



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

ANDRÉ OLIVEIRA BARROS

**RELAÇÃO ENTRE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E
PROJETOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
GOIÂNIA**

**GOIÂNIA
SETEMBRO, 2024**

ANDRÉ OLIVEIRA BARROS

**RELAÇÃO ENTRE OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E
PROJETOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE
GOIÂNIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientadora: Professora Doutora Sandra Catharinne Pantaleão Resende.

**GOIÂNIA
SETEMBRO, 2024**

Autorizo a reprodução e 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

B277r Barros, André Oliveira.

Relação entre outorga onerosa do direito de construir e projetos habitacionais de interesse social no Município de Goiânia / André Oliveira Barros.-- 2024.

114 f.: il.

Texto em português, com resumo em inglês.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Sandra Catharinne Pantaleão Resende.
Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Goiânia, 2024.
Inclui referências: f. 111-114.

1. Habitação popular - Goiânia (GO). 2. Política habitacional - Goiânia (GO). 3. Política urbana - Goiânia (GO). 4. Planejamento urbano - Goiânia (GO). I. Pantaleão, Sandra Catharinne. II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial - 27/09/2024. III. Título.

CDU: 332.822(817.3)(043)

ANDRÉ OLIVEIRA BARROS

**RELAÇÃO ENTRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
(OODC) E PROJETOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL NO
MUNICÍPIO DE GOIÂNIA**

Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, defendida e aprovada em dia 27 de setembro de 2024 pela Banca Examinadora constituída pelas docentes:

Documento assinado digitalmente
 SANDRA CATHARINNE PANTALEAO RESENDE
Data: 30/09/2024 07:43:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Sandra Catharinne Pantaleão Resende
Orientadora / PUC Goiás

Documento assinado digitalmente
 LUANA MIRANDA ESPER KALLAS
Data: 02/10/2024 14:58:23-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Luana Miranda Esper Kallas
Examinador externo / UFG

Documento assinado digitalmente
 PEDRO ARAUJO PIETRAFESA
Data: 04/10/2024 08:47:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Pedro de Araújo Pietrafesa
Examinador interno - PUC Goiás

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que contribuíram para a realização deste trabalho e para minha jornada acadêmica como um todo.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me conceder força, sabedoria e perseverança ao longo desta jornada. Sua presença e orientação foram fundamentais para superar os desafios e alcançar os objetivos propostos.

À minha família, esposa e filhos, agradeço por sempre estarem ao meu lado e demonstrarem compreensão durante os momentos dedicados às aulas, à pesquisa e aos estudos.

À minha orientadora Profa. Dra. Sandra Catharinne Pantaleão Resende, expresso minha sincera e profunda gratidão por sua orientação, expertise e valiosas contribuições para o desenvolvimento deste trabalho. A didática com seus alunos/orientandos, seu profissionalismo, conhecimento técnico e incentivo foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico e profissional.

Agradeço também à Prefeitura de Goiânia, através da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação – SEPLANH e aos meus colegas de turma, amigos e demais colaboradores que estiveram ao meu lado ao longo dessa jornada. Suas trocas de experiências, apoio mútuo e amizade tornaram esta caminhada mais leve e enriquecedora.

Muito obrigado a todos que fizeram parte desta jornada e que Deus continue nos abençoando em nossos caminhos.

RESUMO

O presente estudo examina a relação entre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o financiamento de projetos habitacionais de interesse social no município de Goiânia, em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Por meio de uma abordagem qualitativa e quantitativa, a pesquisa analisa dados de arrecadação e aplicação dos recursos da OODC entre 2017 e 2023, com foco no impacto desses recursos na redução do déficit habitacional. Além disso, foi realizada uma simulação de custos para verificar a viabilidade de destinar recursos à construção de unidades habitacionais para camadas da população em extrema pobreza, considerando o Custo Unitário Básico (CUB). Os resultados indicam um aumento significativo na arrecadação, especialmente em 2022, mas revelam limitações na alocação de recursos para habitação popular, que têm sido destinados em grande parte a outros setores, como infraestrutura urbana. Em conclusão, embora a OODC possua potencial para promover a inclusão social por meio da provisão habitacional, sua eficácia depende de uma gestão mais direcionada e transparente dos fundos arrecadados. O estudo sugere aprimoramentos na gestão e alocação dos recursos para garantir o direito à moradia digna em Goiânia.

Palavras-chave: Outorga Onerosa, Instrumentos Urbanísticos, Habitação de Interesse Social, Planejamento Urbano, Goiânia.

ABSTRACT

This study examines the relationship between the Charge for the Right to Build (OODC) and the financing of social housing projects in the municipality of Goiânia, in compliance with the guidelines of the City Statute. Using a qualitative and quantitative approach, the research analyzes data on the collection and allocation of OODC resources from 2017 to 2023, focusing on the impact of these resources on reducing the housing deficit. Additionally, a cost simulation was conducted to assess the feasibility of allocating funds for constructing housing units for segments of the population in extreme poverty, based on the Basic Unit Cost (CUB). The results indicate a significant increase in revenue, especially in 2022, but reveal limitations in the allocation of funds for social housing, which have largely been directed to other areas such as urban infrastructure. In conclusion, although the OODC holds potential to promote social inclusion through housing provision, its effectiveness depends on more targeted and transparent management of collected funds. The study suggests improvements in the management and allocation of resources to ensure the right to dignified housing in Goiânia.

Keywords: Charge for the Right to Build, Urban Instruments, Social Housing, Urban Planning, Goiânia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEHAB: Agência Goiana de Habitação

CUB: Custo Unitário Básico

FJP: Fundação João Pinheiro

FMHIS: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FMDU: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMB: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

LC: Lei Complementar

MCMV: Minha Casa Minha Vida

OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir

PEHIS/GO: Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás

PIS: Projeto de Interesse Social

SEPLANH: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação

SINDUSCON-GO: Sindicato da Indústria da Construção do Estado de Goiás

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema da Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	16
Figura 2: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019.....	51
Figura 3: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019.....	53
Figura 4: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019.....	54
Figura 5: Sete dimensões para habitação adequada.....	55
Figura 6: Déficit habitacional e domicílios vagos por Estado.....	57
Figura 7: Déficit habitacional no Brasil	58
Figura 8: Recursos provenientes dos entes federativos: união, estado e município na provisão de unidades habitacionais em Goiânia.	72
Figura 9: Evolução comparativa de arrecadação e das despesas do FMDU entre 2017 e 2023.	82
Figura 10: Evolução comparativa de arrecadação e das despesas do FMHIS entre 2017 e 2023.	85
Figura 11: Mapa de Goiânia com a quantidade de OODC concedidas por região.....	91
Figura 12: Composição do Déficit Habitacional em Goiás 2021	95
Figura 13: Domicílios em Déficit Habitacional por Município 2021	96
Figura 14: Número de domicílios em situação de Ônus Excessivo em 2021.....	97

