazios (ocupação do solo) no Setor Negrão de Lima, em 2006 .....	80
Figura 27 - Cheios e vazios (ocupação do solo) no Setor Negrão de Lima, em 2017 .....	81
Figura 28 - Avenida Vereador José Monteiro, no Setor Negrão de Lima.....	82
Figura 29 - Vista do Setor Negrão de Lima, em 2016.....	83
Figura 30 - Verticalização: gabarito das edificações do Setor Negrão de Lima, em 2017.....	84

Figura 31 - Imagens do Setor Negrão de Lima, em 2006 e 2007 .....	85
Figura 32 - Reportagem de O Popular, de 10 de novembro de 2013, sobre a valorização dos imóveis e o processo de verticalização no Setor Negrão de Lima ...	86
Figura 33 - Avenida Armando de Godoy, com o improviso de comércio no recuo frontal.....	87
Figura 34 - Anúncio de venda de imóveis no Setor Negrão de Lima .....	88
Figura 35 - TDC no Setor Negrão de Lima, até 2017.....	89

Gráfico 1 - Número de OODCs concedidas em Goiânia por ano, entre 2007 e 2017 ....	54
Gráfico 2 - Total de OODC concedida por bairro em Goiânia (2007-2010), com destaque para o Setor Negrão de Lima .....	73
Gráfico 3 - Total de OODC concedida em Goiânia (2011-2014), com destaque para o Setor Negrão de Lima.....	74
Gráfico 4 - Total de OODCO concedida para bairros de Goiânia de 2015 a 2017, com destaque para o Setor Negrão de Lima .....	75

Quadro 1 - Tipos de zona por densidade e bairros integrantes .....	27
Quadro 2 - Bairros de Goiânia conforme definição de adensamento.....	51
Quadro 3 - Bairros em Goiânia classificados por grupo e razão do CUB .....	52
Quadro 4 - Comparação entre OODC e TDC, segundo o PDG de 2007.....	55

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CEPAM – Centro de Pesquisa em Administração Municipal

CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CMO – Construtora Moreira Ortence

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CUB – Custo Unitário Básico de Construção

EBTU – Empresa Brasileira de Transporte Urbano

EC – Estatuto da Cidade

FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INDUR – Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás

IPLAN – Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

MUBDG – Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia

ONGs – Organizações Não Governamentais

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

PDG – Plano Diretor de Goiânia

PDIG – Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia

PUAMA – Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns

QSC – Quantidade de Metros Quadrados de Solo Criado

SEPLANH – Secretaria de Planejamento e Habitação de Goiânia

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Goiás

SMT – Secretaria Municipal de Trânsito

TDC – Transferência do Direito de Construir

TGCP – Taxa Geométrica de Crescimento Populacional

VI – Valor do Índice

VM – Valor do Metro Quadrado da Área

VOO – Valor da Outorga Onerosa

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
<b>1 ASPECTOS GERAIS DAS CIDADES MODERNISTA E CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>15</b>
1.1 A cidade do modernismo.....	16
1.2 A cidade contemporânea.....	18
1.3 O processo de verticalização.....	19
1.4 A cidade de Goiânia do modernismo ao contemporâneo.....	20
<b>2 ELEMENTOS URBANÍSTICOS.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1 Densidade.....</b>	<b>32</b>
2.1.1 Nomenclaturas de densidades.....	33
2.1.2 Tipos de densidade.....	36
<b>2.2 Taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3 O Estatuto da Cidade.....</b>	<b>42</b>
2.3.1 Transferência do Direito de Construir (TDC).....	44
2.3.2 Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).....	46
<b>2.4 TDC e OODC em Goiânia.....</b>	<b>47</b>
2.4.1 TDC em Goiânia.....	47
2.4.2 OODC em Goiânia.....	49
<b>3 SETOR NEGRÃO DE LIMA: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1 Desenvolvimento do Setor Negrão de Lima.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2 A OODC na paisagem contemporânea do Setor Negrão de Lima.....</b>	<b>59</b>
3.2.1 O traçado do bairro e o sistema viário.....	59
3.2.2 Equipamentos públicos, comércio, áreas de lazer e áreas verdes.....	63
3.2.3 Questões ambientais, topográficas e de posses urbanas.....	66
3.2.4 Aspectos inerentes à OODC.....	69
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>



## INTRODUÇÃO

O instrumento do Estatuto da Cidade denominado outorga onerosa do direito de construir (OODC), também chamado de solo criado, tem por objetivo promover áreas de adensamento nas cidades a partir de um coeficiente construtivo básico. A OODC possibilita construir em áreas superiores à do terreno. Esse instrumento tem transformado alguns bairros da cidade de Goiânia, sobretudo os que se encontram nas áreas adensáveis e adensáveis em desaceleração. Os bairros situados nessas áreas vêm, desde o Plano Diretor de Goiânia (PDG) de 2007 (GOIÂNIA, 2007), sofrendo evidentes processos de verticalização e, conseqüentemente, propiciando adensamentos e construções de habitações coletivas. Quando o construtor ou empreendedor imobiliário paga pela outorga, ele também está “devolvendo” aos cofres públicos a valorização imobiliária ocorrida no bairro, já que outrora houve investimento na infraestrutura implantada. Entende-se que a valorização é um bem coletivo, lamentavelmente ora apropriado apenas pelo especulador ou pelo proprietário do lugar, portanto, é interessante que haja mecanismos como a OODC que possam resgatar para esses beneficiários parte dos investimentos realizados pelo poder público.

Graças a observações feitas em Goiânia e da curiosidade gerada por uma nova paisagem nascida pelos efeitos do solo criado, selecionou-se o Setor Negrão de Lima como objeto de estudo da presente investigação, com foco principal na transformação da paisagem da região e do setor. O bairro, que, desde sua aprovação em 1954 até 2006 não havia tido uma ocupação efetiva em seu território, contando com inúmeros vazios urbanos com habitações horizontais, aos poucos adquiriu uma nova estrutura urbana. Estudos apontam que, a partir da década de 1950, com a inauguração do Aeroporto Santa Genoveva, a porção centro-leste da cidade começou a ser habitada, em loteamentos como Setor Jaó, Vila Negrão de Lima e Vila Viana, dentre outros. Ocorreram algumas ocupações espontâneas, como a favela do Trilho, ao longo da ferrovia, e outras invasões às margens do Rio Meia Ponte.

Quando a licença onerosa foi prevista na Lei de Zoneamento goianiense em 1994 (GOIÂNIA, 1994), a aplicação não ocorreu de fato, pois muitas zonas habitacionais foram excluídas da outorga, dificultando então o cumprimento da lei em zonas onde se deveria mantê-la. Todavia, a partir do PDG de 2007, tornou-se cada vez mais evidente o processo de adensamento e verticalização no bairro, conforme

regulamentação da OODC de 2008 (GOIÂNIA, 2008). É importante salientar que não está previsto nessa regulamentação o número máximo de pavimentos a ser construídos, apenas a norma de que se devem respeitar os recuos frontais, laterais e de fundo. Por isso, muitos urbanistas dizem que “a altura dos edifícios em Goiânia possui o céu como limite”, já que alguns edifícios atingem até 183 m de altura, tendo entre 45 e cinquenta pavimentos.

Realizou-se um estudo bibliográfico por meio da análise de livros, periódicos, artigos sobre o assunto e documentos disponíveis na internet ou na Secretaria de Planejamento e Habitação (Seplanh) de Goiânia. A metodologia incluiu também a utilização e o tratamento de imagens do Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (MUBDG) e do Google Earth, bem como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Prefeitura de Goiânia, além de pesquisa de campo no sentido de fazer e refazer os mapas temáticos. Os dados foram enriquecidos pelo conhecimento empírico que temos do bairro e pela convivência com moradores do lugar.

Quanto à natureza da pesquisa, aplicou-se a perspectiva qualitativa para o entendimento dos fenômenos e posterior atribuição de significados, mediante abordagem interpretativa, levantamento e coleta de dados empíricos.

Realizou-se um estudo explicativo buscando entender fatos e fatores que contribuíram para a alteração na paisagem do Setor Negrão de Lima através da OODC, em especial nas análises dos mapas constantes deste trabalho. Por meio da coleta de aspectos de qualidade (levantamento de campo), foi traçada uma pesquisa descritiva do bairro, chegando-se, assim, à constatação da existência da outorga onerosa. A perspectiva qualitativa não inibiu a adoção concomitante de métodos quantitativos quando necessário, sendo estes utilizados na definição do recorte espacial do bairro.

O presente trabalho pretende, em suma, compreender VERTICALIZAÇÃO NO BAIRRO NEGRÃO DE LIMA, mostrar seu processo de adensamento, observar os efeitos da outorga onerosa e conhecer o “novo” uso e ocupação do bairro.

É importante explicitar que o bairro, situado em área de franca expansão urbana e almejado pelo mercado imobiliário de Goiânia, é hoje palco de inúmeras transformações no espaço urbano quanto ao uso e à ocupação do solo, decorrentes da verticalização e do aumento da densidade. Percebe-se esse processo em quadras com edifícios com mais de quinze pavimentos e no surgimento de um polo comercial

local diverso que dá suporte às inúmeras habitações. Evidentemente, os edifícios surgem após o PDG de 2007, com um crescimento populacional significativo entre 2007 e 2017.

No que tange à estrutura do trabalho, no Capítulo 1 procura-se entender aspectos da cidade do modernismo, contemporânea de processos de verticalização. No Capítulo 2, busca-se abordar a densidade demográfica e conceitos como coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação. Procura-se conhecer o Estatuto da Cidade (EC) e principalmente os instrumentos de OODC e transferência do direito de construir (TDC), bem como a normatização da OODC em Goiânia – de que forma acontece nas áreas definidas pelo PDG e em quais bairros ainda poderá ser aplicada. Posteriormente, no Capítulo 3, realiza-se o estudo de caso referente à OODC no Setor Negrão de Lima. Foram elaborados e analisados mapas, e utilizadas imagens cronológicas a fim de evidenciar os efeitos do uso do instrumento no bairro. Os resultados revelaram em quais áreas do Negrão de Lima ele foi utilizado.

## 1 ASPECTOS GERAIS DAS CIDADES MODERNISTA E CONTEMPORÂNEA

A Revolução Industrial representou um conjunto de mudanças que ocorreram na Europa nos séculos XVIII e XIX. O processo de industrialização substituiu o trabalho manual pela mecanização dos serviços e pelo trabalho assalariado. Até então, grande parte da população vivia no campo, e a produção visava apenas à sobrevivência das pessoas, despreocupada com a obtenção de lucro com o excedente produzido.

As primeiras produções industriais tiveram origem na Inglaterra, onde a “rica” burguesia, com o intuito de obter lucros, passou a produzir em maior escala. O êxodo rural impulsionou a produção nas cidades e contribuiu para o crescimento da população, o que conseqüentemente causou uma série de problemas urbanos: o crescimento tornou-se desordenado, as moradias passaram a ser escassas, a infraestrutura não promovia condições satisfatórias de saneamento básico e a saúde pública sofria com o aparecimento de pestes, epidemias e endemias.

A Revolução Industrial tornou os meios produtivos mais eficientes. A produção passou a ser mais rápida e mais barata, estimulando o consumo. O desemprego também cresceu, pois as máquinas substituíram, aos poucos, a mão de obra do artesão.

Rangel (1980), Prado Júnior (2000) e Furtado (2000) classificam essa etapa do capitalismo de “capitalismo industrial”. A indústria passou a ser a principal fonte de negócios e lucro, a renda concentrou-se nas mãos da burguesia industrial, e a alta desigualdade social emergia nos baixos salários e poucos direitos trabalhistas dos operários e na frequente exploração da mão de obra. Os efeitos do capitalismo emergente entre os séculos XVIII e XIX foram notáveis, sobretudo na sociedade burguesa da época. A nova classe ascendente promoveu uma série de alterações sociais, econômicas e políticas, conforme seus interesses.

O capitalismo industrial ganhou força em outros países, como França, Rússia e Itália, na segunda metade do século XIX, o que fez com que as questões urbanas se agravassem. É o que mostra Maricato (2009), que relaciona os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciams) aos problemas urbanos da época. Para a autora, a primeira fase dos Ciams (1928-1933) foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos “problemas urbanos” então

emergentes nos países capitalistas centrais, em especial a habitação. Tais problemas aumentaram com o passar do tempo e ainda estão presentes nas grandes cidades.

### 1.1 A cidade do modernismo

Em paralelo às transformações sociais do início do século XX, ocorreu também o marco do período “acadêmico” do modernismo. Começaram a ser realizados os Ciams na Europa (1928-1956), em que pensadores da arquitetura e do urbanismo reuniram-se para debater temas como habitação mínima, edifícios racionalistas, cidade das funções, habitação coletiva e núcleo da cidade. Dentre os encontros destacou-se o Ciam IV e a elaboração da Carta de Atenas, em 1933.

Observa-se também que o período mais importante dos Ciams compreende o interstício entre a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Já nos últimos anos dos Ciams (1951, 1953 e 1956), os ideais modernistas perderam força e a própria concepção de cidade moderna entrou em crise. No entanto, no pós-guerra europeu, ainda se reconstróem cidades e grandes conjuntos, conforme a urbanística operacional moderna ditada pelos Ciams.

Ao crescente movimento dos operários que trabalhavam nas indústrias e à demanda por moradia, os arquitetos responderam com inovadoras propostas de mudança no *design* das unidades habitacionais, na tipologia dos blocos, nos novos padrões de serviços, na hierarquia da circulação, buscando diminuir custos e garantir um padrão mínimo de qualidade. A busca por esse padrão mínimo não significou a diminuição na qualidade da arquitetura, ao contrário, significou dar um padrão aceitável a todos, porém garantindo mais rapidez e produção em série. Na atualidade, a proposta contemporânea abrange moradias com espaços pequenos, ambientes com integração de atividades, menores áreas construídas e melhoria dos modais de transporte coletivo na tentativa de minimizar o uso do veículo individual e qualificar os espaços públicos, para que a comunidade obtenha nestes uma qualidade de vida que a moradia não pode oferecer, como amplos espaços de convivência social e lazer.

Lamas (2010, p. 330) tece considerações sobre as construções do pós-guerra: “construir para o maior número a menores custos obriga a reduzir ao mínimo a superfície do alojamento, proporcionando a repartição do investimento público pelo maior número de habitantes”. É o fato de que as classes menos favorecidas não podem pagar uma casa sem a intervenção do Estado que obriga a pensar o

alojamento como um problema de espaços mínimos; qualquer acréscimo na área construída pode ser considerado “supérfluo” e representar de forma equivocada uma injustiça social, já que a construção de espaços maiores poderia reduzir o número de unidades construídas.

Lamas (2010) justifica assim as construções da época, tamanha era a demanda das cidades por reconstruções. Segundo o autor, “a cidade histórica ou antiga na forma, na poética dos espaços, na complexidade e na promiscuidade dos usos, não tem lugar na Carta de Atenas” (LAMAS, 2010, p. 347). Para esse e outros estudiosos da arquitetura e do urbanismo, “a beleza e a alta qualidade estética e ambiental da arquitetura moderna igualariam e superariam os conjuntos históricos degradados ou insalubres” (p. 347).

No entanto, deve-se dar destaque a exemplos singulares de uma boa arquitetura. Maricato (2009) e outros arquitetos explicam a qualidade da produção do período modernista, como a exemplar obra de 1947 de Afonso Eduardo Reidy no Conjunto Pedregulho, no Rio de Janeiro, que se tornou símbolo da arquitetura moderna para a habitação popular.

A primeira reação contrária à arquitetura moderna começa na década de 1960, com destaque para a crítica de Jacobs (2000, p.22), para quem a cidade tradicional antiga foi o termo de referência e exemplo de qualidade espacial e de potencial de vida em detrimento da cidade modernista. A autora realça em sua pesquisa que “Le Corbusier planejava não um ambiente físico, planejava uma utopia social”.

A arquitetura moderna, nas palavras de Arantes (1998, p.29) “foi pensada como principal aliada na solução dos grandes antagonismos da sociedade capitalista, a que seria capaz de organizar através de uma “reordenação do espaço” dos centros urbanos e a criação de um grande número de bairros periféricos para o abrigo da população de baixa renda

O início da década de 1970 foi marcado pela desaceleração do crescimento econômico, pelas crises energéticas do petróleo e por problemas conjunturais que sucederam à Segunda Guerra Mundial. Em paralelo ocorreu a diminuição do crescimento demográfico, uma vez que as cidades sofreram o impacto da estagnação econômica, e a falta de expansão urbana estimulou o urbanismo a interessar-se pela parte interna das cidades, pelo complemento de porções inacabadas e pela melhor qualidade dos espaços públicos. As mudanças econômicas empobreceram os municípios e levaram ao questionamento dos gastos com a manutenção dos vastos

espaços livres e subutilizados, espaços esses outrora tão estimados pelo modernismo.

Estrutura-se a partir dessas questões a cidade contemporânea, que surge como resposta e crítica aos problemas que emergem nas cidades, aos espaços desabitados, sem qualidade, desertos.

## **1.2 A cidade contemporânea**

Secchi (2012, p. 108) relata que “a cidade e o território não foram apenas lugar passivo da crise e da reconversão produtiva das sétima e oitava décadas do século XX, como não o serão nas décadas futuras”. Segundo ele, “a rede de metrô, os parques e os espaços públicos estavam despedaçados”, e “as receitas das administrações não conseguiam mais cobrir custos de produção dos serviços, pressionados pela crescente demanda por parte de uma população ainda em crescimento” (p. 108). Tais problemas são evidentes nas metrópoles e nas cidades de médio porte, a exemplo de Goiânia.

A cidade contemporânea apresenta também crises financeiras, produzidas pela forma de ocupação do solo urbano. Campos Filho (1999) confirma o excessivo processo de verticalização nas áreas centrais, bem como o intenso processo de horizontalização das cidades, em especial nas periferias. O autor diz ser comum encontrar cidades cada vez mais “ricas” para governos cada vez mais “pobres”, e destaca o crescente processo de fazer e refazer as áreas centrais, pois sempre há necessidade de adequar ou redimensionar as infraestruturas com o objetivo de atender às novas demandas e densidades implantadas nos locais mais nobres das cidades. Os centros restaurados acabaram se convertendo em cenários para uma vida urbana impossível de ressuscitar, onde a pluralidade não passa de décor cultural, assim diz Arantes (1998).

A urbe apresenta-se fragmentada, promovendo a criação de novos centros urbanos que, aos poucos, vão substituindo o centro antigo e desconfigurando todo o traçado inicial. Nas palavras de Villaça (2012) os novos centros vão surgindo em outras áreas, principalmente em direção a nova localização da elite.

A periferia continua crescendo na busca constante de moradia e trabalho, de trabalho e moradia, em especial para abrigar a população de baixa renda. Nos dizeres de Moraes (2006) o Estado planeja e constrói, estrategicamente, o habitat da

população de baixa renda em lugares longínquos, fora da franja urbanizada expandindo de forma drástica a periferia urbana.

Koolhaas (2008, p. 359) destaca que as periferias urbanas são uma “homenagem à modernidade”, ou seja, uma ligação com a cidade do passado que também era desprovida de qualidade urbana, mas “talvez um dia haverá de reconhecer ao mesmo tempo vantagens e desvantagens”. Isso nos leva a pensar que as cidades contemporâneas ainda crescem à luz da modernidade do passado.

Koolhaas (2008) reconhece que houve imensa produção de imagens para pedaços de cidades que, densas ou não, têm um poder de atração inegável. No entanto, o problema desses lugares foi o de ter sido concebidos em uma espécie de utopia “não consciente”, o que deve ser resolvido e/ou repensado na estruturação das cidades. Podem ser citados vários bairros e regiões de Goiânia com essas características, tais como os bairros Negrão de Lima, Bueno, Alto da Glória e tantos outros ainda incipientes.

### **1.3 O processo de verticalização**

Há registros de edifícios de quatro pavimentos na Grécia Antiga e, de forma mais recente, na cidade de Shibam, no Iêmen. Fundada no século XVI, foi a primeira cidade do mundo a construir edifícios de trinta a quarenta metros de altura, porém de difícil acesso e manutenção.

Foi somente após a Revolução Industrial, no século XIX, e graças à máquina a vapor que se tornou viável a construção de elevadores fixos para transportar materiais e pessoas. O primeiro sistema de segurança que impedia a queda do elevador em caso de rompimento das cordas foi criado em 1852, baseado em trilhos serrilhados que prendiam a plataforma caso ela perdesse sustentação. Tal sistema permitiu o transporte de pessoas e a evidente verticalização das cidades. O que se pode chamar de cidade vertical envolve a noção de edifício alto, a sobreposição de pavimentos. A verticalização define-se também pela multiplicação efetiva do solo urbano possibilitada pelo uso do elevador.

O processo de verticalização no Brasil – isto é, a construção de edifícios de habitação coletiva em andares – ocorreu, a princípio, nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os primeiros arranha-céus surgiram em São Paulo na década de 1920, quando iniciou-se um intenso processo de modificação urbana que se estende até os



dias de hoje, ou seja, um crescimento populacional em ascensão. A capital paulista é considerada a cidade mais verticalizada da América Latina, mas, surpreendentemente, não é a mais densa (SOMEKH, 2014). Em 1920 foi promulgada a Lei nº 2.332 na cidade, que regulamentava a altura dos edifícios e o uso do elevador, elemento central no processo de verticalização (SOMEKH, 2014).

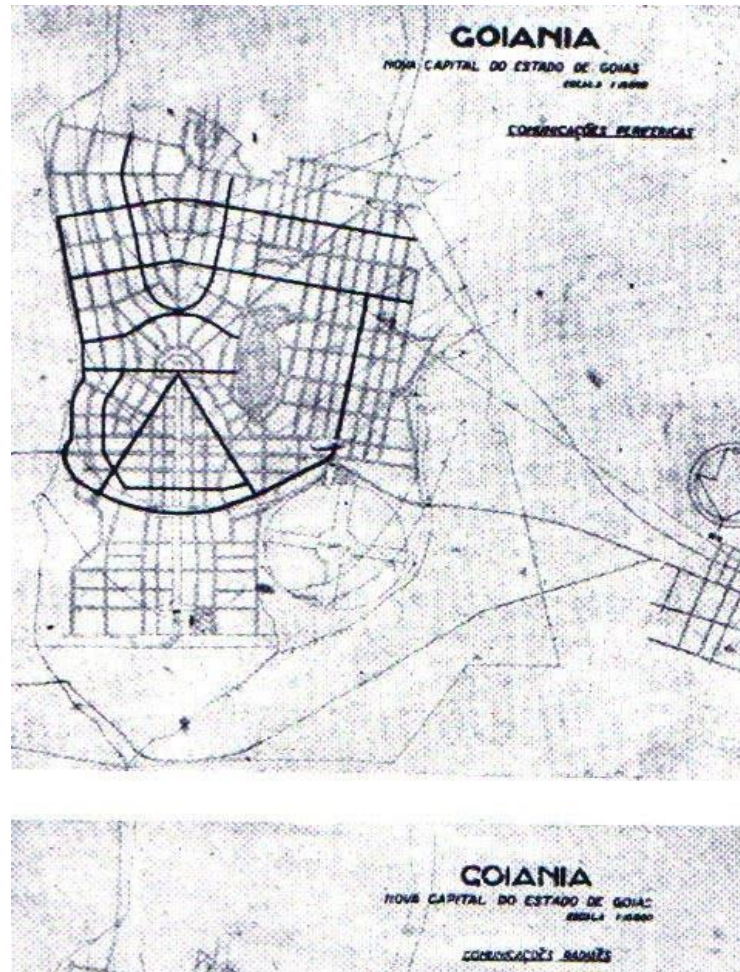
Os primeiros edifícios altos e com elevadores começam a ser vistos em Goiânia no final de 1950, localizados na região central da cidade. Mas foi a partir das décadas de 1960 e 1970 que a verticalização assumiu dimensões maiores na capital goiana.

#### **1.4 A cidade de Goiânia do modernismo ao contemporâneo**

Goiânia nasceu planejada desde a escolha do local, a elaboração do projeto original do arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima e as modificações feitas pelo engenheiro urbanista Armando de Godoy.

O plano original da cidade foi delegado, a partir do Decreto nº 3.547, de 6 de julho de 1933, a Corrêa Lima, recém-egresso do Instituto de Urbanismo da Universidade de Paris, onde havia assimilado os ensinamentos de Agache, Prost e Greber, entre outros da escola do modernismo. A Figura 1 mostra os eixos viários centrais da capital, segundo o projeto de Corrêa Lima (observe-se o detalhe com o norte para baixo, conforme a concepção do arquiteto).

