

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

MARCELINE GONZAGA DE SÃO BOAVENTURA SOUSA

**OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E SEGREGAÇÃO
URBANA: O CASO DA CIDADE DE GOIÂNIA (GO)**

Goiânia 2024

MARCELINE GONZAGA DE SÃO BOAVENTURA SOUSA

**OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E SEGREGAÇÃO URBANA:
O CASO DA CIDADE DE GOIÂNIA (GO)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro

Goiânia 2024

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Fonte - Sistema de Bibliotecas da PUC Goiás

S725o Sousa, Marceline Gonzaga de São Boaventura
Outorga onerosa do direito de construir e segregação urbana : o caso da cidade de Goiânia (GO) / Marceline Gonzaga de São Boaventura Sousa.-- 2024.
53 f.: il.

Texto em português
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro.
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Goiânia, 2024.
Inclui referências: f. 48-53.

1. Segregação urbana - Goiânia (GO). 2. Política urbana - Questões territoriais - Goiânia (GO). 3. Direito - Expansão territorial - Goiânia (GO) I. Castro, Sérgio Duarte de. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial - 30/09/2024. III. Título.

CDU: 711.4(817.3Goiânia):340.13(043)

Melany Barbosa Borges Xavier / CRB1-1356

MARCELINE GONZAGA DE SÃO BOAVENTURA SOUSA

**OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E SEGREGAÇÃO URBANA:
O CASO DA CIDADE DE GOIÂNIA (GO)**

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, defendida e aprovada em 30 de setembro de 2024 pela Banca Examinadora constituída pelo(as) docentes:

SERGIO
DUARTE DE
CASTRO:195733
59120

Assinado de forma
digital por SERGIO
DUARTE DE
CASTRO:19573359120
Dados: 2024.10.08
10:48:19 -03'00'

Prof. Dr. Sérgio Duarte de Castro
Orientador / PUC Goiás



Documento assinado digitalmente

GUILHERME RESENDE OLIVEIRA

Data: 09/10/2024 14:17:19-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Guilherme Resende Oliveira
Examinador externo / UNIALFA



Documento assinado digitalmente

SANDRA CATHARINNE PANTALEAO RESENDE

Data: 09/10/2024 11:12:01-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Sandra Catharinne Pantaleão Resende
Examinadora interna - PUC Goiás

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus pela oportunidade e privilégio de estar vivendo esse momento único. Ao meu professor e orientador Sérgio que esteve presente nesse processo de aprendizado, me ajudando a avançar os degraus dessa árdua trajetória, as minhas filhas Júlia e Isabela por sempre estarem ao meu lado e por acreditarem em mim e por fim más não menos importante ao meu marido William, pela força e incentivo de sempre, por me apoiar em tudo e de todas as formas. Gratidão!

RESUMO

A dissertação examina a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e sua relação com a segregação urbana em Goiânia. Através de análise documental e revisão bibliográfica, avalia-se a eficácia da OODC como instrumento para regular o uso do solo e redistribuir os benefícios do desenvolvimento urbano. Conclui-se que, em Goiânia, devido a desafios na governança e implementação, a utilização da OODC tem contribuído para um super adensamento em bairros já privilegiados, enquanto os recursos arrecadados têm sido pouco efetivos em atender às necessidades das áreas mais carentes. A capacidade de contrabalançar a tendência ao agravamento da segregação socioespacial é limitada. A pesquisa destaca que, para que a OODC alcance plenamente seus objetivos, é necessária uma integração mais eficaz com outras políticas urbanas, além de uma fiscalização e gestão de recursos mais eficientes e rigorosas.

PALAVRAS-CHAVE: Outorga onerosa. Segregação urbana. Desigualdade intraurbana. Goiânia.

ABSTRACT

The dissertation examines the implementation of the Charge for Additional Building Rights (OODC) and its relationship with urban segregation in Goiânia. Through document analysis and literature review, the study assesses the effectiveness of the OODC as an instrument to regulate land use and redistribute the benefits of urban development. The findings indicate that, in Goiânia, due to challenges in governance and implementation, the use of OODC has contributed to over-densification in already privileged neighborhoods, while the funds collected have been largely ineffective in addressing the needs of more vulnerable areas. The capacity to counterbalance the trend towards the worsening of socio-spatial segregation is limited. The research highlights that for the OODC to fully achieve its objectives, more effective integration with other urban policies is needed, along with stricter oversight and management of resources.

KEYWORDS: Charge for Additional Building Rights. Urban segregation. Intra-urban inequality. Goiânia.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação dos bairros nobres do total de OODC concedidas em Goiânia (2007-2022).....	41
Tabela 2 - Crescimento residencial - Setor Marista (2008-2017).....	43
Tabela 3 - Crescimento residencial - Setor Oeste (2008-2017).....	43
Tabela 4 - Relação entre arrecadação com OODC, despesas correntes e investimentos da prefeitura de Goiânia-GO (2013-2022).....	45
Tabela 5 - Arrecadação da OODC e investimentos finalísticos do FMDU e do FMHIS no município de Goiânia (2009-2022)	47

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Regiões administrativas de Goiânia	32
Figura 2 - Ocupações irregulares na Região Metropolitana de Goiânia (2021) ...	33
Figura 3 - Clusters de correlação espacial entre o CASU* e a renda média das famílias por setor censitário em Goiânia (2010).	34
Figura 4 - Concentração de pessoas residentes de cores branca e negra* por setor censitário em Goiânia (2010)	36
Figura 5 - Número de outorgas onerosas do direito de construir concedidas por ano em Goiânia (2007-2022)	38
Figura 6 - Percentual dos valores arrecadados pela OODC dos bairros da ADD do Centro Estendido* sobre o total em Goiânia (2007-2022)	41
Figura 7 - Mapa das edificações acima de 20 pavimentos nos setores Marista e Oeste (2020)	43
Figura 8 - Comparativo da relação percentual entre as arrecadações da OODC e do IPTU em Goiânia e São Paulo (2013-2022)	46

LISTA DE SIGLAS

CAB - Coeficiente de Aproveitamento Básico

CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás

CF - Constituição Federal

COMPUR - Conselho Municipal de Política Urbana

CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás

CUB - Custo Unitário Básico

EC - Estatuto da Cidade

FMDU - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano **FMHIS** -

Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social **LC** - Lei Complementar

MCidades - Ministério das Cidades

ONU - Organização das Nações Unidas

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

PDM - Plano Diretor Municipal

PUC - Pontifícia Universidade Católica

QSC - Quantidade de metros quadrados de solo criado.

SEPLANH - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás **TCM**

- Tribunal de Contas dos Municípios

TDC - Transferências do Direito de Construir **VLO** -

Valor a ser pago pela outorga da licença **Vm** - Valor do metro

VSN - Valor venal do metro quadrado do solo natura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	14
1.1 Visão Geral	14
1.2 Antecedentes da OODC	17
1.3 Marcos Legais que Fundamentam a OODC.....	19
1.4 Desafios e Problemas na Implementação da OODC.....	25
2 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA.....	27
2.1 Revisão da Literatura	27
2.2 Segregação Urbana em Goiânia.....	31
3 LIMITES E DESAFIOS DA OODC EM GOIÂNIA	38
3.1 OODC como Instrumento de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo	39
3.2 OODC enquanto meio de redução das desigualdades.....	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a dinâmica do crescimento urbano e a necessidade de promover um desenvolvimento mais equitativo nas cidades brasileiras têm destacado políticas urbanísticas inovadoras, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Este instrumento, previsto no Estatuto da Cidade, permite que proprietários de terrenos construam acima do limite básico estabelecido pela legislação municipal mediante pagamento.

Seu objetivo é promover um uso mais eficiente da infraestrutura urbana, incentivando maior densidade em áreas subutilizadas e capturando recursos da valorização imobiliária em regiões bem servidas por infraestrutura para reinvestir em zonas necessitadas, visando um crescimento urbano mais equitativo. Assim, a OODC atua tanto na ordenação da ocupação do solo quanto na redução das desigualdades no espaço intraurbano. No entanto, sua aplicação e os efeitos sobre a estrutura urbana, especialmente em relação à segregação urbana, são temas de intenso debate e investigação.

Na cidade de Goiânia, capital do estado de Goiás, a problemática da segregação urbana se manifesta de maneira particularmente acentuada, refletindo uma dinâmica de crescimento rápido e desordenado. A urbanização acelerada tem gerado uma expansão horizontal e a criação de periferias distantes dos centros econômicos e de serviços, onde a infraestrutura urbana é frequentemente insuficiente. Paralelamente, áreas centrais e bem servidas por infraestrutura continuam a atrair grandes investimentos imobiliários, resultando em um processo de superadensamento. Neste cenário, a aplicação da OODC em Goiânia reflete os desafios gerais observados em outras cidades brasileiras, além de intensificá-los, devido a falhas na governança urbana e a um planejamento que, muitas vezes, favorece o desenvolvimento de regiões já privilegiadas.

A questão central é que, embora a OODC tenha sido prevista para capturar a valorização imobiliária e redistribuir esses benefícios para áreas mais carentes, o uso desse instrumento em Goiânia tem, na prática, reforçado desigualdades já existentes. Isso se deve à concentração de recursos arrecadados nas áreas centrais e nobres da cidade, sem uma redistribuição eficaz para as zonas periféricas e socialmente vulneráveis. O resultado é um agravamento da segregação

socioespacial, onde o acesso a serviços públicos e infraestrutura urbana de qualidade permanece limitado para grande parte da população mais pobre.

A justificativa para a realização desta pesquisa está, portanto, no urgente desafio de compreender como a OODC está sendo aplicada em Goiânia e em que medida sua implementação tem contribuído para a segregação urbana. A investigação é relevante porque pode fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais justas, que efetivamente utilizem instrumentos urbanísticos, como a OODC, para promover um desenvolvimento equilibrado e inclusivo. Além disso, uma análise detalhada da realidade goianiense pode servir de exemplo para outras cidades brasileiras que enfrentam problemas semelhantes, ajudando a aprimorar a gestão urbana e a reduzir as desigualdades socioespaciais.

O objetivo geral, entretanto, é analisar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Goiânia, avaliando em que medida esse instrumento tem cumprido seus objetivos, especialmente no que diz respeito à promoção de um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado. Seus objetivos específicos são: revisar o conceito e a evolução da OODC e da segregação urbana no cenário brasileiro e em Goiânia; identificar como a OODC influencia a dinâmica da desigualdade e da segregação urbana; analisar e propor reflexões sobre as potencialidades e limitações da OODC como ferramenta de gestão urbana.

Os procedimentos metodológicos utilizados são de natureza qualitativa e seguem uma abordagem de análise documental e revisão bibliográfica, visando investigar a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e sua relação com a segregação urbana em Goiânia.

Primeiramente, foi realizada uma análise documental das leis, decretos e regulamentações municipais pertinentes à OODC em Goiânia. Isso incluiu a revisão das leis complementares e ordinárias que regulamentam a aplicação do instrumento no município, como a Lei Complementar nº 171/2007 e suas subsequentes atualizações. Documentos técnicos, relatórios e a base de dados da Gerência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH) também foram analisados para compreender a aplicação prática da OODC os dados sobre a arrecadação e investimentos. O período analisado foi de 2007 a 2022, que foi o prazo de vigência do Plano Diretor de 2007.

Paralelamente, a revisão bibliográfica focou em estudos acadêmicos e

publicações científicas sobre a OODC e segregação urbana. Este levantamento incluiu autores que discutem os efeitos da OODC na redistribuição dos benefícios do desenvolvimento urbano e no controle da especulação imobiliária. A literatura sobre segregação urbana forneceu o contexto teórico necessário para entender como a OODC pode influenciar a estrutura socioespacial de uma cidade.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, são abordados o conceito e a evolução da Outorga Onerosa do Direito de Construir bem como sua base legal no Brasil e em Goiânia. No segundo, apresenta-se uma revisão bibliográfica sobre a problemática da segregação socioespacial e como esse fenômeno se manifesta na cidade de Goiânia. No terceiro são discutidas as potencialidades e limitações da OODC como ferramenta de gestão urbana na capital, propondo reflexões e recomendações para aprimorar sua aplicação e eficácia. E, finalmente, nas considerações finais são retomadas as principais conclusões do trabalho, sintetizando os achados da pesquisa e sugerindo direções para futuras investigações e políticas públicas.

1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A outorga onerosa é um instrumento de política urbana previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que permite ao poder público controlar o aproveitamento do potencial construtivo de uma área ou terreno na cidade. É uma permissão dada para que o proprietário de um terreno construa acima do limite básico estabelecido pela legislação municipal, o chamado coeficiente de aproveitamento (CA), mediante pagamento. Trata-se de um instrumento de política urbana regulamentado pelo Plano Diretor, destinado a regular e controlar o exercício do direito de construir em áreas urbanas específicas.

1.1 Visão Geral

A OODC envolve o pagamento de uma contrapartida econômica pelos proprietários de imóveis que desejam fazer uso pleno de seus direitos de construir fora dos limites estabelecidos pelo zoneamento urbano aos cofres municipais. Essa taxa de preço público, consiste no pagamento de uma compensação financeira pela

valorização do imóvel como resultado do aumento da capacidade de construção permitida (Mendonça; Ramos; Frias, 2018).

Ao adquirir uma casa ou propriedade, uma pessoa está comprando não apenas a estrutura física do imóvel, mas também as oportunidades proporcionadas pela localização. Isso inclui o acesso a serviços públicos, como transporte, áreas verdes, escolas, iluminação adequada, entre outros elementos que destacam para a qualidade de vida (Marguti; Aragão, 2016).