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: evolução histórica da política habitacional no Brasil	48
Quadro 2: Aplicações da OODC (Art. 31 do Estatuto da Cidade)	79
Quadro 3: Comparação dos coeficientes e índices de aproveitamento Planos Diretores de Goiânia 2007 e 2022.....	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Relatório de arrecadação e das despesas do FMDU para os anos de 2017 a 2023. .	80
Tabela 2: Receita do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) por ano	93
Tabela 3: Receita do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) por ano...	93
Tabela 4: Custos Unitários Básicos de Construção (CUB/m ²) - Dezembro de 2023	99
Tabela 5: Modelos de Casas Populares Oferecidas pelo Programa Planta Popular	100
Tabela 6: Custo Total de Uma Unidade Habitacional (50 m ²) - Residência Popular (RP1Q)	100
Tabela 7: Cálculo do Número de Unidades Habitacionais com Base na Arrecadação de 2023	100
Tabela 8: Exemplo de Aplicação dos Recursos da OODC para Construção de Unidades Habitacionais	101
Tabela 9: Simulação da Quantidade de Unidades Habitacionais a Serem Construídas com Percentuais de Recursos Alocados ao FMHIS e FMDU (2023)	101

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA.....	14
1.1. DIREITO DE PROPRIEDADE.....	19
1.2. SOLO CRIADO: ASPECTOS URBANÍSTICOS E JURÍDICOS.....	24
1.3. IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE ...	32
1.4. OUTORGA ONEROSA NO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	37
2. POLÍTICA HABITACIONAL: PROGRAMAS HABITACIONAIS DE MORADIA POPULAR EM ÂMBITO NACIONAL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	44
2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	46
2.2. O DÉFICIT HABITACIONAL EM ÂMBITO NACIONAL E LOCAL	49
2.3. POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA	61
2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM GOIÂNIA	70
3. A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO NOS PROGRAMAS DE MORADIAS POPULARES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA.....	74
3.1. TRATAMENTO LEGISLATIVO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE GOIÂNIA: PANORÂMA HISTÓRICO E ATUAL.....	75
3.2. DESENVOLVIMENTO URBANO E RESPONSABILIDADE SOCIAL: APLICAÇÃO DA OODC EM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL	78
3.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CAPACIDADE DA CIDADE DE GOIÂNIA PARA SUBSIDIAR CONSTRUÇÃO DE MORADIAS POPULARES COM ADOÇÃO DA OODC	89
CONCLUSÃO	104
REFERÊNCIAS	107

INTRODUÇÃO

A recente aprovação do Plano Diretor de Goiânia (Lei Complementar nº 349 de 04 de março de 2022), juntamente com suas leis complementares, apresenta marcos regulatórios para o desenvolvimento urbano, inserido em um contexto de intensa verticalização e expansão do setor imobiliário. Goiânia, como muitas outras capitais brasileiras, vem enfrentando uma crescente demanda de melhorias de suas condições urbanas provocado pelo adensamento urbano, principalmente em áreas já dotadas de infraestrutura consolidada.

Esse cenário indica a dinâmica econômica que tem movimentado a cidade no ramo da construção civil à medida que há um aumento de lançamentos de edifícios de habitação coletiva de múltiplos pavimentos. O adensamento provocado por essas mudanças em bairros centrais tem sido viabilizado pelo instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que, a princípio, esteve vinculado à contrapartida dos investidores para que o município pudesse redistribuir melhor os recursos entre sua população, principalmente aquela de menor poder aquisitivo, garantindo o acesso à moradia digna, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a OODC, regulamentada no Estatuto da Cidade, emerge como um dos principais instrumentos urbanísticos à disposição dos municípios para equilibrar os ônus e benefícios da urbanização. A OODC permite que o poder público autorize a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante o pagamento de uma contrapartida financeira pelo beneficiário. Em teoria, os recursos arrecadados por meio da OODC devem ser destinados a ações de interesse social, como a provisão de moradias populares, a melhoria da infraestrutura urbana e a preservação de áreas de interesse ambiental ou cultural.

Entretanto, a eficácia desse instrumento depende de uma série de fatores, como a definição clara de suas áreas de aplicação, a transparência na arrecadação, a destinação dos recursos e a conformidade com as diretrizes de planejamento urbano estabelecidas pelo Plano Diretor. Em Goiânia, a aplicação da OODC ganhou destaque nos últimos anos, principalmente como uma estratégia para financiar a expansão urbana. Contudo, ainda é necessário investigar se os recursos estão sendo efetivamente direcionados para a promoção de moradias de interesse social, ou se estão sendo utilizados para outros fins, o que poderia desvirtuar o papel social desse importante instrumento urbanístico.

Ante ao exposto este estudo é orientado pela seguinte questão: Em que medida os recursos arrecadados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no município de Goiânia são aplicados para a provisão de habitação de interesse social, conforme as diretrizes

estabelecidas no Estatuto da Cidade? Tendo em vista essa problemática, a pesquisa busca compreender se a OODC tem sido utilizada como um mecanismo puramente arrecadatório ou se, de fato, cumpre o papel de promover o direito à cidade e garantir o acesso à moradia digna para as populações de baixa renda, conforme estabelece o Estatuto da Cidade.

A cidade de Goiânia, com sua recente verticalização, apresenta um contexto particularmente interessante para a análise da OODC. O aumento da densidade urbana, sobretudo em áreas centrais e a valorização imobiliária são fatores que ampliam o potencial de arrecadação por meio desse instrumento. No entanto, resta avaliar se esses recursos têm sido efetivamente utilizados para reduzir o déficit habitacional e promover a justiça social, ou se a OODC está sendo utilizada apenas como uma ferramenta arrecadatória sem impacto direto na melhoria das condições de vida da população mais vulnerável.

Desse modo, o objetivo geral desta dissertação é investigar a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no município de Goiânia com foco em sua utilização como fonte de financiamento para projetos habitacionais de interesse social. A pesquisa busca identificar se os recursos oriundos da OODC estão sendo utilizados para reduzir o déficit habitacional e promover o direito à moradia digna para a população de baixa renda.

Os objetivos específicos incluem:

- Analisar a regulamentação da OODC no município de Goiânia, com base no Plano Diretor e nas legislações complementares;
- Avaliar os dados de arrecadação e aplicação dos recursos provenientes da OODC e a relação com a destinação para programas habitacionais de interesse social;
- Investigar se a aplicação da OODC está em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade, especialmente no que diz respeito à função social da propriedade e à distribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização.

O desenvolvimento da pesquisa adota como procedimentos metodológicos abordagens qualitativas e quantitativas, com base em uma ampla revisão bibliográfica e na análise de documentos legais e dados estatísticos. O estudo parte de uma análise documental do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor de Goiânia e das legislações municipais que regulamentam a OODC, considerando também sua regulamentação jurídica. Foram analisados relatórios financeiros, dados de arrecadação e destinação de recursos obtidos por meio da OODC, disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura, além de dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH) de Goiânia.