Figura 1 - Esboço do plano urbano de Atílio Corrêa Lima para Goiânia



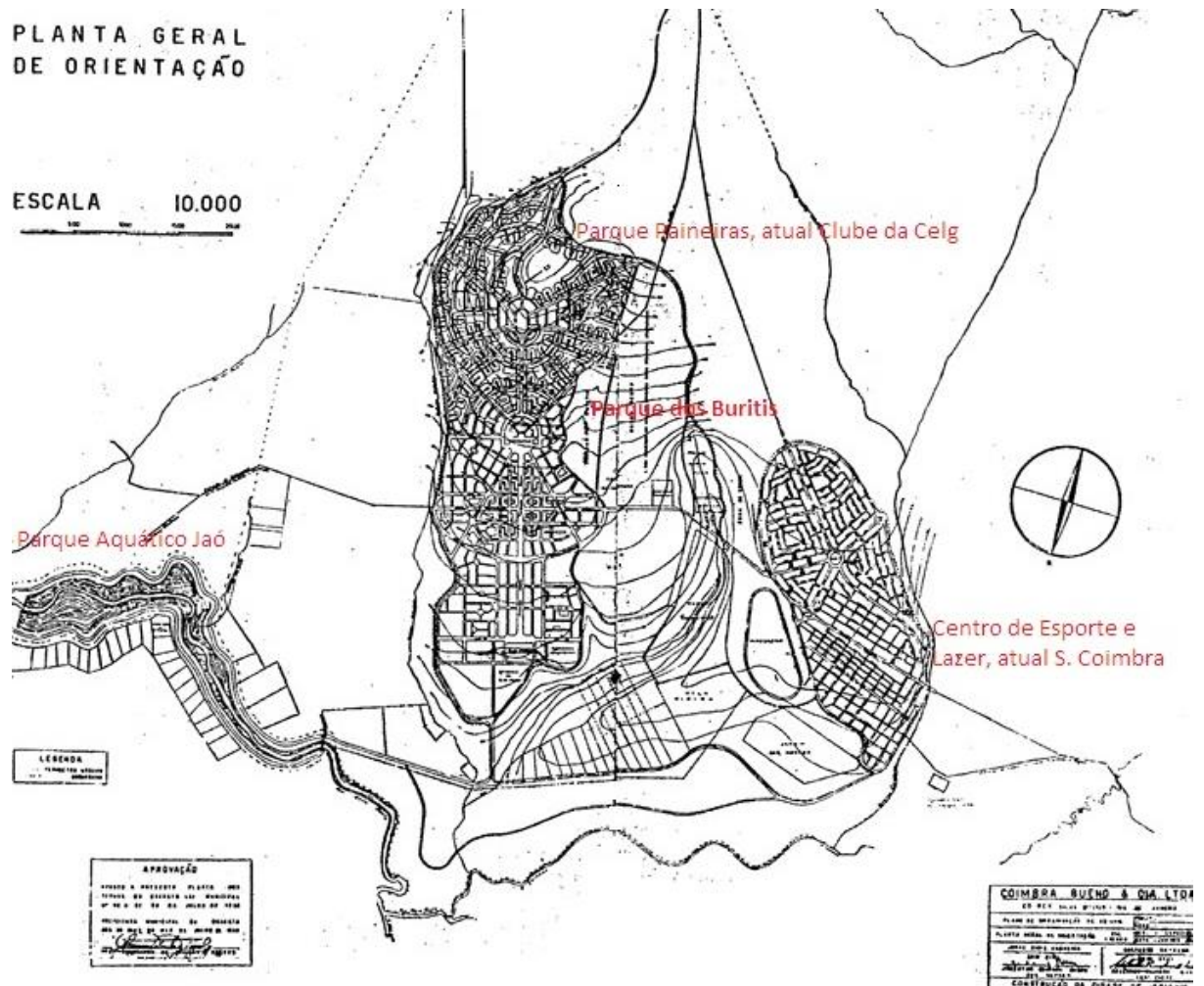
Fonte: GOIÂNIA, 1992, p. 20.

O anteprojeto do plano piloto proposto por Corrêa Lima delimitou algumas zonas: centro administrativo, zona bancária, zona comercial, zona industrial, aeroporto, zona residencial urbana, zona residencial suburbana e áreas verdes. Segundo Manso (2001, p. 114): "Atento a questões como lazer, legislação e códigos de controle do crescimento e uso, o plano de Atílio foi concebido no mais perfeito zoneamento, segundo os princípios do urbanismo moderno". Embora esboçasse um zoneamento, Corrêa Lima não pretendia uma ingerência clara sobre a iniciativa individual, pois isso seria "cercear demasiado a liberdade do proprietário, tendo em vista que não se pode exigir demasiado de uma população em formação, e onde o nível médio de riqueza ainda é muito baixo" (LIMA apud MANSO, 2001, p. 116).

Até a década de 1950, Goiânia cresceu norteadada pelo Plano de Urbanização de 1938, reformulado e proposto por Armando de Godoy – na Figura 2, observa-se a ampliação da malha urbana da capital –, com exceção de algumas ocupações irregulares às margens do Córrego Botafogo, nos bairros Vila Nova, Nova Vila, Pedro Ludovico e Universitário. Isso se deu em função do rígido controle exercido pelo Estado sobre o uso do solo. No relatório sobre a conveniência da mudança da capital, de 24 de abril de 1933, Godoy (apud GOIÂNIA, 1992, p. 7) prevê: “À medida que a cidade for crescendo, haverá uma valorização crescente dos terrenos, razão pela qual o Estado, para frear a estocagem especulativa de lotes, deve assumir o controle da expansão da cidade”. Essas diretrizes estavam contidas no primeiro Plano Diretor de Urbanização de Goiânia, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 90-A, de 30 de julho de 1938.

Em 1947, foi instituído o Código de Edificações de Goiânia, que contemplava todas as diretrizes de parcelamento e uso do solo e estabelecia severas exigências de infraestrutura. Através do Decreto nº 16, de 20 de junho de 1950, por pressão dos proprietários de terras, passaram a ser exigidas apenas locação e abertura de vias para novos parcelamentos, os quais eram mínimos e extremamente prejudiciais para os cidadãos e o espaço urbano da cidade. Esse momento coincidiu com a posse do novo interventor no governo estadual, o engenheiro Jerônimo Coimbra Bueno, proprietário da construtora da capital e detentor de terras no município. Esse cargo fora, até então, ocupado por Pedro Ludovico Teixeira, o idealizador da nova capital. Assim, iniciou-se uma fase de exacerbada especulação imobiliária através do parcelamento do solo, apoiada pela cumplicidade do novo governo.

Figura 2 - Plano de Armando de Godoy de 1938, que altera o plano de Atílio Corrêa Lima



Fonte: Disponível em: <<http://osmarpires.blogspot.com/2012/10/estupro-de-vulneravel.html>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

Dos cinco mil lotes aprovados na década de 1930 e 4.500 na década de 1940, houve um salto na década seguinte, com a aprovação de 115.955 lotes. Segundo o censo de 1960,<sup>1</sup> a população goianiense era de 153.505 habitantes, refletindo quase um habitante por lote, o que indica expressivos vazios urbanos se se relacionar o número de lotes produzidos com o número de habitantes até a década de 1960.

Pressionado pelas precárias condições de infraestrutura e de serviços urbanos, o governador Mauro Borges – filho de Pedro Ludovico – contratou, em 1959, o arquiteto e urbanista Luís Saia para fazer frente à urgente necessidade de retomar um planejamento efetivo. O arquiteto instalou-se em Goiânia com numerosa equipe técnica.

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6>>. Acesso em: 4 jun. 2018.



O Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) compartimenta a cidade em seis partes e estabelece zoneamentos e usos do solo particulares para cada zona:

O plano tinha como lema o desenvolvimento e o progresso, com Goiânia assumindo o papel de macrocentro regional, principalmente considerando Brasília com uma vida propriamente administrativa. A ousadia das propostas foi outra característica, sendo um plano avançado para a época. (GOIÂNIA, 1992, p. 13).

O PDIG foi concluído em 1962 e a discussão foi suspensa diante da convulsão política que desaguou no golpe militar de 1964.

No final da década de 1960, foi contratado o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, que diagnosticou a dominância dos aspectos especulativos, o crescimento vertiginoso e a carência de habitação. De acordo com Wilhelm (apud GOIÂNIA, 1992, p. 16), “planejar Goiânia significa fundamentalmente utilizar conjuntos habitacionais como força indutora do adensamento e expansão urbana”. A Figura 3 mostra o Plano Diretor proposto em 1968, com destaque para a Avenida Anhanguera e a BR-153.

Figura 3 - Zoneamento de Jorge Wilhelm para o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (1968-1969)



Legenda: Avenida Anhanguera (vermelho) e BR-153 (amarelo).  
Fonte: MUDBG, 2017.

Após o plano de Wilhelm, foi instituída a Lei nº 4.526/1972, que precedeu em sete anos a lei federal de parcelamentos, ou Lei nº 6.766/1979. Nessa lei exigia-se toda a infraestrutura em lotes de 360 metros quadrados. Foram aprovados em vinte anos apenas dois parcelamentos, e a maior parte do crescimento ocorreu sob a forma de conjuntos habitacionais, ocupações de loteamentos preexistentes e loteamentos clandestinos.

Em 1975, por força de um importante projeto de transporte coletivo urbano financiado pela Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), foram propostas modificações no zoneamento. Essa revisão contou com a consultoria da equipe técnica do arquiteto e urbanista Jaime Lerner (Lei nº 5.019, de 8 de outubro de 1975). Como proposta, pretendeu-se incrementar a densidade através da verticalização ao longo do eixo de transporte que ligava as regiões Leste e Oeste, isto é, o eixo Anhanguera, mas a proposta jamais foi implementada em sua plenitude. Observe-se um esboço do plano na Figura 4.

Figura 4 - Zoneamento aprovado na Lei nº 5.019, de 8 de outubro de 1975

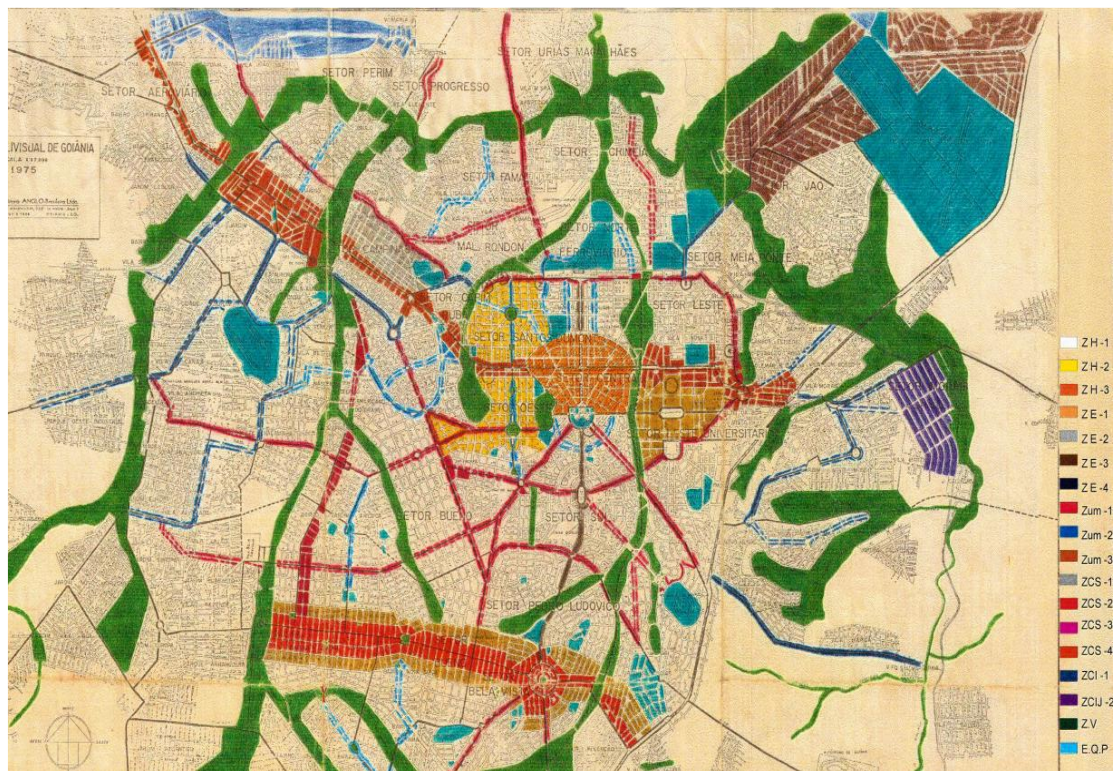


Fonte: BELLORIO, 2013, p. 85.



Em 1979, com base em diretrizes lançadas pelas equipes do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás (Indur) e do Instituto de Planejamento Municipal (Iplan), foram realizados novos estudos para a Lei de Zoneamento de Goiânia pelo arquiteto e urbanista Lubomir Ficinski Dunin (Lei nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980). A proposta manteve o sistema viário, com algumas modificações que ocorreram durante a implantação do plano. Foram destinados usos mais intensos e uma diversidade de funções para as vias do sistema viário básico, justificando a criação de subzonas de adensamento ao longo das vias. Contudo, de forma geral, formalizaram-se propostas de densidades mais baixas que as anteriores, já estabelecidas, através de coeficientes de aproveitamento mais restritos (Figura 5).

Figura 5 - Zoneamento de Goiânia segundo a Lei nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980



Fonte: MUBDG, 2017.

Em 1992, entrou em vigor o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG-2000), que previu o ordenamento da capital até o ano 2000 e incorporou importantes avanços preconizados pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e, mais tarde, pelo EC.

Em 1993, com base no diagnóstico do pequeno número de parcelamentos aprovados e da dispersão dos loteamentos clandestinos pela cidade, instituiu-se a Lei nº 7.222, de 20 de setembro. Visando flexibilizar o processo de parcelamento do solo, adotaram-se lotes menores (trezentos metros quadrados) e infraestrutura mínima. Goiânia passou, então, pelo maior *boom* de parcelamentos desde a era dos irmãos Coimbra Bueno.

Em 1994, entrou em vigor a Lei nº 031, de 29 de dezembro (GOIÂNIA, 1994), que regulamentou o Plano Diretor de 1992; este, além de distribuir parâmetros e coeficientes, atua como uma lei programática. Nele foram inseridos instrumentos então inovadores, como o imposto progressivo, o solo criado, a transferência do direito de construir (TDC), o coeficiente único e as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), como mostra a Figura 6.

A Lei de Zoneamento de 1994 regulamentou o PDIG-2000 e tratou das densidades na capital, fato bastante importante que revela controle por parte do município. Foram estabelecidas zonas de uso misto e habitacionais de baixa densidade (250 hab./ha), zonas de média densidade (430 hab./ha) e zonas de alta densidade (690 hab./ha). Foram também definidos os bairros que comporiam essas zonas, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Tipos de zona por densidade e bairros integrantes

<b>Zonas de predominância residencial de baixa densidade (250 hab./há)</b>	<b>Zonas de predominância residencial de média densidade (430 hab./ha)</b>	<b>Zonas de predominância residencial de alta densidade (690 hab./ha)</b>
Vila Sol Nascente, Setor Jaó, Setor Marista, Chácaras São Joaquim, Vila Finsocial, Vila Mutirão, Jardim Califórnia e adjacências, Chácaras Retiro, Conjunto Itatiaia e adjacências, Jardim São Judas Tadeu, Jardim Pompeia, Vila Maria Rosa, Jardim Guanabara II, III e adjacências, Bairro Feliz e adjacências, parte dos bairros Bueno, Pedro Ludovico, Oeste, Serrinha, Jardim América, Atlântico, Planalto Goiás, Guanabara, Vila Rezende, Goiânia II e Santa Genoveva.	Setor Pedro Ludovico, Bela Vista, Bueno e Nova Suíça.	Setor Façalville, Jardim Atlântico, Vila Rosa, Parque Amazônia e Serrinha



<b>Zonas mistas de baixa densidade: seguem parâmetros para baixa densidade</b>	<b>Zonas mistas de média densidade: seguem parâmetros para média densidade</b>	<b>Zonas mistas de alta densidade: seguem parâmetros para alta densidade</b>
Compreendem a maior porção da área urbanizada de Goiânia, ou seja, os setores não integrantes de outras áreas.	Vila Jaraguá, Crimeia Leste, Vila Froes, Vila Megale, Vila Monticelli e Mansões Pereira; Vila Negrão de Lima,* Vila Viana e Setor Meia Ponte; Vila Coronel Cosme, Zona Ind. Pedro Abraão, Vila São Pedro; Parte dos bairros Campos Elísios, Vila Colemar Natal e Silva, Vila Nova, Jardim América, Universitário, Sudoeste Macambira, Cidade Jardim e Goiânia II.	Setor Aeroporto e parte dos setores Oeste, Funcionários e Bueno.

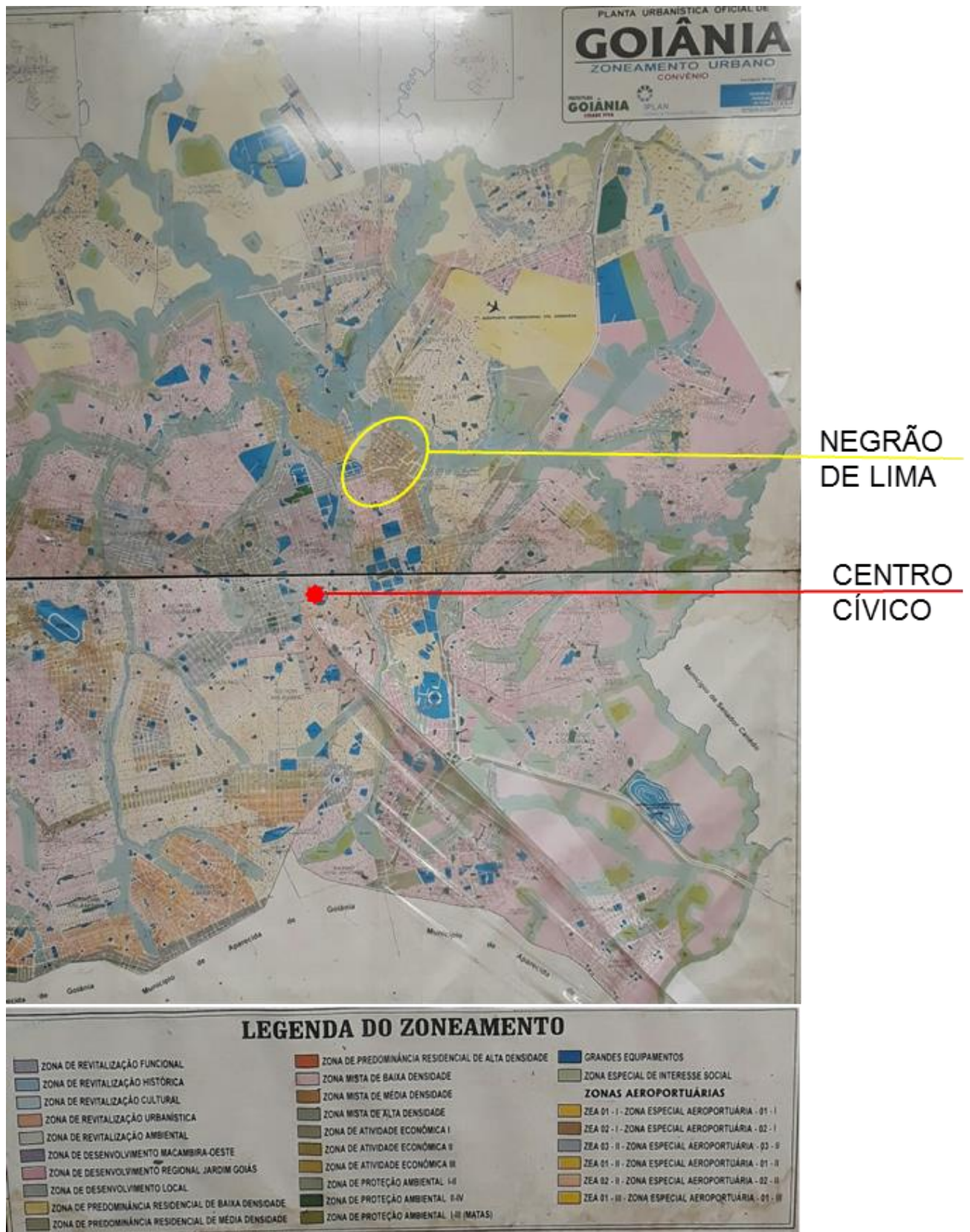
\* Bairro a ser estudado.

Fonte: GOIÂNIA, 1992.

Nota: Elaborado pela autora, 2018.

No PDIG-2000, a indicação de parâmetros de densidade promoveu a verticalização nos bairros estabelecidos como de média densidade. Todavia, não chegou a atingir os bairros classificados como de alta densidade, pois estes ainda estavam às margens das áreas mais consolidadas da capital, isto é, em uma malha urbana mais periférica, a exemplo do Parque Amazônia. De qualquer forma, as densidades foram exemplarmente definidas no Plano (Figura 6), com destaque para o Setor Negrão de Lima, na zona mista de média densidade, e para o Centro Cívico.

Figura 6 - Detalhe parcial do zoneamento de 1994 para Goiânia



Legenda: baixa densidade (rosa); ocre-laranja (média densidade); cinza (alta densidade).

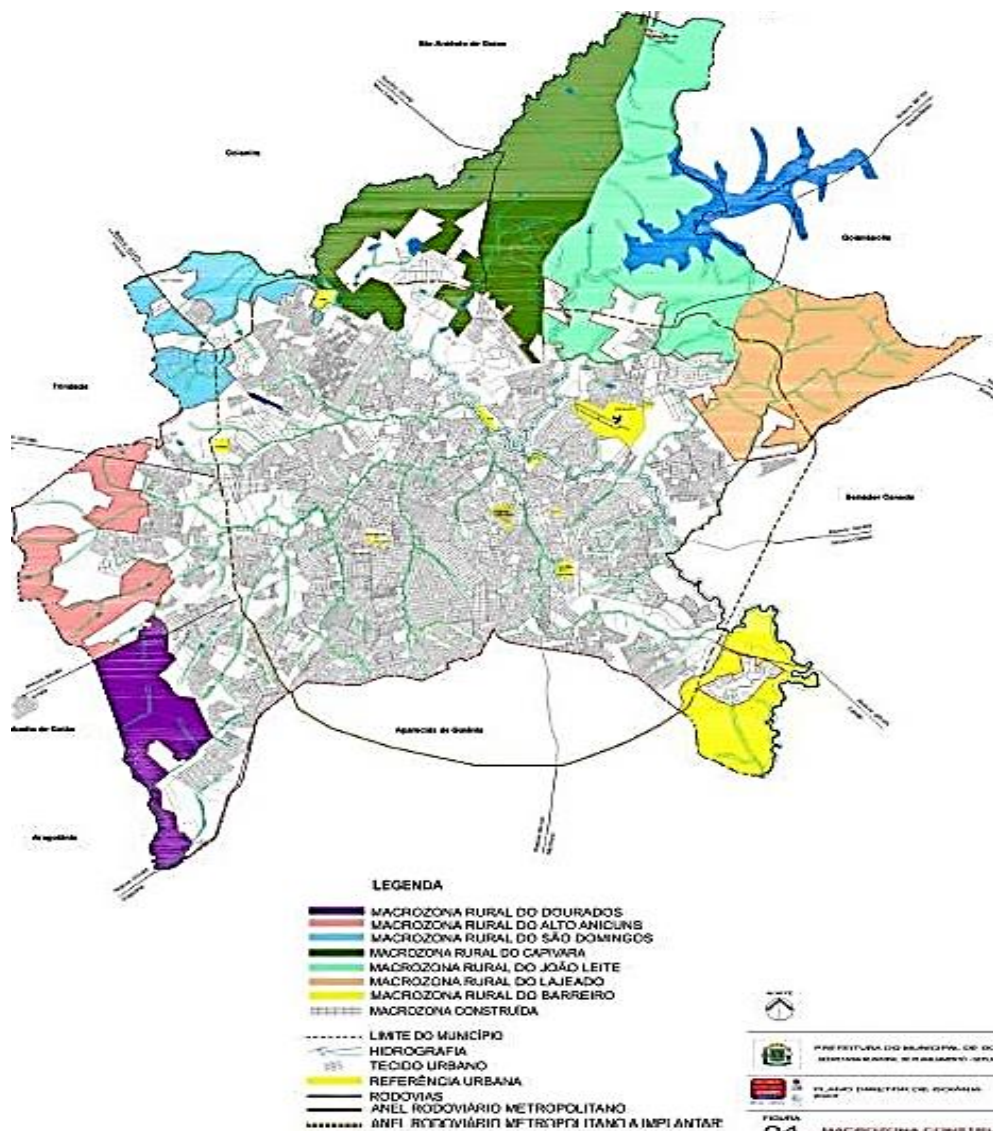
Fonte: GOIÂNIA, 1992.

Foto: A autora, 2018.

Para Ribeiro (2004, p. 113), o PDIG-2000 constitui um estudo muito bem detalhado da situação encontrada: “Pode-se afirmar que o plano fez uma retratação com fidelidade da cidade, o que propiciou elencar diretrizes fundamentadas e coerentes que o sustentaram, para, na sequência, estruturá-lo [...] na problemática urbana e determinariam o caminho a tomar”.

Atualmente está em vigor o Plano Diretor de Goiânia (PDG), regulamentado pela Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007 (GOIÂNIA, 2007). Com zoneamentos menos rígidos, o PDG oferece a possibilidade de se desempenhar diversas atividades na cidade, não apenas em parcelas restritas de território. Foi elaborado por técnicos da Seplanh (Figura 7), tendo como consultor o arquiteto e urbanista Luiz Fernando Cruvinel Teixeira.