O objetivo da OODC é promover a regulação do uso e ocupação do solo, tendo em vista o aproveitamento mais racional e democrático da infraestrutura urbana, capturando e redistribuindo parte da valorização imobiliária das áreas com maior oferta dessa infraestrutura. A aplicação deste instrumento tem o potencial de promover um desenvolvimento urbano mais ordenado, ao incentivar a densificação em áreas já infra estruturadas, reduzindo a pressão por expansão urbana descontrolada. A ideia é permitir um maior aproveitamento dos terrenos em áreas estratégicas da cidade, incentivando o adensamento onde é apropriado, enquanto também gera receitas para o poder público, que podem ser reinvestidas em melhorias urbanas e infraestrutura nas áreas mais carentes. É uma maneira de equilibrar desenvolvimento urbano, adensamento e sustentabilidade, ao mesmo tempo em que se busca uma justa distribuição dos benefícios e ônus do desenvolvimento (Oliveira, 2019).

Dessa forma, a OODC visa não apenas regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano, mas também promover a igualdade social, melhorar a qualidade de vida dos habitantes e garantir que a valorização da propriedade se traduza em benefícios para a cidade como um todo. É importante enfatizar que a aplicação dessa ferramenta requer planejamento urbano estratégico, bem como uma gestão transparente e participativa para garantir que os recursos sejam usados de forma eficiente e de acordo com as necessidades da população (Bonduki, 2017).

O princípio da função social da propriedade começa a ter efeitos jurídicos concretos no território por meio de planos diretores, leis de zoneamento e delimitação de áreas prioritárias para urbanização, nas quais devem ser combatidas as reservas especulativas de imóveis urbanos. Cada município pode escolher, regulamentar e aplicar essas ferramentas de acordo com a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Portanto, para alcançar uma determinada transformação é necessário que uma série de ações seja realizada de forma

coordenada e integrada em todo o território (Mendonça; Ramos; Frias, 2018).

Esses instrumentos devem ser regulamentados dentro da estrutura da estratégia de desenvolvimento urbano para serem aplicados de forma eficaz e devem ser expressos em um plano diretor. Essa nova ferramenta pode ser usada pelos administradores municipais para permitir que as autoridades públicas tomem medidas para reduzir as desigualdades e organizar a cidade (Ribeiro; Ribeiro, 2018).

A OODC desempenha um papel crucial no desenvolvimento urbano no Brasil. Esse instrumento, previsto no Plano Diretor, é uma tentativa de equilibrar o desenvolvimento urbano com o fornecimento de infraestrutura e a proteção ambiental. Sua importância reside no fato de que ele permite que os municípios capturem uma parte do valor agregado à sua propriedade como resultado do potencial de aumento da construção, especialmente em áreas de alta demanda e potencial de valorização (Mendonça; Ramos; Frias, 2018). Esses retornos financeiros são então investidos em infraestrutura urbana, como transporte, saneamento, habitação social e espaços verdes. Assim, as outorgas onerosas não apenas regulam o uso e a ocupação do solo urbano, mas também promovem a justiça social ao garantir que a valorização da propriedade seja usada para o bem coletivo (Arantes, 2015).

Além disso, ao incentivar a ocupação de áreas já consolidadas e bem servidas de infraestrutura, em vez da expansão descontrolada para áreas periféricas e ambientalmente protegidas, o instrumento contribui para a sustentabilidade e a eficiência do planejamento urbano. O peso do direito de construir é, portanto, fundamental para promover um desenvolvimento urbano mais equitativo, inclusivo e sustentável e garantir uma cidade mais justa e harmoniosa para todos os habitantes (Mendonça; Ramos; Frias, 2018).

Em geral, o processo de operação da licença onerosa consiste em identificar áreas onde é provável que ocorra a intensificação da construção, avaliar a demanda por novos edifícios, determinar o valor a ser pago pelos proprietários de imóveis que desejam aproveitar esse direito adicional de construir e canalizar os fundos arrecadados para investimentos na infraestrutura da cidade (Ribeiro; Ribeiro, 2018).

Outro aspecto importante é sua contribuição para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades intraurbanas. Taxas de licença onerosas podem ser usadas como uma ferramenta para canalizar uma parte do aumento do

valor das propriedades para o bem-estar coletivo. Os recursos arrecadados são destinados as áreas carentes de infraestrutura e serviços públicos, isso ajuda a reduzir as desigualdades socioeconômicas e a promover a inclusão social (Santos *et al.*, 2017).

1.2 Antecedentes da OODC

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) foi regulamentada em âmbito federal na seção IX da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. No entanto, a prática de implementar esse tipo de instrumento no Brasil é anterior a essa regulamentação. As ideias que deram origem à OODC começaram a ser desenvolvidas no país na segunda metade da década de 1970, centradas no conceito de "solo criado", inicialmente restrito ao debate acadêmico. Somente no início dos anos 1990 começaram a surgir os primeiros instrumentos de regulamentação do Solo Criado em alguns municípios brasileiros, como Curitiba em 1990, e posteriormente em Natal, Porto Alegre e Goiânia em 1994 (Maleronka; Furtado, 2013; Ranniel, 2016).

O conceito de "solo criado" emergiu como uma tentativa de equacionar os benefícios e os ônus da urbanização. A ideia central era a criação de áreas adicionais de piso utilizável, não diretamente apoiadas sobre o solo, como meio de equilibrar a valorização desigual dos terrenos resultante das políticas de zoneamento urbano. De acordo com Moreira et al. (1975), a criação de solo é definida como "a criação de áreas adicionais de piso utilizável não apoiadas diretamente sobre o solo". Dessa concepção surgiram três principais dispositivos: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência do direito de construir (TDC) e a proporcionalidade entre solos públicos e privados.

Esses dispositivos visavam corrigir distorções causadas pela valorização diferenciada dos terrenos devido aos diferentes coeficientes de aproveitamento definidos pelas normativas de zoneamento. A fixação de coeficientes distintos em diferentes zonas da cidade resultava em uma valorização desigual dos terrenos, o que gerava benefícios econômicos não justos para os proprietários de determinadas áreas. O coeficiente de aproveitamento único propunha um valor igual para todos os terrenos, enquanto a TDC permitia a transferência do direito de construir de uma área para outra, equilibrando assim a densidade construtiva e o uso do solo urbano.

As primeiras propostas para regulamentar o "solo criado" apareceram em 1975, sendo discutidas principalmente no meio acadêmico e técnico. Uma importante etapa nesse processo foi a elaboração da chamada Carta do Embu em 1976, que afirmou a constitucionalidade da fixação de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos e da transferibilidade do direito de criar solo. A proposta inicial foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo (Fundação Prefeito Faria Lima, 1976).

A Carta do Embu foi um marco na tentativa de consolidar a ideia do "solo criado" como uma política pública nacional. Ela estabeleceu que o município poderia fixar um coeficiente único de aproveitamento do solo, o que permitiria uma distribuição mais equitativa dos benefícios da urbanização. Além disso, a transferibilidade do direito de criar solo foi vista como uma maneira de garantir que áreas de interesse histórico ou ambiental pudessem ser preservadas, ao mesmo tempo em que se permitia a densificação de outras áreas da cidade (Nobre, 2015).

O desenvolvimento do conceito de "solo criado" no Brasil também foi influenciado por experiências internacionais, notadamente as práticas urbanísticas da Espanha, Itália, França e Estados Unidos. Nos Estados Unidos, por exemplo, a transferência do direito de construir foi utilizada para preservar imóveis de interesse histórico em cidades como Chicago e Nova Iorque. Essas experiências contribuíram para moldar as propostas brasileiras, que buscavam não apenas a preservação de patrimônios históricos, mas também a promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo (Rezende et al., 2009).

A experiência espanhola e italiana com a desvinculação do direito de construir do direito de propriedade também foi significativa. Essas práticas demonstraram que era possível regulamentar o uso do solo de maneira a promover a justiça social e o desenvolvimento urbano sustentável. A legislação francesa sobre a urbanização compulsória e o direito de preempção serviu como base para as discussões no Brasil sobre a necessidade de um instrumento que pudesse capturar a valorização imobiliária gerada pelas ações públicas (Rezende et al., 2009).

Na década de 1990, diversas cidades brasileiras começaram a adotar versões do "solo criado" e da OODC. Em Curitiba, por exemplo, a utilização do "solo criado" foi concentrada no maior aproveitamento dos terrenos lindeiros às avenidas

estruturais, com recursos destinados ao financiamento de habitação de interesse social. Em Porto Alegre, a regulamentação da OODC envolveu a realização de leilões municipais de estoques construtivos adicionais, com valores próximos aos de mercado. Essas iniciativas mostraram-se promissoras na geração de recursos extraorçamentários para enfrentar os desafios da urbanização acelerada (Maleronka; Furtado, 2013).

A implementação do coeficiente de aproveitamento único foi um tema politicamente sensível e gerou debates sobre sua validade jurídica. A tentativa de estabelecer uma regra nacional para o "solo criado" enfrentou resistência, resultando em uma aplicação heterogênea do instrumento em diferentes municípios. A regulamentação proposta no Estatuto da Cidade visava consolidar práticas municipais desenvolvidas desde os anos 1980, mas sem impor um coeficiente único para todos os terrenos, permitindo assim uma maior flexibilidade na aplicação da OODC.

Entre os desafios enfrentados, destaca-se a dificuldade de estabelecer um equilíbrio justo entre o direito de propriedade e o interesse público. A resistência de setores empresariais, especialmente do mercado imobiliário, foi uma constante. Esses setores frequentemente argumentavam que a OODC poderia aumentar os custos de construção e, conseqüentemente, os preços dos imóveis, impactando negativamente o mercado. No entanto, defensores da OODC apontavam que a captura da valorização imobiliária era essencial para financiar melhorias urbanas e promover a justiça social (Rezende et al., 2009).

1.3 Marcos Legais que Fundamentam a OODC

1.3.1 No Brasil

A Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil é amparada por uma estrutura legal que começa na Constituição Federal de 1988, passa pelo Estatuto da Cidade, e é detalhada por leis federais, municipais, decretos, portarias e decisões judiciais.

As bases legais da OODC se encontram, primeiramente, no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Este artigo estabelece a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. É nele que se encontra o

fundamento constitucional para a criação de instrumentos que regulam o uso e ocupação do solo urbano, incluindo a OODC. Em seu parágrafo 2º, o artigo 182 dispõe que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, determinando a utilização do solo urbano, o que abrange a outorga onerosa (Brasil, 1988).

Sua regulamentação se dá por meio da Lei Federal nº 10.257/2001 (Brasil, 2011), conhecida como o Estatuto da Cidade, que em seus artigos 4º e do 28º ao 31º:

Art. 4º: Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

V - Institutos jurídicos e políticos: (...)

k) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; (...)

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – A fórmula de cálculo para a cobrança;

II – Os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – A contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

O artigo 26 do Estatuto da Cidade, portanto, define onde deverão ser aplicados os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa:

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

I – Regularização fundiária;

II – Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – Constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

A Lei Federal nº 6.766/1979, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano é outro instrumento relevante na base legal da OODC. Embora seja anterior à Constituição de 1988, essa lei foi adaptada e interpretada em consonância com os princípios constitucionais e o Estatuto da Cidade. Ela regula o parcelamento do solo urbano e estabelece normas gerais para o uso e ocupação do solo, que são complementares às diretrizes da OODC.

Os Planos Diretores Municipais, conforme exigido pela Constituição Federal e regulamentado pelo Estatuto da Cidade, são os instrumentos que detalham a aplicação da OODC em cada município. Eles definem: as áreas onde a OODC pode ser aplicada; os índices de aproveitamento do solo e as condições para a construção acima desses índices; os critérios para o cálculo do valor da outorga onerosa; e as formas de destinação dos recursos obtidos através da OODC.

Além do Plano Diretor, os municípios podem editar leis complementares específicas para regulamentar a aplicação da OODC. Essas leis detalham os procedimentos administrativos, os critérios técnicos e financeiros, e as formas de controle e transparência na aplicação dos recursos.

Ademais, decretos municipais são utilizados para regulamentar os aspectos operacionais e administrativos da OODC, conforme as diretrizes estabelecidas pelas leis municipais e pelo Plano Diretor. Eles podem definir, por exemplo: procedimentos para a solicitação e concessão da OODC; métodos de cálculo e arrecadação dos valores devidos; e formas de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados.

Além disso, os órgãos municipais responsáveis pela gestão urbana podem emitir portarias e instruções normativas para detalhar aspectos específicos da aplicação da OODC. Essas normativas são importantes para garantir a padronização e a clareza dos procedimentos administrativos.

Por fim, decisões judiciais também contribuem para a interpretação e aplicação da OODC. A jurisprudência estabelece precedentes sobre questões como a constitucionalidade das normas, a competência municipal, e os direitos e deveres dos proprietários e do poder público.