Além disso, a pesquisa inclui a coleta de dados do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

(FMHIS), órgãos responsáveis pela gestão dos recursos da OODC. A análise comparativa com outros municípios brasileiros que implementaram a OODC também será realizada, a fim de identificar boas práticas e desafios enfrentados na aplicação desse instrumento.

O levantamento de dados quantitativos será complementado por uma análise qualitativa observando a relação entre os recursos arrecadados e o percentil destinado ao FMHIS verificando o potencial de oferecer unidades habitacionais em relação ao Custo Unitário Básico (CUB) para as faixas de menor poder aquisitivo. Essa combinação metodológica possibilita uma análise sobre a eficácia da OODC como instrumento de promoção de políticas habitacionais em Goiânia e atendimento à função social da propriedade.

Para tanto, a dissertação está organizada em três capítulos principais, além desta introdução. O primeiro capítulo aborda o contexto histórico e jurídico da OODC no Brasil e no município de Goiânia, explorando sua origem, evolução e regulamentação. O segundo capítulo discute a política habitacional em Goiânia, com foco na aplicação dos recursos da OODC em projetos habitacionais de interesse social. Por fim, o terceiro capítulo apresenta os resultados da análise dos dados de arrecadação e aplicação dos recursos, oferecendo uma discussão crítica sobre a eficácia da OODC como instrumento de financiamento para habitação popular.

1. REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

A necessidade de reorganizar o espaço urbano exige técnica interventiva e uma ciência reflexiva visando o bem-estar coletivo por meio da legislação, do planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.

Embora a OODC tenha se tornado uma norma geral na política urbana brasileira apenas em 2001 com o Estatuto da Cidade, suas origens podem ser traçadas desde a década de 1970 quando as ações de institucionalização do planejamento urbano no Brasil esboçaram as primeiras legislações voltadas à regulamentação do uso do solo. Quinto Junior (2003) aponta a lei nº 6766 de 1979 admitiu que uma parte da população não tinha acesso ao mercado formal e passou a considerar os loteamentos de interesse social como parte das ações necessárias para inclusão desta parcela permitindo-lhes o direito à cidade e acesso aos serviços e equipamentos urbanos. O autor complementa que desde então tem-se o desafio em garantir recursos públicos para que efetivamente sejam implementadas áreas destinadas à habitação de interesse social.

Para tanto, deve-se entender o conceito da função social da cidade, considerando a produção do mercado informal e não apenas o formal como constituinte da produção do espaço urbano no processo capitalista da cidade (Quinto Junior, 2003). Para o autor, por muito tempo as cidades não consideraram as diferenças de renda para elaboração de seus planos de edificação, uso e ocupação do solo, entre outros, em que a regulamentação urbanística passou a ser atrelada à incorporação imobiliária. Conforme descreve Bonduki (1998), a urbanização no Brasil foi seguida pelo intenso êxodo rural e a formação de cortiços, favelas e espaços inadequados à moradia, mas que serviram para a formação de áreas excluídas do processo, atestando a segregação e a desigualdade como características à própria dinâmica urbana e o domínio dos proprietários de terras e imóveis sobre ela.

Segundo Bonduki (2018), a política nacional de habitação não foi implementada durante a era Vargas apesar das primeiras iniciativas em promovê-las. Para o autor, neste período a questão urbana não foi efetivamente enfrentada, sendo essa articulada a um projeto desenvolvimentista e voltado para o impulso econômico do país baseado no processo de industrialização em que a cidade detinha papel fundamental. O crescimento da população urbana no Brasil é outro dado que reafirma a intensa urbanização e crescimento desordenados das cidades brasileiras, além de elevar os índices de desigualdades sociais e áreas desprovidas de infraestrutura urbana.

Como marco histórico, Bonduki (2018) comenta sobre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) realizado em 1963 influenciando no debate sobre as condições de habitação das

populações de menor poder aquisitivo e a emergência em tratar o tema como política pública. Neste período a expressão recorrente era a Reforma Urbana, cujo foco estava em garantir espaços de moradia em si e o combate à especulação imobiliária e áreas ociosas. Já o termo direito à cidade é mais recente e reverbera discussões dos estudos urbanos que se voltam para a ampliação de ações voltadas à melhoria das condições de vida da população urbana, que, para além das unidades habitacionais, deveria ter garantidos condições básicas de infraestrutura urbana por parte do Estado.

A inserção da Política Urbana na Constituição Brasileira ocorreu na retomada da democracia no Brasil, resultante do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, levando aos capítulos que tratam do tema (artigos 182 e 183). De proposição popular, esses capítulos tratam da competência do município em elaborar as políticas urbanas adequadas a sua realidade e, ao mesmo tempo, alcançar as diretrizes estabelecidas pela legislação federal, tendo em vista abranger a função social das cidades por meio do plano diretor – legislação municipal a ser desenvolvida pelas administrações locais.

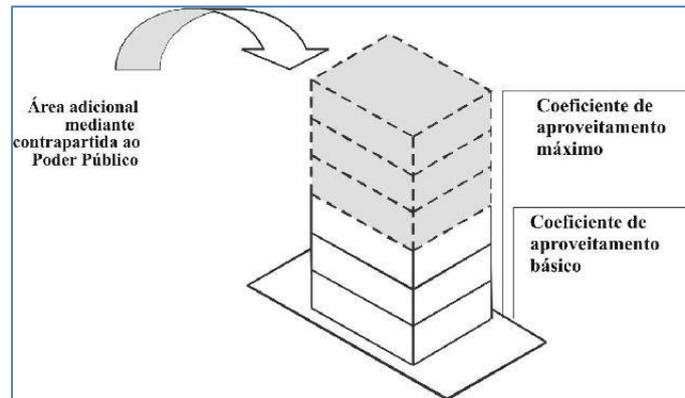
A regulamentação do Plano Diretor, segundo Gomes (2006), compõe o direito urbanístico que tem por objetivo interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis. Ademais, Levin (2019) atenta que o desenvolvimento da ciência do urbanismo levou à elaboração de instrumentos voltados para regular o espaço urbano, resultando em parâmetros para a transformação disciplinada das cidades. Desse modo, este autor assevera que a Constituição Federal delegou ao plano diretor papel fundamental para a organização do espaço urbano.