Figura 7 - Mapa do Plano Diretor de Goiânia de 2007



Fonte: GOIÂNIA, 2007.

Foram estabelecidos eixos estratégicos de atuação: sustentabilidade socioambiental, ordenamento territorial, mobilidade, acessibilidade e transporte, eixo sociocultural, desenvolvimento econômico e gestão urbana. Com base no PDG de 2007, a partir desses eixos foi desenvolvido um modelo espacial que correspondeu à visão de futuro desejada pela comunidade.

As áreas urbanizadas foram divididas em áreas de adensamento básico, adensáveis e adensáveis em desaceleração, assim promovendo a possibilidade de verticalização nas áreas adensáveis e adensáveis em desaceleração. Como mostra a Figura 7, para a macrozona construída houve reformulações quanto à estrutura urbana, através de incentivos ao adensamento diversificado do tecido urbano e à ocupação dos vazios com habitações ou atividades econômicas. A intenção seria a promoção de um desenvolvimento equilibrado e diversificado de alguns locais; a integração com a natureza; a reversão da tendência de uma cidade espraiada, com uma urbanização precária do tecido periférico; a instalação de corredores viários associados ao transporte e ao uso do solo. Os corredores seriam também destinados à habitação de alta densidade, lindeira a eles.

É lamentável, de modo geral, que não esteja sendo percebida na cidade a reversão do espraiamento pretendido pelo PDG. Também não houve a implantação de habitação de alta densidade próximo aos corredores, a implementação e melhoria da mobilidade ou o resgate da integração social entre centro e periferia.

O momento atual é de revisão do PDG, que está em processo de audiências públicas e novas sugestões. A minuta do PDG 2018 traz indicativos de adensamento e verticalizações em Goiânia em bairros como o Central e o Jardim América, propostas essas já criticadas considerando-se o patrimônio histórico edificado na região central. O texto não explicita parâmetros de densidade, porém continuam mantidos elementos como a OODC e a TDC. Existe, por fim, uma expectativa de conclusão desse processo de revisão para o final de 2018.



## 2 ELEMENTOS URBANÍSTICOS

É possível intervir no espaço urbano promovendo infraestrutura e regulando o uso e a ocupação do solo através de instrumentos urbanísticos, que nada mais são que elementos utilizados para designar um conjunto de ações.

O termo “elementos urbanísticos” será utilizado aqui para abarcar um conjunto de normas, ações e/ou definições passíveis de intervenção nas questões urbanas, como formas de regular, controlar, direcionar ou inibir a ocupação do solo. São mecanismos competentes na capacitação e condução da relação retórica entre o poder público e o mercado na produção e construção do espaço da cidade.

Ferreira (2005) tece um comentário relevante sobre o uso e a gestão desses instrumentos na cidade:

É muito possível que, embora não abale a estrutura do sistema, o uso desses instrumentos, quando aplicados e testados por administrações verdadeiramente comprometidas com os anseios populares, possa consolidar um novo paradigma de gestão do Estado sobre a cidade, que podem ser, no âmbito urbano, um começo no longo caminho da transformação da nossa sociedade.

A abordagem faz-se necessária para a compreensão de como ocorre a ocupação do solo urbano nas cidades e, assim, para a busca por posterior orientação para a análise do Setor Negrão de Lima.

### 2.1 Densidade

O estudo da densidade urbana sempre foi um desafio a ser enfrentado por estudiosos da cidade, pois é reconhecido que as metrópoles, bem como as cidades de médio porte, estão cada dia mais em conflito, com congestionamentos e ausência de equipamentos públicos em geral. A densidade está diretamente relacionada a esses fatores.

A densidade urbana é um assunto bastante discutido por urbanistas e planejadores como Claudio Acioly, Jan Gehl e Vicente Del Rio, dentre vários outros. Ela influencia a vitalidade dos espaços urbanos, o movimento de pedestres e veículos, a diversidade de usos, os custos de infraestrutura urbana e a viabilidade do transporte coletivo. Ela especifica a quantidade de pessoas residentes em determinado local,

representando a qualidade daquilo que é denso, compacto. Equivale, pois, ao número de habitantes por unidade de terra.

A fixação de densidades capazes de satisfazer as expectativas do projetista e as necessidades socioculturais de uma sociedade exige muita atenção e engenho, poder criativo por parte de urbanistas e arquitetos, e o conhecimento de sociólogos, demógrafos e economistas, enfim, de toda a equipe envolvida na elaboração do projeto urbanístico.

### *2.1.1 Nomenclaturas de densidades*

A seguinte classificação é baseada em conceitos de Acioly e Davidson (1998) e Berghauser Pont e Haupt (2010):

**Densidade demográfica ou populacional:** é o número total de pessoas residindo em determinada área. Em áreas urbanas, é geralmente uma medida expressa em habitantes por hectare (1 ha = 10.000 m<sup>2</sup>), enquanto em áreas mais amplas utiliza-se a medida em habitantes por quilômetro quadrado (hab./km<sup>2</sup>).

**Densidade edificada ou construída:** expressa o total de metros quadrados de edificação em um hectare, ou a porção total de construção existente na poligonal do assentamento ou bairro, podendo ser medida em metro por hectare (m<sup>2</sup>/ha). Engloba toda a área do assentamento, ou área bruta.

**Densidade habitacional ou residencial:** expressa o número total de unidades habitacionais construídas em determinada zona urbana dividido pela área em hectare. Sua medida é expressa em unidades habitacionais por hectare (unidades hab./ha ou habitações /ha).

**Densidade bruta:** expressa o número total de pessoas que residem em determinada zona urbana dividido pela área total em hectares, incluindo-se escolas, espaços públicos, logradouros, áreas verdes e outros serviços públicos. Mede o número de unidades habitacionais dividido pela área total da gleba. Toda área incluída na poligonal de um assentamento deve ser considerada para efeito de determinação da densidade bruta.

**Densidade líquida:** expressa o número total de pessoas que residem em determinada zona urbana dividido pela área estritamente utilizada para fins

residenciais. Refere-se apenas ao número total de habitações dividido pela área destinada exclusivamente ao uso habitacional (hab./ha).

As densidades descritas são adotadas pelos municípios em referência às densidades brutas, computando toda a área do território dividida pelo número de habitações; referem-se também a habitantes por hectare (hab./ha).

Será abordado neste trabalho o crescimento do espaço interno das cidades, isto é, endógeno. Essa forma de crescimento pode ser definida como a concentração de pessoas sem expansão territorial, em adensamento interno ao perímetro urbano, de dentro para fora; ou por meio da ocupação de áreas vazias e lotes ociosos e desocupados e/ou da verticalização do interior, o que constitui um adensamento em altura das edificações.

Villaça (2001) aponta que o espaço intraurbano refere-se ao espaço interno, sendo o estudo das intensas relações de interdependência ocorrido no âmbito da cidade. Trata-se até mesmo da realidade social entre as classes que exploram e as que são exploradas. Para ele, esse estudo é sem dúvida necessário para explicar as questões e as formas urbanas – os bairros, as direções de crescimento, a forma da mancha urbana, a verticalização, as densidades, os vazios urbanos etc. –, sendo indispensável considerar as relações de determinado local, ou conjunto, com todos os demais pontos do espaço urbano.

Segundo Panerai (2014), existe também relação entre o modo de ocupação dos quarteirões e a densidade. Relata que, em tecidos urbanos mais recentes, em especial nos loteamentos de casas isoladas, o adensamento pode proporcionar a ocupação da área do jardim frontal, ou seja, do recuo frontal, induzindo a transformação de ruas residenciais em comerciais – fenômeno muito comum nas áreas periféricas e nas comunidades de baixa renda – e alterando a densidade de ocupação do bairro. No espaço urbano de Goiânia as áreas frontais dos lotes sempre foram destinadas a implantação de jardins, principalmente nas áreas de habitação.

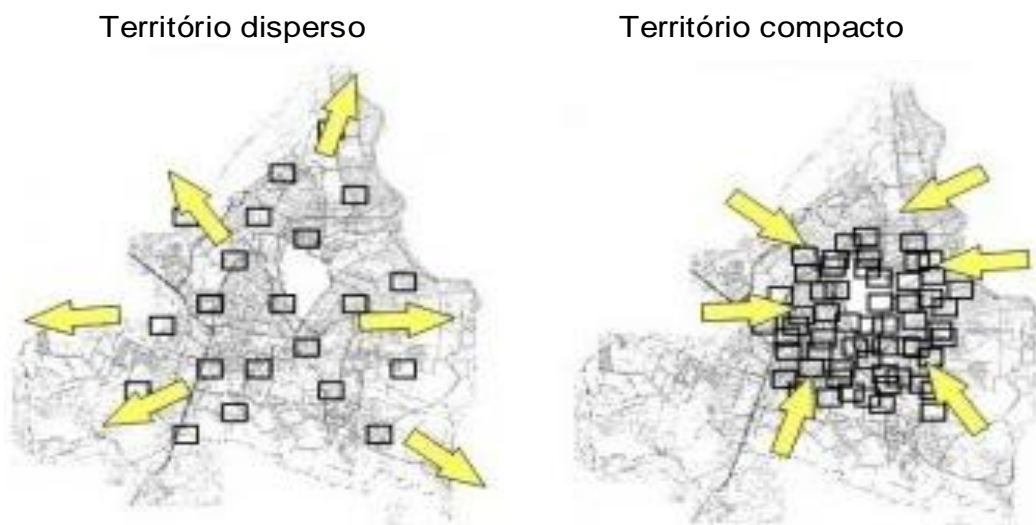
O adensamento populacional poderá ocorrer também pela substituição de habitações já existentes. As edificações dão lugar a novos edifícios verticais ou a novas edificações. Panerai (2014), ao evidenciar a ausência de limites fortes quanto à densidade, afirma que essa tendência favorece uma extensão horizontal muito prejudicial às cidades, pois, com densidades mais baixas e sem estruturação de um núcleo, elas se tornam muito espalhadas. O autor faz referência a Londres, que desde

o século XVII já não contava com muralhas e que se expandiu em proporções inéditas para a época, sofrendo consequências na ordenação do tecido urbano até a atualidade. A Grande Londres ocupa um território de cinquenta quilômetros de diâmetro, mas a área central pode ser atravessada a pé em menos de meia hora. O oposto aconteceu na cidade modernista de Brasília, cujo Plano Piloto abriga menos de um quinto dos habitantes da aglomeração da capital e representa uma porção menor da “área urbanizada, com quarteirões” (PANERAI, 2014, p. 171), ao mesmo tempo que é exaustivo atravessar seu núcleo central a pé..

Os processos de extensão territorial excessiva e de baixa densidade tornam-se exemplos da ausência ou ineficácia de planejamento urbano quanto ao crescimento disperso das cidades. Pode-se observar com nitidez um sentido meramente especulativo no parcelamento do solo que visa apenas ao lucro na comercialização das terras urbanas, desprovidas de equipamentos sociais e infraestrutura. Como exemplo pode-se citar Goiânia, cuja periferia cresce de forma espalhada, dispersa e muito horizontal, formando grandes espaços ociosos na área urbanizada – os vazios urbanos.

A Figura 8 mostra um território disperso que demanda custos e deslocamentos excessivos, em contraposição ao território compacto de cidades como Barcelona e Paris, onde os deslocamentos passam a ser menores em virtude da proximidade de serviços e da sua profusa utilização.

Figura 8 - Tecidos urbanos com território disperso e compacto



Fonte: SOBREIRA, 2003, p. 134.  
Nota: Realce da autora, 2018.



Há muito se discutem os gastos excessivos com a manutenção das cidades brasileiras, o processo de degradação e abandono pelo qual passam os centros urbanos e a segregação socioeconômica. Nota-se também que o modelo de expansão que privilegia o transporte individual, bem como as grandes locomoções para atividades de educação, trabalho e busca de emprego, geram novas centralidades e movem o mercado imobiliário. Por consequência, alteram os limites urbanos das cidades em processo de horizontalização excessiva, com território disperso, em um ciclo sem muito controle.

Segundo Acioly e Davidson (1998) e Berghauser Pont e Haupt (2010), a densidade urbana deve ser resultante de um processo a considerar diferentes fatores de forma dinâmica, como a infraestrutura urbana instalada, o tamanho dos lotes e das habitações, a tipologia habitacional, o planejamento de ocupação do solo, a morfologia urbana, a aceitação cultural e a adequação ambiental. Ela não deve ser fruto de cálculos de rentabilidade que privilegiem os lucros gerados pelo mercado imobiliário, como comumente ocorre nas cidades brasileiras, incluindo Goiânia.

A densidade urbana pode ser construída a partir de uma relação mais harmoniosa entre número de habitantes, moradias, superfícies construídas e pavimentadas e as funções da ocupação do solo. É bastante comum a associação entre densidade urbana e verticalização, na medida em que se refere de forma equivocada à verticalização árdua como alta densidade e ao processo de horizontalização e espraiamento como baixa densidade. Essa é uma verdade relativa, pois tudo depende de como esses processos irão se desenvolver, se em todo o bairro ou apenas em partes dele, como é o caso do Setor Negrão de Lima.

Por fim, é equivocada a ideia de que a densidade está associada ao progresso e ao desenvolvimento. É como se a alta densidade fosse correlacionada a um grande desenvolvimento econômico e a uma boa qualidade de vida, e a baixa densidade ao atraso econômico e à má qualidade de vida.

### *2.1.2 Tipos de densidade*

Observam-se locais onde a densidade pode influenciar a vitalidade dos espaços urbanos, o movimento de pedestres e veículos, as redes de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica etc. Autores como Acioly e Davidson (1998) e Gehl (2013) atribuem até mesmo maiores índices de criminalidade a locais com densidades

extremamente altas, em virtude de disputas frequentes por espaço, circulação e privacidade; tais disputas geram confrontos e a ação de criminosos à espera de vítimas para assaltar. Quanto à associação entre criminalidade, baixas densidades e zonas monofuncionais, ela se justifica pela ausência dos olhos da rua, segundo Gehl (2013), pois a presença de pessoas, o ir e vir, contribui para a vigilância e a sensação de segurança. Isso nos leva a compreender que a média densidade pode ser a melhor solução para as cidades.

É preciso conjuntamente discutir o significado de baixa, média e alta densidade, conceitos que estão relacionados a questões culturais, ao preço da terra urbana e à disponibilidade de terra. Portanto, a representação de alta densidade para uma capital como São Paulo, com altíssima taxa de urbanização e considerável valor de terreno, pode não ser a mesma para Goiânia, que possui menor valor do metro quadrado de terreno, bem como hábitos culturais e familiares muito ligados ao quintal, ao lote grande e à casa térrea.

Acioly e Davidson (1998) recomendam que o planejamento de áreas residenciais urbanas, principalmente as de alta densidade, deve ter especial atenção aos serviços urbanos complementares, ao comércio e às áreas de lazer. O planejador urbano deve buscar o equilíbrio entre espaços livres e construídos, bem como avaliar os diversos arranjos espaciais e verificar perdas e ganhos entre a utilização máxima da terra e redes de infraestrutura, visando produzir um meio ambiente urbano agradável, acolhedor e sustentável do ponto de vista ambiental.

Nesse sentido, buscou-se o princípio adotado em Goiânia, anteriormente definido pelo PDG de 1992, em que a densidade é definida a partir das relações financeiras (custo da terra urbana), das questões culturais, dos hábitos e costumes de uma mesma população.

Seguem os parâmetros de densidade habitacional para a capital goiana, estabelecidos pelo PDG de 1992 e regulamentados pela Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994 (GOIÂNIA, 1994, p. 8, grifo nosso):

Art. 13 - Zonas de Predominância Residencial são aquelas caracterizadas pela predominância do uso de habitação e são diferenciadas basicamente pela densidade demográfica prevista.

§1º Zona de Predominância Residencial de Baixa Densidade é aquela cuja densidade relativa prevista situa-se no patamar de 250 hab./ha.

§2º Zona de Predominância Residencial de Média Densidade é aquela cuja densidade relativa prevista situa-se no patamar de 430 hab./ha.

§3º Zona de Predominância Residencial de Alta Densidade é aquela cuja densidade relativa prevista situa-se no patamar de 690 hab./ha.

Cunha (2010, p. 86) comenta a respeito:

A determinação da densidade de ocupação do solo constitui um dos modos de avaliação das condições de habitabilidade que esse mesmo solo proporciona, isto é, do modo mais ou menos apto como corresponde à ânsia de conforto material e espiritual das populações que sobre ele vivem. Poder-se-ão apontar seguramente alguns defeitos a este processo de apreciação e certamente a alguns equívocos poderá conduzir se não for integrado por outros meios de apreensão da realidade total, que a visão do urbanista tem de abarcar.

Cunha (2010) reflete sobre a importância de considerar a habitabilidade no solo, não apenas a densidade. Para ele, a densidade deve ser aquela que traz conforto à população, sem a necessidade de ser categorizada como alta, média ou baixa.

A densidade é um referencial muito importante para a avaliação técnica e financeira da distribuição e do consumo da terra urbana, da infraestrutura e dos serviços públicos em uma área residencial. Em princípio, quanto maior a densidade, melhor será a utilização e maximização da infraestrutura e do solo urbano.

Autores como Acioly e Davidson (1998) e Gehl (2013) conceituam as densidades urbanas, sendo bastante pertinentes suas ponderações sobre o que vem a ser e como se comportam as densidades baixa e alta.

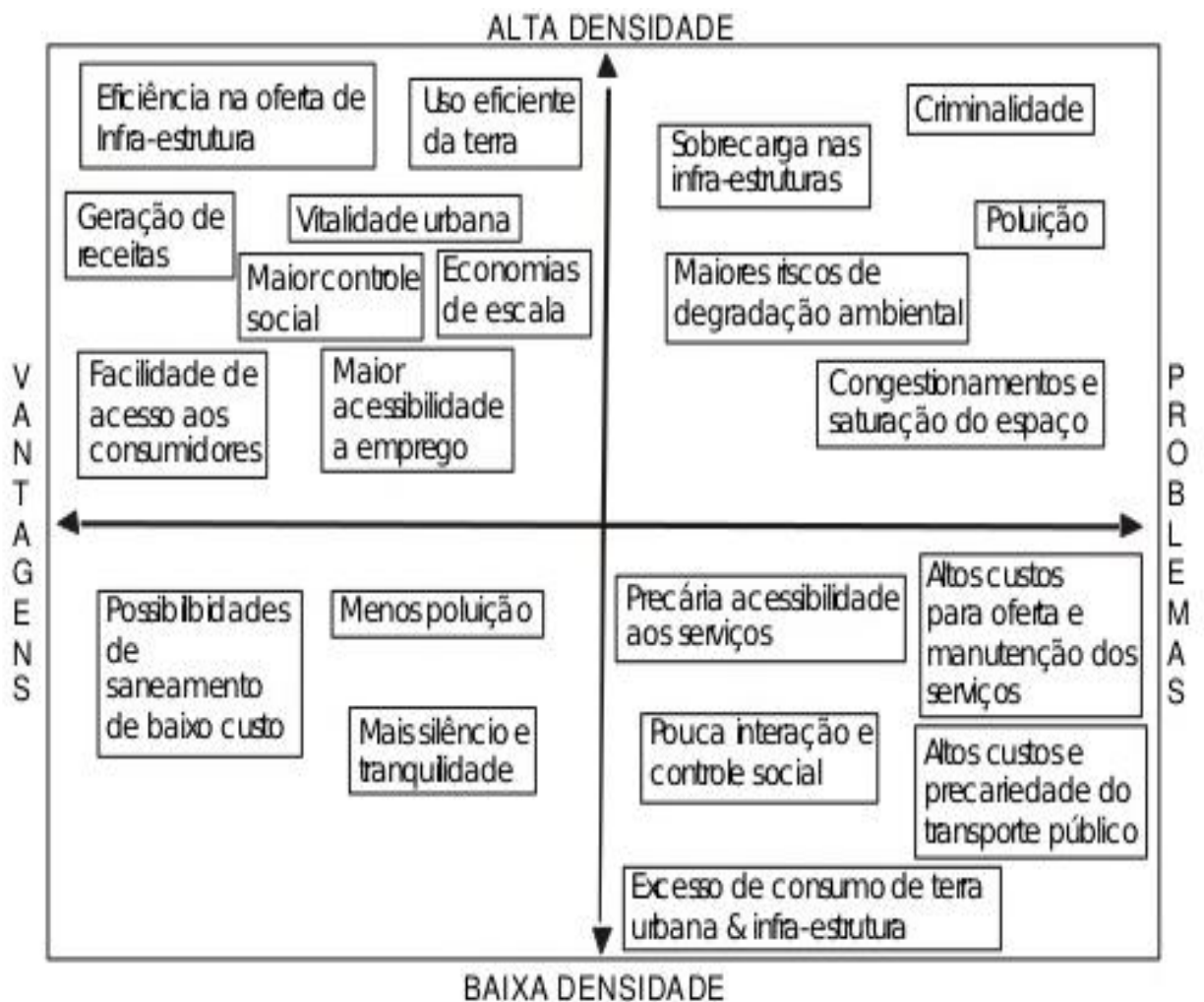
A baixa densidade permite saneamento de baixo custo, poluição reduzida, silêncio e tranquilidade, menos trânsito e certo ar bucólico. No entanto, poderá haver alguns problemas, com destaque para a precária acessibilidade aos serviços públicos de transporte, saúde e educação, pois o número de pessoas residentes pode não viabilizar o transporte coletivo urbano, a implantação de equipamentos como postos de saúde e creches. A convivência social poderá ser de pouca interatividade em virtude do número reduzido de pessoas; haverá excessivo consumo de terra urbana e, em consequência, pouco uso da infraestrutura disponível.

A alta densidade promove maior eficiência na oferta de infraestrutura, com custos menores *per capita*. Poderá haver maior contribuição para a vitalidade urbana, com a presença de pessoas, ou “os olhos da rua”, garantindo mais segurança; a oferta de empregos poderá ocorrer em maior número, pois, se há mais pessoas, certamente haverá mais comércio e prestação de serviços. Todavia, a alta densidade

representará sobrecarga na infraestrutura, em especial nos locais da cidade onde houver alteração do uso do solo; poderá haver incremento nos índices de criminalidade, poluição e degradação ambiental, assim como mais congestionamentos e saturação do espaço urbano.

A Figura 9 mostra as vantagens e desvantagens das densidades baixa e alta.

Figura 9 - Vantagens e desvantagens das densidades baixa e alta



Fonte: ACIOLY; DAVIDSON, 1998.

Observando-se as vantagens e desvantagens das densidades, pode-se confirmar a tendência de densidade ótima em torno da média densidade, uma vez que não haveria nem excessos nem escassez de serviços, infraestrutura, consumo de terra e interação social.

## 2.2 Taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito

Muitos fatores de uso e ocupação do solo urbano interferem na forma como acontece a ocupação nas cidades. Esses fatores têm relação direta com a densidade, pois podem incentivar ou inibir a construção de edificações no espaço urbano, além de permitir maior ou menor ocupação do terreno e projeção de áreas construídas. Para uma melhor compreensão desse fenômeno, serão descritos agora os conceitos de taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito.

A taxa de ocupação é a relação entre a projeção da edificação e a área do terreno. Ou seja, ela representa a porcentagem do terreno sobre o qual foi construída a edificação. Por isso, não está diretamente ligada ao número de pavimentos da edificação. Na realidade, representa a projeção da edificação no lote ou gleba. Se, em um terreno de 500 m<sup>2</sup>, a taxa de ocupação for igual a 50%, a projeção da edificação deverá ser de, no máximo, 250 m<sup>2</sup> (500 m<sup>2</sup> x 50%) (PANERAI, 2014).

O coeficiente de aproveitamento ou índice de aproveitamento é um mecanismo essencial no controle urbanístico, uma vez que indica a quantidade de construção possível em cada gleba ou terreno em função da área, resultando em um “potencial construtivo”. O coeficiente é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos. Portanto, estabelecido um coeficiente de aproveitamento igual a 1,5 em um lote de 500 m<sup>2</sup> (1,5 x 500 m<sup>2</sup>), pode-se construir uma área de 750 m<sup>2</sup> (MASCARÓ, 2003).