1.3.2 No município de Goiânia

O instrumento de outorga onerosa já estava estabelecido em Goiânia desde a Lei Complementar nº 031/94, em seu artigo 26:

Art. 26. A licença para construir além do coeficiente de aproveitamento não oneroso será concedida, observados os limites contidos das tabelas constantes do Anexo 1, desta Lei, mediante pagamento pelo interessado de um valor monetário calculado de acordo com aplicação da seguinte tabela

Já com base da lei do estatuto das cidades, o município incorporou a OODC em seu Plano Diretor, por meio da Lei Complementar (LC) nº 171/2007 (Goiânia, 2007). O instrumento foi posteriormente regulamentado pela Lei Ordinária (LO) nº 8.618/2008; retomado no novo Plano Diretor 2022 (PD 2022) por meio da Lei Complementar (LC) nº 349/2022; regulamentado no que se refere à OODC através da Lei Complementar (LC) nº 373/2024 (Goiânia, sd_a).

O Plano Diretor (PD) de 2007 (LC nº 171/2007) estabelece:

Art. 146. O Município poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, mediante contrapartida financeira de preço público, bens, obras ou serviço, a serem prestadas pelo beneficiário, conforme disposições dos artigos 28, 29, 30 e 31 da Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade, de acordo com os critérios e procedimentos definidos nesta Lei e demais legislações pertinentes, quando for o caso.

Art. 149. O impacto na infraestrutura, nos serviços públicos e no meio ambiente, resultante da concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir adicional, deverá ser monitorado permanentemente pelo órgão de planejamento municipal.

Art. 150. A Outorga Onerosa do Direito de Construir será concedida mediante o pagamento pelo beneficiário, de uma contrapartida financeira de preço público [...]

A concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir, prevista no PD de 2007 foi regulamentada pela Lei nº 8.618, de 09 de janeiro de 2008, definindo que:

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. 2º Para o cálculo da contrapartida financeira a ser oferecida quando da Outorga Onerosa do Direito de Construir, considera-se tabela de Preço Público o valor Referencial do Custo Unitário Básico de Construção (CUS) constante da Tabela elaborada pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás - SINDUSCON-GO.

Art. 3º A contrapartida financeira do valor da outorga onerosa será efetuada em moeda corrente, podendo ser parcelada, em até 05 (cinco)

vezes, pagas trimestralmente, sendo o primeiro pagamento efetuado no ato de sua concessão.

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.

A lei do novo PD 2022 retoma o instrumento nos seus artigos de 240 a 247 tratando-o mais detalhadamente, mas basicamente mantendo os princípios anteriores.

Assim, a LC nº 373/2024, que regulamenta a OODC prevista no PD 2022, também não apresenta diferenças relevantes em relação à regulamentação da Lei nº 8.618/2008. Entre as pequenas mudanças que podem ser destacadas estão:

- **Requisitos de pagamento Inicial:** A Lei Complementar nº 373/2024 exige que a primeira parcela seja paga no ato da concessão da OODC e antes do licenciamento do projeto, enquanto a Lei nº 8.618/2008 permite parcelamento sem essa exigência inicial.
- **Penalidades e Embargo:** A Lei Complementar nº 373/2024 inclui medidas mais severas em casos de inadimplência, como embargo de obras e inscrição na dívida ativa, não especificadas na Lei nº 8.618/2008.
- **Transferência do Direito de Construir:** A Lei Complementar nº 373/2024 introduz a possibilidade de usar a Transferência do Direito de Construir (TDC) como substituição à contrapartida financeira, algo não presente na Lei nº 8.618/2008.
- **Atualização e Valores:** A Lei Complementar nº 373/2024 atualiza os valores e parâmetros de cálculo do CUB, considerando novos índices e modalidades de ocupação urbana, proporcionando uma regulamentação mais detalhada e adaptada às novas condições urbanísticas de Goiânia.
- **Obrigações Adicionais:** A nova lei exige a apresentação de certificados e comprovantes adicionais para a quitação das contrapartidas e emissão da Certidão de Conclusão de Obras (CCO).

Essas diferenças demonstram uma evolução na regulamentação da OODC, buscando maior rigor na aplicação e controle dos recursos, além de adaptar-se às novas diretrizes do PD 2022.

Cabe observar que, seguindo as melhores práticas nesse campo, o Plano Diretor de 2007 estabeleceu um Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB) único para toda a Macrozona Construída de Goiânia. A cota máxima estabelecida foi de seis metros de altura da edificação, modificada pelo Plano diretor e 2022 para sete metros e meio de altura (Goiânia, 2007; Goiânia, sd_a).

A definição mais recente do cálculo da contrapartida financeira na outorga onerosa foi estabelecida pela LO 8.618/2008, determinando que ela deve obedecer a seguinte fórmula:

$VOO = (Vm \times VI \times QSC)$, onde:

VOO = Valor da Outorga Onerosa

Vm = Valor do metro quadrado da área representada na tabela de preço público.

VI = Valor do índice

QSC = Quantidade de metro quadrado de solo criado.

O valor do metro quadrado é obtido a partir do Custo Unitário Básico de Construção (CUB), calculado pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás (SINDUSCON-GO). A legislação dividiu os bairros da cidade em quatro grupos, e em cada um deles, o valor do metro quadrado a ser aplicado na fórmula será um percentual diverso do CUB. No grupo I, o valor do metro quadrado corresponde a 50% do CUB; no grupo II, a 40%; no grupo III, a 30%; e no grupo IV, a 20%. (§1º do art. 2º da Lei Municipal 8.618/2008). O valor do índice é 0,10 para as Áreas Adensáveis; 0,15 para as Áreas de Adensamento; e 0,20 para as Áreas de Desaceleração de Densidades (Goiânia, sd_a).

Os parâmetros adotados na fórmula visam alinhar o valor da outorga com as características específicas de cada área e com o potencial construtivo adicional. O Vm ajustado em percentuais do CUB procura captar a valorização diferenciada do solo em diferentes regiões da cidade, estabelecendo que áreas mais valorizadas (Grupo I) têm um percentual mais alto do CUB (50%) e áreas menos valorizadas (Grupo IV) um percentual mais baixo (20%).

Já o VI, diferencia o potencial de densidade que pode ser adicionado ao terreno, sendo maior em áreas onde o adensamento deve ser mais controlado (0,20 em Áreas de Desaceleração de Densidades) e menor onde o adensamento deve ser incentivado (0,10 em Áreas Adensáveis). Esses parâmetros buscam assegurar que a contribuição financeira pela outorga onerosa seja proporcional ao benefício econômico recebido pelo proprietário devido ao potencial construtivo adicional, ao mesmo tempo em que procuram distribuir de maneira equilibrada o desenvolvimento urbano.

É importante observar que em ambos os planos diretores, o de 2007 e o de 2022, estabelecem que os impactos resultantes da concessão da OODC, sobre a infraestrutura de serviços e o meio ambiente, devem ser permanentemente monitorados pelo órgão de planejamento municipal. E, no caso de se identificar densificação excessiva ou saturação, a aplicação do instrumento deve ser suspensa

(Goiânia, sda).

Quanto à destinação dos recursos arrecadados, o PD de 2007 adotou e o PD de 2022 manteve o que é previsto na lei federal, que define que os recursos da OODC devem ser necessariamente aplicados em: regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Por razões estratégicas e de governança, a mesma lei municipal determinou que os recursos obtidos com a OODC sejam alocados nos Fundos Municipais de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e de Habitação de Interesse Social (FMHIS), distribuindo igualmente 50% dos valores para cada fundo. O FMDU foi criado em 1995, como agente integrante do Sistema Municipal de Planejamento que inclui, ainda, a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH) e o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). Os objetivos de sua criação eram o de dar agilidade, focalização e eficiência de gestão dos recursos de investimento em projetos, garantindo seu alinhamento com as políticas públicas e o planejamento urbano. Entre os projetos sob sua responsabilidade, incluíam-se aqueles relacionados à habitação de interesse social. Em 2006, entretanto, criou-se o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) e seus integrantes, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e um Conselho Gestor.

Enfim, a regulamentação legal da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Goiânia pode ser considerada bem elaborada e alinha-se às melhores práticas adotadas em outras capitais brasileiras. A legislação estabelece critérios claros para a aplicação dos recursos e a distribuição do potencial construtivo, bem como a destinação e os instrumentos para a utilização dos recursos, refletindo um compromisso com o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável.

1.4 Desafios e Problemas na Implementação da OODC

Embora a legislação mencionada ofereça um conjunto de instrumentos, entre os quais se insere a OODC, para uma gestão do crescimento das cidades mais

ordenada e equitativa, sua eficácia depende da capacidade dos municípios de implementar esses instrumentos de forma integrada e planejada, e coerente com as necessidades locais e os princípios de governança urbana inclusiva. Assim, apesar dos potenciais benefícios, a implementação da OODC enfrenta uma série de desafios e problemas.

Pode-se dividir esses desafios em dois grandes campos, fortemente interrelacionados. O primeiro diz respeito à capacidade e eficácia da OODC enquanto instrumento de ordenamento do uso e da ocupação do solo, visando o aproveitamento mais racional da infraestrutura urbana. O segundo, refere-se a seu caráter redistributivo, isto é, a seu poder de promover redução das desigualdades no espaço intraurbano.

No primeiro campo, os principais desafios são o estabelecimento e garantia de uma regulamentação e governança capazes de resistir às pressões da especulação imobiliária, e de assegurar uma integração e unidade de propósitos entre a OODC e os demais instrumentos de regulação do uso do solo.

O capital imobiliário tende a pressionar por regulamentações, bem como por alterações e exceções nas mesmas, para aumentar o potencial construtivo de seus terrenos em áreas nobres que são, em geral, aquelas mais infra estruturadas. Além disso, concentra seus investimentos nesses espaços na produção de edifícios residenciais para a população de alta e média alta renda, que proporcionam maior taxa de retorno.

A regulamentação e implementação da OODC devem ser capazes de resistir a essas pressões. Ademais, elas necessitam estar bem harmonizadas com os demais instrumentos e baseadas em estudo detalhado das capacidades de suporte das infraestruturas existentes. Devem, ainda, ser parte de um planejamento integrado que considere, além daquelas capacidades, a preservação de áreas verdes, a promoção da diversidade de usos e a inclusão social. Do contrário, a OODC pode contribuir para o adensamento excessivo de algumas áreas, sobrecarregando infraestruturas locais, como trânsito, saneamento e serviços públicos. E, ainda, concorrer para a impermeabilização descomedida, a formação de ilhas de calor e a exclusão da diversidade social e funcional dessas áreas.

No segundo campo, que se refere aos impactos nas desigualdades intraurbanas, os problemas identificados incluem as ações pelo incentivo da OODC ao adensamento em áreas nobres, bem como questões relacionadas à alocação e

eficácia no uso dos recursos obtidos por meio deste instrumento.

A implementação da OODC nas áreas mais valorizadas e bem infraestruturadas desencadeia um ciclo vicioso. Por um lado, a valorização dos imóveis fomenta a especulação imobiliária e o desenvolvimento de novas construções voltadas para as classes mais abastadas. Por outro, esse processo leva a uma ampliação e melhoria da infraestrutura e dos serviços disponíveis nessas áreas. Isso ocorre tanto pela maior capacidade dos residentes em influenciar decisões políticas municipais quanto pelo interesse que seu poder aquisitivo desperta em atrair serviços privados de alta qualidade. Essa dinâmica leva à expulsão da população de menor renda, incapaz de suportar os custos elevados de moradia na área.

Idealmente, essa situação deveria ser mitigada pelo aumento dos investimentos nas regiões habitadas por populações de renda mais baixa, com os recursos oriundos da outorga onerosa desempenhando esse papel.

Assim, ao invés de contribuir para um desenvolvimento equilibrado, a OODC pode, muitas vezes, atuar no sentido de agravar as desigualdades e a segregação urbana.

2 SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL URBANA

A segregação urbana, ou residencial, refere-se à separação espacial de diferentes grupos populacionais dentro das áreas urbanas, fundamentada em critérios como classe socioeconômica, etnia, religião ou status migratório. Esse fenômeno caracteriza-se pela formação de áreas homogêneas em termos de composição demográfica, refletindo e reforçando desigualdades sociais, econômicas e culturais. No Brasil, a segregação socioespacial é intrinsecamente relacionada às profundas desigualdades de renda e condições de vida que marcaram o processo de industrialização e urbanização do país. A partir dessa perspectiva, o conceito de segregação urbana no Brasil está intimamente ligado às noções de desigualdade social e espacial.

2.1 Revisão da Literatura

A discussão sobre a segregação urbana se intensifica no início do século XX

com a Escola Ecológica de Chicago, com autores como Robert Park, Ernest Burgess e Roderick McKenzie. Nessa perspectiva, a cidade é vista como um organismo em constante mudança, onde diferentes grupos sociais competem pelos espaços urbanos. Nesse contexto, a segregação urbana é entendida como um processo natural e espontâneo de ordenação espacial, resultante da competição entre os grupos por recursos e localizações privilegiadas dentro do espaço urbano.

Os autores dessa escola destacam que, além da competição econômica pelos espaços urbanos, as diferenças culturais e étnicas também desempenham um papel significativo na organização espacial da cidade. Isso resulta na formação de bairros ou enclaves étnicos, onde grupos de imigrantes ou minorias étnicas tendem a se agrupar movidos por um senso de comunidade e identidade, e como uma estratégia de adaptação e sobrevivência em um ambiente urbano que pode ser hostil ou discriminatório (Robaina; López; Cáceres, 2023).