No entanto, a legitimidade das leis que atuam sobre o espaço urbano foram se constituindo ao longo do tempo e, por vezes, podem enfrentar divergências entre a sua origem e aplicação prática. Entre os instrumentos tem-se a discussão sobre o Solo Criado e, posteriormente, a Outorga Onerosa tendo em vista a mercantilização desses aparatos legais na produção do espaço urbano. Martins e Magami (2022) apontam que o solo criado foi adotado no Brasil a partir dos anos 1970 com o intuito de assegurar o desenvolvimento urbano à medida que este recurso buscava captar parte da valorização imobiliária para investir em infraestrutura urbana, mas que se tornou estratégia de especulação imobiliária. Frente a isso, é importante compreender a origem do conceito e objetivos iniciais e como, na prática, a OODC tem sido aplicada, mediante as lacunas ou interpretações dadas a este instrumento ao longo do tempo.

Smolka (2014) lembra que, ainda que seja um documento oriundo de solo criado e convertido em OODC pelo Estatuto da Cidade, nem todos os municípios o implementa, o que provoca perda de potencial de arrecadação e investimento para melhoria das condições urbanas das cidades. De modo geral, a OODC ocorre pela exigência de contrapartida de investidores privados que queiram construir além dos limites definidos na legislação urbanística, aumentando a quantidade de pavimentos. Isso resulta em adição de pavimentos e, em consequência, modificação do coeficiente

de aproveitamento básico do terreno (figura 1). O conceito se associa às discussões de cidades compactas, isto é, concentrar habitantes em áreas dotadas de infraestrutura urbana sendo aferido pelo adensamento urbano.

Figura 1: Esquema da Outorga Onerosa do Direito de Construir



Fonte: <https://urbanidades.arq.br/2008/03/06/outorga-onerosa-do-direito-de-construi>

Cymbalista *et. al.* (2007) apontavam que a OODC estabeleceu novas relações entre o poder público e privado dada a separação entre os direitos de propriedade e os direitos construtivos como primeiras reflexões com a adoção do instrumento nas políticas urbanas municipais. Nesse sentido, justifica a existência da outorga onerosa do direito de construir em dois princípios: direito de superfície (consistente na separação do direito de propriedade do direito de construir) e a função social da propriedade. Para o mencionado autor, o direito de propriedade não implica poder ilimitado sobre ela. A existência das normas urbanísticas já constitui, *de per si*, limitadores ao exercício desse direito (Cymbalista, 2001). Assim é que em certas regiões de uma cidade é vedada a instalação de determinado tipo de indústria ou comércio de grande porte, por exemplo.

O Estatuto da Cidade, ao reconhecer que o direito de propriedade se estende além da superfície do terreno, abrangendo o espaço aéreo e o subsolo, representa um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro. Essa ampliação do poder de regulação estatal, justificada pela necessidade de garantir o interesse público e o desenvolvimento urbano sustentável, impõe limites ao exercício do direito individual de propriedade. No entanto, essa limitação não significa a supressão desse direito, mas sim a sua adequação às exigências de convivência em sociedade.

A consideração do espaço aéreo e do subsolo é fundamental para a gestão urbana, pois permite a implementação de políticas públicas que visam à preservação do patrimônio cultural, à proteção do meio ambiente e à promoção da justiça social. A OODC, por exemplo, é uma ferramenta que permite ao poder público arrecadar recursos para a realização de obras de infraestrutura e para a

melhoria da qualidade de vida da população.

No entanto, é preciso ter cautela para que as limitações ao direito de propriedade não sejam utilizadas de forma arbitrária, gerando insegurança jurídica e desincentivando os investimentos privados. A jurisprudência tem desempenhado um papel importante na definição dos limites entre o interesse público e o interesse privado, buscando garantir o equilíbrio entre os diferentes direitos em jogo.

Em outro plano legislativo, qual seja, com a entrada em vigor do Código Civil em 2003 através da Lei nº 10.406, de 11 de janeiro de 2002 (Brasil, 2022) foi igualmente regulamentado no direito civil brasileiro diversos institutos urbanísticos, inclusive alçando a função social da propriedade ao nível de diretriz geral do próprio direito civil. Além disso, também houve previsão legal do direito real de superfície, o qual afastou de vez qualquer incompatibilidade entre o direito de propriedade e as normas limitadoras do direito de construir.

Abre-se espaço ao fenômeno denominado por Carvalho Pinto (2011) de *patrimonialização do direito de construir*, entendendo-se este como “[...] objeto de direito distinto do terreno, mas que se incorpora a ele mediante o atendimento de ônus urbanísticos, representados por contrapartidas dos proprietários em favor do Poder Público[...].”

De outro lado, também em suas argumentações os autores retomam as observações de Furtado *et. al.* (2006) que indicam a precariedade de informações relativas ao melhor acompanhamento de aplicação do instrumento visto o distanciamento entre os órgãos municipais responsáveis de um lado pela política urbana – em geral, secretarias de planejamento urbano –, de outro órgão arrecadador – em regra, secretaria de finanças – responsável pela arrecadação dessas contrapartidas. Porém, no caso da cidade de Goiânia, ambas funções – planejar/executar a política urbana e exercer a função de órgão arrecadador – estão, desde o início, concentradas na SEPLANH.

Vale lembrar que na estrutura federativa do Brasil a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente. Isto é, a União é responsável pelo estabelecimento de normas gerais – o Estatuto da Cidade é um exemplo –, os Estados e Municípios suplementam a norma geral de acordo com seus interesses regionais e locais, fazendo a ressalva de que cabe exclusivamente aos Municípios executar a política urbana.

Neste sentido, veio definida importante norma jurídica no inciso VIII do art. 30 da Carta Magna, a qual dispõe: “Compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Constituição Federal, 1988). Isto porque, entendeu-se que o município possui capacidade para definir a política urbana devido às especificidades e singularidades de sua própria urbanização, evitando-se repetir soluções centralizadoras como visto outrora.

Por outro lado, as transformações incitadas pela aprovação do Estatuto das Cidades levaram a elaboração de centenas de Planos Diretores nos municípios que possuem tal obrigatoriedade. Neste contexto de federalismo de cooperação, fica fácil perceber o protagonismo do Município nas questões afetas à cidade. Isto porque, o espaço urbano é local, lida com projetos de vida que ocorrem no âmbito municipal de maneira que as regras federais e estaduais fixam diretrizes urbanísticas, mas cabe ao município efetivamente ordenar o ambiente da cidade, utilizando de diversos instrumentos previstos de maneira genérica na esfera federal.

Diversos fatores contribuíram para o desenvolvimento da OODC. O instrumento visava lidar com temas recorrentes como a criação de solos adicionais e sua relação com a densidade dos bairros, a necessidade de compensar a sobrecarga na infraestrutura urbana devido ao aumento da densidade populacional e a recuperação, pelo poder público, da valorização da terra resultante do processo de urbanização. Cymbalista *et. al.* (2007) discorre sobre as relações entre as administrações municipais e mercado imobiliário que, ao aplicar a OODC, visa recuperar parte da valorização fundiária decorrente de investimentos públicos. Para os autores a OODC, subordinada ao Estatuto da Cidade, buscou corrigir os vícios das primeiras experiências dos anos 1980 que detinham diversidade de objetivos e procedimentos. A lei federal buscou estabelecer critérios homogêneos para sua implementação de tal maneira a evitar os efeitos perversos de operações urbanas, como a gentrificação.