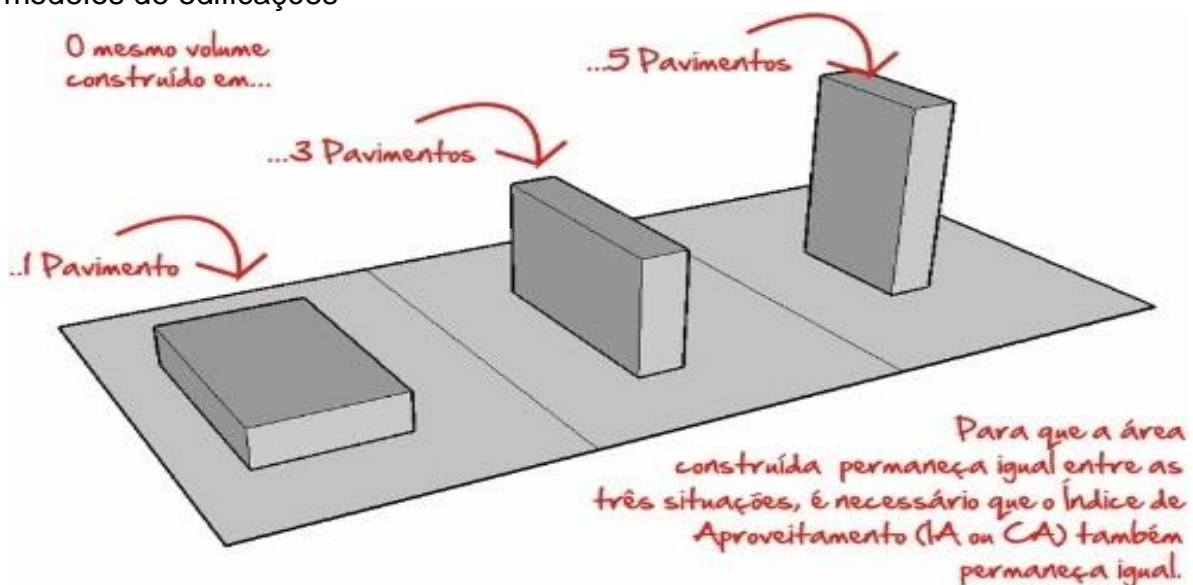
O gabarito ou gabarito de altura é a dimensão vertical máxima alcançada por um edifício medido do nível do terreno até o ponto mais alto, podendo ser expresso em metros ou número de pavimentos. É um elemento importante para limitar processos excessivos de verticalização nas cidades, a exemplo dos arranha-céus de São Paulo, os quais podem ser muito prejudiciais à paisagem urbana (DEL RIO; SIEMBIEDA, 2013).

Saboya (2010) faz algumas reflexões sobre a relação entre altura e densidade populacional. Ele questiona a existência de uma relação absoluta e direta entre ambas, ou seja, quanto maior a altura – a verticalização –, maior será a densidade, ou quanto menor a verticalização, menor a densidade. Segundo Saboya, é possível haver densidades iguais com edifícios de alturas diferentes, em caso de garantia de que as áreas liberadas nos terrenos são diferentes. É também possível existir edifícios

mais altos e delgados em uma área e edifícios mais robustos e baixos em outra, com a mesma densidade.

A Figura 10 ilustra as diferentes formas de gabarito. À direita observam-se edifícios mais altos com mais área liberada no terreno; à esquerda, prédios mais baixos com menos área liberada no terreno. Ainda assim, as densidades são equivalentes. Altera-se o processo de verticalização e horizontalização do edifício, bem como sua taxa de ocupação, ou seja, sua projeção no terreno.

Figura 10 - Ocupações com mesmo número de imóveis e pessoas, em diferentes modelos de edificações



Fonte: SABOYA, 2010.

O mesmo edifício está posicionado de formas diferentes sobre o terreno, resultando em ocupações distintas, porém equivalentes em termos de número de metros quadrados construídos. São configurações possíveis de um mesmo volume construído com diferentes números de pavimentos: para isso acontecer, o coeficiente de aproveitamento (quantidade de metros quadrados construídos) deve manter-se constante.

Entretanto, não é o que acontece na maioria das construções. Nas cidades brasileiras, o índice de aproveitamento tem tendência a acompanhar o incremento no número de pavimentos, e a diminuição da taxa de ocupação raramente é suficiente para compensar esse aumento.

### 2.3 O Estatuto da Cidade

No processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), foram apresentadas propostas de iniciativa popular sobre a materialização jurídica do princípio da "função social" da terra, em especial no tocante à propriedade urbana. A Constituição passou a tratar de "direito urbanístico" (art. 24, I) e dedicou artigos específicos à "política urbana" (arts. 182 e 183). Esses artigos destinam-se a exigir da propriedade urbana, e da própria cidade, o cumprimento da função social da terra.

Os artigos 182 e 183 foram posteriormente normatizados e, portanto, o Estatuto da Cidade (EC) foi aprovado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que regulamenta o capítulo da política urbana. O EC estabelece diretrizes gerais para uma política urbana, objetivando o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do direito a cidades sustentáveis.

A lei traz uma série de instrumentos jurídicos voltados para a ordenação do uso do solo urbano e permite a participação popular direta nas decisões acerca do planejamento e das intervenções, as quais serão empreendidas nas cidades pelo poder público e pela iniciativa privada, esta através dos empreendedores imobiliários.

O EC busca inibir o uso especulativo do espaço urbano e torná-lo mais democrático e acessível ao cidadão, permitindo uma gestão pública mais participativa. Há, porém, blocos de poder paralelos ao do gestor municipal, muitas vezes representados pelo mercado imobiliário. O urbanista Lenine Bueno (2013, p. 30) relata:

[...] a gestão ali presente fica à mercê das circunstâncias e do bloco de poder instalado no município. Isto torna o processo participativo um verniz. Ademais o Estatuto ou qualquer outra legislação não altera as estruturas de mando e as assimetrias de poder já existentes e cristalizadas e as enormes desigualdades sociais, econômicas e políticas presentes em nossa sociedade.

Bueno (2013) faz referência a inúmeros exemplos de privilégios públicos a determinados grupos econômicos, sobretudo aqueles ligados ao setor imobiliário, no caso da apropriação e do uso do solo urbano. Embora seja um direito legal, a participação popular é relegada a segundo plano.

Reivindicar o direito à cidade é entendido por Harvey (2014) como um tipo de poder participativo, um poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre

o modo como as cidades são feitas e refeitas. Tal poder deve ser empreendido de maneira radical e fundamental.

Desde que passaram a existir, as cidades surgiram da concentração geográfica e social e de um excedente de produção. A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (como oligarquias religiosas ou poeta guerreiro com ambições imperiais). Essa situação geral persiste sob o capitalismo, sem dúvida, mas nesse caso há uma dinâmica bem diferente em atuação. O capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca da mais-valia (lucro). (HARVEY, 2014, p. 30).

Nesse contexto, o EC pretende inibir as práticas do “toma lá dá cá” e contribuir para a elevação da crítica dos cidadãos, sobretudo dos mais carentes, sobre seus direitos e deveres. O EC incita e normatiza a participação de grupos organizados, como as organizações não governamentais (ONGs), os movimentos de moradia, as associações de bairros, as cooperativas habitacionais e demais segmentos envolvidos nas questões urbanas e de moradia.

Contudo, é ainda pouco significativa a participação da sociedade civil, e os direitos efetivos não estão consolidados no âmbito da cidade. O EC propõe os seguintes instrumentos: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; transferência do direito de construir (TDC); outorga onerosa do direito de construir (OODC); operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança. Dentre esses instrumentos, alguns são considerados princípios jurídico-políticos e outros, princípios tributários.

É evidente que os elementos legais existem para promover a luta pelo direito a uma cidade melhor e mais justa, portanto, é necessário apropriar-se dessa legalidade. Ratificamos a ideia de Harvey (2014, p. 49): “a cidade poderia funcionar como um corpo político coletivo, um lugar no qual e a partir do qual poderiam surgir movimentos sociais progressivos”.

É importante salientar os movimentos de moradia e de reforma urbana. Os conselhos nacional, estaduais e municipais das cidades buscam essa participação, mas trata-se de uma luta ainda inexpressiva em razão da ineficácia da política urbana brasileira. Harvey (2014, p. 49) discorre sobre o papel dos movimentos sociais:



Na verdade, porém, há todo tipo de movimento social urbano em evidência buscando superar o isolamento e reconfigurar a cidade, de modo que ela passe a apresentar uma imagem social diferente daquela que lhe foi dada pelos poderes dos empreiteiros apoiados pelas finanças, pelo capital empresarial e por um aparato estatal que só parece conceber o mundo em termos de negócios e empreendimentos.

Embora sejam instrumentos distintos, tanto a OODC como a TDC guardam fundamentos comuns, baseados no entendimento do conceito de solo criado. Portanto, a próxima seção aborda os dois instrumentos, embora o objeto de estudo deste trabalho seja apenas o primeiro.

### *2.3.1 Transferência do Direito de Construir (TDC)*

A TDC é um instrumento urbanístico previsto no artigo 25 do EC, controlado e emitido pelo poder público municipal. O município concederá ao proprietário de imóvel urbano, caso este seja considerado de interesse ao atendimento das finalidades públicas, a possibilidade de doar e/ou vender o direito de construir nesse lote. Esse direito poderá ser exercido em outro local ou bairro, conforme previsão no Plano Diretor. O proprietário poderá também conceder a outrem os direitos de construção equivalentes ao imóvel objeto de doação ou de troca com o poder público.

A TDC consiste em um mecanismo pelo qual o poder público municipal faculta ao proprietário de imóvel urbano exercer (ou alienar) em outro local o direito de construir, até um parâmetro básico definido por lei urbanística, que não possa ser exercido no terreno de origem, total ou parcialmente, em face de interesses públicos legais e definidos. Visa, então, compensar os proprietários de imóveis pela redução do potencial construtivo em benefício da preservação do patrimônio ambiental ou paisagístico. Nesse caso, autoriza-se o exercício do direito de construir em outro imóvel. Souza (2015, p. 289) explica essa possibilidade:

A transferência do direito de construir é uma faculdade dada ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, de exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor, conjugando o interesse público com o particular sem despesas ao erário público.

O pressuposto da transferência é o de que, embora se impeça o exercício do direito de construir em determinado imóvel e haja infraestrutura disponível no local de origem, essa infraestrutura será então utilizada por outro empreendimento, sem prejuízo para a qualidade de vida do entorno. Conclui-se, portanto, que o índice resultante não poderá exceder o coeficiente de aproveitamento máximo previsto no plano diretor (PINTO, 2005).

Nas palavras de Oliveira (2002, p. 36):

[...] a transferência do direito de construir poderá trazer forte impacto no mercado imobiliário, dando origem à propriedade virtual. Assim, o proprietário impedido de exercer seu direito no próprio imóvel poderá construir em outro local, podendo os empreendedores imobiliários adquirir o direito de construir de proprietários que não possuam ou não queiram exercer o direito defluente de lei. Inaugura-se uma nova moeda de circulação no mercado e com valor econômico: o direito de construir.

A TDC em cidades brasileiras que sediaram jogos da Copa do Mundo resultou em uma espécie de bolsa de valores imobiliários, que implica a compra e venda de TDCs nas imediações dos empreendimentos construídos para o evento.

O uso da TDC encontra-se bem instruído no EC (BRASIL, 2001), cujo artigo 35 apresenta os critérios básicos para a sua aplicação:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do *caput*.

§ 2º A lei municipal referida no *caput* estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir. (BRASIL, 2001).

### 2.3.2 *Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)*

A outorga onerosa ou solo criado foi pauta de debates na Itália no início da década de 1970, quando técnicos do planejamento e do direito urbano discutiram a separação entre o direito da propriedade da terra e o direito de construção (SOUZA, 2015). Em 1975, o governo italiano propôs uma lei para separar os dois direitos mediante uma contribuição financeira por parte do interessado e/ou do proprietário; no mesmo ano, o governo francês tomou medida semelhante.

No Brasil, houve discussões relevantes em 1976 na cidade de Embu (SP), no seminário organizado pelo Centro de Pesquisa em Administração Municipal (Cepam). No seminário foi redigida a Carta de Embu, uma referência sobre o tema do solo criado. Datada de 11 de dezembro de 1976 e assinada por urbanistas e juristas atuantes nas questões urbanas, a Carta de Embu ainda desperta grande interesse, pois contempla assuntos da contemporaneidade. Após o evento em Embu e contínuas discussões, conforme relato de Maricato (2009, p. 143), o Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir “de iniciativas de setores da Igreja Católica – Comissão Pastoral da Terra [CPT]”, que, no final dos anos 1970, passou a promover encontros contínuos destinados a “auxiliar a construção de uma entidade para assessorar os movimentos urbanos”.

A OODC é tratada sob a rubrica de instrumentos jurídicos e políticos, mas Souza (2015) discorda e afirma não ser razoável negar que esse instrumento constitui um instrumento tributário, na medida em que promove arrecadação para os cofres do município. O argumento do autor é plausível, na medida em que se percebe grande interesse do poder público em abastecer os cofres públicos para gastos com obras diversas, incluindo o embelezamento das regiões mais centrais e/ou de interesse do Executivo e do capital imobiliário.

A OODC é definida pelo EC, no seu artigo 28, como a contrapartida prestada pelo proprietário do terreno pelo exercício do direito de construir acima de um coeficiente básico até o limite do coeficiente máximo, definido pelo Plano Diretor municipal (BRASIL, 2001). O mecanismo permite a constituição adicional de piso utilizável não apoiado ao solo, portanto, na vertical. Também não há impedimentos para o próprio município regular a venda desse potencial adicional de solo para se construir, como revelam exemplos em cidades-sede da Copa do Mundo e/ou das Olimpíadas no Brasil, dentre eles o entorno do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro.

Esse instrumento pode representar uma sobrecarga à infraestrutura já instalada nos bairros e regiões da cidade onde incidirá, geralmente obrigando o município a fazer e refazer investimentos públicos adicionais com a finalidade de adequar a infraestrutura existente aos empreendedores imobiliários. Não se pode negar a interferência da outorga na densidade do local onde é implantada, acarretando uma nova paisagem urbana e considerável aumento populacional.

## **2.4 TDC e OODC em Goiânia**

O EC dedica grande parte de seu conteúdo aos instrumentos para a promoção da política urbana, em especial na esfera municipal. Tais instrumentos são classificados, de acordo com sua natureza, em tributários, financeiros ou econômicos, jurídicos, administrativos e políticos. Tanto a TDC como a OODC são classificadas como instrumentos da política urbana nos institutos jurídicos e políticos.

As condições a serem observadas para a OODC deverão constar em lei municipal específica, onde serão estabelecidos a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do beneficiário, dentre outros itens.

A OODC é instrumento que já vem sendo usado por alguns municípios, trazendo flexibilidade à aplicação da legislação urbanística e à gestão urbana. Há inúmeras aplicações, como a preservação de imóveis de interesse histórico, a proteção ambiental ou as operações urbanas.

A TDC no Brasil, por sua vez, origina-se da proteção do ambiente natural e do construído (patrimônio arquitetônico), objetivando a preservação. Sendo parte de uma política de incentivo à preservação, tal instrumento deve ser adotado em um planejamento cuidadoso, com objetivos e metas bem definidos, e custos avaliados em função do interesse público.

### *2.4.1 TDC em Goiânia*

Em Goiânia, este importante instrumento é utilizado desde a vigência da Lei Complementar nº 031/1994:

Art. 30. O Poder Executivo poderá autorizar o proprietário de imóvel considerado de interesse histórico ou cultural a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir igual a uma vez a área do respectivo terreno. (GOIÂNIA, 1994, p. 10).

Em 2007, através da Lei Complementar nº 171 (GOIÂNIA, 2007), expandiu-se a aplicação do instrumento com base nas premissas do EC:

Art. 157. Fica autorizado ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir quando o referido imóvel for considerado para fins de:

- I - implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II - preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III - servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

A lei estipula também a localidade das áreas que poderão receber esse potencial construtivo, delimitando até mesmo sua transferência.

Art. 158. As áreas receptoras do potencial construtivo, objeto de Transferência do Direito de Construir, estarão localizadas na unidade territorial definida como Áreas Adensáveis, exclusivamente nas áreas pertencentes aos Eixos de Desenvolvimento e áreas objeto de aplicação de projeto diferenciado de urbanização, integrantes da Macrozona Construída.

§ 1º Fica estabelecido como potencial máximo a ser transferido por unidade imobiliária, o equivalente a 25% da altura do edifício a ser implantado no imóvel receptor. (GOIÂNIA, 2007).

Após ser mencionada no PDG de 2007, a TDC obteve regulamentação em Goiânia através da Lei Complementar nº 8.761, de 19 de janeiro de 2009:

Art. 1º A Transferência do Direito de Construir – TDC, em consonância com o disposto nos arts. 157, 158 e 159, da Lei Complementar n.º 171, de 29 de maio de 2007 e o art. 35 da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, 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, a exercer em outro local ou alienar, o direito de construir quando o referido imóvel for de interesse público.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário de um imóvel impedido de utilizar plenamente o potencial construtivo definido por limitações urbanísticas, podendo transferir parcial ou totalmente o

potencial sob restrição, mediante prévia autorização do Órgão Municipal de Planejamento, obedecidas as disposições desta Lei.

§ 2º A transferência total ou parcial da TDC também poderá ser autorizada pelo Poder Público Municipal, como forma de indenização nas desapropriações. (GOIÂNIA, 2009).

Além dessa lei, que trata especificamente da TDC, outras leis posteriormente ampliaram tanto o potencial gerador de TDC quanto a sua aplicação.

A Lei Complementar nº 246/2013 (GOIÂNIA, 2013b), que altera a Lei Complementar nº 171/2007, faculta a aplicação de TDC nas áreas do Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns (Puama) e excetua as áreas de desaceleração da aplicação de TDC:

Art. 133 [...]

§ 1º Fica garantido o disciplinamento especial, estabelecido em lei específica, para as áreas integrantes do Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns – PUAMA.

§ 2º 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. (GOIÂNIA, 2013b).

#### 2.4.2 OODC em Goiânia

No final da década de 1980 e início da década de 1990, graças à participação popular e aos movimentos sociais organizados, efervesceram em Goiânia discussões sobre as reformas urbanas e outras questões, parte das quais se materializaram através de um governo municipal democrático que tomou posse em 1993.

Goiânia teve o instrumento de solo criado, ou outorga onerosa, regulamentado pela Lei Complementar nº 031/1994 (GOIÂNIA, 1994), promulgada antes mesmo de o EC ser instituído. A legislação dispôs sobre o uso e a ocupação do solo na área urbana e sobre a expansão urbana, incluindo-se aí a OODC.

A legislação de 1994 foi alterada pela Lei Complementar nº 171/2007, o atual PDG (GOIÂNIA, 2007), e regulamentada pela Lei nº 8.618, de 9 de janeiro de 2008 (GOIÂNIA, 2008).

A OODC é um instrumento de origem e aplicação jurídica que também compõe a arrecadação municipal. Quando transcorre a sua concessão pelo poder público, o cidadão paga aos cofres municipais por esse direito. Os pecúlios provenientes desse

instrumento devem ser depositados em um fundo municipal. Segundo Silva e Moraes (2015), as ações e/ou gastos com esses recursos são deliberados pelo Conselho de Política Urbana (Compur) da Seplanh.

Houve a necessidade de criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), concebido através do Decreto nº 2.909, de 17 de novembro de 1995. O FMDU é responsável pelo gerenciamento dos recursos oriundos da outorga onerosa, após a aprovação do Compur. Segundo o PDG de 2007 (GOIÂNIA, 2007, grifo nosso):

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.

[...]

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 de Interesse Social – FMHIS;*

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

Para que haja a concessão do solo criado, o poder público poderá solicitar ao interessado uma contrapartida não só monetária. A contrapartida poderá ser em bens, obras e serviços, conforme atesta o trecho a seguir:

Art. 1º A Outorga Onerosa do Direito de Construir, para fins do disposto no art. 146 e seguintes da Lei Complementar n.º 171/2007, consiste no direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado pelo Município, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º A contrapartida de que trata o *caput* deste artigo, *poderá ser prestada através de pagamento de preço público, bens, obras ou serviços, conforme disposto neste regulamento.*

§ 2º A contrapartida poderá ser prestada diretamente pelo beneficiário ou por terceiro, por ele indicado, sendo que eventual inadimplência por parte do terceiro indicado, responderá por ele o beneficiário.

[...]

Art. 4º Para o pagamento do valor da outorga onerosa, através de contrapartida em bens, obras ou serviços, o beneficiário poderá, após análise da conveniência pelo Órgão Municipal de Planejamento, celebrar Termo de Compromisso, como forma de transação, observando, para tanto, o disposto no art. 154 da Lei Complementar Municipal 171/2007. (GOIÂNIA, 2008, grifo nosso).

Foram então definidas as áreas de possível ocorrência da OODC, como os bairros incluídos nas áreas de adensamento básico, nas áreas adensáveis e nas áreas adensáveis em desaceleração (Quadro 2), conforme classificação constante no PDG de 2007.

Quadro 2 - Bairros de Goiânia conforme definição de adensamento

<b>Áreas Adensáveis</b>	<p>I – as faixas bilaterais contíguas aos Eixos de Desenvolvimento Preferenciais, numa extensão aproximada de 750m (setecentos e cinquenta metros) de cada lado da via estruturadora do eixo, preferencialmente destinadas como Áreas Especiais de Interesse Social;</p> <p>II – as Áreas de Interesse Social – AEIS, exclusivamente destinadas à população de baixa renda, situadas fora dos Eixos de Desenvolvimento Preferenciais, delimitadas na FIG. 7 – Modelo Espacial, constante desta Lei;</p> <p>III – as faixas bilaterais contíguas aos Eixos de Desenvolvimento Exclusivos, numa extensão aproximada de 350m (trezentos e cinquenta metros) de cada lado da via estruturadora do eixo, conforme delimitações constantes – Modelo Espacial, constante na Lei;</p> <p>IV – vazios urbanos existentes fora dos Eixos de Desenvolvimento [caso do Setor Negrão de Lima]</p> <p>V – a Quadra 169, do Setor Bueno e as Chácaras 1 e 2, do Setor Vila Morais, por se tratarem de áreas lindeiras às Avenidas T-3, com a T-7 e à Av. Anhanguera, respectivamente, exceto 50 metros lindeiros ao Córrego Vaca Brava e ao Córrego Palmito, também respectivamente.</p> <p>Somente os lotes lindeiros aos Eixos de Desenvolvimento Exclusivos, integrantes dos conjuntos habitacionais do Setor Campinas e Setor</p>
-------------------------	--



	Sul, vedado o seu remembramento com os lotes que não possuam frente voltada para o eixo.
<b>Áreas Adensáveis em Desaceleração</b>	Alto da Glória, Vila São João, Bela Vista (parte); Jardim Goiás (parte) e Setor Bueno (parte).
<b>Áreas de Adensamento Básico</b>	Todas as áreas integrantes da Macrozona Construída não referidas como áreas adensáveis e adensáveis em desaceleração, assim como todos os conjuntos habitacionais e residenciais, o Setor Campinas e o Setor Sul.

Fonte: GOIÂNIA, 2007.

Na Lei nº 8.618, o Setor Negrão de Lima consta como bairro passível de se submeter à outorga onerosa por ter sido definido como área adensável. Para se estabelecer o valor da OODC, os bairros foram classificados em Grupo I, II, III e IV. O Negrão de Lima foi definido como pertencente ao Grupo III, no qual o valor da OODC será de 30% do valor do Custo Unitário Básico de Construção (CUB) referente ao mês anterior à expedição do custo. Esse valor é definido em quadro elaborado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Goiás (Sinduscon).

Quadro 3 - Bairros em Goiânia classificados por grupo e razão do CUB

<b>GRUPO</b>	<b>BAIRROS</b>
<b>GRUPO I (Razão de 50% do CUB)</b>	Setor Serrinha, Jardim Goiás, Alto da Glória, Setor Oeste, Setor Marista, Setor Bueno, Bairro Nova Suíça, Setor Bela Vista.
<b>GRUPO II (Razão de 40% do CUB)</b>	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.
<b>GRUPO III (Razão de 30% do CUB)</b>	Jardim Guanabara, Jardim Europa, Cidade Jardim, <i>Vila Negrão de Lima</i> , 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 Crimeia Leste, Vila Fróes, Vila Jaraguá, Setor Crimeia Oeste, Vila Monticelli, 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, Privê Atlântico, Conjunto Oásis, Yara, e Jaraguá, Vila Coronel Cosme, Granja Cruzeiro do Sul, Gentil Meireles, Jardim Pompeia, 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, Faiçalville 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.
<p align="center"><b>GRUPO IV</b> <b>(Razão de 20% do</b> <b>CUB)</b></p>	Vila Ana Maria, Vila São Paulo, Esplanada do Anicuns, Bairro São Francisco, Chácara Dona Gê, Granja Santos 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.

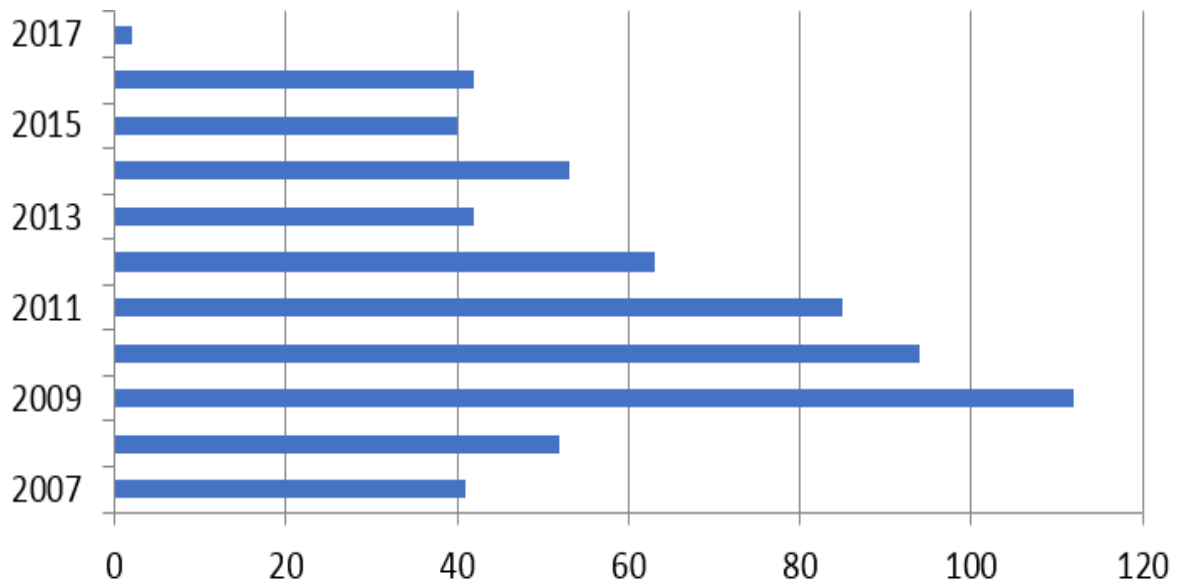
Fonte: GOIÂNIA, 2008.