Burgess, utilizando o conceito de ecologia humana, propõe um modelo de zonas concêntricas para descrever a organização espacial das cidades. Em seu modelo, baseado na experiência de Chicago, os grupos de renda mais alta se distanciam do centro, enquanto os grupos de menor renda ocupam as áreas mais próximas ao centro e as zonas em transição, frequentemente associadas a condições mais precárias de moradia e maior densidade populacional. Esse modelo difere do tradicional modelo centro-periferia, onde a classe alta habita o centro e os pobres vivem na periferia, originalmente apresentado pelo geógrafo alemão J. G. Kohl em 1841 (Negri, 2008).

No entanto, as críticas ao modelo naturalista de segregação são diversas. Castells (1977) também contesta a naturalização da segregação, argumentando que se trata de uma manifestação no espaço urbano da diferenciação social inerente ao capitalismo. Ele define a segregação como a "tendência da organização do espaço urbano em zonas de homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo essa disparidade não somente em termos de diferença, mas de hierarquia" (Castells, 1977, p. 203-204).

Já Grafmeyer (1994) oferece uma análise das diferentes dimensões e utilizações do conceito de segregação. Ele distingue entre três principais interpretações: a segregação como uma ferramenta de distinção e exclusão social; como uma expressão de preferências e escolhas residenciais dos indivíduos; e como um mecanismo de organização espacial que reflete e perpetua desigualdades

sociais.

No Brasil, a temática da segregação socioespacial é fortemente influenciada pelo quadro de profundas desigualdades de renda e condições de vida que emergem do processo de industrialização brasileira e que se expressam na dimensão urbana. Assim, as noções de separação, exclusão e de desigualdades sociais e intraurbanas se encontram umbilicalmente vinculadas na utilização do conceito de segregação no país.

Focando no caso brasileiro, Correa (1989) enfatiza que a segregação é resultado de processos históricos que moldam a cidade, destacando a importância dos processos de industrialização e urbanização brasileiras na configuração das cidades e na produção de espaços segregados. Villaça (2001), da mesma forma, argumenta que a segregação é um elemento estrutural das cidades no Brasil. Ele aponta para a concentração de renda e de poder como fatores determinantes na produção de espaços urbanos segregados no país, e a especulação imobiliária e as políticas urbanas equivocadas como elementos de reforço da iniquidade na divisão espacial.

Além disso, a segregação socioespacial é influenciada por múltiplos fatores. O custo habitacional elevado e a falta de acesso a crédito imobiliário empurram as populações de baixa renda para áreas marginalizadas. A infraestrutura deficitária e a escassez de serviços, como transporte público, educação e saúde de qualidade, também contribuem para a manutenção da segregação (Pereira; Pivoto, 2019). O estigma social e a discriminação racial desempenham um papel central, reforçando estereótipos negativos sobre determinados bairros ou grupos étnicos, o que afeta a interação entre as diferentes comunidades urbanas e perpetua a exclusão.

O papel do capital imobiliário é central nesse processo. Pereira e Pivoto (2019) ressaltam que o planejamento urbano, em muitas ocasiões, subordina-se às demandas do capital, exacerbando a exclusão e a segregação.

Caldeira (2000) avança nessa argumentação, destacando as diferenças entre a segregação socioespacial e autosegregação. Enquanto a primeira seria imposta aos mais desfavorecidos pela disparidade econômica e territorial, a segunda decorreria de uma escolha dos mais favorecidos em busca de diferenciação, status e segurança. Aponta o crescente fenômeno dos condomínios horizontais fechados como uma das principais evidências desse movimento de autosegregação.

A construção de enclaves fortificados, observa Caldeira (2000), é tanto uma resposta às preocupações com segurança quanto uma expressão de distinção social. Esses enclaves funcionam como barreiras físicas e simbólicas que delimitam os espaços da elite, segregando-os do restante da cidade. Villaça (2001) entra nesse debate argumentando que, embora sejam fenômenos que se distingam na sua forma, segregação e autosegregação constituem dois lados do mesmo processo interativo de exclusão.

A segregação socioespacial manifesta-se, portanto, em diferentes formas, desde a exclusão territorial até a autosegregação, sendo ambas fortemente influenciadas por condições estruturais e pelas dinâmicas do mercado imobiliário das políticas públicas urbanas.

Salientando os reflexos da complexidade do caso brasileiro no conceito de segregação urbana, Maricato (2003, p. 152) afirma que no Brasil: “O desenvolvimento da desigualdade desafia a construção de conceitos: exclusão social, inclusão precária, segregação territorial, informalidade, ilegalidade ...”. Para a autora, segregação socioespacial no Brasil é, sobretudo, expressão e forma da exclusão social no meio urbano, manifestando-se, especialmente, através de áreas periféricas amplamente empobrecidas e das favelas. Trata-se de uma segregação que se evidencia pela limitação no acesso a serviços públicos e infraestruturas, pela escassez de oportunidades de trabalho e capacitação profissional, por elevadas taxas de violência e pela discriminação direcionada especialmente a mulheres e crianças (Maricato, 2003).

Maricato (2003) ressalta, ainda, a dinâmica entre legislação, mercado restritivo e exclusão no país. Observa que “os mais importantes programas de política habitacional que têm sido implementados no Brasil não têm conseguido reverter a tendência de crescimento das favelas e da periferização urbana”. A autora vai mais longe ao alertar para o fato de que, frequentemente, mesmo os mecanismos de planejamento urbano estabelecidos pelo Estatuto das Cidades têm sido empregados mais como meios para perpetuar e amplificar o poder e os privilégios existentes, do que para mitigar problemas como segregação e exclusão. Aqui, Maricato se conecta com os argumentos apresentados anteriormente, de que a legislação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, assim como outros instrumentos de planejamento urbano, pode muitas vezes agravar as desigualdades e a segregação.

Para combater essa segregação seriam necessárias políticas urbanas mais inclusivas, como estratégias de zoneamento que considerem a diversidade socioeconômica, a implementação de políticas habitacionais que protejam os residentes de baixa renda e o investimento em infraestrutura e serviços em todas as áreas urbanas. A promoção de uma abordagem mais equitativa e inclusiva no planejamento urbano é crucial para reduzir a segregação social e espacial e criar comunidades mais integradas e sustentáveis (Pereira; Pivoto, 2019).

Estudar os mecanismos e fatores que contribuem para a segregação urbana é essencial para compreender suas consequências sociais e desenvolver estratégias eficazes para promover cidades inclusivas e equitativas (Silveira, 2005).

2.2 Segregação Urbana em Goiânia

Como em muitas outras cidades do Brasil, a segregação urbana em Goiânia é um fenômeno complexo e multifacetado, influenciado por uma série de fatores socioeconômicos, históricos e políticos. Embora Goiânia tenha sido planejada e construída sob os conceitos de modernização e planejamento urbano, ao longo do tempo a cidade tem enfrentado desafios relacionados à segregação Socioespacial.

Goiânia é uma cidade jovem, originalmente planejada para comportar 50 mil habitantes. Sua construção começou em 1933, e foi inaugurada em 1942. Em 1950, já tinha 52,4 mil habitantes, ultrapassando a previsão inicial. Desde então, a cidade passou a crescer rapidamente e de forma desordenada. Entre 1960 e 1980, Goiânia foi a capital com o segundo maior crescimento populacional do país, perdendo apenas para Brasília. Em 1980, a população já havia ultrapassado 700 mil moradores, um número 13,4 vezes maior que em 1950, alcançando 1.437.237 habitantes em 2022 (IPEA, s.d.).

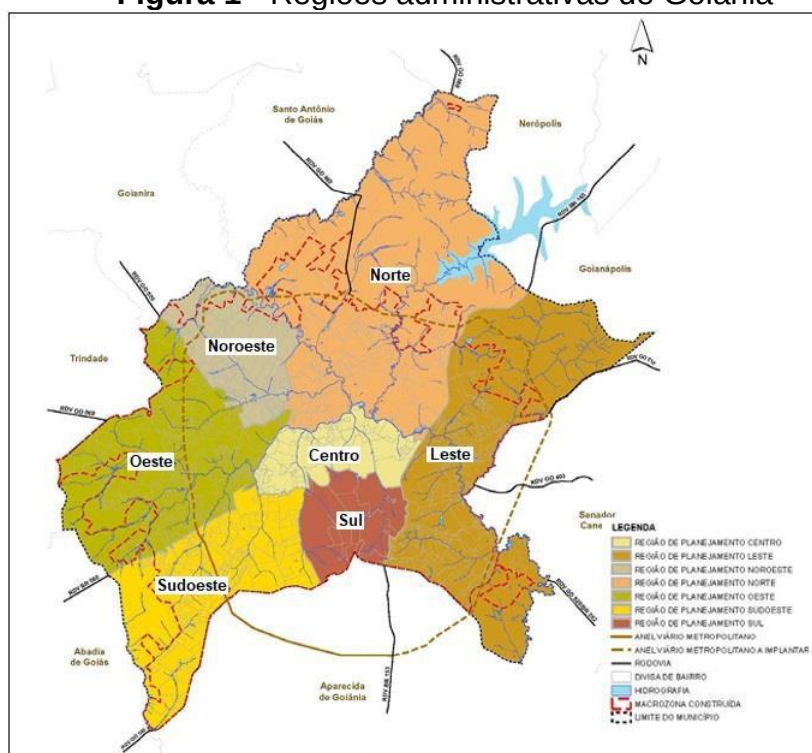
Apesar dos esforços do poder público para organizar a expansão urbana após os anos 1950, com instrumentos como o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) de 1969, e os Planos Diretores de 1992, 2007 e 2022 (Goiânia, s.d.a), o espaço urbano da capital foi moldado pela interação, nem sempre harmoniosa, entre o Estado, o capital imobiliário e a população em busca de moradia (Moraes, 1991).

Durante a fase de maior expansão populacional, entre as décadas de 1960 e 1980, houve um alargamento fragmentado do território, impulsionado pela especulação de terras contíguas à área urbana, ocupações por populações mais

pobres e assentamentos do setor público, resultando em uma periferia com infraestrutura e condições de vida extremamente precárias (Pantaleão et al., 2020).

Nesse processo, emergiram movimentos sociais importantes, reivindicando melhorias nos serviços públicos e lutando pela casa própria. Um exemplo significativo foi a série de invasões em uma área rural na saída Noroeste de Goiânia no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. A primeira, em 1979, envolveu cerca de 3.500 famílias que, após enfrentamentos violentos com a polícia, conseguiram se estabelecer, originando o bairro Jardim Nova Esperança. Outras duas tentativas em regiões próximas, em 1981 e 1982, foram impedidas com forte violência policial (Moyses, 2006).

Figura 1 - Regiões administrativas de Goiânia



Fonte: Adaptado de Goiânia (2022)¹

Em resposta à pressão social, a prefeitura iniciou um processo de assentamento de famílias necessitadas na região ao longo da década de 1980, criando vários bairros com um total de 10.658 lotes. Em 1991, 7,2% da população de Goiânia vivia nessa região, aproximadamente 66.450 pessoas, sendo 92,5% provenientes de invasões legalizadas e assentamentos públicos, e cerca de 70%

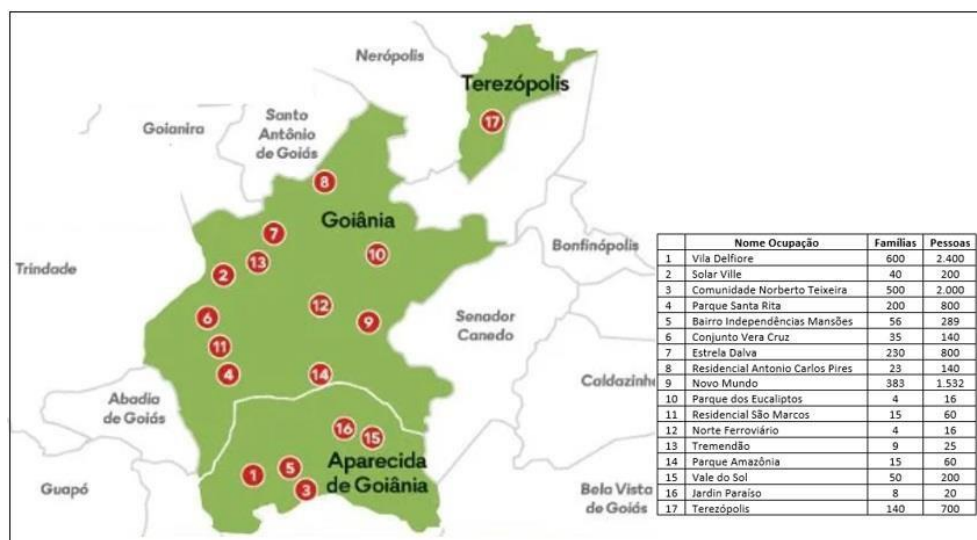
¹ Essas sete regiões de planejamento de Goiânia só foram definidas no PD de 2022. Anteriormente só havia regionalizações setoriais, para a educação, saúde e outras.

com renda de até dois salários-mínimos (Moyses, 2006).

A partir daí, a região Noroeste, juntamente com novas áreas nas extremidades das regiões Oeste e Norte (Figura 1), tornou-se o principal vetor de concentração da população mais carente de moradia da capital. Sua expansão continuou por meio de novos assentamentos públicos e loteamentos privados irregulares em glebas rurais. Apesar de importantes transformações, essa área permanece uma das mais carentes em termos de serviços urbanos na capital, habitada majoritariamente por famílias de baixa renda.