Desse modo, cabe lembrar que o Estatuto da Cidade prevê a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a recuperação dos investimentos do poder público resultantes da valorização fundiária (Brasil, 2001). Acrescenta-se a previsão de gestão democrática das cidades que, em tese, busca evitar que os instrumentos sejam aplicados alheios à participação popular. Do ponto de vista jurídico, essas ponderações previstas na normativa federal, implica ilegalidade das ações seja por parte de atores públicos ou privados em desacordo com a política urbana.

Frente a discussão do instrumento, a análise de suas origens conceituais busca contribuir para uma melhor compreensão de suas potencialidades e das questões que permeiam os atuais debates sobre sua implementação, especialmente no município de Goiânia. Essa análise visa a aprofundar o entendimento sobre a OODC, examinando seus fundamentos, evolução conceitual, debates em torno de sua aplicação e as diferentes perspectivas de estudiosos e profissionais sobre o tema sendo indispensável avaliar o percurso do instrumento em outras cidades e, ao mesmo tempo, a adequação da OODC à realidade do município de Goiânia e a compatibilidade deste instrumento à política urbana a fim de evitar negociações caso a caso ou desvirtuadas das finalidades que foram atribuídas na revisão do Plano Diretor de Goiânia.

Nesse sentido, apresenta-se o conceito de direito de propriedade e, em seguida, o de solo

criado e a gênese da OODC, considerando referências internacionais. Exemplos de utilização de instrumentos semelhantes em outros países indicam um maior controle sobre a terra urbana.

Alguns temas frequentes incluem a criação de solos adicionais e sua relação com a densidade dos bairros, a necessidade de compensação pela sobrecarga sobre a infraestrutura urbana e a recuperação necessária por parte do poder público da valorização da terra resultante do processo de urbanização em termos gerais.

1.1. DIREITO DE PROPRIEDADE

O direito de propriedade, um dos pilares da ordem econômica no Brasil, tem sido regulado ao longo do tempo para se alinhar com os interesses sociais e coletivos. A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante ao estabelecer a função social da propriedade, o que alterou a maneira como o direito de propriedade é exercido, particularmente no ambiente urbano. Preliminarmente, cabe esclarecer que o direito, como ordem de conduta humana, também rege a integração entre o homem e os bens suscetíveis à apropriação. De acordo com José Afonso da Silva (2006, p. 72), o direito de propriedade nada mais é do que:

[...] uma relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um sujeito passivo universal integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo – e assim o direito de propriedade se revela de um modo de imputação jurídica de uma coisa a um sujeito.

O direito de propriedade se refere à tutela jurídica da propriedade, à forma em que o direito a regula, ao tratamento jurídico que incide sobre este fato social que, diante do contorno legal que lhe é conferido, passa a ser um fato jurídico, um interesse juridicamente protegido.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 elenca a propriedade privada como garantia individual e a função social da propriedade como princípio da ordem econômica. Igualmente, a propriedade é objeto da norma constitucional em várias situações especiais, que só vem a corroborar a ideia de que a propriedade não pode mais ser encarada apenas do ponto de vista individual, mas deve ter o foco num todo social. A Constituição Federal insere a propriedade privada no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo, estabelecendo no art. 5º que:

[...] todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros, e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes [...] (Brasil, 1988)

A propriedade sempre foi o núcleo central das relações de produção, e, via de consequência, para o próprio direito, que passou a regular a propriedade de acordo com os interesses da empresa capitalista. Desta feita, a noção de mínima intervenção do Estado na propriedade privada e na liberdade de contrato, a suscitar a concepção do domínio como dotado de caráter absoluto, coincide

com o capitalismo concorrencial do tipo liberal, inaugurado com as revoluções burguesas do final do século XVIII e início do século XIX. A preocupação era com a acumulação irrestrita, protegida contra a intervenção do Estado. Tal como os negócios, a propriedade pertencia à esfera privada do homem burguês.

A crise do capitalismo na primeira metade do século XX, acompanhada das tensões sociais causadas pela luta de classes e do impacto das guerras, fez com que a concepção individualista de propriedade fosse relativizada. Nesse sentido, tal como a própria economia, a propriedade deveria seguir diretrizes fixadas pelo Estado, que, agindo como grande gestor social, iria coibir os abusos e distribuir riquezas, em busca da pacificação social.

Em razão disso, a propriedade não pode ser encarada como um direito absoluto. A inserção do conceito de função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro trouxe ao “[...] direito privado algo até então tido por exclusividade do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade [...]” (Lopéz, 1988. p.72).

Com efeito, o Brasil, seguindo o direito comparado, já na Constituição de 1934, previu que o direito de propriedade somente poderia ser exercido caso atendido o interesse social ou coletivo, iniciando a partir daí uma disciplina do domínio em sintonia com a ideia de função, e não como direito absoluto, apenas limitável externamente em caso de interesse social ou necessidade pública.

O marco constitucional de 1988 ampliou a noção de função social da propriedade, fazendo-a irradiar para a própria cidade, que igualmente passa a ter uma função social, fruto de um longo processo de democratização e de lutas dos movimentos sociais em prol da Reforma Urbana. Portanto, a política urbana passa a ordenar o ambiente citadino segundo suas funções sociais, isto é, de modo a garantir o bem-estar dos seus habitantes. Para Dalari (1981, p. 37):

De acordo com a formulação constitucional, o sistema jurídico brasileiro somente consagra, comporta e ampara o direito de propriedade enquanto na medida em que ele estiver cumprido uma função social. Essa concepção do direito de propriedade abre imensas possibilidades para a administração pública no tocante a uma atuação eficiente em matéria de disciplina do uso e ocupação do solo urbano.

E assim a importância da função social da propriedade a fim de operacionalizar e promover políticas públicas que atendam aos anseios da coletividade e à justiça social, inclusive no que tange ao respeito e à preservação do meio ambiente.

Crawford (2017) menciona que o direito de propriedade em prol do desenvolvimento de todos os cidadãos busca simultaneamente o próprio funcionamento do Estado. O autor ainda retoma o conceito de propriedade num âmbito mais amplo ao observar as diferentes relações entre membros das sociedades ao longo da história. Sua instituição ocorreu a fim de definir regras claras sobre a posse e uso do solo sendo, em grande parte, recurso indispensável para a própria organização social

das sociedades. Desse modo, o direito à propriedade prevê o regramento capaz de regular e equilibrar possíveis conflitos decorrente das relações de posse e, em acréscimo, o direito de possuir algo se desdobra em responsabilidades e em evitar quaisquer danos aos demais com os quais se convive. Em outras palavras, o direito de propriedade implica em obrigações correspondentes a ela.