Nota: Grifo da autora, 2018.

A OODC permite ao proprietário do imóvel construir áreas acima do coeficiente de aproveitamento básico do lote ou terreno. Portanto, o proprietário pagará ao município por essa possibilidade adicional de construção. A princípio, existe um aproveitamento único do terreno. Por exemplo: se a área do terreno possui 500 m<sup>2</sup>, pode-se construir nele 500 m<sup>2</sup>. Por meio da outorga, pode-se construir “n” vezes mais, sendo esse número variável de município para município, conforme legislação específica (n = 3,0 vezes: 1500 m<sup>2</sup>; n = 4,0 vezes: 2000 m<sup>2</sup>).

O Gráfico 1, elaborado pela Prefeitura de Goiânia, relaciona o número de imóveis absolutos que receberam a OODC em Goiânia entre 2007 e 2017. Observa-se que o maior número de outorgas aconteceu entre 2009 e 2014 e que houve redução a partir de 2015, o que coincide com a redução de investimentos públicos na construção civil nessa época, incluindo aqueles via políticas econômicas federais.

Gráfico 1 - Número de OODCs concedidas em Goiânia por ano, entre 2007 e 2017



Fonte: Seplanh, 2017.

Como ferramenta, a OODC pode ser bem utilizada, do ponto de vista do bem comum, ou mal utilizada, do ponto de vista do benefício individual e do ganho especulativo, o qual desfruta muitas vezes de investimentos públicos sem a geração de nenhuma contribuição social. No último caso, o instrumento pode representar uma sobrecarga à infraestrutura já instalada nos bairros e regiões da cidade, pois obrigará o município a aplicar investimentos públicos adicionais com a finalidade de adequar a infraestrutura existente para atender às exigências dos empreendedores imobiliários. Esse fenômeno é observado no Setor Bueno e no entorno do Parque Vaca Brava, região de alta incidência de outorga onerosa em que o município está sempre adequando a infraestrutura urbana e redimensionando galerias de águas pluviais, enquanto o governo estadual amplia o diâmetro das tubulações da rede de água. O Setor Negrão de Lima também expõe esses problemas.

A legislação goianiense estabelece dois tipos de índices ou coeficientes: o coeficiente de aproveitamento básico não oneroso, equivalente ao potencial dado pela unidade imobiliária do imóvel em qualquer local da cidade, e o coeficiente de aproveitamento máximo oneroso, alcançado através do instrumento da OODC e/ou da TDC. Ambos os tipos deverão ser ratificados pelo poder público municipal.

Verificam-se, portanto, os diferentes modos de utilização da OODC e da TDC. Uma vez que permitem alterações no solo urbano com relação à ocupação espacial,

verticalização e densificação, é preciso considerar o crescimento da cidade e as constantes transformações sociais de maneira organizada e planejada, antes de aplicá-las.

O Quadro 4 sintetiza os dois mecanismos, revelando maior diversidade no que se refere aos locais onde podem ocorrer; destaca-se que a OODC ocorre em áreas de adensamento básico, áreas adensáveis e áreas adensáveis em desaceleração, ao passo que a TDC ocorre apenas em áreas adensáveis. Esse fator torna a primeira atrativa em relação à segunda, ao abarcar todo o território do município.

Quadro 4 - Comparação entre OODC e TDC, segundo o PDG de 2007

	<b>OODC</b>	<b>TDC</b>
<b>REGULAMENTAÇÃO</b>	Plano Diretor de Goiânia. Lei específica: LC n° 8.618, de 09/01/2008	Plano Diretor de Goiânia. Lei específica: LC n° 8.761, de 19/01/2009
<b>INCENTIVOS</b>	Modificação de parâmetros urbanísticos. Potencial adicional de construção.	Transferir para outro local o potencial construtivo, impedido na área de origem.
<b>APLICAÇÃO DOS RECURSOS</b>	Conforme definição do FMDU/Compur	Conforme definição do FMDU/Compur
<b>ONDE PODE OCORRER</b>	Áreas de adensamento básico. Áreas adensáveis, áreas adensáveis em desaceleração.	Apenas nas áreas adensáveis.
<b>PRESSUPOSTO URBANÍSTICO</b>	Transformação urbanística original. Obtenção de recursos para o desenvolvimento urbano.	Obtenção de recursos para o desenvolvimento urbano.

Fonte: GOIÂNIA, 2007, grifo nosso.

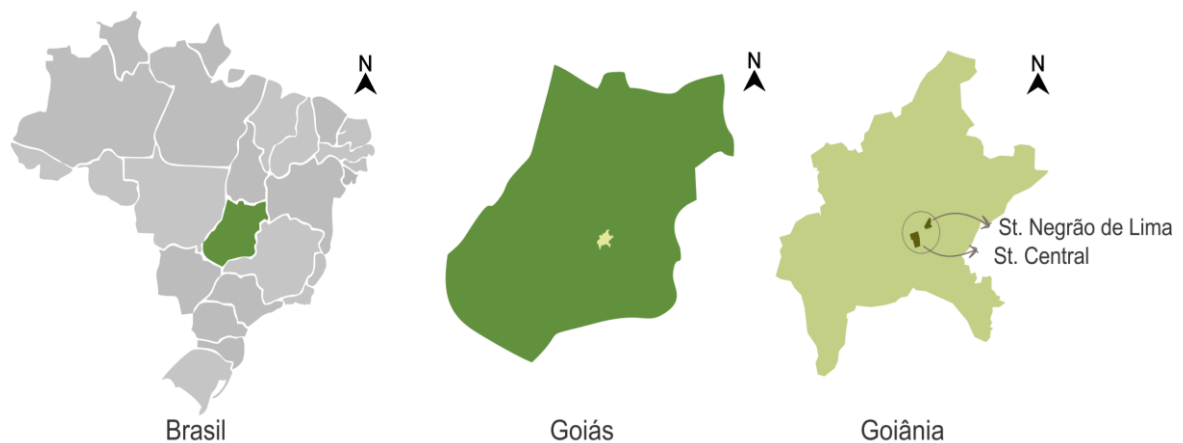
Nota: Elaborado pela autora, 2017.

Portanto, após observações feitas em Goiânia e em virtude de nossas atividades profissionais e curiosidade gerada por uma nova paisagem nascida dos efeitos do solo criado, selecionamos o Setor Negrão de Lima como objeto deste estudo. O bairro, que até o final do século XX era um vazio urbano com habitações horizontais, quase dobrou sua população em menos de dez anos, como será discutido no próximo capítulo.

### 3 SETOR NEGRÃO DE LIMA: UM ESTUDO DE CASO

O Setor Negrão de Lima localiza-se em Goiânia, mais precisamente na região centro-leste da capital ( Figura 11). O bairro margeia um importante curso d'água, o Rio Meia Ponte, responsável por parte do abastecimento da cidade. A aprovação do loteamento ocorreu em 23 de julho de 1954 com o Decreto n° 27, firmado pelo então prefeito Venerando de Freitas Borges. O Negrão de Lima surgiu após a aprovação dos setores Leste Vila Nova e Nova Vila (1947), bairros tradicionais da cidade.

Figura 11 - Brasil, Goiás, Goiânia e o Setor Negrão de Lima



Fonte: Elaborado pela autora, 2017.

#### 3.1 Desenvolvimento do Setor Negrão de Lima

A região centro-leste de Goiânia perpassou uma apropriação espacial gradual, o que se deu pela aprovação de loteamentos, pela ocupação dos bairros, pela construção de equipamentos e pela edificação de moradias. Embora lindeiros ao Negrão de Lima, certos equipamentos e bairros foram relevantes no processo de formação da cidade, como o Parque Agropecuário, inaugurado em 1951, o Setor Santa Genoveva, em 1951, a ferrovia, em 1952 (parcialmente desativada na década de 1980), o Hospital Psiquiátrico Adauto Botelho, em 1954, o Setor Jaó, em 1952, o Jardim Guanabara I, em 1953, e o Aeroporto Santa Genoveva, em 1955.

A consolidação de tais bairros e equipamentos contribuiu com o processo de adensamento e desenvolvimento do território. Antes mesmo do parcelamento do Setor Negrão de Lima, em 1952, foram definidos o traçado e uso da Rede Ferroviária

Federal, a qual segmentou o bairro na transversal. Após a implantação da ferrovia, foram instalados galpões e indústrias contíguas ao leito ferroviário, favorecendo a apropriação do solo no bairro.

A ferrovia e os cursos d'água presentes na região tornaram-se barreiras de difícil transposição pela população e mesmo pelo setor imobiliário. A princípio, essas barreiras inibiram uma ocupação decisiva dos bairros a leste da capital. Uma vez transpostas, contribuíram para a desigualdade social na ocupação do solo urbano, gerando um tecido descontínuo, em especial no Negrão de Lima.

A Figura 12 mostra a posição geográfica e os equipamentos do bairro, sua proximidade com o Setor Central e o seu entorno.

Figura 12 - Inserção urbana do Setor Negrão de Lima



Fonte: Google Earth.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

Em 1987, a Vila Negrão de Lima e o Setor Meia Ponte, um pequeno loteamento de terra urbana, foram unidos por decreto-lei e, em seguida, elevados à categoria de setor.



Na Figura 13, visualiza-se a lenta evolução da ocupação do Negrão de Lima, por meio da comparação das fotos aéreas. Nas fotos de 1961, 1968, 1975, 1988 e 1992, nota-se o moroso adensamento do solo, com inúmeros vazios urbanos, e a infraestrutura urbana precária.

Figura 13 - Evolução urbana do Setor Negrão de Lima, de 1961 a 1992

**Evolução urbana do Negrão de Lima  
séc.XX**



Aerofotografia - St. Negrão de Lima, 1961  
Fonte: SEPLANH



Aerofotografia - St. Negrão de Lima, 1968  
Fonte: SEPLANH



Aerofotografia - St. Negrão de Lima, 1975  
Fonte: SEPLANH



Aerofotografia - St. Negrão de Lima, 1988  
Fonte: SEPLANH



Aerofotografia - St. Negrão de Lima, 1992  
Fonte: SEPLANH

Fonte: Seplanh, 2017, grifo nosso.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.

Os primeiros edifícios verticais, com quatro pavimentos, construídos na década de 1990, visavam atender cidadãos de classe média baixa; foram edificados pela iniciativa privada (construtora Govesa) e pelas cooperativas habitacionais de militares e funcionários públicos. O início do processo de verticalização do bairro coincidiu com a aprovação do PDIG de 1992 e com a Lei de Zoneamento de 1994, momento em que o bairro passou a pertencer à zona mista de média densidade. Tornou-se, assim, passível de verticalização e deveriam ser obedecidos os parâmetros urbanísticos para a média densidade, ou seja, ocupação de até 430 hab./ha. Embora essa densidade nunca tenha sido atingida, houve a intenção e consequente permissão.

Uma ocupação efetiva do Negrão de Lima é percebida desde 2007, ano em que o bairro foi designado a compor área de adensamento populacional (GOIÂNIA, 2007). No ano seguinte, regulamentou-se a OODC em Goiânia.

### **3.2 A OODC na paisagem contemporânea do Setor Negrão de Lima**

O Setor Negrão de Lima, com posição geográfica bastante interessante na malha urbana de Goiânia, até mesmo pela proximidade com o centro da cidade, tem uma área de 109,76 ha, ou 1.097.605,58 m<sup>2</sup>, uma população de 8.245 habitantes (em 2017) e densidade demográfica de 75,12 hab./ha, dados estimados através de informações do IBGE (2010)<sup>2</sup> e da Prefeitura de Goiânia (GOIÂNIA, 2013a). A densidade atual ainda é muito baixa se comparada às intenções do PDIG de 1992.

#### *3.2.1 O traçado do bairro e o sistema viário*

O traçado original do bairro apresenta uma subdivisão das quadras em lotes convencionais, porém, a retenção do solo por parte do proprietário Jair Negrão de Lima promoveu uma ocupação rarefeita do território. Isso contribuiu para a construção de empreendimentos de habitação coletiva distribuídos na quadra e não em lotes convencionais, os chamados condomínios verticais.

---

<sup>2</sup> Os dados de 2015 foram obtidos no seguinte *link*: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2015/estimativa\\_dou\\_2015\\_20150915.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf)>.



A Figura 14 mostra o parcelamento aprovado em 1954 (à esquerda) e a ocupação do solo em 2006 (à direita), ocupação essa anterior aos efeitos da outorga onerosa. Observa-se na imagem de cheios e vazios de 2006 a presença de inúmeras quadras desocupadas, verdadeiros “buracos” ou vazios urbanos. Por sua vez, a Figura 15 mostra que ocorreu a ocupação dos quarteirões, mas o espaço não construído na quadra foi utilizado como área de lazer e uso comum, o que se pode confirmar também na Figura 22 a respeito do período 2012-2017. Essas áreas de lazer são amplas e ocupam espaços entre os edifícios.

Figura 14 - Mapa da aprovação do Setor Negrão de Lima e de sua ocupação em 2006



Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

Figura 15 - Mapa da aprovação do Setor Negrão de Lima e de sua ocupação em 2017



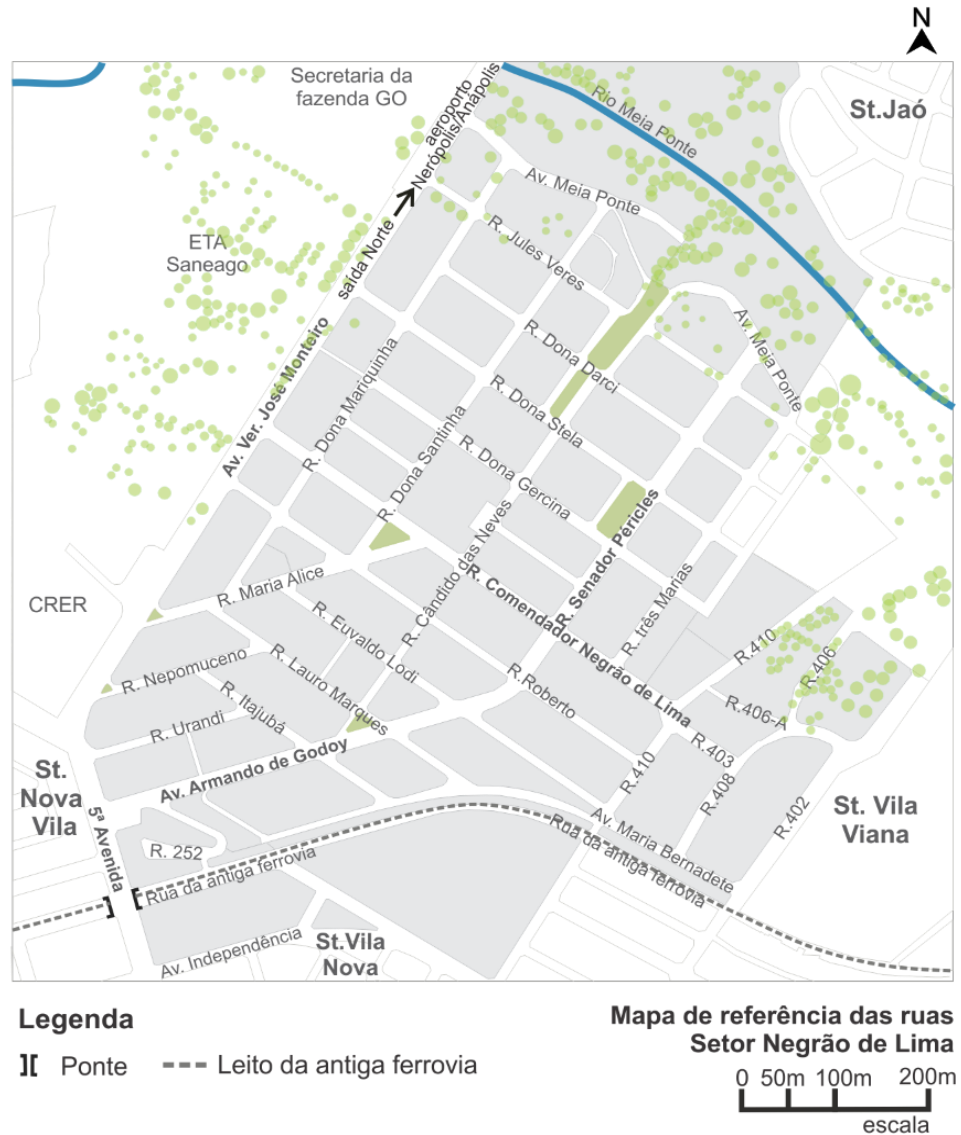
Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.

O bairro tem acesso favorável pela 5ª Avenida e pela Avenida Vereador José Monteiro (a partir da Avenida Independência, no Setor Leste Universitário). Considerada de alta intensidade de tráfego, trata-se de uma via arterial por onde se tem acesso ao Aeroporto Santa Genoveva. No momento presente, a infraestrutura é satisfatória: contempla rede de água tratada e coleta de esgoto, asfalto, iluminação pública, drenagem pluvial e coleta de resíduos sólidos.

O bairro possui sistema viário bem definido (Figura 16), com conexões adequadas no sentido leste-oeste e poucas ligações no sentido norte-sul, estas inibidas pela presença do Rio Meia Ponte, que possui largura considerável. Isso implica a construção dispendiosa de uma ponte para a transposição.

As vias de maior fluxo são a Avenida Vereador José Monteiro, que possui edificações de comércio regional e oferece acesso ao aeroporto e à saída norte da capital; a Avenida Armando de Godoy, com comércio local. Existem relatos de moradores que afirmam ser satisfatório o atendimento do comércio.

Figura 16 - Limites, confrontações e sistema viário do Setor Negrão de Lima

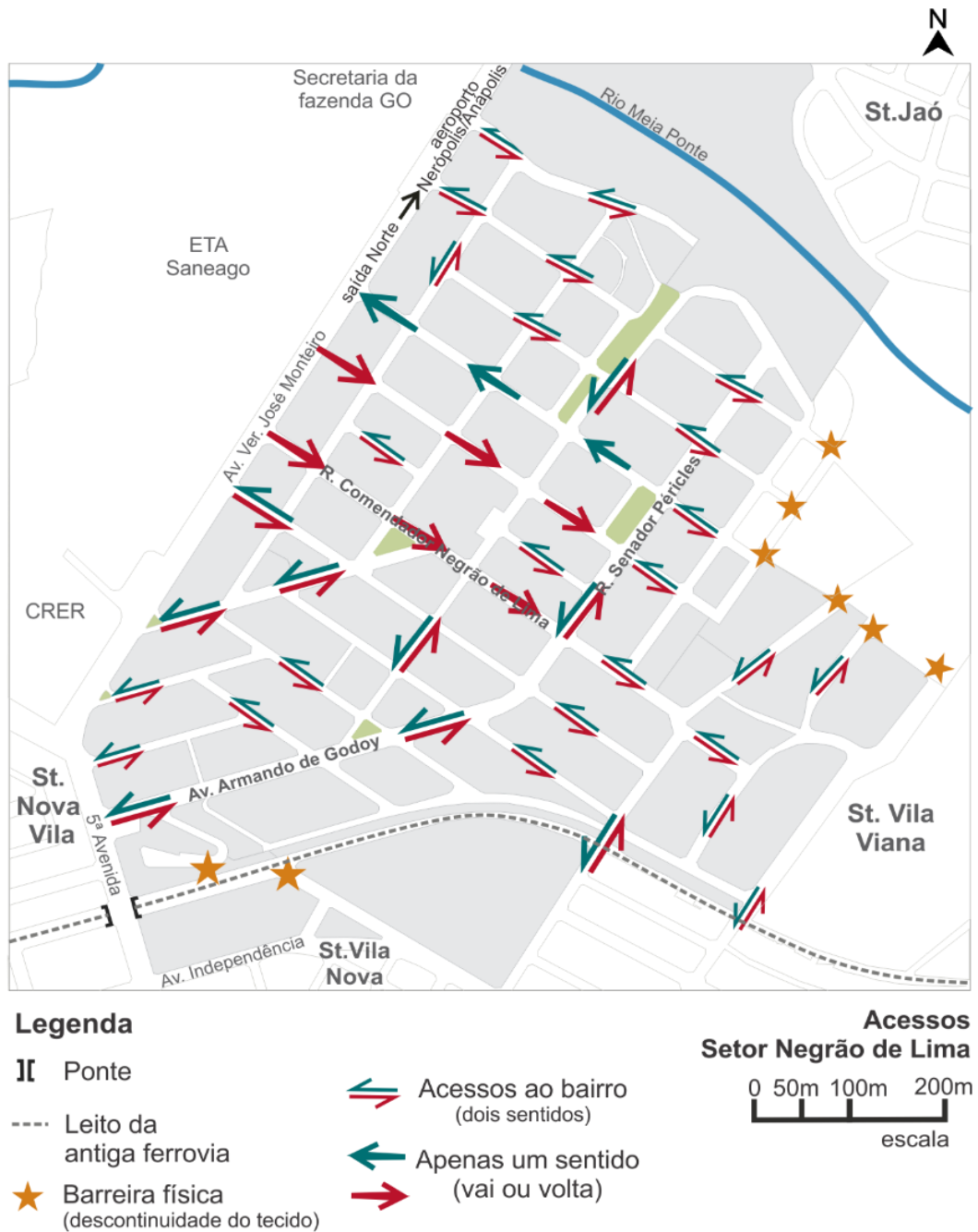


Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

Embora as vias sejam hierarquizadas, os fluxos estão sujeitos a constantes alterações pela Secretaria Municipal de Trânsito (SMT). A Secretaria busca alternativas para o crescente movimento de veículos na região, causado pelo aumento populacional e pela procura por serviços por parte dos moradores do bairro. Uma das opções da SMT foi alternar as vias em sentido único e duplo (Figura 17).

Figura 17 - Fluxo viário do Setor Negrão de Lima



Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

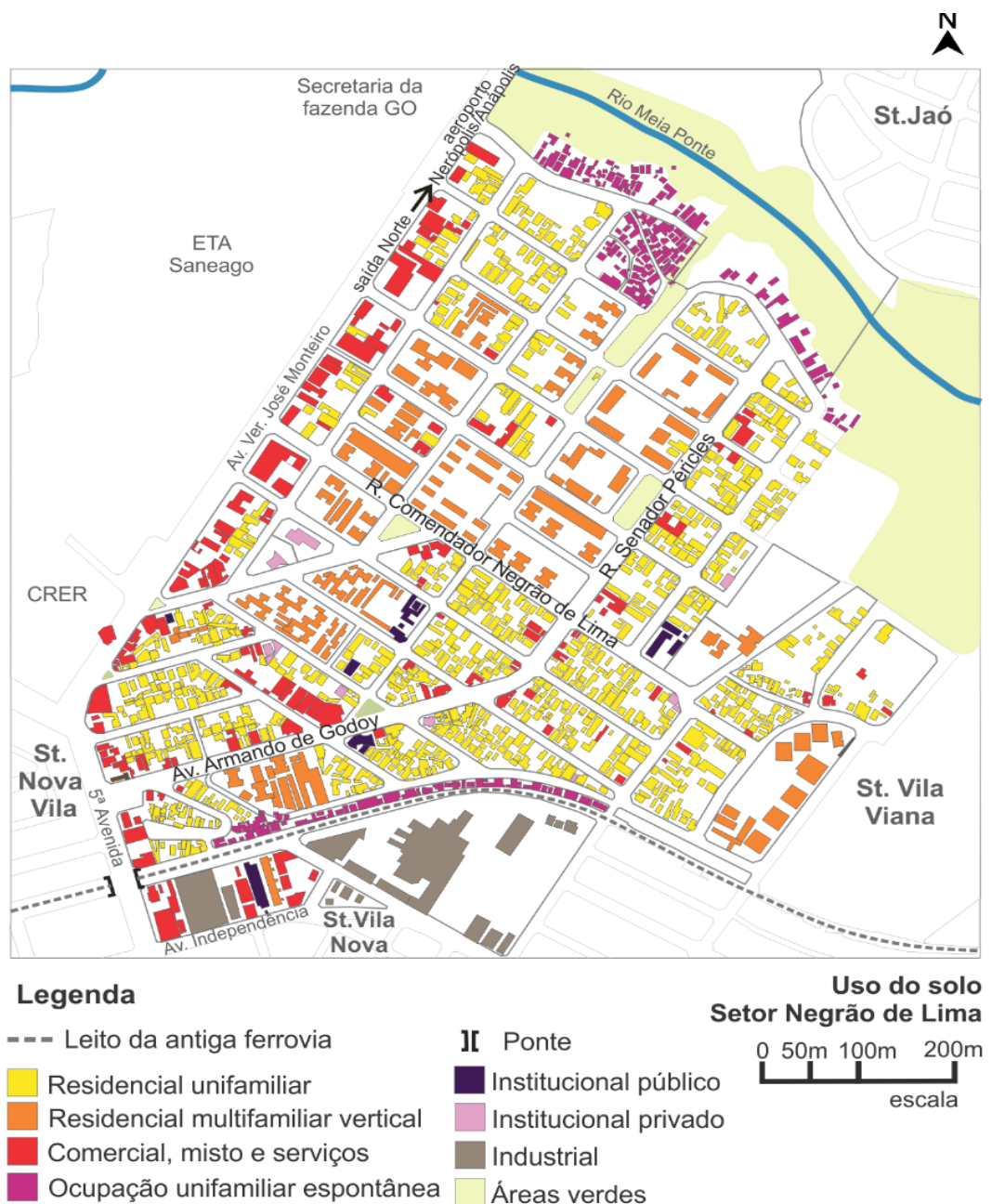
### 3.2.2 Equipamentos públicos, comércio, áreas de lazer e áreas verdes

Equipamentos públicos e privados fazem-se presentes no bairro, em especial na Avenida Vereador José Monteiro. É o caso do Hospital Crer, referência regional em reabilitação, do Parque Agropecuário, da estação de tratamento de água e da



Secretaria de Estado da Fazenda. São equipamentos de bastante relevância e procura diária, como mostram as Figuras 18 (diversidade de usos do solo) e 19. Embora haja equipamentos, ainda assim são insuficientes para atender à demanda no bairro. Conforme o PDG de 2007 (GOIÂNIA, 2007), deveria haver mais três creches, um centro de ensino fundamental, dois postos de saúde e quase 100.000 m<sup>2</sup> a mais de áreas verdes e de lazer.