A experiência acumulada nessa história tornou o poder público da capital bastante proativo na resposta a novas ocupações irregulares e pressões sociais, realocando os ocupantes para assentamentos públicos em áreas mais afastadas. Além disso, parte dessas pressões deslocou-se para Aparecida de Goiânia, município adjacente à capital, integrando a região metropolitana. Isso fez de Goiânia uma das capitais brasileiras com menor número de ocupações desse tipo, possuindo 11 áreas invadidas, com 358 famílias ou 3.789 pessoas. Em Aparecida de Goiânia, são cinco áreas com 1.214 famílias, representando 52,5% das famílias vivendo em ocupações irregulares na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) (Araújo 2021; Figura 2).

Figura 2 - Ocupações irregulares na Região Metropolitana de Goiânia (2021)



Fonte: adaptado de Araújo (2021).

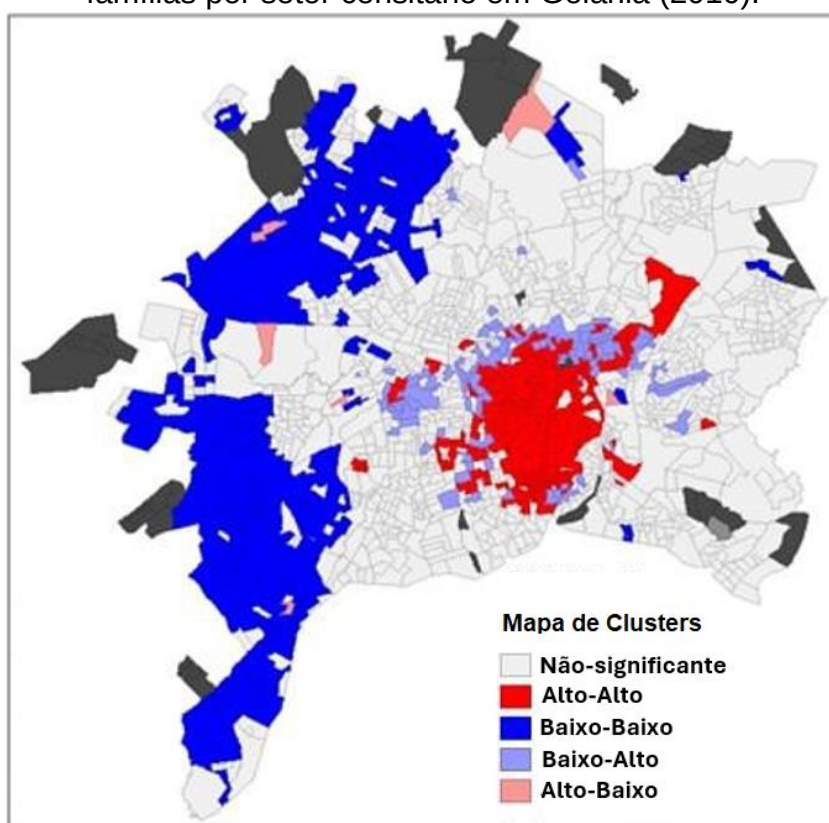
Contudo, a presença relativamente baixa de ocupações irregulares na cidade não significa ausência de forte segregação entre espaços para ricos e pobres na

malha urbana. Estudo de Lopes e Castro (2023) sobre a correlação espacial entre o acesso a serviços urbanos e a renda média das famílias por setor censitário em Goiânia, utilizando o Índice de Moran Local Bivariado, mostra claramente a segregação socioespacial no município (Figura 3).

O mapa de clusters revela dois grandes espaços com clara correlação entre acesso serviços e nível de renda. Essas áreas correspondem ao que Castells (1977, p.203) define como áreas segregadas, uma vez que revelam “homogeneidade social interna e forte disparidade social”.

A primeira área, com alto acesso e alta renda, inclui os bairros nobres da capital que se projetam ao sul da área central, como Setores Oeste, Sul, Marista, Bueno, Nova Suíça, Bela Vista e Serrinha. Esses bairros, alguns do traçado original da cidade, se desenvolveram conforme planejado pelo setor público, que desde o PDIG de 1969 apontou para o sul como direção principal. Essa área se beneficiou mais do planejamento, infraestrutura e serviços urbanos, sendo habitada por moradores ricos e classe média alta.

Figura 3 - Clusters de correlação espacial entre o CASU* e a renda média das famílias por setor censitário em Goiânia (2010).



Fonte: Lopes e Castro (2023)

*Coeficiente de Acesso aos Serviços Urbanos

Outra morada dessa parcela da sociedade são os condomínios horizontais fechados, fenômeno que explodiu em Goiânia no final dos anos 1990 e não parou de crescer². Contudo, a grande maioria da população mais abastada permanece vivendo nos bairros nobres tradicionais, que continuam vivenciando intenso processo de adensamento e verticalização, com edifícios cada vez mais altos e mais luxuosos. Por outro lado, estão os espaços segregados com baixo acesso e baixa renda, correspondendo às faixas mais periféricas das regiões Noroeste, Oeste e Norte de Goiânia, produzidas principalmente a partir de ocupações irregulares e assentamentos públicos. A comparação entre as figuras 2 e 3, mostra que nessas áreas ainda ocorre essa dinâmica de ocupação. Das 11 ocupações irregulares de Goiânia mostradas na figura 2, sete estão nos clusters de baixo CASU e baixa renda da figura 3.

Apesar da marcada segregação, o mapa mostra grandes áreas onde acesso a serviços e renda não têm correlação estatisticamente relevante, revelando a complexidade socioespacial da capital, com novas centralidades e crescimento de espaços pericentrais mais heterogêneos.

Goiânia tem vivenciado nas últimas décadas, a exemplo de outras grandes cidades modernas, um processo de emergência de novos centros e subcentros que resultam em uma estrutura urbana mais fragmentada e descentralizada. Essas novas centralidades, que Spósito (2001) denomina de centralidades poli nucleadas, são caracterizadas pela diversificação de funções e pela autonomia em relação ao centro principal, o que gera novas dinâmicas de uso do solo e de circulação.

Essa grande mancha branca no mapa de *clusters* da Figura 3 se explica, exatamente, por essa nova realidade urbana da capital, mais complexa e heterogênea. São espaços pericentrais onde não apenas as funções, mas a oferta de serviços e infraestrutura é diversa, e onde convivem moradores de diferentes classes sociais. Por essa razão, a correlação espacial entre oferta de serviços e a renda dos habitantes não apresenta resultados significantes do ponto de vista estatístico.

Outra forma de ver a segregação socioespacial em Goiânia é a partir da dimensão racial. Essa dimensão da segregação intraurbana no Brasil é intrinsecamente ligada à segregação por renda, criando um padrão espacial onde

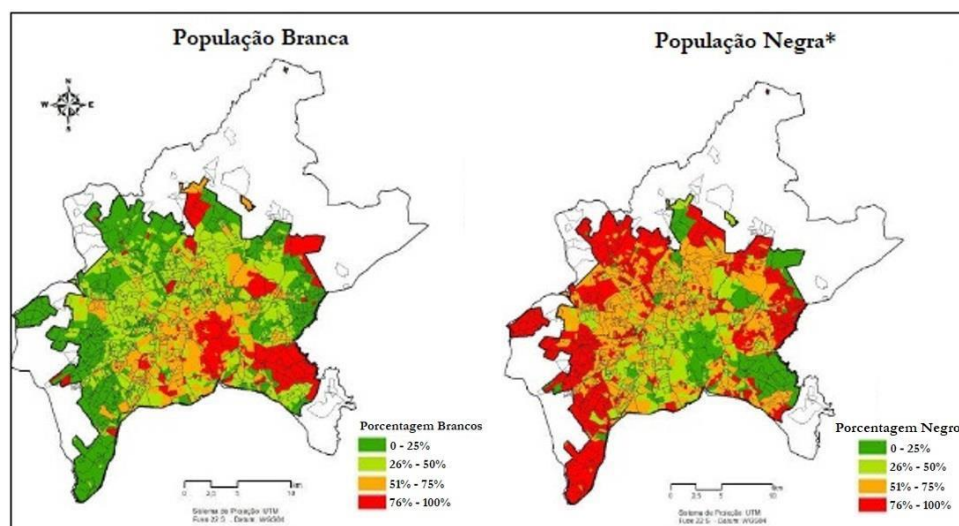
² Goiânia já conta com 25 condomínios horizontais, segundo dados de 2022 (Keller, 2023).

populações de baixa renda, majoritariamente negras, são empurradas para áreas periféricas e marginalizadas das grandes cidades. Essa sobreposição de raça e classe é um reflexo das profundas desigualdades sociais herdadas do passado colonial e escravocrata do Brasil, que perpetuam uma distribuição desigual do acesso à cidade.

Segundo Villaça (2001), a segregação racial e social no espaço urbano brasileiro decorre não apenas de dinâmicas econômicas, mas também de um "racismo estrutural" que exclui a população negra de áreas de prestígio e oportunidades. Assim, a distribuição espacial das cidades brasileiras reforça padrões de exclusão racial, onde as populações brancas e de alta renda concentram-se nas áreas centrais e nobres, enquanto os negros e pardos, em geral, ocupam as periferias desprovidas de infraestrutura.

Essa segregação racial e econômica é intensificada pelo mercado imobiliário, que atua como um mecanismo de segregação espacial. Raquel Rolnik (2015) destaca que o crescimento urbano no Brasil se dá de forma desigual, uma vez que os interesses do mercado imobiliário determinam o acesso aos territórios mais valorizados, marginalizando as populações negras e pobres. Como resultado, o espaço urbano brasileiro é caracterizado por uma dualidade, onde as elites usufruem das áreas centrais e bem equipadas, enquanto as populações racialmente marcadas pela pobreza enfrentam barreiras de mobilidade, oportunidades limitadas e exclusão social nas periferias. Dessa forma, a segregação intraurbana no Brasil não pode ser compreendida sem considerar a intersecção entre raça e renda, já que ambas moldam de forma determinante o acesso ao espaço urbano e aos direitos de cidadania.

Figura 4 - Concentração de pessoas residentes de cores branca e negra* por setor censitário em Goiânia (2010)



Fonte: Adaptado de Ferreira (2014).

*Pessoas que se declararam pretas ou pardas no Censo 2010 do IBGE. Obs.: Os espaços em branco correspondem a área rural do município.

O estudo de Ferreira (2014) analisa a distribuição da população goianiense segundo raça, revelando essa dimensão adicional da segregação urbana na capital. Os espaços com alta concentração de população branca ou negra, mostrados na figura 4, evidenciam essa segregação. A correlação entre renda e raça é evidente, com 52% dos brancos e 70% dos pretos ou pardos ganhando até dois salários-mínimos (Ferreira, 2014).

Uma comparação entre as figuras 3 e 4 revela uma grande semelhança entre a localização dos *clusters* AA da primeira, com a concentração de residentes brancos da segunda figura. O mesmo acontece quando observamos a localização dos *clusters* BB e as concentrações de residentes negros e pardos.

A segregação urbana em Goiânia, embora marcada por aspectos históricos e socioeconômicos específicos, segue um padrão comum às grandes cidades brasileiras, caracterizado pela sobreposição entre segregação racial e de renda. O planejamento urbano e os esforços do poder público, como os sucessivos Planos Diretores, não foram suficientes para mitigar as desigualdades espaciais, resultando em uma cidade fragmentada. Regiões periféricas, como o Noroeste e áreas da periferia Oeste e Norte, concentram as populações de baixa renda e, majoritariamente, de cor negra, enquanto as áreas centrais e regiões nobres continuam abrigando as elites econômicas.

Essa segregação, exacerbada pelo mercado imobiliário, é uma das principais manifestações das desigualdades urbanas de Goiânia, onde o acesso à infraestrutura e serviços urbanos reflete a disparidade entre ricos e pobres, brancos e negros.

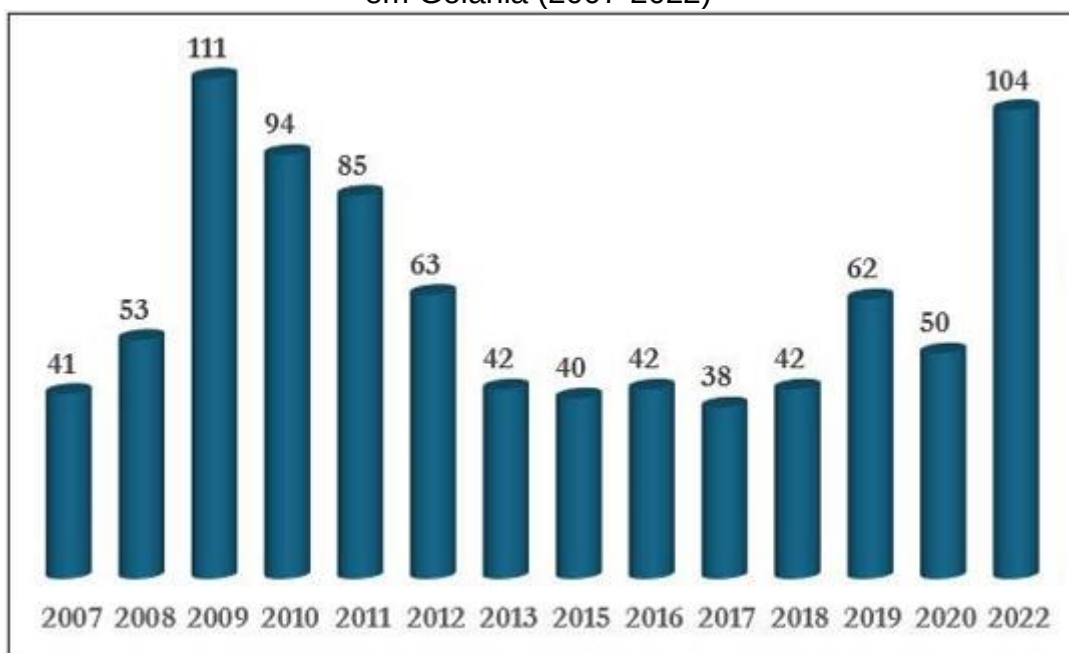
Mesmo com a criação de novas centralidades e a emergência de espaços pericentrais mais heterogêneos, as dinâmicas de exclusão e a correlação entre raça e renda permanecem evidentes, reforçando a complexa segregação socioespacial da cidade.