Bonilla e Foster (2011) explicam que a propriedade detém de função social e, com isso, institui obrigações ao proprietário para o usufruto do bem imóvel a ele pertencente. Entende-se que, segundo as palavras dos autores, há benefícios econômicos e sociais a partir da propriedade que satisfazem as necessidades dos membros da comunidade. A gênese desta discussão foi estabelecida por Duguit que contribuiu para o entendimento de função social de propriedade, em que o controle do bem pertence ao proprietário, mas detém de aspectos coletivos.

Segundo Crawford (2017), a percepção de Duguit buscou uma concepção mais democrática de propriedade em um contexto capitalista e em contraponto à proposição à noção de propriedade coletiva acenada pelos movimentos revolucionários do início do século passado. A concepção de Duguit reconhece o homem como um ser social e, portanto, suas ações estão articuladas à própria sociedade. Conseqüentemente, a proposição dele afere que a propriedade beneficia não apenas ao proprietário, mas a todos integrantes daquela sociedade, reconhecendo que a propriedade é uma construção artificial e sua dimensão social possui limites intrínsecos à própria concepção – trata-se das obrigações em sua utilização.

Por outro lado, a questão da propriedade no Brasil, segundo Assis (2008) ocorreu por meio de privilégios e de forma concentradora e desigual. Nesse ínterim, Rolnik (1997) aponta que desde o Brasil Colonial a concessão de propriedade se associou à produtividade econômica e sua efetiva ocupação. Em complementação, prevaleceu um modelo de privilégios que se manteve no Brasil Imperial e Republicano, aferindo à propriedade um caráter absoluto e que entremeiam tais características na definição do direito de propriedade nos textos constitucionais. Entre os exemplos mencionados pelo autor, tem-se a Lei de Terras de 1850 que, para renovação do título de posse ou propriedade, dever-se-ia comprovar sua produtividade e o Código Civil de 1916 que trata da relação jurídica do direito de propriedade.

Como já mencionado, a Constituição de 1934 refletiu também o momento histórico: a Revolução de 1930 e novos caminhos para a construção da sociedade brasileira. É relevante a postura do Estado Social ainda que sucumbido a um governo ditatorial, mas que promoveu mudanças acerca da concepção de direito de propriedade que passou a considerar o interesse social ou coletivo. A Constituição de 1946, por sua vez, relaciona o direito de propriedade à dimensão da vontade popular instituindo no art. 141 possibilidades de desapropriação por interesse social e o art. 147 articula a propriedade às questões de bem-estar social.

Em sequência, tem-se a Constituição de 1967 que buscou delegar ao Estado o protagonismo no desenvolvimento econômico, mesmo sendo uma legislação centralizadora e autoritária, fruto do regime militar do período. Dentre os instrumentos que buscou assegurar a dimensão social da propriedade, tem-se o Estatuto da Terra.

Apesar desse processo de relativização do direito de propriedade ao longo do tempo, o marco regulatório da função social da propriedade privada se efetiva na Constituição de 1988 ao positivá-lo no inciso III do artigo 170, ainda que no inciso II dispõe sobre o respeito à propriedade privada seja garantido. Outro trecho que menciona o conceito de função social da propriedade na Carta Magna é o artigo 5º, inciso XXIII como garantia do direito de propriedade. Outros cotejamentos que relativizam o conceito antes absoluto do direito de propriedade são tratado no texto constituinte nos art. 173 e, posteriormente, regulamentado por leis municipais mediante leis locais de zoneamento consoante aos artigos 182 e 183 que tratam da política urbana.

Crawford (2017) alerta que a recepção da noção do direito de propriedade atrelado à sua função social não teve a abordagem do que foi pretendido no debate internacional, pois a abordagem foi mais conservadora como analisado por juristas como Alexandre dos Santos Cunha (2011). Segundo o autor, o termo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro para salvaguardar “[...] a propriedade particular restrita por obrigações sociais” (Crawford), 2017, p. 15) e que somente com a Constituição de 1988 o conceito se aproxima das proposições de Duguit, posteriormente reforçado com o Código Civil de 2002.

Desse modo, observa-se que a noção do direito de propriedade ao ser relativizado se aproxima, no entendimento jurídico, do direito à cidade. Esse conceito, por sua vez, foi proposto por Henri Lefebvre (2008) ao caracterizar os processos de urbanização e identificar meios de democratizá-los. Suas acepções sobre o fenômeno urbano recaem na própria produção capitalista. Em suas palavras:

[...] a produção do espaço, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das cidades antigas, o dos campos (aí incluídas as paisagens que em seguida parecem “naturais”). [...] a produção global e total do espaço social. Essa extensão, enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses dos que a inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam (largamente). O capitalismo parece esgotar-se. [...] encontrou novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e na venda do espaço. E isso à escala mundial. Esse é o caminho (imprevisto) da socialização das forças produtivas, da própria produção do espaço. [...] A estratégia vai muito mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e de decisão.

Em vista disso, observa-se a importância, para o ordenamento jurídico brasileiro, assegurar o instituto da função social da propriedade e, com isso, dispor de normativas específicas para regular determinados instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Na política urbana brasileira o Estatuto da Cidade prevê que os coeficientes de aproveitamento básicos e máximos de cada zona urbana devem ser estabelecidos pelo plano diretor e, este por sua vez, deve ser uma construção democrática, isto é, ser elaborado mediante audiências públicas que visem, sobretudo, promover o direito à cidade. Para tanto, mediante os objetivos da pesquisa ora em curso, destaca-se a OODC.

Diante dessas considerações, o direito de propriedade, no contexto urbano, vai além de um simples direito individual sobre a posse e uso da terra. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) deixam claro que o exercício desse direito deve estar alinhado à função social da propriedade. Isso significa que o uso da terra e do espaço urbano deve ser orientado para atender às necessidades coletivas, promovendo uma ocupação territorial equilibrada e justa. O proprietário tem o direito de usufruir de sua propriedade, mas dentro dos limites que assegurem o bem-estar da coletividade e a sustentabilidade urbana. A OODC, nesse sentido, se apresenta como uma ferramenta essencial para que o poder público possa regular o uso do solo, cobrando contrapartidas dos proprietários e garantindo que o desenvolvimento urbano esteja a serviço da cidade e de seus cidadãos.

A evolução do direito de propriedade, especialmente no que diz respeito ao solo urbano, reflete a crescente necessidade de os municípios brasileiros adotarem políticas públicas que conciliem o desenvolvimento econômico com a justiça social. A aplicação de instrumentos como a OODC reforça o papel do Estado em regular o crescimento das cidades, promovendo o acesso à moradia e à infraestrutura adequada, principalmente em áreas de interesse social. No caso de Goiânia, a função social da propriedade, em conjunto com a regulamentação da OODC, configura uma estratégia para enfrentar os desafios urbanos atuais, como o déficit habitacional e a especulação imobiliária.