Figura 18 - Uso do solo no Setor Negrão de Lima: equipamentos, comércio, residências



Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.



A existência de poucas áreas públicas estimula a proliferação de edifícios de habitação coletiva com grandes áreas comuns e de lazer, iludindo os moradores com espaços privados de convivência. O mercado imobiliário comercializa esses empreendimentos como “condomínios clubes”, com a finalidade de seduzir possíveis compradores. Alguns edifícios e equipamentos personalizam muito o território, mas não estão inseridos diretamente na malha urbana do bairro – são, todavia, contíguos a ele. O bairro oferece passagem, por exemplo, ao Parque Agropecuário e ao aeroporto de Goiânia. Estes distam um e dois quilômetros do Negrão de Lima, respectivamente, mas transitar às bordas do bairro é o caminho principal até eles.

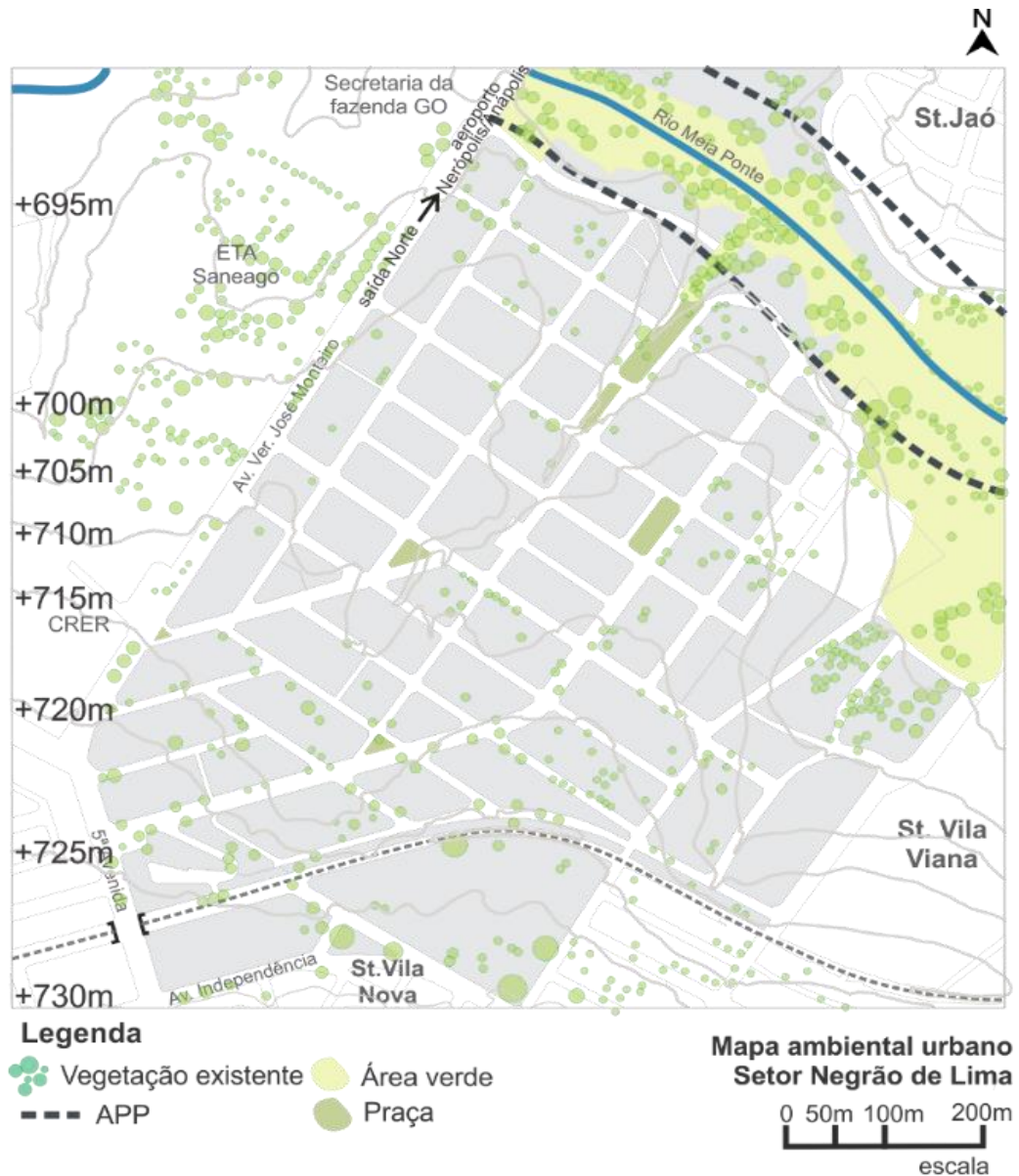
O Parque Agropecuário tem atividades sazonais em maio e agosto, sendo um equipamento causador de grandes transtornos para a mobilidade da região nesses meses. Contudo, torna-se ocioso nos demais meses do ano e é mantido fechado; enquanto isso, a cidade carece de equipamentos de lazer.

### *3.2.3 Questões ambientais, topográficas e de posses urbanas*

Em parte das margens do Rio Meia Ponte houve desmatamento da mata ciliar, a princípio para “dar lugar” a pastagens, para a retirada de madeira e, mais tarde, para habitação (Figuras 13 e 20).

As posses urbanas têm presença ostensiva nas margens do rio e são lindeiras ao leito da antiga estrada de ferro, onde áreas de propriedade do governo foram ocupadas. Várias famílias permanecem ali, em áreas denominadas “posse do trilho” e Coronel Cosme. As ocupações podem ser identificadas nas fotos aéreas do bairro desde 1968, conforme a Figura 13. Portanto, há cinquenta anos em processo de adensamento, encontram-se no momento “ameaçadas” de remoção para dar continuidade à Avenida Leste-Oeste (sobre os traçados da ferrovia), no sentido leste da capital.

Figura 20 - Topografia, características ambientais e áreas verdes no Setor Negrão de Lima



Fonte: Google Earth; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

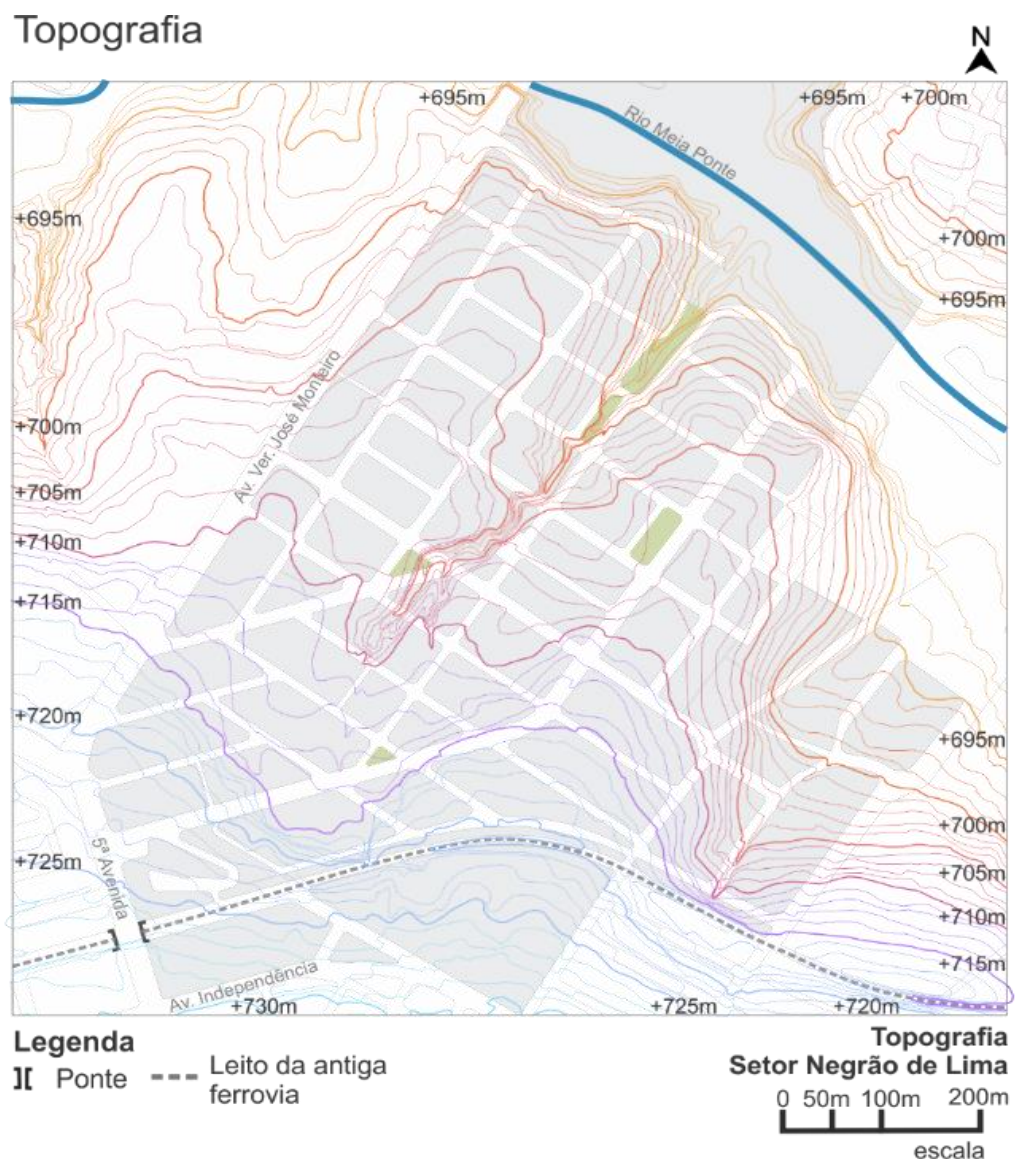
Existem características ambientais peculiares no bairro, uma vez que ele margeia o Rio Meia Ponte – curso d'água bastante relevante para a cidade, inclusive do ponto de vista do abastecimento. Nesse trecho, o rio encontra-se caudaloso, tendo já recebido afluentes importantes, como os ribeirões João Leite e Anicuns.

Ao compararmos a Figura 21, em que a topografia destaca a presença de nascente (em direção ao Meia Ponte), e a Figura 22, que mostra a ocupação do solo



onde houve a nascente, é possível perceber que esta foi drenada como forma de possibilitar um “maior” aproveitamento do parcelamento com construções de edifícios em altura. Desvenda-se uma agressão às questões ambientais que passa despercebida aos olhos do cidadão, até mesmo nessa planície de inundação do Rio Meia Ponte.

Figura 21 - Topografia do Setor Negrão de Lima



Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

A topografia do lugar possui inclinação em torno de 6% (Figuras 20 e 21), varia entre as cotas de 725 m, na parte mais alta, e de 695 m, na parte mais baixa, às margens do Meia Ponte. Essa reduzida inclinação é também fator favorável à

ocupação do solo, uma vez que não há necessidade de grandes movimentos de terra para as construções.

Esses requisitos contribuem para o despertar da cobiça do capital imobiliário na região. Para Maricato (2015), os capitais, em cada momento histórico, buscam moldar a produção da cidade aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças, as quais podem compor uma aliança. No caso em questão, gera-se lucro sobre uma terra barata, que ganha benefícios pela intercessão da legislação urbana, do plano diretor, da lei de uso do solo e do solo criado.

### 3.2.4 Aspectos inerentes à OODC

De 1994 a 2007, a OODC em Goiânia teve como parâmetro o valor venal dos imóveis, e nesse período ela não foi evidenciada, de fato, no território da capital. Houve inúmeras exceções à lei da outorga alusivas às zonas habitacionais excluídas da OODC, o que dificulta o cumprimento da legislação de regulamentação e de cobrança em zonas onde ela deveria existir. O efeito da OODC em Goiânia se dá a partir do PDG de 2007.

O instrumento de OODC como fonte de arrecadação para os cofres públicos do município é transformado em moeda corrente, nesse caso o real (SOUZA, 2015). Silva e Moraes (2015, p. 179) realçam ser a “destinação dos recursos demonstração de intenções em prol do desenvolvimento urbanístico da cidade de forma sustentável. As normas regulamentadoras estabelecem as diretrizes desta política pública de ocupação e expansão urbana”, bem como a prestação de contas aos munícipes acerca dos recursos arrecadados.

Para exemplificar a outorga, o cálculo da contrapartida financeira será realizado conforme estabelece o art. 150 do PDG de 2007 (GOIÂNIA, 2007), ou seja:  $VOO = VM \times VI \times QSC$ , onde:

VOO: Valor da Outorga Onerosa;

VM: Valor do metro quadrado da área. Será utilizada uma razão do CUB para padrão alto, conforme o Sinduscon, e o valor referencial será estipulado de acordo com o grupo no qual se encontra a área ou construção. Para o Setor Negrão de Lima, será o Grupo III, na razão de 30% do CUB do mês anterior. Portanto:  $VM = 30\%$  do CUB, ou seja,  $30/100 \times R\$1.815,70$  (CUB para padrão alto de maio de 2018);  $VM = R\$ 544,71$  (em maio de 2018);

VI: valor do índice; para o Negrão de Lima é de 0,10;

QSC: Quantidade de metros quadrados de solo criado. Para efeito de exemplo, adota-se 1,00 m<sup>2</sup>.

Portanto:

$$VOO = VM \times VI \times QSC$$

$$VOO = R\$544,71 \times 0,10 \times 1,00 \text{ m}^2$$

$$VOO = R\$54,47 \text{ por } 1 \text{ m}^2 \text{ de OODC}$$

Dessa forma, para a outorga onerosa de 1.000 m<sup>2</sup> no Negrão de Lima, o interessado deveria pagar R\$54.471,00 (cinquenta e quatro mil quatrocentos e setenta e um reais) nas transações realizadas em junho de 2018. Esse valor é muito baixo, considerando-se a aquisição de um novo lote para obtenção de mesmo potencial construtivo, ou seja, 1.000 m<sup>2</sup>.

Em consequência da outorga, o bairro, que até o final do século passado era um enorme vazio urbano com algumas posses e habitações unifamiliares de predominância horizontal, teve o cenário verticalizado e transformado com rapidez, como mostram as Figuras 13 (fotos aéreas do Setor Negrão de Lima de 1961 a 1992) e 22 (imagens do Google Earth de 2004 a 2017). Observa-se nessas figuras a modificação da paisagem urbana, com destaque para o adensamento do bairro em treze anos (Figura 22), que ilustra bem os efeitos da aplicação da OODC, aprovada pelo PDG de 2007. Para Silva e Moraes (2015, p. 189), a cidade modernista aos poucos perde características de cidade planejada: “alguns bairros, como o apresentado, vêm desfigurando a paisagem urbana pela impertinência dos especuladores imobiliários, que usam de forma abusiva os solos criados para a construção de grandes edifícios habitacionais”. Estes destoam totalmente do entorno promovendo uma nova paisagem.



Figura 22 - Imagens aéreas da evolução do Setor Negrão de Lima (2004, 2009, 2012 e 2017)

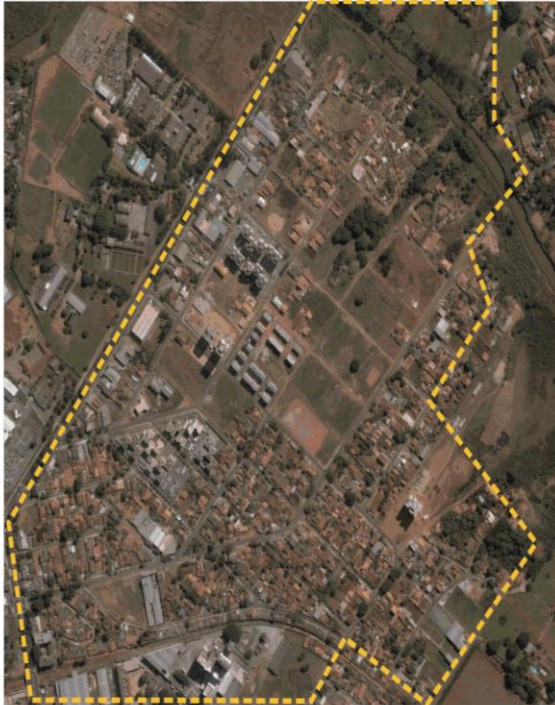


Imagem de satélite - St. Negrão de Lima, 2004 N  
Fonte: Google Maps ▲

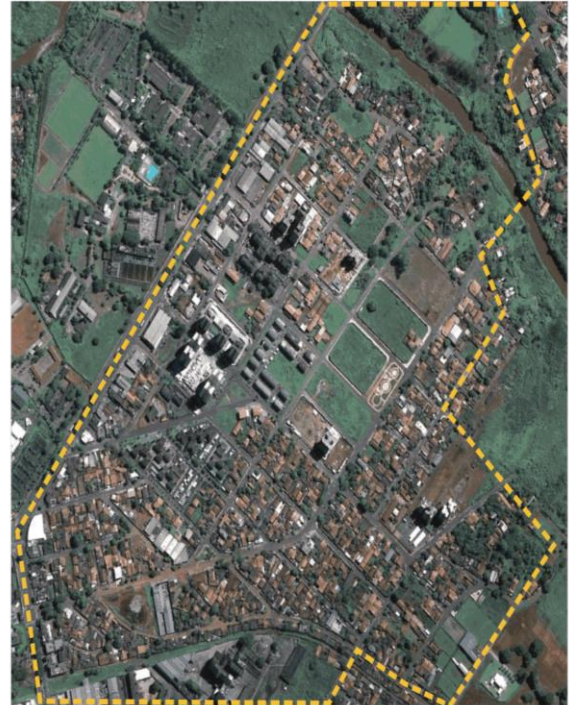


Imagem de satélite - St. Negrão de Lima, 2009 N  
Fonte: Google Maps ▲



Imagem de satélite - St. Negrão de Lima, 2012 N  
Fonte: Google Maps ▲



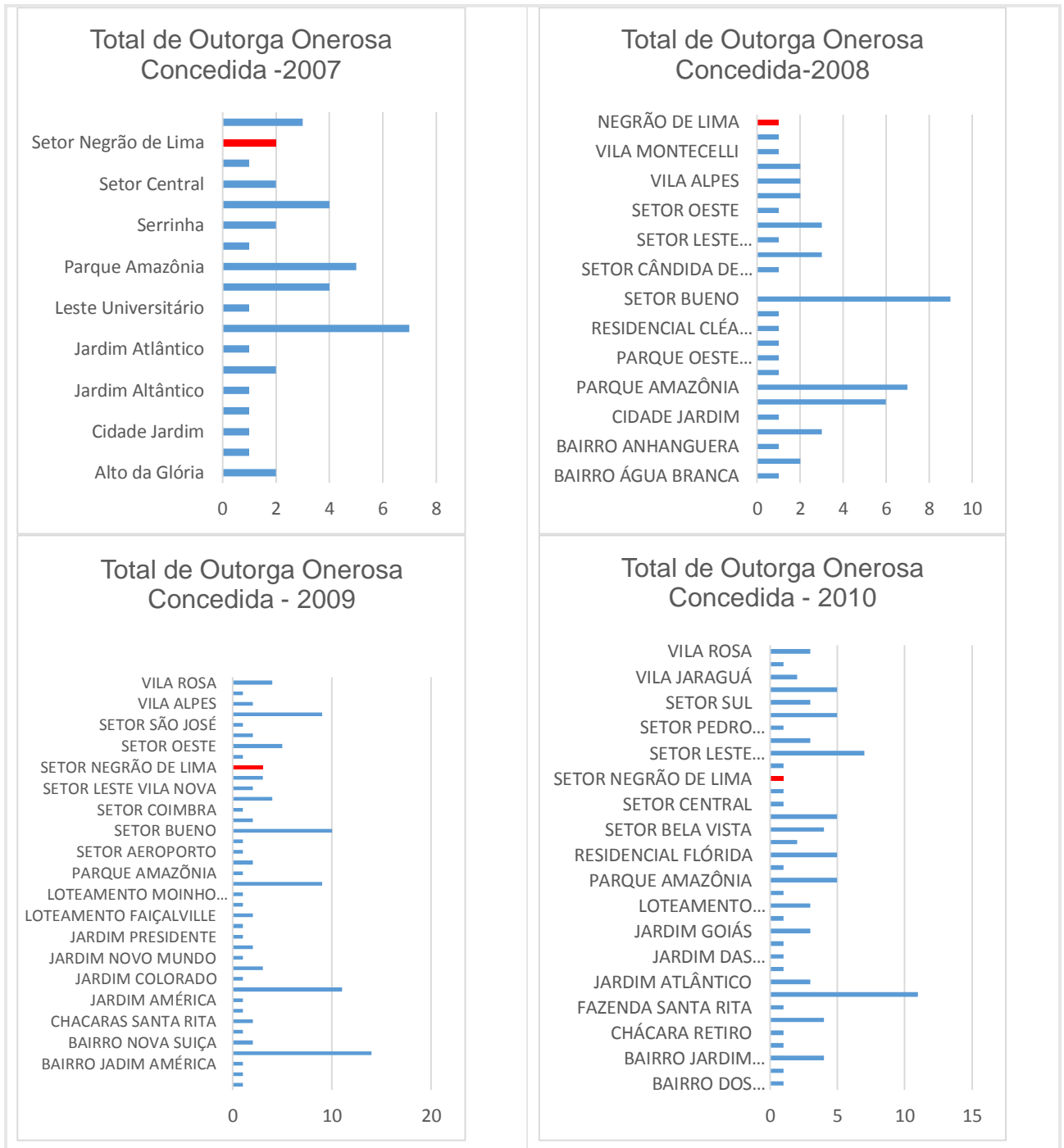
Imagem de satélite - St. Negrão de Lima, 2017 N  
Fonte: Google Maps ▲

Fonte: Google Earth.  
Nota: Realce da autora, 2017.

O processo de verticalização no bairro tem ocorrido por meio das concessões de OODC. Vale salientar que, em Goiânia, esta não é cobrada para edificações de até seis metros de altura e com aproveitamento máximo de um. A cobrança passa a ocorrer em alturas entre seis e nove metros nas áreas de adensamento básico, e a partir de seis metros nas áreas adensáveis e adensáveis em desaceleração. Deve-se apenas cumprir exigências quanto aos recuos frontais, laterais e de fundo, não existindo, portanto, limite de altura.

O município apresenta dados sobre a OODC no período entre 2007 e 2017. Pode-se entender o processo da aplicação da outorga no Negrão de Lima por meio dos Gráficos 2, 3 e 4, que mostram o número de empreendimentos que receberam a concessão. O Gráfico 2 revela que o bairro tem um número significativo de empreendimentos provenientes da outorga de 2009. Nessa época, o solo do bairro já estava sendo ocupado por edifícios verticais (Figura 22).