3 LIMITES E DESAFIOS DA OODC EM GOIÂNIA

As limitações e os desafios da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) de Goiânia refletem os desafios enfrentados pela cidade no contexto mais amplo do desenvolvimento urbano. Retomando o que foi argumentado no item 1.4 desse trabalho, para efeito analítico esses desafios podem ser considerados em dois grandes campos. O primeiro se referindo à natureza urbanística da OODC, considerando-o como instrumento de controle e ordenamento do uso do solo. O segundo campo, tratando de seu papel na redução das desigualdades no espaço intraurbano e, portanto, na mitigação do fenômeno da segregação urbana.

Entre 2007 e 2022, foram concedidas 1.049 outorgas onerosas em Goiânia, permitindo a construção adicional de 4,1 milhões de m² em 137 bairros da capital (SEPLANH). O número de concessões variou anualmente conforme a demanda do mercado imobiliário, que por sua vez respondeu à dinâmica econômica brasileira no período (Figura 5).

Figura 5 - Número de outorgas onerosas do direito de construir concedidas por ano em Goiânia (2007-2022)



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia (SEPLANH).
Elaboração Própria

3.1 OODC como Instrumento de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo

A legislação de Goiânia torna a OODC um instrumento particularmente importante para o ordenamento do uso do solo na capital. Isso porque é o valor da contrapartida financeira na outorga onerosa o principal mecanismo para a regulação do processo de verticalização nas diferentes áreas de cidade, que se dividem em Adensáveis; de Adensamento e de Desaceleração de Densidades.

As Áreas de Desaceleração de Densidades (ADD), por exemplo, são aquelas para as quais são dirigidas ações de controle e redução do atual processo de densificação urbana. Entretanto, em Goiânia não há limitação quanto a altura máxima da edificação, nem há a aplicação de fração ideal mínima específica para essas áreas. O PD de 2007 estabelece apenas a altura máxima que se pode construir sem a necessidade de pagar outorga onerosa, que seriam seis metros, valendo igualmente para toda a cidade. Contudo, não há limite superior, desde que se pague a outorga onerosa³. O desestímulo à verticalização, portanto, fica por conta, basicamente, da majoração da contrapartida financeira na outorga onerosa.

No diagnóstico sobre os resultados do PD de 2007, referente ao Eixo Ordenamento Territorial (Goiânia, 2019), apontou o caso de uma Área de Desaceleração de Densidades (ADD) constituída pelos setores Alto da Glória, Vila São João, Bela Vista (parte), Jardim Goiás (parte) e Setor Bueno (parte), com destaque para a experiência do Jardim Goiás, como exemplo de constante esforço para conter a verticalização excessiva.

O uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nessas áreas, foram determinantes para controlar o adensamento e a verticalização. Embora as Áreas de Desaceleração de Densidades sejam destinadas ao controle e redução da densificação urbana, a legislação vigente, que inclui a aplicação majorada da OODC, não conseguiu conter o crescimento das áreas. A intenção de desacelerar a ocupação, prevista no Plano Diretor de 2007, foi comprometida por várias razões.

Primeiro, não há limitação de altura para as edificações desde que respeitem

³ Somente no Plano Diretor de 2022 foram estabelecidos limites máximos para a altura das construções em Goiânia. O PD de 2002 aumentou o coeficiente básico, isto é a altura que se pode construir sem OODC, para 7,5 metros, e definiu critérios diferenciados para a altura máxima: em Áreas de Adensamento Básico pode-se construir até 12 metros de altura; em Áreas Adensáveis até seis vezes o tamanho do terreno e; em Áreas de Desaceleração até cinco vezes o tamanho do terreno (Goiânia, 2022).

os recuos obrigatórios. Além disso, durante a transição entre as legislações anteriores e o Plano Diretor de 2007, muitos projetos foram aprovados com base nas normas antigas, permitindo a continuidade da construção verticalizada. Segundo o Jardim Goiás experimentou um crescimento populacional significativo, passando de 6.711 habitantes em 2000 para 11.826 em 2010, um aumento de 76,22%, muito superior ao crescimento de 19,37% da população de Goiânia no mesmo período. Esse crescimento foi impulsionado pela presença de grandes equipamentos urbanos e pela influência do Shopping Flamboyant, inaugurado em 1981, que fomentou a valorização imobiliária e a densificação da área. O relatório aponta que o valor do metro quadrado do Jardim Goiás passou de R\$ 1,974,40 em 2008 para R\$ 4.353,60 em 2012, um aumento de 120,5% em quatro anos (Goiânia, 2019).

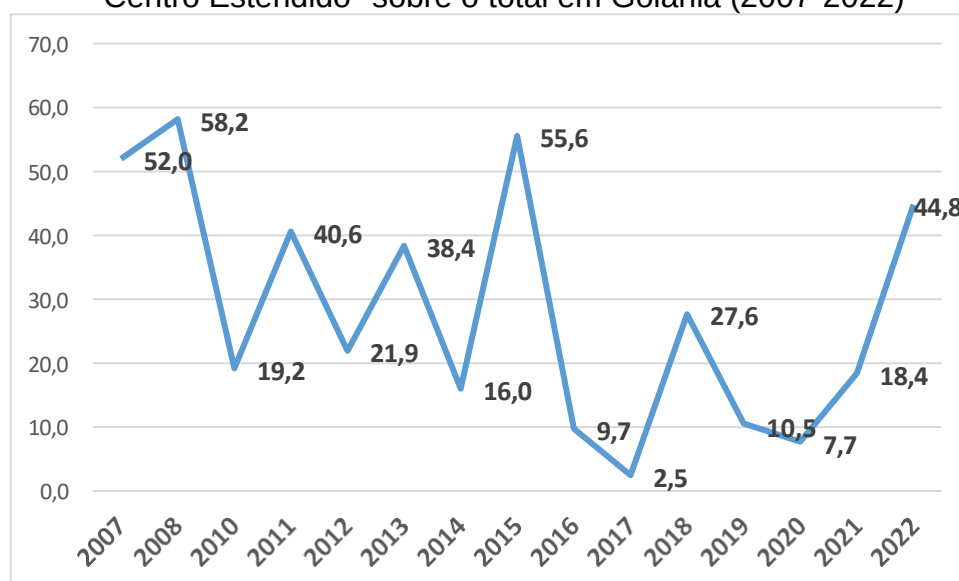
É preciso recordar que, a princípio, o Parque Flamboyant foi criado por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público de Goiás, a Prefeitura Municipal e empresas privadas, que previa a doação de áreas para a construção do parque público em troca da liberação de índices urbanísticos e permissões para habitação coletiva nas áreas adjacentes, algumas das quais estavam designadas como Zona de Preservação Permanente (ZPA), hoje denominadas Áreas de Uso Sustentável ZPA.

A permuta foi decisiva para viabilizar a verticalização e densificação intensa ao redor do parque, que resultou na transformação do entorno em uma área de grande valorização imobiliária.

Terceiro, as limitações da infraestrutura urbana no entorno do Parque Flamboyant, inaugurado em 2007, não foram suficientes para conter o adensamento, resultando em problemas ambientais e urbanos como impermeabilização do solo, sobrecarga dos sistemas de drenagem, e a criação de "ilhas de calor" devido à verticalização intensa. Segundo o referido relatório, o grau alto de impermeabilidade nas quadras localizadas na zona de amortecimento do Parque Flamboyant, por exemplo, saltou de 30% em 2003 para 63% em 2015 (Goiânia, 2019).

Por fim, os bairros incluídos na referida ADD, como Jardim Goiás, continuaram a utilizar intensamente a OODC. Entre 2007 e 2022, três desses bairros estiveram entre os 12 que mais utilizaram a OODC na capital, que representam, em conjunto, 73,3% dos recursos arrecadados pelo instrumento no período em Goiânia.

Figura 6 - Percentual dos valores arrecadados pela OODC dos bairros da ADD do Centro Estendido* sobre o total em Goiânia (2007-2022)



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia (SEPLANH). Elaboração Própria

*Jardim Goiás, Alto da Glória, Vila São João, Bela Vista, Setor Bueno

Os valores arrecadados pela OODC da ADD mencionada representaram, em média, 34,5% do total arrecadado pelo instrumento em Goiânia, sendo que, em alguns anos esse valor correspondeu a mais de 50% do total (Figura 6). Os fatos e dados mencionados evidenciam que as medidas restritivas e a aplicação majorada da OODC não foram suficientes para frear o adensamento e a verticalização, destacando o revés do instrumento como controle do uso do solo urbano.

Outra forma de ver as limitações da OODC enquanto instrumento de ordenamento do uso do solo é observando a forte concentração de sua utilização nos bairros mais nobres da capital. As concessões de outorga onerosa entre 2007 e 2022 estão centralizadas em 8 dos 137 bairros de Goiânia que receberam outorgas, lembrando que Goiânia possui 641 bairros (SEPLANH). Trata-se, exatamente, dos bairros mais nobres capital. Esses oito bairros representam apenas 1,25% do total de bairros da cidade e 5,84% daqueles que receberam outorgas. Entre 2007 e 2022, eles receberam, em conjunto, 27,9% do total das concessões de OODC na capital, correspondendo a 38,2% da área criada e 51,3% do total arrecadado pelas outorgas no período (Tabela 1).

Tabela 1 - Participação dos bairros nobres do total de OODC concedidas em Goiânia (2007-2022)

Bairros	Número de Outorgas	Área Equivalente	Total Pago
Setor Bueno	80	545.936	37.505.946
Setor Oeste	48	422.600	9.314.144
Setor Marista	60	247.881	13.067.833
Jardim Goiás	40	97.694	8.925.682
Bairro Nova Suíça	16	91.612	2.544.623
Setor Bela Vista	13	83.352	2.544.762
Setor Sul	22	6.394	422.407
Setor Serrinha	14	64.239	4.969.481
Total Bairros Selecionados (1)	293	1.559.707	79.294.877
Total Goiânia (2)	1.049	4.084.676	154.595.253
% (1)/(2)	27,9	38,2	51,3

Fonte: SEPLANH. Elaboração Própria.

Essa concentração é ainda mais evidente quando se observa a distribuição pelos grupos de bairros previstos na legislação de cálculo da contrapartida da OODC. Os grupos I e II, que incluem os bairros nobres e seus adjacentes⁴, representam 15,3% dos bairros contemplados, mas respondem por 63,3% das concessões, 61,8% da área criada e 78,1% do total arrecadado (SEPLANH).

Alguns desses bairros, como o Setor Bueno, o Jardim Goiás e o Setor Bela Vista, integram a ADD já tratada anteriormente. Outros, como o Setor Marista e o Setor Oeste se incluíam em Áreas Adensáveis até a aprovação do novo PD em 2022. Esses bairros estão vivenciando uma intensa verticalização e densificação, sobretudo desde 2010-2011. Em ambos os casos, a excelente infraestrutura e oferta de serviços, com parques, escolas de qualidade, academias de renome, clínicas médicas e odontológicas, associada às condições favoráveis da OODC, promoveu um *boom* imobiliário.

Os dados das tabelas 2 e 3, embora se limitem ao período 2008-2017, são reveladores da força e velocidade desse processo. Pode-se observar que o movimento é mais intenso no Setor Marista do que no Oeste.

⁴ Grupo I: Setor Serrinha, Jardim Goiás, Alto da Glória, Setor Oeste, Setor Marista, Setor Bueno, Bairro Nova Suíça, Setor Bela Vista. Grupo II: Setor Central, Setor Campinas, Setor Coimbra, Setor Aeroporto, Setor Sul, Setor Sudoeste, Jardim América, Setor Leste Universitário, Setor Pedro Ludovico, Parque Amazônia, Setor Jaó, Jardim Atlântico (Goiânia, 2008)

Tabela 2 - Crescimento residencial - Setor Marista (2008-2017)

Ano	Lançamentos	Vendas	% Vendas
2008	51	27	52,9%
2009	353	204	57,8%
2010	524	327	62,4%
2011	1320	893	67,7%
2012	1743	1286	73,8%
2013	2009	1652	82,2%
2014	2058	1688	82,0%
2015	2188	1716	78,4%
2016	2196	1538	70,0%
2017	2030	1438	70,8%

Fonte: Chagas, Souza e Canedo (2020. p.8). Baseado em dados da ADEMI-GO Obs.: O número de lançamentos e vendas se referem a quantidade de apartamentos.