Compreendida a evolução e a importância do direito de propriedade vinculado à função social no contexto urbano, apresenta-se a seguir os instrumentos que viabilizam esse princípio nas cidades brasileiras. Entre eles, destaca-se o conceito de solo criado, ferramenta de regulamentação da utilização do solo urbano buscando equilibrar o desenvolvimento territorial com as necessidades de infraestrutura. No item a seguir, é explorado como o solo criado foi incorporado à legislação brasileira e como suas diretrizes têm sido aplicadas nas políticas urbanísticas, incluindo a relação direta com a OODC.

1.2. SOLO CRIADO: ASPECTOS URBANÍSTICOS E JURÍDICOS

O controle do uso do solo urbano – atividade-meio – é exercido por meio de uma série de instrumentos, entre os quais se destacam, com especial relevo, as restrições ao exercício da atividade de construção sobre imóveis, consubstanciadas nas chamadas legislações de zoneamento. Institutos fundamentais do zoneamento são o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do solo urbano. O coeficiente de aproveitamento expressa a relação entre a área construída (isto é, a soma das áreas dos pisos utilizáveis, cobertos ou não, de todos os pavimentos de uma edificação) e a área total do terreno em que a edificação se situa. A taxa de ocupação, por outro lado, expressa a relação entre a área ocupada (isto é, a projeção em plano horizontal da área construída acima do nível do solo) e a área total do terreno.

A definição, pelo poder público municipal, de diversos e distintos coeficientes de aproveitamento na legislação de zoneamento, permite a ocorrência, a nível individual, de inúmeras situações de injustiça: a definição de um ou outro coeficiente de aproveitamento poderá alterar substancialmente o valor dos terrenos. Daí o volume extremamente significativo de pressões que se exerce sobre o poder público, no sentido de pretender a alteração da legislação de zoneamento, sempre para o fim de que sejam ampliados os coeficientes de aproveitamento, mediante a cooptação de discursos tais como de cidade compacta ou de menor investimento do poder público em áreas com infraestrutura compatível à habitabilidade.

Os dois institutos mencionados são fundamentais para a aplicação da OODC, uma vez que este instrumento possibilita a modificação do coeficiente de aproveitamento do solo à medida que tutela o acréscimo de área construída para além dos valores previstos na legislação urbanística.

A Lei Federal nº 10.257/01, em seu artigo 28, determina o que deverá ser necessariamente estabelecido na Lei do Plano Diretor como condição da instituição da OODC:

Art. 28 – o plano diretor poderá fixar as 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 espedado em cada área.

É certo, por outro lado, que a ampliação dos coeficientes de aproveitamento implica sistematicamente no acréscimo da demanda de equipamentos por parte da comunidade que vai ocupar os locais relativamente aos quais ocorreu tal ampliação: meios de circulação, equipamentos de água, esgoto, transportes públicos, áreas de lazer, áreas de estacionamento etc. A valorização das áreas em

que são implantados novos empreendimentos é consenso o que implica, por sua vez, em perpetuação das desigualdades socioespaciais das cidades.

Dessa constatação, desde 1976, tem sido discutidos meios para aferir legitimidade jurídica ao solo criado. O disposto sobre o assunto foi debatido em seminário, realizado em São Paulo no referido ano, tendo como solicitante a Fundação Prefeito Faria Lima acerca da constitucionalidade de fixar um coeficiente único por parte do município para aproveitamento do solo urbano e ainda se discutiu a legitimidade sobre o direito de criar solo. O debate permeou a dimensão jurídica do instituto, resultando na Carta de Embu como documento inicial de aferição da legalidade da noção de solo criado.

Conforme o documento é apontado que a instituição da noção de solo criado implica a adoção de um coeficiente único de aproveitamento para todo o território nacional ou para toda a região, sendo o controle do uso do solo uma atividade meio à medida que usa de determinados dispositivos para restringir a construção de acordo com o zoneamento previsto por meio de institutos específicos, como, por exemplo, o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do solo.

A noção de solo criado desenvolveu-se inicialmente a partir da observação da possibilidade de criação artificial de área horizontal, mediante a sua construção sobre ou sob o solo natural. Compreendia-se assim o solo criado como o resultado da criação de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre o solo natural. Não se confunde, no entanto, a noção — mesmo quando nestes termos entendida — com a de ocupação do espaço aéreo, visto que pode haver ocupação de espaço aéreo sem criação de solo; seria o caso de construção de uma torre de grande altura, sem pavimentos intermediários, ou de nave de uma catedral gótica também de grande altura, mas sem nenhum plano utilizado no intermediário. Por outro lado, pode haver criação de solo sem ocupação do espaço aéreo: seria o caso das construções no subsolo, que ocupam um espaço subterrâneo.

Desenvolvidos, no entanto, novos estudos urbanísticos a propósito da ideia, passou-se a entender como solo criado o resultado de construção praticada em volume superior ao permitido nos limites do coeficiente único de aproveitamento, tudo quanto se construa, pois, além do quantum convencionado em tal coeficiente, inclusive no andar térreo, é entendido como solo criado.

Importante notar que não se confunde a ideia de coeficiente único com a de índices de aproveitamento, tomados pela legislação de zoneamento municipal. Observe-se que, adotado o coeficiente único para todo um município, ainda assim a legislação de zoneamento poderá, tendo em vista razões de urbanismo, fixar índices de aproveitamento, em áreas diversas desse mesmo território, maiores e menores do que aquele coeficiente.

A concepção da noção de solo criado, de toda sorte, está naturalmente atrelada à fixação de um coeficiente de aproveitamento único para todos os terrenos em um município, região ou país.

Costumeiramente, nos estudos de natureza urbanística a propósito desenvolvidos, tem-se admitido que tal coeficiente deveria ser igual a um, considerando-se então como solo criado tão somente a área construída que ultrapassasse, em metros quadrados, o valor equivalente ao da área do terreno.

Adotada a noção e, subsequentemente, definido o coeficiente de aproveitamento único, o direito de construir seria limitado a determinada quantidade, proporcional à área do terreno. Assim, é conseqüente a essa verificação a afirmação de que, para que alguém pudesse construir a mais do que o permitido pelo coeficiente único, teria de adquirir direito de construir inerente a outro terreno, seja (a) de propriedade de particulares, seja (b) de propriedade do setor público. Quando se tratasse de aquisições ao Poder Público, poderiam ser pagas em dinheiro ou mediante permuta por áreas de terrenos destinadas à preservação de áreas verdes, do patrimônio histórico e artístico, à criação de áreas de lazer etc.