Gráfico 2 - Total de OODC concedida por bairro em Goiânia (2007-2010), com destaque para o Setor Negrão de Lima



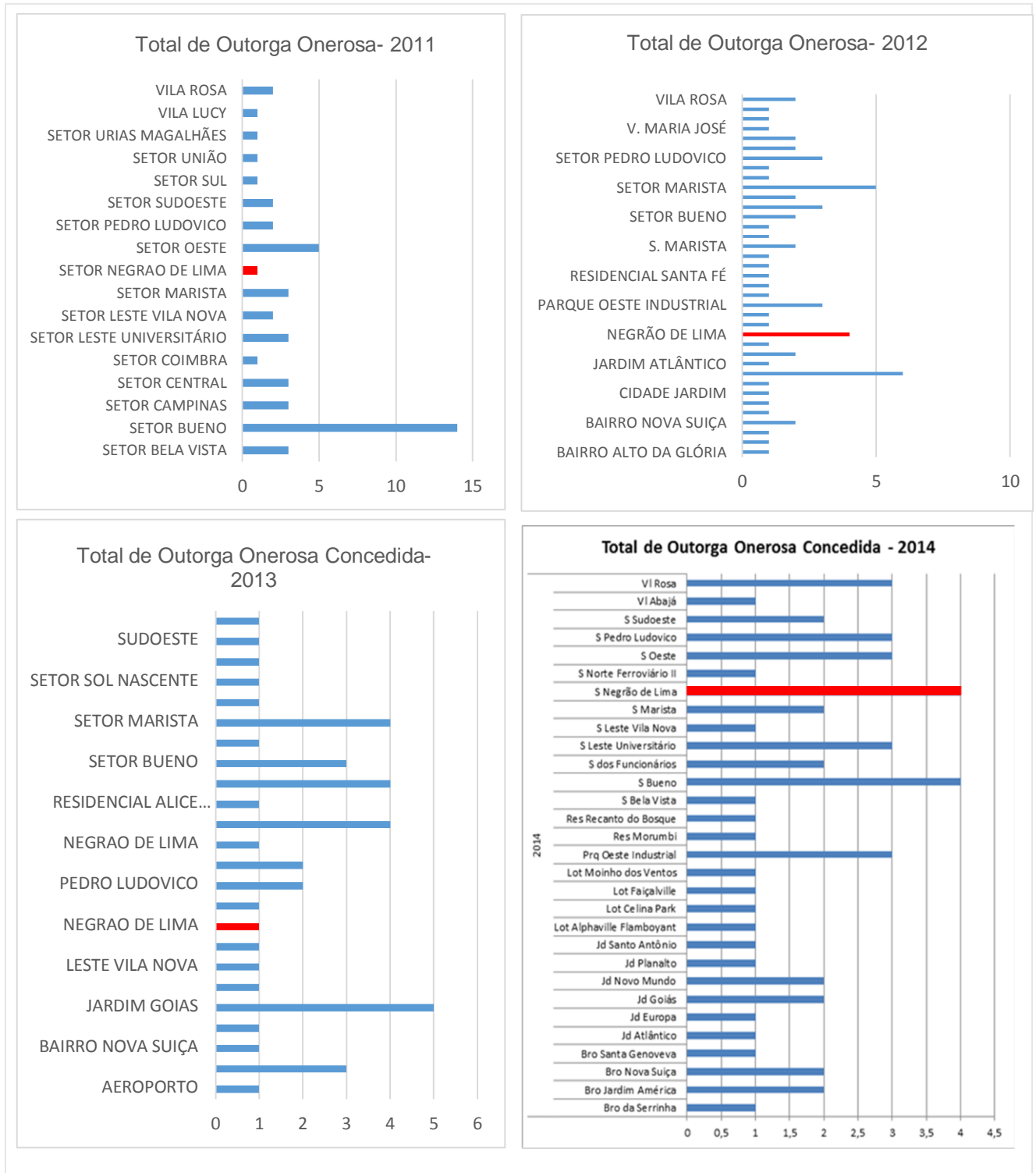
Fonte: Seplanh, 2017.

Nota: Realce (em vermelho) da autora, 2017.

O Gráfico 3 traz dados dos empreendimentos aprovados de 2011 a 2014, tendo esse último ano apresentado o maior número de empreendimentos aprovados no bairro. Grande parte das incorporações ocorre nas quadras, ou seja, ocupa quadras inteiras, compondo até oito edifícios de habitação coletiva em cada uma delas. É

importante destacar que, entre 2009 e 2014, houve o maior número de concessões de OODC em Goiânia (Gráficos 1, 2 e 3).

Gráfico 3 - Total de OODC concedida em Goiânia (2011-2014), com destaque para o Setor Negrão de Lima



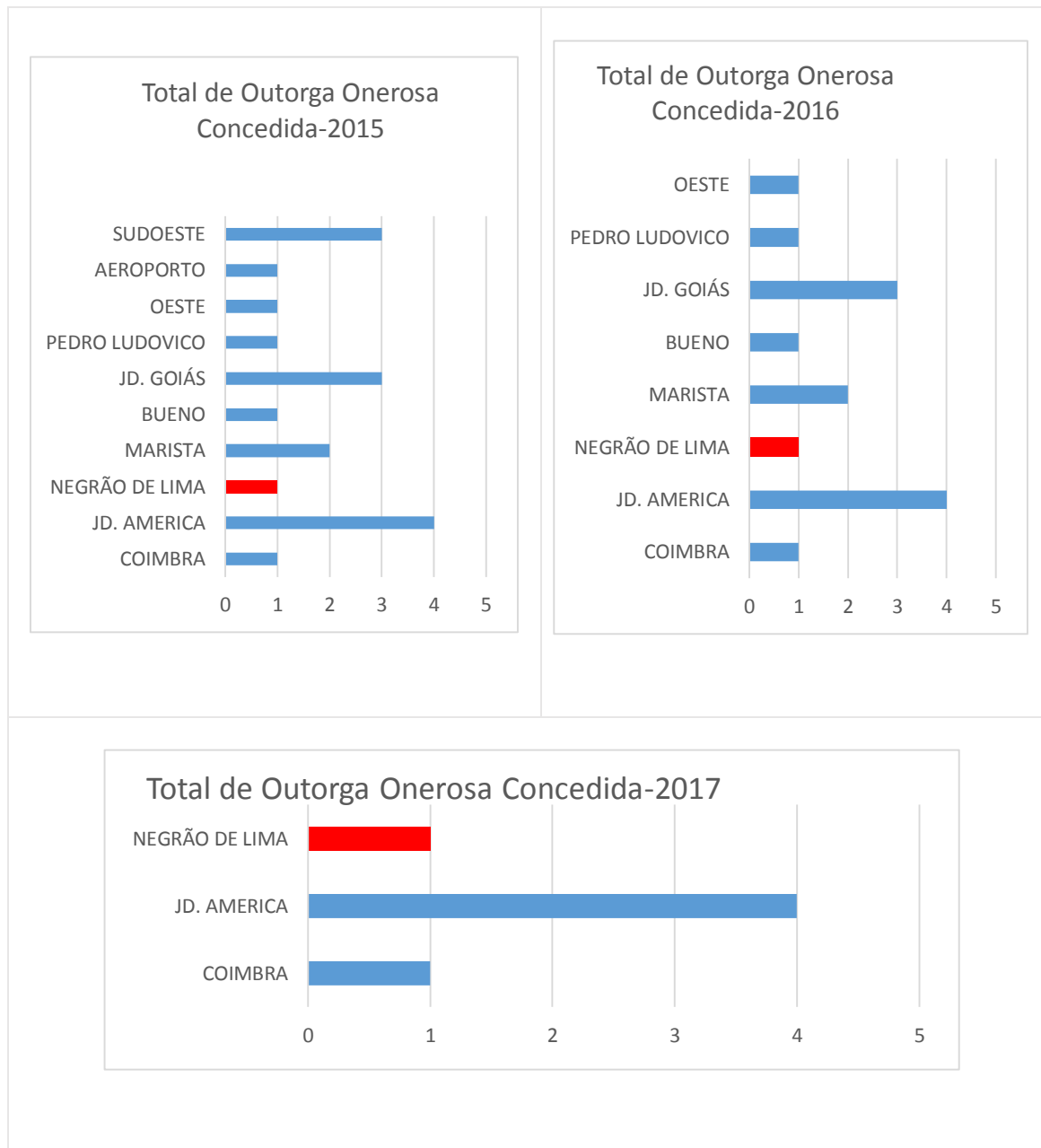
Fonte: Seplanh, 2017.

Nota: Realce (em vermelho) da autora, 2017.



O Gráfico 4 apresenta o número de empreendimentos entre 2015 e 2017 que foram aprovados através do instrumento da OODC. Nesse período, houve redução do número de imóveis e do montante de investimentos federais na construção civil.

Gráfico 4 - Total de OODC concedida para bairros de Goiânia de 2015 a 2017, com destaque para o Setor Negrão de Lima



Fonte: Seplanh, 2017.

Nota: Realce (em vermelho) da autora, 2017.



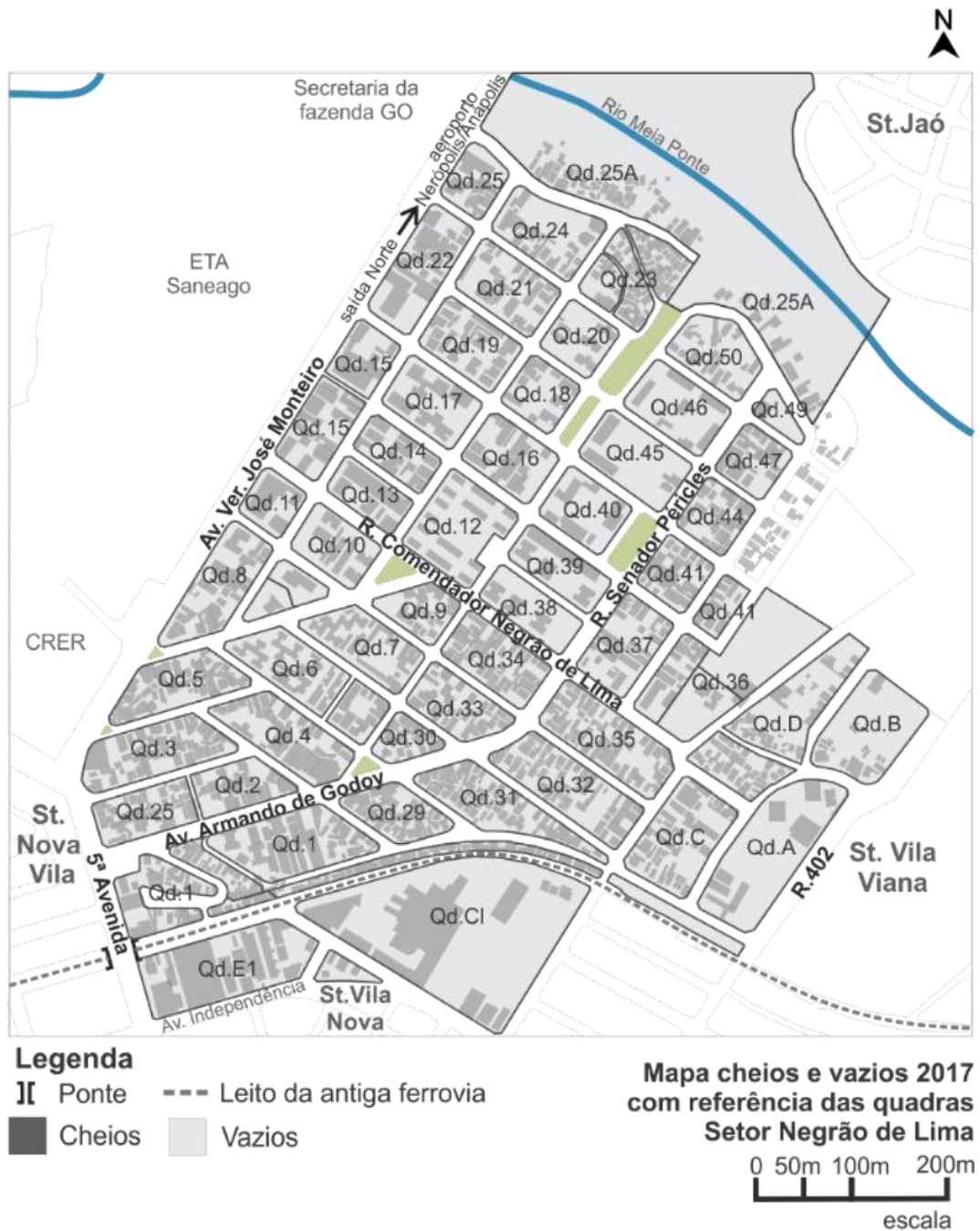
O estudo do bairro comprova duas realidades distintas, antes e depois da aplicação da OODC. Verifica-se haver uma dualidade na ocupação do solo, entre o passado próximo e o presente, visto que a população do bairro era de 3.779 habitantes em 2000, tendo saltado para 6.672 habitantes em 2010. Pode-se também estimar para 2017 uma população de 8.245 habitantes, considerando-se a taxa geométrica de crescimento populacional (TGCP) do bairro, que é de 1,76 ao ano (IBGE, 2000, 2010).

O bairro possui densidade absoluta de 75,12 hab./ha, observada sobretudo nas quadras onde há casas térreas e ocupações sem verticalização, mais evidentes nas proximidades do antigo leito da ferrovia e do Rio Meia Ponte. Tais locais ainda são pouco especulados.

Ao mesmo tempo, existe a cidade atual onde ocorre uma verticalização intensa, observada nas quadras 1, 6, 7, 10, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 36, 38, 39, 40, 45, 46 e D, onde há presença de habitação coletiva (Figuras 22 e 24). Por outro lado, em parte do bairro ainda predominam as habitações unifamiliares, onde residem famílias remanescentes das primeiras apropriações. Estudos do uso do solo no bairro revelam uma “centralidade” ainda em formação, com a movimentação de automóveis e pessoas e o surgimento de comércios vicinais diversos para atender à demanda da população.

A Figura 23 mostra as quadras do Setor Negrão de Lima e de que forma ocorreu a ocupação do bairro até novembro de 2017.

Figura 23 - Número de quadras e ocupação do Setor Negrão de Lima



Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

O bairro contém quarteirões totalmente verticalizados (Figuras 24 e 25), ou seja, apenas com edifícios de habitação coletiva, nas quadras 6, 10, 12, 13, 17, 36, 38, 39, 40, 45, 46 e D. Nesse processo de verticalização, tais quarteirões dispõem de edifícios com mais de onze pavimentos. O instrumento da OODC é utilizado com um alto índice de aproveitamento, muito superior a uma vez a área do lote.

Figura 24 - Verticalização no Setor Negrão de Lima, em 2006



### Legenda

|| Ponte    --- Leito da antiga ferrovia

### Quadras edificadas com mais de dois pavimentos\*

- 100% verticalizada
- mais de 50% de verticalização
- menos de 50% de verticalização

\*Não foram consideradas as coberturas de estacionamentos pertencentes aos edifícios.

### Quadras verticalizadas Setor Negrão de Lima, 2006

0 50m 100m 200m  
escala

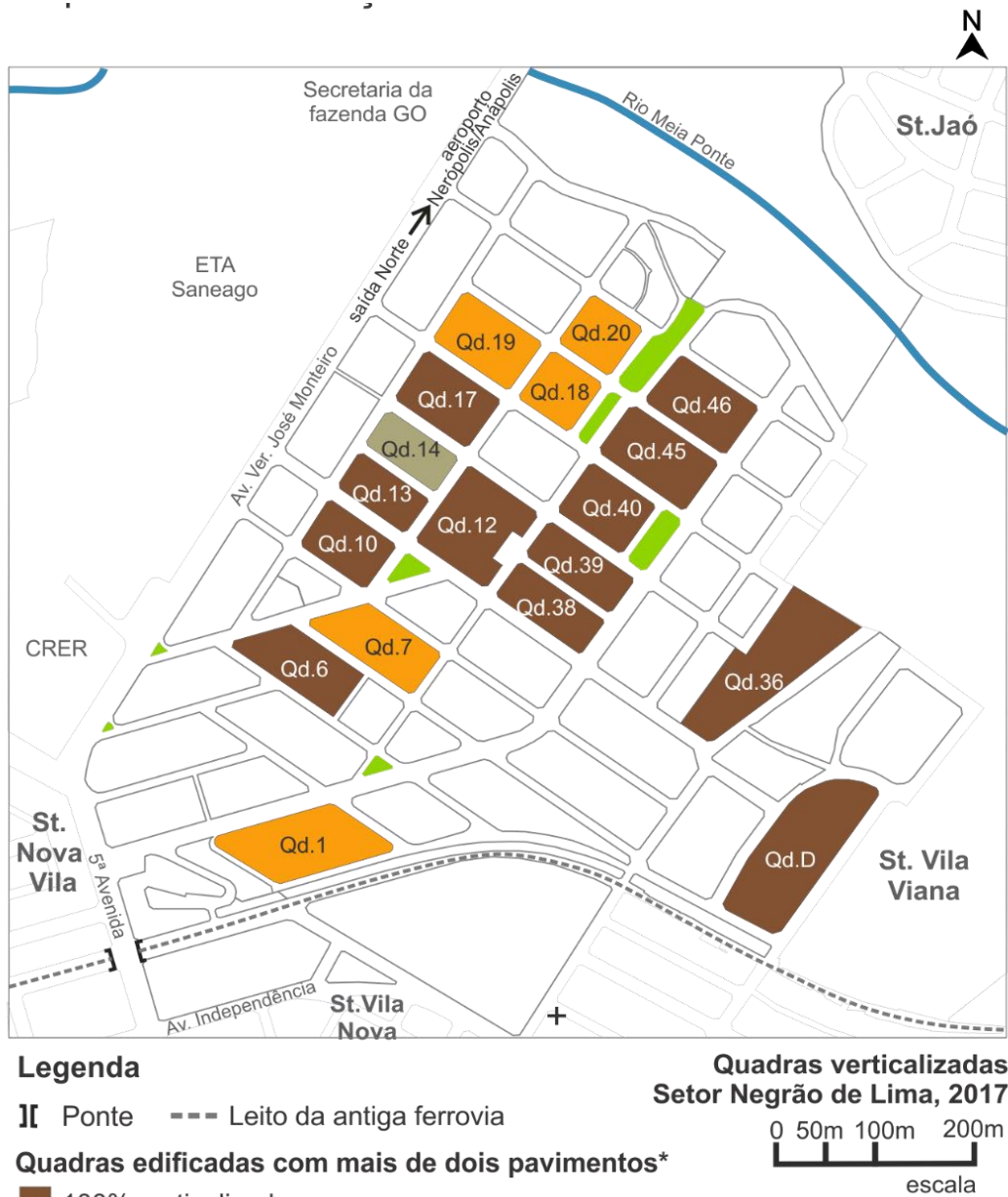
Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

As quadras com 50% a 100% de verticalização (quadras 1, 7, 18, 19 e 20) compreendem edifícios com mais de onze pavimentos e índice de aproveitamento acima de um (Figuras 24, 25 e 30).

A Figura 25 caracteriza a verticalização das quadras até 2017. Embora o número de concessões de OODC tenha diminuído entre 2015 e 2017, elas foram suficientes para atribuir ao bairro uma significativa verticalização.

Figura 25 - Verticalização no Setor Negrão de Lima, em 2017



\*Não foram consideradas as coberturas de estacionamentos pertencentes aos edifícios.

Fonte: Seplanh, 2017; MUBDG, 2017.

Nota: Organizado pela autora, 2017.

As habitações coletivas que utilizaram a OODC após 2007 foram construídas por empresas monopolizadoras dos empreendimentos imobiliários no local, entre elas a Construtora Moreira Ortence (CMO). Os requisitos já mencionados reforçam o pensamento de Maricato (2015) de que a “boa localização [é] um conceito muito importante. A localização tem preço”. Isso certamente despertou o interesse de construtoras em adquirir os terrenos ociosos, bem como os de baixa ocupação no Negrão de Lima.

Figura 26 - Cheios e vazios (ocupação do solo) no Setor Negrão de Lima, em 2006

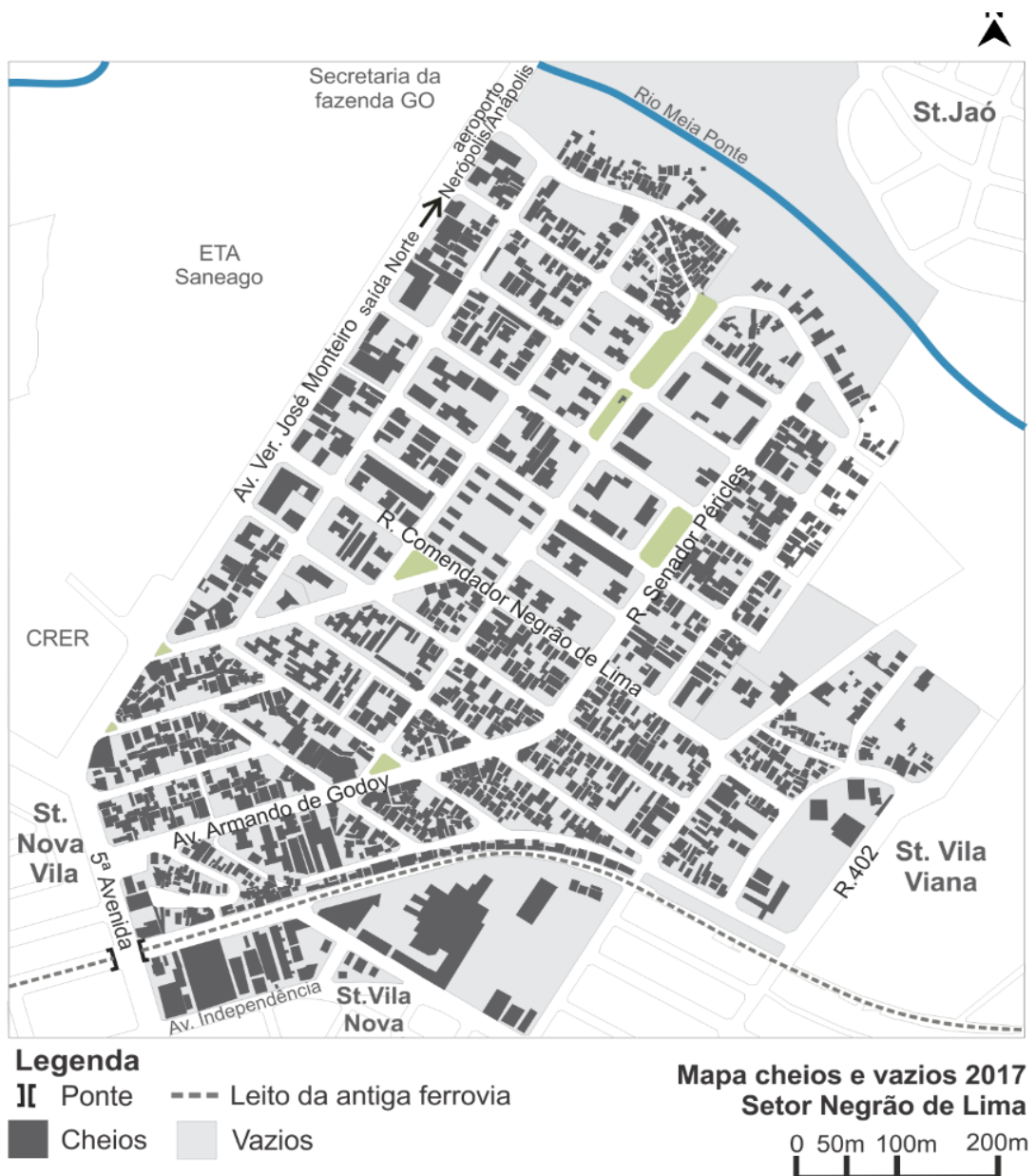


Fonte: MUBDG, 2017; Google Earth.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.



Na atualidade, existem poucos lotes desocupados na região, uma vez que houve redução considerável na oferta de áreas vazias. Isso pode ser constatado na comparação dos mapas de cheios e vazios de 2006 e 2017 (Figuras 26 e 27) e nas fotos aéreas de 2004 a 2017 (Figura 22). Há uma verticalização evidente após 2006, pelo uso da OODC. Infelizmente, no decorrer do estudo, não foi possível obter dados com a Prefeitura de Goiânia acerca dos valores em reais arrecadados pela outorga no bairro.

Figura 27 - Cheios e vazios (ocupação do solo) no Setor Negrão de Lima, em 2017



Fonte: MUBDG, 2017; Google Earth.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.

A ocupação verticalizada no bairro mostra uma apropriação do quarteirão de forma singular, uma vez que, nas quadras onde haveria vinte lotes, existem hoje de seis a oito edifícios construídos, o que difere de outros bairros em Goiânia. Um exemplo é o Jardim Goiás, onde o efeito da outorga onerosa em lotes individuais fez com que quadras de vinte lotes comportassem também vinte edifícios, criando verdadeiros “paliteiros”. Portanto, pode-se dizer que a apropriação pelo uso da OODC no Setor Negrão de Lima é menos agressiva à paisagem urbana, por considerar o espaço urbano na horizontal para lazer e o uso comum de áreas que permitem mais iluminação e ventilação.

De maneira geral, as edificações predominantes são as habitações unifamiliares, com casas térreas isoladas de até dois pavimentos. No principal eixo viário do bairro, a Avenida Vereador José Monteiro, há estabelecimentos comerciais, e o uso misto é bastante evidente. Nesse trecho, a altura das edificações é de dois pavimentos, com cerca de seis metros de altura. No pavimento térreo, há comércio e, no pavimento superior, prestação de serviços e/ou residências (Figura 28).

Figura 28 - Avenida Vereador José Monteiro, no Setor Negrão de Lima



Foto: A autora, 2017.