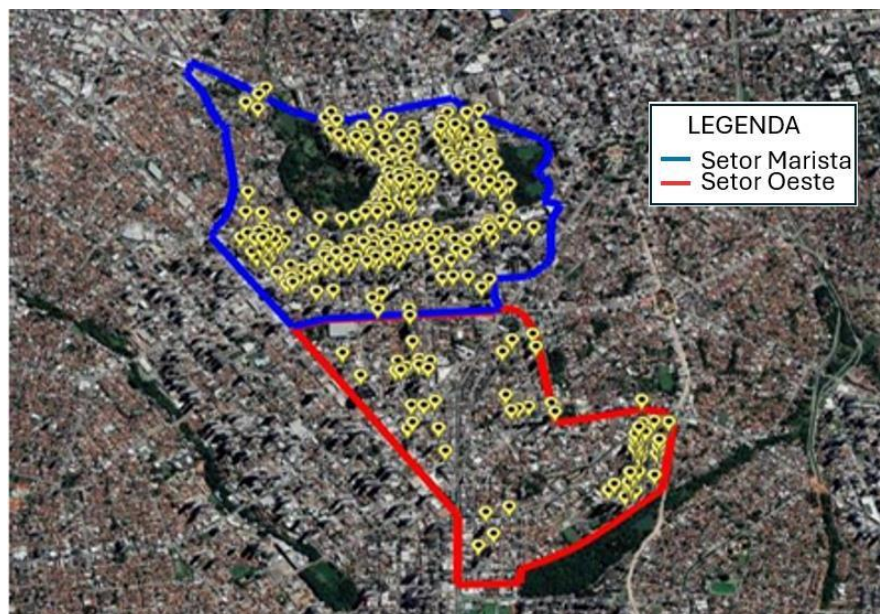
Tabela 3 - Crescimento residencial - Setor Oeste (2008-2017)

Ano	Lançamentos	Vendas	% Vendas
2008	513	51	9,9%
2009	597	460	77,1%
2010	1089	619	56,8%
2011	1444	724	50,1%
2012	1463	935	63,9%
2013	1652	1190	72,0%
2014	1831	1314	71,8%
2015	1796	1349	75,1%
2016	1582	1184	74,8%
2017	1410	1083	76,8%

Fonte: Chagas, Souza e Canedo (2020. p.8). Baseado em dados da ADEMI-GO Obs.: O número de lançamentos e vendas se referem a quantidade de apartamentos

Diferentemente do Setor Oeste, de ocupação mais antiga e maior verticalização, o Marista ainda era fundamentalmente constituído por residências unifamiliares. Além de um maior número de lançamentos, os edifícios nesse último bairro são em média mais altos e de padrão mais elevado (Chagas; Souza; Canedo, 2020). Na figura 7, pode-se observar que o volume de edificações acima de 20 pavimentos é bem superior no Marista do que no Setor Oeste.

Figura 7 - Mapa das edificações acima de 20 pavimentos nos setores Marista e Oeste (2020)



Fonte: Adaptado de Chagas, Souza e Canedo (2020, p.9)

Essa acelerada e forte verticalização nesses dois bairros tem gerado diversos problemas como sobrecarga da infraestrutura, problemas ambientais e de mobilidade. A infraestrutura sofre, especialmente na oferta de eletricidade e no sistema de drenagem, com quedas frequentes de energia na região (Alexandria, 2021) e aumento de pontos de alagamento durante chuvas intensas. A verticalização reduz a ventilação e cria "ilhas de calor". A construção de garagens subterrâneas impede a infiltração de água no solo, reduzindo a recarga dos aquíferos.

No trânsito, os problemas são ainda mais evidentes, com congestionamentos diários nos principais corredores de acesso, não apenas aos dois bairros mencionados, mas igualmente aos demais bairros nobres da cidade, agravando a mobilidade na capital. Pesquisa do aplicativo WAZE, em setembro de 2023, apontou que Goiânia teve o segundo maior aumento de congestionamentos no Brasil, com 33% de piora entre 2022 e 2023 (Cinco de Junho, 2023). A construção de torres residenciais cada vez mais altas e sofisticadas, com muitas garagens por apartamento, agrava esses problemas. Morar em prédios altos, com vistas privilegiadas e diversas comodidades, tornou-se um símbolo de status. Edifícios de mais de 130 metros de altura e 30 pavimentos são cada vez mais comuns, com alguns chegando a 180 metros e 50 pavimentos. Comodidades como piscinas privativas em todos os apartamentos e elevador para automóveis já estão presentes em Goiânia (MySide, 2023; ADEMI-GO, s.d.).

3.2 OODC enquanto meio de redução das desigualdades

Os dados da elevada concentração do uso da OODC nos bairros nobres da cidade e em suas cercanias é também uma evidência de que ele não tem contribuído, efetivamente, para reduzir as desigualdades intraurbanas e a segregação em Goiânia.

A localização dos bairros nobres que concentram a utilização do instrumento de outorga onerosa coincide, grosso modo, com aquela do *cluster* de alta renda e alto CASU mostrado na Figura 3 (p.35). O alto padrão das edificações na região torna a área cada vez mais exclusiva, elevando os preços dos imóveis e expulsando moradores de renda média e baixa. Além disso, a intensa densificação dessas áreas sobrecarrega a infraestrutura ali existente, gerando uma demanda de investimentos públicos e privados crescentes na área nobre, ampliando o diferencial de acesso a serviços urbanos em relação à periferia. Observa-se aqui, claramente, o fenômeno do círculo vicioso que reproduz e aprofunda a segregação, discutido no item 1.4 desse trabalho (p.26- 27).

O outro lado do problema se refere a capacidade dos investimentos nas áreas mais carentes dos recursos arrecadados atuarem no sentido de contrabalançar o aprofundamento das desigualdades no acesso à infraestrutura e aos serviços. Nesse campo pode se observar dois desafios na execução da política. O primeiro se refere à eficiência quanto à capacidade de arrecadação e consequente dimensão dos recursos arrecadados pelo instrumento e, o segundo, a qualidade de sua utilização.

Tabela 4 - Relação entre arrecadação com OODC, despesas correntes e investimentos da prefeitura de Goiânia-GO (2013-2022)

Ano	Despesas Correntes (R\$ mil)	Investimentos (R\$ mil)	OODC (R\$ mil)	OODC / Investimentos (%)	OODC / Receitas Correntes (%)
2013	3.229.839,2	80.543,9	4.320,3	5,36	0,13
2014	3.456.081,3	63.698,8	2.824,7	4,43	0,08
2015	3.734.685,6	134.708,2	3.732,0	2,77	0,10
2016	3.886.241,5	119.912,5	3.860,3	3,22	0,10
2017	4.000.225,5	66.627,9	892,1	1,34	0,02
2018	4.076.477,1	67.922,6	942,9	1,39	0,02
2019	4.691.927,6	194.384,0	2.835,1	1,46	0,06

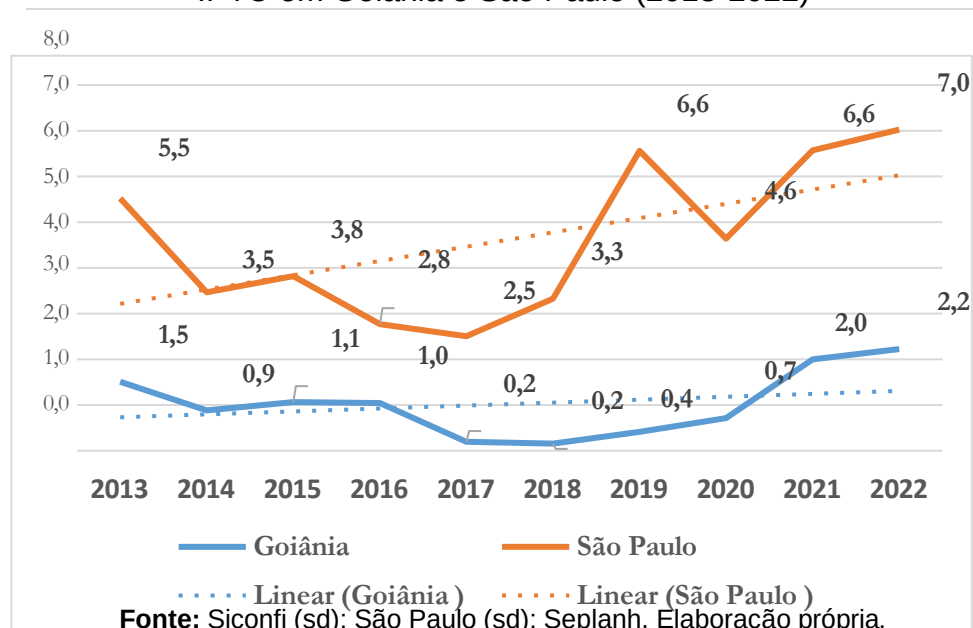
2020	5.181.038,8	396.347,4	5.149,4	1,30	0,10
2021	5.815.299,9	322.202,2	16.830,4	5,22	0,29
2022	6.687.961,6	145.944,7	22.931,9	15,71	0,34
Média				4,22	0,13

Fonte: SICONFI, s.d.; SEPLANH. Elaboração própria

No que se refere ao primeiro ponto, entre 2009 e 2022, a prefeitura arrecadou um total de R\$ 107,99 milhões com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Esse montante é significativo quando comparado às despesas municipais totais com investimentos. No período de 2013 a 2022, a arrecadação com a OODC correspondeu, em média a apenas 0,13% do total das despesas correntes da prefeitura de Goiânia, contudo esse percentual foi de 4,1% em relação às despesas de investimento do município (Tabela 4).

No entanto, ao comparar a arrecadação da OODC com a do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em Goiânia e São Paulo (Figura 8), entre 2013 e 2022, o valor arrecadado pela OODC em São Paulo foi, em média, equivalente a 4,6% do IPTU, enquanto em Goiânia essa média foi de apenas 1%. Além disso, o crescimento dessa relação em São Paulo foi também bem superior, indicando que existe um potencial de ampliação da arrecadação com outorga onerosa a ser explorado (Figura 8).

Figura 8 - Comparativo da relação percentual entre as arrecadações da OODC e do IPTU em Goiânia e São Paulo (2013-2022)



Apesar das diferenças entre a realidade de Goiânia e São Paulo, essa comparação é importante porque revela que o município investiu em aprimorar sua

legislação e procedimentos, permitindo que o processo de arrecadação e aplicação dos recursos obtidos com a outorga seja mais transparente e eficiente. Em Goiânia, a governança urbana ainda enfrenta desafios que incluem a falta de integração entre os diferentes instrumentos de gestão e a dificuldade em direcionar os recursos arrecadados para áreas prioritárias de reinvestimento, o que pode desincentivar o uso da OODC por parte dos agentes do mercado imobiliário.

Portanto, a comparação entre Goiânia e São Paulo não apenas destaca a disparidade relativa na arrecadação da OODC, mas, sobretudo, revela a existência de um potencial sub explorado em Goiânia. A cidade poderia adotar medidas para melhorar a eficiência da aplicação da OODC, como o fortalecimento da fiscalização, a revisão de áreas prioritárias para aplicação do instrumento e a criação de incentivos para promover a densificação nas regiões onde a infraestrutura urbana já está presente. Isso poderia aumentar a arrecadação e garantir que os recursos sejam adequadamente utilizados para promover um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado, reduzindo as desigualdades intraurbanas.

Dessa forma, a comparação com São Paulo serve como um exemplo de como a OODC pode ser um instrumento poderoso de arrecadação e gestão urbana, desde que aplicado com estratégias adequadas e alinhado com as particularidades de cada cidade.

Quanto ao segundo ponto, a legislação determina que os recursos arrecadados pela OODC sejam repartidos em partes iguais, sendo 50% destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e 50% ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), devendo ser integralmente investidos por meio desses dois fundos nas finalidades previstas na lei.

O que se observa nos dados da Tabela 5, entretanto, é uma grande inconstância e baixa capacidade de aplicação desses fundos ao longo do período. Apenas 8,7% do total arrecadado entre 2009 e 2022 chegou a ser efetivamente aplicado em suas finalidades. O restante acaba retornando aos cofres da prefeitura e termina absorvido em grande parte em custeio da máquina pública. Assim, na prática, a OODC em Goiânia vem funcionando muito mais com um objetivo de arrecadação, do que naquele de controlar o adensamento e de promover a redução de desigualdade.

Tabela 5 - Arrecadação da OODC e investimentos finalísticos do FMDU e do FMHIS

no município de Goiânia (2009-2022)

Ano	OODC Entradas (R\$)	FMDU* Saídas (R\$)	FMHIS** Saídas (R\$)	Saídas Totais	Saídas Totais/Entradas Totais (%)
2009	9.184.103,71	535.269,63		535.269,63	5,8
2010	14.242.776,40	1.190.422,92		1.190.422,92	8,4
2011	10.060.289,51			0,00	0,0
2012	10.191.581,33			0,00	0,0
2013	4.320.308,65			0,00	0,0
2014	2.824.654,38			0,00	0,0
2015	3.731.979,15	726.732,39	967.685,91	1.694.418,30	45,4
2016	3.860.332,69	1.440.194,34	1.654.892,29	3.095.086,63	80,2
2017	892.074,18	45.810,97	45.810,97	91.621,94	10,3
2018	942.853,39			0,00	0,0
2019	2.835.056,30	233.989,40	568.380,64	802.370,04	28,3
2020	5.149.437,94	1.102.987,13	768.595,89	1.871.583,02	36,3
2021	16.830.356,89	47.540,24	157,17	47.697,41	0,3
2022	22.931.891,57		88.435,63	88.435,63	0,4
Total	107.997.696,09	5.322.947,02	4.093.958,50	9.416.905,52	8,7

Fonte:

* Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

** Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

Uma participação mais ampla da sociedade civil nos conselhos desses fundos, bem como uma plataforma pública de divulgação de seus projetos e investimentos, dando maior transparência à sua atuação, contribuiria sobremaneira para melhorar esses resultados.