Já no interior do bairro é possível notar a presença de edifícios de habitação coletiva construídos entre 2009 e 2017, conforme mostra a Figura 22. Os edifícios mais altos – com mais de oito pavimentos – estão principalmente nas quadras 1, 10,

13, 14, 17, 18, 19, 20, 38, 39, 40, 45, 46 e D, constituindo destaques na paisagem do bairro.

Figura 29 - Vista do Setor Negrão de Lima, em 2016



Fonte: Disponível em: <<http://cmoconstrutora.com.br>>. Acesso em: 1 out. 2017.

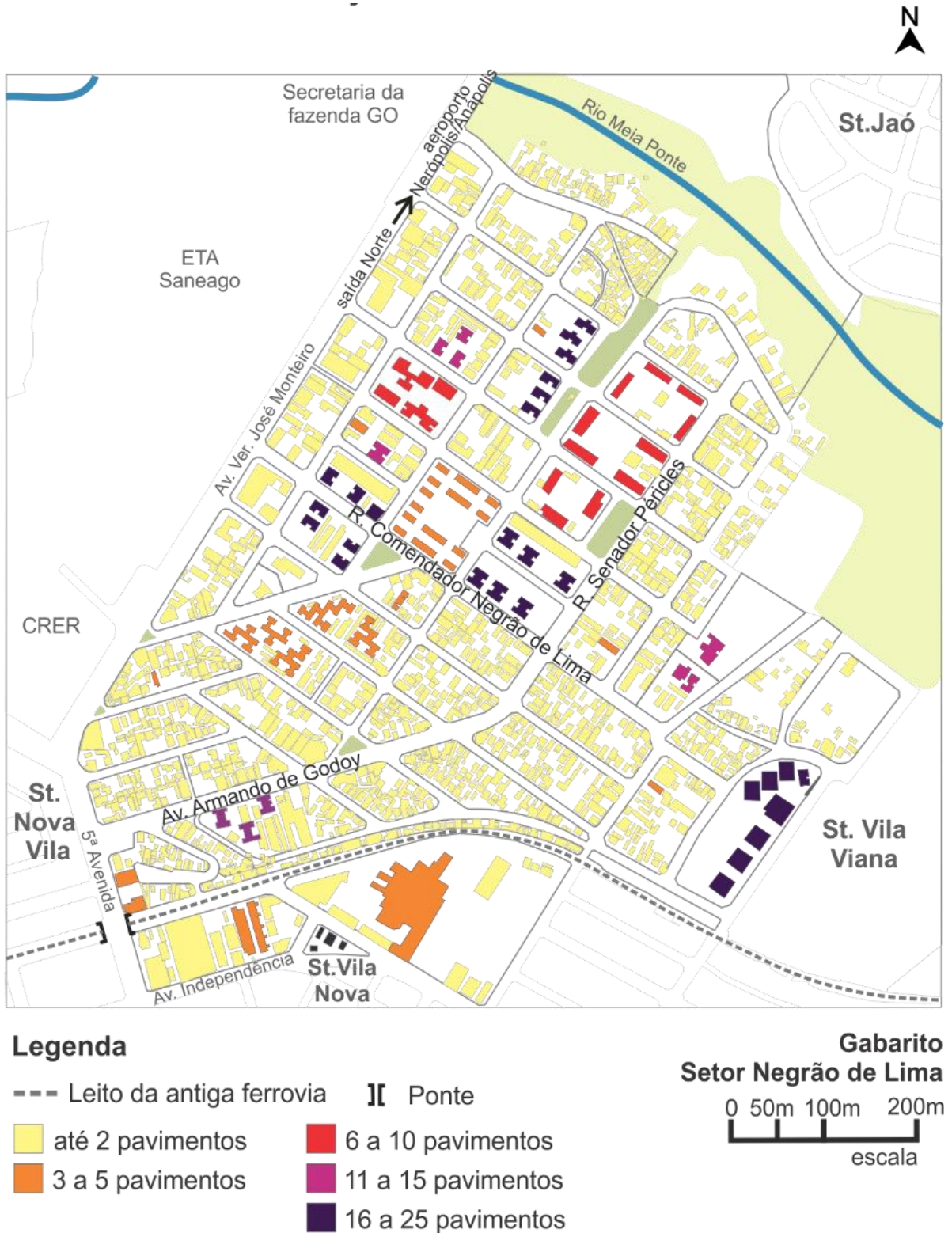
É preciso considerar também o fato de que o processo de verticalização resultou em crescimento populacional do bairro entre 2000 e 2017), com a população avançando de 3.779 para 8.245 habitantes. Verifica-se, no mesmo intervalo de dezessete anos, um crescimento populacional de 118% no Negrão de Lima, muito superior ao crescimento médio da capital goiana, de 34%.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Estimativas baseadas em informações do IBGE. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>>. Acesso em: 4 jun. 2018.



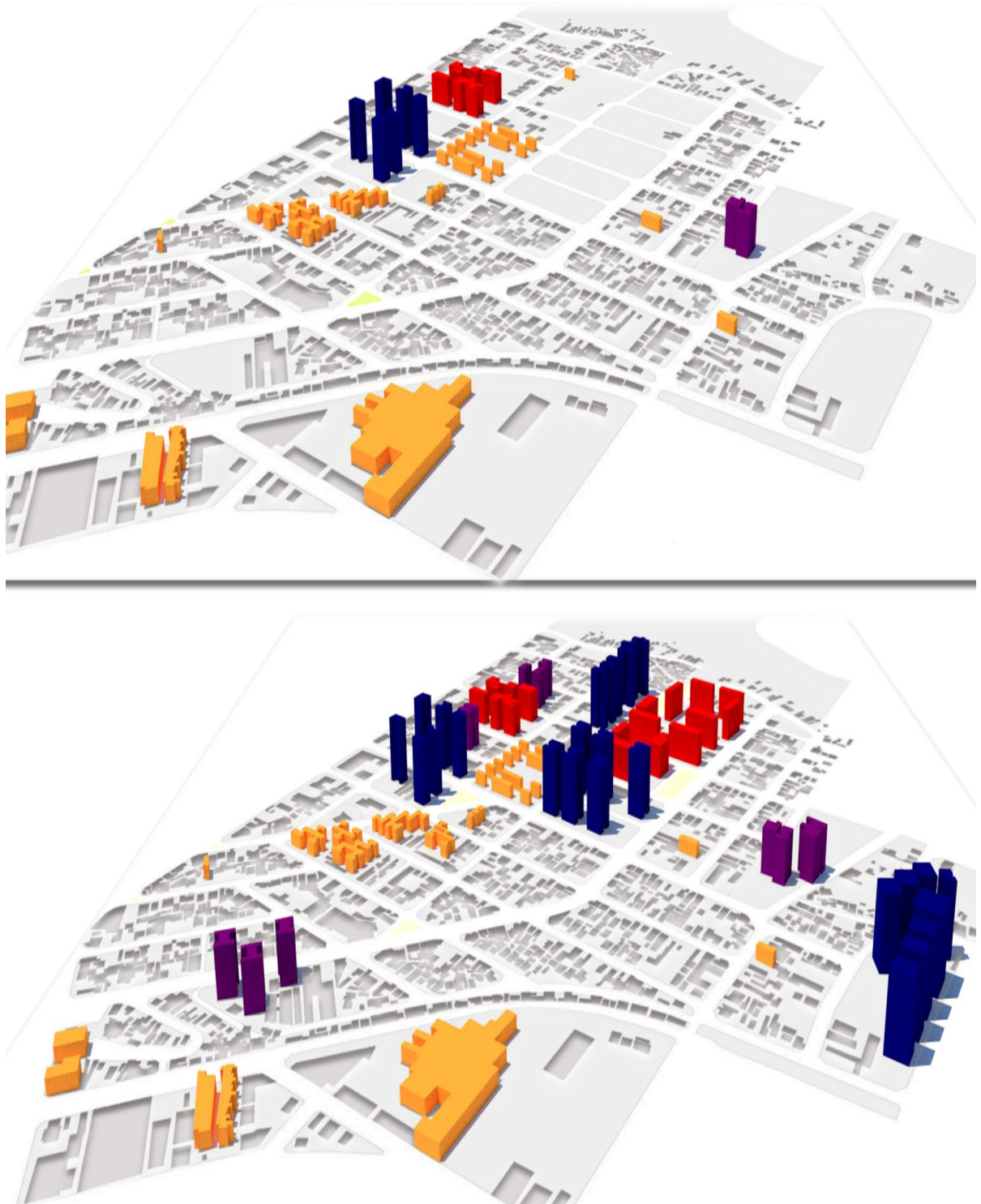
Figura 30 - Verticalização: gabarito das edificações do Setor Negrão de Lima, em 2017



Fonte: MUBDG, 2017; Google Earth.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.

A Figura 31 mostra os edifícios de habitação coletiva que foram inseridos na paisagem entre 2006 e 2017.

Figura 31 - Imagens do Setor Negrão de Lima, em 2006 (superior) e 2017 (inferior)



Fonte: MUBDG, 2017; Google Earth.  
Nota: Organizado pela autora, 2017.



O crescimento populacional do Negrão de Lima, em meio a esse processo de adensamento, ocorre pelo uso da OODC, fomentada pelo setor imobiliário da capital. Vale lembrar que o bairro é classificado como área adensável no PDG de 2007 (GOIÂNIA, 2007).

Em reportagem do jornal *O Popular* de 10 de novembro de 2013, é possível constatar a insatisfação de moradores do Negrão de Lima com as condições em que vivem. Eles reclamam da precariedade da infraestrutura do bairro, problema agravado pelo rápido adensamento local (Figura 32).

Figura 32 - Reportagem de *O Popular*, de 10 de novembro de 2013, sobre a valorização dos imóveis e o processo de verticalização no Setor Negrão de Lima



Fonte: Seplanh, 2017.  
Foto: A autora, 2017.

O instrumento analisado no Negrão de Lima, a OODC, contribuiu para alterar a paisagem urbana e o uso do solo em decorrência do adensamento recente e da valorização imobiliária. A outorga permitiu um processo de verticalização bastante evidente, possibilitando um crescimento populacional ostensivo em menos de dez anos. Alterou-se o uso do solo em decorrência da necessidade de atender à demanda da nova dinâmica populacional, com vistas a suprir as exigências diárias por alimentação, saúde, educação, manutenção residencial, serviços de higiene e de beleza, dentre outras.

A Figura 33 mostra estabelecimentos comerciais improvisados no bairro, outrora imóveis apenas residenciais cujo recuo frontal concede espaço para esse tipo de atividade.

Figura 33 - Avenida Armando de Godoy, com o improvisado de comércio no recuo frontal



Foto: A autora, 2017.

É explícito também o acréscimo aos valores de venda e revenda dos imóveis, uma vez que o bairro se torna “cobiçado” pelo mercado imobiliário local (Figura 34).

Figura 34 - Anúncio de venda de imóveis no Setor Negrão de Lima



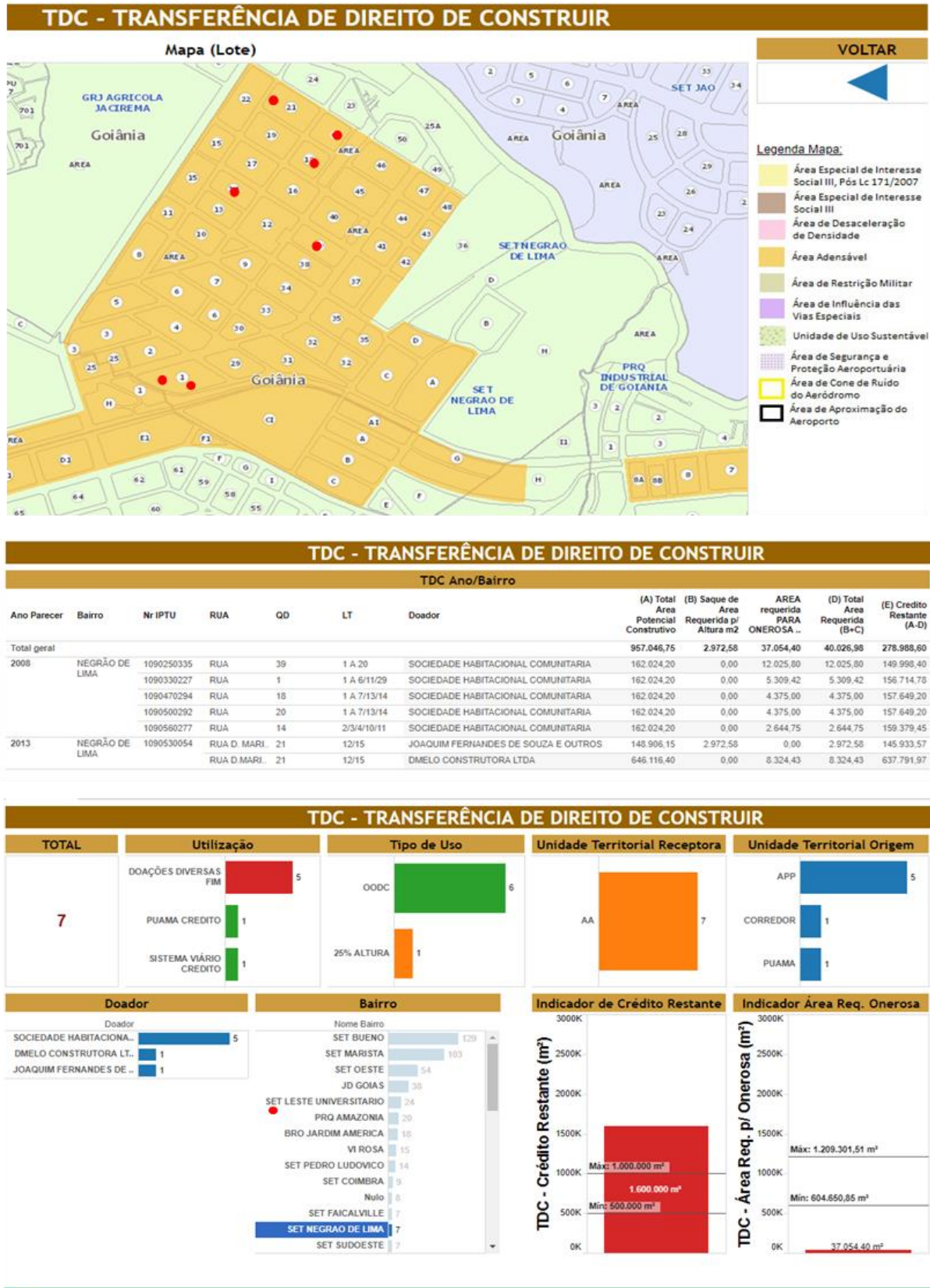
Fonte: Disponível em: <<http://cmoconstrutora.com.br>>. Acesso em: 1 out. 2017.

Ademais, a implementação da OODC ocorre por se tratar de um instrumento de fácil operacionalização, pois o interessado adquire do poder público permissão de acréscimo de área construída e paga aos cofres públicos valores relativamente baixos, ou seja, menores que os da aquisição de lote com mesma área na região. Além disso, o trâmite processual é rápido. Não há, assim, maiores dificuldades impostas, mesmo se se considerar instrumentos semelhantes como a TDC.

Observe-se que apenas sete imóveis obtiveram a TDC no bairro até 2017 (Figura 35), número bastante reduzido em relação às OODCs concedidas no mesmo período.



Figura 35 - Concessões de TDC no Setor Negrão de Lima, até 2017



Fonte: Seplanh, 2017.



Na prática, a fiscalização da administração desse instrumento na cidade tem sido problemática, tendo em vista a falta de transparência por parte da gestão municipal e a dificuldade dos munícipes de entender de que forma os mecanismos do instrumento podem ser revertidos ao bem coletivo. Por fim, salienta-se a relevância da discussão sobre a TDC em Goiânia, já conduzida por muitos profissionais atuantes no campo do urbanismo, da geografia urbana e de outras ciências sociais, que têm o papel de assegurar uma cidade para todos, com mecanismos urbanos justos, eficazes e democráticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as cidades, a forma como são ocupadas, a transformação do solo urbano e da paisagem é bastante provocador e, ao mesmo tempo, desafiador no estudo do espaço urbano.

Por meio de visitas de campo, coleta bibliográfica, estudo de mapas e imagens aerofotogramétricas, levantamentos e produção de uma série de mapas temáticos do Setor Negrão de Lima, buscou evidenciar as transformações ocorridas no bairro entre 2006 e 2017, transformações essas possíveis em razão do instrumento legal da OODC.

Entende-se ser o mercado imobiliário agente fomentador dessas transformações, pois a outorga tem sido utilizada para a construção de habitações coletivas (por incorporadoras), excluindo-se desse processo os pequenos edificadores ou construtores individuais – ou seja, as pessoas físicas. Embora se possa deduzir que as transformações ocorrem em conformidade com a legislação, muitas vezes elas se tornam desagradáveis na paisagem urbana e na forma de apropriação do solo. No Setor Negrão de Lima, essas mudanças são intrigantes e espetaculosas, na medida em que se formaliza a ocupação na quadra (associação de lotes) e não no lote individual.

Sabe-se que a OODC tem por propósito a preservação de áreas de interesse cultural, histórico e ambiental; o desafogamento dos centros urbanos; a considerável redução do preço da terra; a geração de capital que, de forma compensadora, financiará a urbanização de áreas e programas habitacionais de interesse social. Todavia, esses fatores não foram evidenciados na pesquisa. É importante salientar que nem sempre tais propósitos são alcançados, restando muitas vezes apenas o caráter arrecadador, que o poder público desempenha muito bem.

Mesmo que a OODC seja um instrumento ainda novo no Brasil e em Goiânia, seus efeitos vêm surgindo na paisagem urbana. A OODC foi criada com a intenção de incentivar a densidade nas cidades, devendo ocorrer em locais onde houvesse infraestrutura suficiente para atender à nova demanda. Ainda é cedo para obter conclusões a longo prazo, porém, a análise aqui feita permite certos apontamentos sobre o processo de verticalização resultante.

Em face dos efeitos da OODC observados na pesquisa, surgiram algumas indagações e críticas em relação a esse mecanismo. Ela vem sendo usada sem

controle efetivo e fiscalização da prefeitura, causando problemas de mobilidade, drenagem do solo, subdimensionamento de equipamentos públicos e privados, dentre outros efeitos, em virtude da mudança repentina da densidade.

Em Goiânia, não há um limite de altura para as novas verticalizações. Portanto, seria necessário inibir ou gabaritar a altura, sobretudo nas áreas mais adensadas. Seria interessante optar por um controle efetivo de densidade e número de habitantes/hectare, considerando o bairro e até mesmo regiões inteiras. Os investimentos de retorno ao município, gerados pela OODC, deveriam ser aplicados nas áreas contíguas aos empreendimentos.

Além disso, deveria haver uma ampla discussão com a sociedade sobre o uso desse instrumento, visando promover alterações e adequações à realidade de Goiânia, bem como a aplicação dos recursos dele oriundos.

O Setor Negrão de Lima precisa de mais controle quanto à ocupação do solo e à aplicação da OODC para que não venham a ocorrer grandes problemas urbanos em relação ao trânsito, à caminhabilidade, à violência e à escassez de equipamentos, a exemplo do que acontece em outros bairros de Goiânia, como Setor Oeste, Jardim Goiás, Alto da Glória e Setor Bueno, também passíveis de outorga onerosa.

Por fim, é importante que a OODC seja utilizada para o bem coletivo, com o intuito de promover o acesso a terras urbanas bem localizadas por parte de pessoas e famílias de menor renda. Legislação e intenções “escritas” existem, falta apenas a presença dos “olhos” da fiscalização do poder público.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. **Densidade urbana**: um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ARANTES, Otília B. Fiori. **Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica**. São Paulo: Edusp, 1998.

BELLORIO, Grazielli B. **Adensamento e verticalização em Goiânia nos Planos Diretores 1968-2007**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Departamento de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

BERGHAUSER PONT, Meta Y.; HAUPT, Per A. **Spacematrix**: Space, Density and Urban Form. Amsterdam: NAI Publishers, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 1 ago. 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2018.

BUENO, Lenine M. Estatuto da Cidade dez anos depois. In: FILHO, Josué V.; MORAES, Lúcia M. **Políticas sociais urbanas**: a cidade para todos e todas. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2013. p. 29-41.

CAMPOS FILHO, Candido M. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 2. ed. São Paulo: Nobel, 1999.

CAMPOS FILHO, Candido M. **Reinvente seu bairro**: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2006.

CUNHA, Luís. **Densidade de ocupação do solo e planejamento urbano**. 2. ed. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2010.

DAHER, Tânia. **Goiânia, uma utopia europeia no Brasil**. Goiânia: Instituto Centro Brasileiro de Cultura, 2003.

DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini, 1990.

DEL RIO, Vicente; SIEMBIEDA, William. **Desenho urbano contemporâneo no Brasil**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

FERREIRA, João S. W. Instrumentos urbanísticos. 9 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/4verb/instrumentos-urb/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/instrumentos-urb/index.html)>. Acesso em: 4 jun. 2018.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GEHL, Jan. **Cidades para pessoas**. Tradução de Anita Di Marco. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOIÂNIA. **Anuário 2013**. 2013a. Disponível em: <<http://www.goiania.go.gov.br/shtml/seplam/anuario2013/anuario.html>>. Acesso em: 8 mar. 2018.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana no Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, nº 1.320, 29 dez. 1994.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, nº 4.147, 26 jun. 2007. Disponível em: <[https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2007/lc\\_200705\\_29\\_000000171.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2007/lc_200705_29_000000171.html)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 246, de 29 de abril de 2013. Altera a Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor e processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, nº 5.582, 30 abr. 2013b. Disponível em: <[https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2013/lc\\_201304\\_29\\_000000246.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2013/lc_201304_29_000000246.html)>. Acesso em: 9 mar. 2018.

GOIÂNIA. Lei Municipal Ordinária nº 8.618, de 09 de janeiro de 2008. Regulamenta a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir prevista na Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, nº 4.286, 17 jan. 2008. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/go/g/goiania/lei-ordinaria/2008/861/8618/lei-ordinaria-n-8618-2008-regulamenta-a-concessao-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-prevista-na-lei-complementar-n-171-de-29-de-maio-de-2007>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

GOIÂNIA. Lei Municipal Ordinária nº 8.761, de 19 de janeiro de 2009. Regulamenta a Concessão da Transferência do Direito de Construir – TDC, prevista na Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, nº 4.536, 21 jan. 2009. Disponível em: <[www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/leis.shtml](http://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/leis.shtml)>. Acesso em: 9 mar. 2018.

GOIÂNIA. **Plano diretor de desenvolvimento integrado – PDIG**. Goiânia: Iplan, 1992.

GOIÂNIA. **Listagem de parcelamentos aprovados por década**. Goiânia: Seplam, 2001.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Loyola, 2000.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **XII Censo Demográfico**. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2000**: características da população e do domicílio – resultados do universo. Rio de Janeiro, 2000. 1 CD-ROM.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOOLHAAS, Rem. Por uma cidade contemporânea. In: NESBITT, Kate (Org.). **Uma nova agenda para a arquitetura**. Tradução de Vera Pereira. 2. ed. São Paulo: Cosac Naify, 2008. p. 359-361.

LAMAS, José M. R. G. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2004.

MANSO, Celina F. A. **Goiânia**: uma concepção urbana, moderna e contemporânea – um certo olhar. Goiânia: Edição do Autor, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1997. (Série Espaço & Debate).

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 121-192.



- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MASCARÓ, Juan Luis. **Loteamentos urbanos**. Porto Alegre: CIP Brasil, 2003.
- MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Ed. UCG, 2003.
- MORAES, Lúcia Maria; DAYRELL, Marcelo. **Direito humano à moradia e terra urbana**. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil, 2008. (Cartilhas de Direitos Humanos, 1).
- MOYSÉS, Aristides. **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.
- NUCADA, Miraci; MARTINS, Carlos. **Relatório de análise do empreendimento comercial Nexus: CAU-GO**. Goiânia, maio 2016.
- OLIVEIRA, Regis F. de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- PANERAI, Philippe. **Análise urbana**. Tradução de Francisco Leitão. Brasília: Ed. UnB, 2014.
- PINTO, Victor C. **Direito urbanístico, plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense: Publifolha, 2000.
- RANGEL, Ignácio. **Recursos ociosos e política econômica**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- RIBEIRO, Maria Eliana J. **Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.
- SABOYA, Renato. As armadilhas da definição do zoneamento e das densidades populacionais urbanas. **Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores**, 22 fev. 2010. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2010/02/as-armadilhas-da-definicao-do-zoneamento-e-densidades-urbanas>>. Acesso em: 6 abr. 2016.
- SABOYA, Renato. Spacemate, Spacematrix e o estudo das densidades urbanas. **Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores**, 14 set. 2014. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2014/09/spacemate-spacematrix-e-o-estudo-das-densidade-urbanas>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SECCHI, Bernardo. **Primeira lição de urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. Tradução de Lygia Araújo Watanabe. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SILVA, Ranniel M.; MORAES, Lucia Maria. O Estatuto da Cidade e o controle social do solo criado em Goiânia-GO. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 3, n. 2, p. 179-196, 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5115>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

SOBREIRA, Fabiano J. A. **A lógica da diversidade**: complexidade e dinâmica em assentamentos espontâneos. 2003. 262 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador**. 2. ed. São Paulo: Mackenzie: Romano Guerra, 2014.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.