A existência de um amplo planejamento de atendimento das principais necessidades de infraestrutura e provisão de serviços públicos para as regiões mais carentes, contando com a participação democrática de suas populações, em que os recursos da OODC pudessem se combinar com outras fontes, tornaria sua utilização muito mais efetiva.

Enfim, para que a OODC cumpra seu papel de maneira mais eficaz, é essencial aprimorar os mecanismos de arrecadação, fiscalização e aplicação dos recursos, além de integrar essa ferramenta a uma política urbana mais abrangente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Goiânia destaca tanto o potencial quanto os desafios dessa ferramenta na promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo. Embora seja uma política inovadora,

destinada a redistribuir os benefícios do crescimento urbano e controlar a especulação imobiliária, a implementação da OODC enfrenta obstáculos significativos, como a resistência dos interesses imobiliários e a necessidade de um planejamento eficiente dos recursos arrecadados.

A segregação urbana em Goiânia, agravada pela concentração de investimentos em bairros de alta renda, evidencia as limitações da OODC em enfrentar as desigualdades espaciais na cidade. Apesar de a legislação prever monitoramento constante e ajustes no instrumento para evitar excessos, na prática, a complexidade no processo de acompanhamento perpetuam padrões de desenvolvimento que favorecem desproporcionalmente as áreas já privilegiadas.

Além disso, os recursos gerados pela OODC na capital, aplica-se com uma capacidade limitada de melhorar a infraestrutura das áreas mais carentes e, conseqüentemente, de reduzir as desigualdades intraurbanas. Verificou-se que grande parte dos recursos arrecadados na OODC não se converte em sua finalidade, mas acabam sendo utilizados em custeio da máquina pública. Revela-se, assim, que esse importante instrumento urbanístico tem sido reduzido, na prática, a um mecanismo arrecadatório.

Para aumentar sua eficácia é essencial que os recursos sejam aplicados a partir de um planejamento urbano abrangente e de caráter estratégico, sendo integrados de maneira sinérgica com outras fontes de financiamento para atender seus objetivos.

Essa abordagem integrada permitiria que os fundos gerados pela OODC não apenas complementassem os investimentos públicos existentes, mas também alavancassem recursos de outras origens, como fundos federais, estaduais e parcerias público-privadas, como parte de uma estratégia de desenvolvimento mais ampla que considere as necessidades específicas de infraestrutura, habitação e serviços públicos das áreas desfavorecidas. Isso exigiria uma coordenação eficaz entre diferentes níveis de governo e a participação da comunidade local no processo de planejamento, garantindo que as intervenções sejam tanto estratégicas quanto adaptadas às realidades locais.

Portanto, para que a OODC atinja seus objetivos de forma mais completa, é necessário não apenas aprimorar os mecanismos de arrecadação, fiscalização e aplicação dos recursos, mas também integrar essa ferramenta a uma política urbana mais abrangente que considere as necessidades sociais e infraestruturais de toda

a população. A experiência de Goiânia ilustra a importância de alinhar políticas locais com os objetivos mais amplos de justiça social e sustentabilidade urbana, desafiando os municípios a repensarem suas estratégias para um crescimento mais inclusivo e equitativo. Ela é, portanto, um alerta e um convite à reflexão para outras cidades brasileiras que buscam soluções eficazes para os desafios do desenvolvimento urbano contemporâneo.

Para futuras investigações, é recomendável explorar estudos comparativos entre diferentes municípios que aplicam a OODC, para identificar melhores práticas e adaptações que possam ser implementadas em Goiânia. Além disso, pesquisas que investiguem a percepção da comunidade local sobre a aplicação da OODC e seu impacto nas suas vidas podem fornecer insights valiosos para aprimorar a eficácia do instrumento. Políticas públicas devem focar na criação de mecanismos de transparência e participação pública no processo de decisão e na destinação dos recursos arrecadados pela OODC, assegurando que as vozes das comunidades mais afetadas sejam ouvidas e consideradas nas estratégias de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRIA, Katherine. **Quedas de energia atingem cerca de 40 mil clientes em Goiânia**. O Popular, 13 set 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/economia/quedas-de-energia-atingem-cerca-de-40-mil-clientes-em-goiania-1.2319088>. Acesso em: 11 jan. 2024.

ARANTES, G. D. F. **Intervenções urbanas: rumo à cidade neoliberal**. Curitiba: Editora Appris, 2015.

ARAÚJO, Luiz Phillipe. **Áreas de ocupações irregulares da Grande Goiânia ganharam 2 mil moradores na pandemia**. O Popular, 12 dez. 2021. Disponível em: <https://opopular.com.br/cidades/areas-de-ocupac-es-irregulares-da-grande-goiania-ganharam-2-mil-moradores-na-pandemia-1.2370433> . Acesso em: 10 jan. 2024.

BARBOSA, E. V. P., BEIRÃO, Éder de S.; ALKIMIM, P. D. **Segregação socioespacial de conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida em Montes Claros/MG**. Revista Cerrados, [S. l.], v. 21, n. 01, p. 350–376, 2023.

BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 1.ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil**. Ruris, volume 1, número 1, março de 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília, DF: 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 14 maio 2024.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34, Edusp, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La cuestión urbana**. 4 ed. México: Siglo Veintiuno, 1977.

CHAGAS, M. S. V., SOUZA, E. A. B. de; CANEDO, N. R. de M. **Impactos da Verticalização na Cidade de Goiânia**. Artigo (Graduação Engenharia Civil) – PUC, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/224/1/IMPACTOS%20DA%20VERTICALIZA%C3%87%C3%83O%20NA%20CIDADE%20DE%20GOIANIA%20-%20FIM.pdf>. Acesso em: 12 junho 2024.

CINCO DE JUNHO. Levantamento do Waze, revela que Goiânia está entre as cidades mais congestionadas do Brasil. **Jornal Cinco de Junho**, 28/09/2023. Disponível em: <https://cincodejunho.com.br/news/levantamento-do-waze-revela-que-goiania-esta-entre-as-cidades-mais-congestionadas-do-brasil>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, Série Princípios, 1989.

FERRARI JÚNIOR, J. C. **Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, v.2, n.1, p.15-28, jun. 2004.

FERREIRA, Danilo Cardoso. **Diferenciação e segregação racial em Goiânia: representação cartográfica dos dados de cor ou raça e renda (IBGE, 2010)**.

Dissertação (Mestrado em Geografia) – IESA, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

GOIÂNIA, Prefeitura. **Legislação Municipal**. Goiânia, sda. Repositório Casa Civil. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/casa-civil/legislacao-municipal/>. Acesso em: 04 jan. 2024.

GOIÂNIA. Lei complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor. **Diário Oficial**: nº 4.147 de 26 de junho de 2007.

GOIÂNIA. Lei nº 8618, de 09 de janeiro de 2008. Regulamenta a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir prevista na Lei Complementar n.º 171, de 29 de maio de 2007. **Diário Oficial** nº 4.286 de 17 de janeiro de 2008.

GOIÂNIA. Lei complementar nº 349, de 04 de março de 2022. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia. **Casa Civil**, Goiânia, 2022.

GRAFMEYER, Yves. **Regards sociologiques sur la ségrégation**. In: BRUN, J.; RHEIN, C. (Eds.) *La ségrégation dans la ville*. Paris: L'Harmattan, 1994, p. 85- 117.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEADATA, sd. banco de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 22 dez 2023.

KELLER, Fernando. **Goiânia: a metrópole dos condomínios fechados**. Diário da Manhã, 04 dez 2023. Disponível em <https://www.dm.com.br/cotidiano/goiania-a-metropole-dos-condominios-fechados-132290> . Acesso em: 10 jan. 2024.

LAGO, L. **A lógica segregadora na metrópole brasileira: novas teses sobre antigos processos**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XV/XVI. Número especial: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade, p.155-176, 2002.

LAMEIRÃO, Camila R.; CUNHA, Débora F.; e TÔRRES, Renato M. **Apenas uma miragem: a inconclusa implementação das administrações regionais em Goiânia**. In: GRIN et al. (Org.). **Descentralização intramunicipal nas capitais brasileiras: as políticas, a política e a participação**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p.115-140.

LOPES, Letícia C. R.; CASTRO, Sérgio D. **Desigualdade intraurbana, renda e segregação socioespacial na aglomeração urbana Goiânia-Aparecida de Goiânia (GO)**. Goiânia, 2023.

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**. Documento de Trabalho, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

MARCO, C; SANTOS, P; MOLLER, G. **Gentrificação no Brasil e no contexto latino como expressão do colonialismo urbano: o direito à cidade como proposta descolonizadora**. Revista Brasileira de Gestão Urbana. n. 1 v. 12, 2020.

MARGUTI, B. O.; ARAGÃO, T. A. **Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial**. In: COSTA, M. A. O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. Vol.17, n.48, p.151-167, 2003. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?format=pdf&lang=pt> .
Acesso em: 22 nov. 2023

MENDONÇA, W. M.; RAMOS, P. D. S.; FRIAS, L. **Uma análise espacial da dinâmica da desigualdade de renda em Minas Gerais em 1991, 2000 e 2010**. Caderno de Estudos Interdisciplinares (CEI), edição especial – III Congresso ICESA – VIII Semana PIEPEX, p. 21-38, 2018.

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

MOREIRA, A. C., LIMA, C. D. A., NOGUEIRA FILHO, D. V. de A., & NETTO, A.C. de A. (1975). **O Solo Criado**. Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM).

MOYSÉS, Aristides. **Territórios Segregados em Goiânia: leitura sociopolítica da Região Noroeste**. In: OLIVEIRA, Adão Francisco et alii (org.). **Cidades Sustentáveis: Políticas Públicas para o Desenvolvimento**. Goiânia: UCG, 2006, p.121-143.

MYSIDE. **Melhores apartamentos com piscina privativa em Goiânia, GO**. MySide,

Guia Goiânia, 06 jul. 2023. Disponível em: <https://myside.com.br/guia-goiania/apartamento-piscina-privativa-goiania-go> . Acesso em: 11 jan. 2024.

NEGRI, S. M. **Segregação Socioespacial: Alguns Conceitos e Análises**. Coletâneas do Nosso Tempo, ano VII, n. 8, p. 129-153, 2008. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/view/108> . Acesso em: 10 dez. 2022.

NOBRE, Eduardo A. C. **Do solo criado à outorga onerosa do direito de construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação de valorização fundiária**. Anais [XVI ENAMPUR] Belo Horizonte, 2015.

NUNES, F. G. **Análise exploratória espacial de indicadores de desenvolvimento socioambiental das regiões de planejamento do norte e nordeste goiano**. Ateliê Geográfico, v. 7, n. 1, p. 237-259, 2013.

OLIVEIRA Ilka Suemi N. **Das outorgas onerosas do direito de construir e de alteração de uso e da destinação dos recursos para a criação de espaços públicos**. R. Bras. de Dir. Urbanístico – **RBDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 99- 120, jan./jun. 2019.

PANTALEÃO, Sandra C.; VILARINHO, Luana C.; MARTINS, Ana Clara P. **Uma abordagem historiográfica de Goiânia: dinâmicas territoriais e estruturação urbana**. In: VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - **ANPARQ**. Brasília: UNB, 2020.

PEREIRA, L; PIVOTO, A. **Planejamento urbano, turismo e segregação socioespacial: O caso da Curva do Lacet em Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil**. Tur., Visão e Ação 22 (1), Jan-Apr 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tva/a/CSrChwsRxhTFCvcrvxgkSmz/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 04 dez 2023.

RANNIEL, Martins Silva. **A concepção do solo criado na cidade de Goiânia (1993-2012)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

REZENDE, V. F., FURTADO, F., CORRÊA DE OLIVEIRA, M. T., & JORGENSEN JUNIOR, P. (2009). **A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado:**

Uma necessária avaliação das matrizes conceituais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 11(2), nov. 2009, p.51-71.

RIBEIRO, L. C. D. Q.; RIBEIRO, M. G. (ed.). **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010.** Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2018.

ROBAINA, Igor M. M.; LÓPEZ, Gonzalo A.; CÁCERES, Carlos H.S. **A segregação socioespacial no pensamento geográfico: tendências e perspectivas, rupturas e desafios.** Ateliê Geográfico, Goiânia-GO, v. 17, n. 1, p. 87 – 111, abr. 2023.

ROLNIK, Raquel. Gentrificação versus direito à cidade. In: BIDOUE-ZACHARIASEN, Catherine. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos.** São Paulo: Annablume, 2015. p. 293-314.

SANTOS, E. I. D.; CARVALHO, I. C. C. L. S. D.; BARRETO, R. C. A. S. **Pobreza multidimensional no estado da Bahia: uma análise espacial a partir dos censos de 2000 e 2010.** Revista de Administração Pública, v. 51, n. 2, p. 240-263, 2017.

SÃO PAULO, Prefeitura de. **FUNDURB - Arrecadação de Outorga Onerosa. São Paulo, sd.** Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443 . Acesso em: 04 dez 2023.

SICONFI, Tesouro Nacional. Fibra, s.d. base de dados. Disponível em: siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf . Acesso em: 22 dez 2023.

SILVEIRA, Maria Laura. **Por que há tantas desigualdades sociais no Brasil?** IN: ALBUQUERQUE E. S. Que país é esse. Pensando o Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 2001.