A adoção do instituto permitiria corrigir uma série de distorções que afetam, especialmente, a oportunidade de apropriação e uso de solo urbano, a distribuição dos benefícios gerados pela ação da com unidade urbana, especialmente pelo Poder Público, a distribuição dos encargos gerados pelo uso do solo e a distribuição de efeitos positivos ou negativos do zoneamento sobre a valorização dos imóveis.

Definida a noção de solo criado, tem-se como conseqüente dela a de transferência do direito de construir. Essa transferência vem sendo praticada, já há algum tempo, nos Estados Unidos, especialmente para o fim de instrumentar a conservação do patrimônio histórico e cultural, a propósito, Maria de Lourdes Cesarino Costa, "O Solo criado como instrumento de equidade", in O Solo Criado I Carta do Embu, p. 155 e ss. 7. Assim ocorreu em Chicago, tendo também o Departamento do Interior do Governo Norte-Americano desenvolvido um programa de preservação de 12 prédios históricos, da Escola de Arquitetura de Chicago, mediante a criação de um Parque Nacional de Cultura, do qual os prédios fazem parte. Lançou-se mão, para tanto, da transferibilidade do direito de construir e criou-se um banco administrativo de atividade. No momento pretende-se, em São Paulo — a partir de anteprojeto de lei municipal elaborado sob a coordenação de Modesto Carvalhosa e Benedito Lima Toledo — lançar mão do mesmo mecanismo, para efeito de promoção da preservação do patrimônio cultural, inicialmente no Município da Capital, posteriormente nos demais do Estado de São Paulo; tenho participado do programa como consultor do Secretário da Cultura do Estado de São Paulo.

A transferibilidade do direito de construir implica na permissão de transferência desses direitos de um lote a um segundo lote, de acordo com certas regras. Assim, para construir em determinado terreno, além do coeficiente de aproveitamento fixado, o interessado poderia adquirir direitos, parciais ou totais, de terceiros, sendo exato que, neste último caso, não seria permitido mais

a esse terceiro, no seu terreno, nada construir. Note-se, todavia, que a adoção do instituto da transferência do direito de construir apenas é viável quando não exista a possibilidade da mudança da legislação que fixa o coeficiente de aproveitamento. Se houver essa possibilidade, provavelmente, ninguém se interessaria em adquirir direitos de criar solo a outros proprietários de imóvel. Por esta razão é que, sistematicamente, a ideia da transferência do direito de construir vem sendo considerada como atrelada à noção de solo criado que, por sua vez, implica a adoção de um coeficiente único, inalterável. E, em complementação, coloca-se em pauta a função social da propriedade como dispositivo argumentativo para as tomadas de decisão acerca dos institutos.

No seminário de 1976 foi discutido que a conjugação dos dois institutos implicaria se definisse: (a) que o direito de construir está limitado a um coeficiente único de aproveitamento (igual a 1); (b) que, para certas áreas ou zonas da cidade, é possível e conveniente, do ponto de vista social, a construção além do coeficiente de aproveitamento único; para que, no entanto, isto seja permitido nessas zonas, será exigida do construtor a aquisição de direitos de construir suficientes para tal.

A chamada Carta de Embu, que ainda hoje conserva grande interesse e atualidade, é um documento, datado em 11 de dezembro de 1976, que foi elaborada com a participação de juristas, arquitetos, urbanistas e economistas, e assim se manifesta:

Considerando que, no território de uma cidade, certos locais são mais favoráveis à implantação de diferentes tipos de atividades urbanas;

Considerando que a competição por esses locais tende a elevar o preço dos terrenos e a aumentar a densidade das áreas construídas;

Considerando que a moderna tecnologia da construção civil permite intensificar a utilização dos terrenos, multiplicando o número de pavimentos pela ocupação do espaço aéreo ou do subsolo;

Considerando que esta intensificação sobrecarrega toda a infraestrutura urbana, a saber, a capacidade das vias, das redes de água, esgoto e energia elétrica, bem assim a dos equipamentos sociais, tais como, escolas, áreas verdes etc.;

Considerando que essa tecnologia vem ao encontro dos desejos de multiplicar a utilização dos locais de maior demanda, e, por assim dizer, permite a criação de solo novo, ou seja, de áreas adicionais utilizáveis, não apoiadas diretamente sobre solo natural;

Considerando que a legislação de uso do solo procura limitar este adensamento, diferenciadamente para cada zona, no interesse da comunidade;

Considerando que um dos efeitos colaterais dessa legislação é o de valorizar diferentemente os imóveis, em consequência de sua capacidade legal de comportar área edificada, gerando situações de injustiça;

Considerando que o direito de propriedade, assegurado na Constituição, é condicionado pelo princípio da função social da propriedade, não devendo, assim, exceder determinada extensão de uso e disposição, cujo volume é definido segundo a relevância do interesse social;

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente, o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação do solo adicional, e

Conclui se que:

1. É constitucional a fixação, pelo município, de um coeficiente único de edificação

para todos os terrenos urbanos.

1.1 A fixação desse coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

2. É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação de solo, que o interessado entregue ao poder público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta destas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

2.1 O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir.

2.2 No caso do imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação (Fundação Prefeito Faria Lima, 1976)

Esse documento foi um marco na formulação de políticas urbanas no Brasil, pois consolidou a necessidade de instrumentos regulatórios para limitar a expansão imobiliária e garantir o uso social do solo. Entre esses instrumentos estava o conceito de solo criado, que previa a permissão de construções além do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira para o município.

A Carta de Embu influenciou a implementação do solo criado ao enfatizar a importância da recuperação de mais-valias urbanas para o poder público. O princípio estabelecido na Carta previa que os proprietários de terrenos valorizados pelo desenvolvimento urbano deviam contribuir financeiramente com o município. Esse conceito foi posteriormente incorporado ao Estatuto da Cidade, de 2001, que consolidou a OODC como instrumento da política urbana.

Outro aspecto relevante da Carta de Embu foi a promoção de uma perspectiva sobre o papel das cidades, com a defesa de que o crescimento urbano deveria ser controlado para evitar a especulação imobiliária e a segregação socioespacial. A partir dessa premissa, o solo criado passou a ser visto como uma forma de garantir que os benefícios do crescimento fossem compartilhados de maneira equitativa, principalmente ao destinar os recursos arrecadados para projetos de infraestrutura urbana.

Além disso, a Carta fortaleceu a noção de que o poder público poderia intervir de forma planejada no mercado imobiliário, evitando a concentração de renda e terras, e promoveria o direito à cidade para todos os cidadãos. Com base nas discussões levantadas pela Carta de Embu, que destacaram a necessidade de contrapartidas ao uso intensivo do solo urbano, a implementação do solo criado no Brasil ganhou força.

De modo geral, a discussão sobre solo criado abrange aspectos jurídicos e urbanísticos sendo pauta antiga quanto à legalidade da sua aplicação. Rezende *et. al.* (2009) relaciona o solo criado à

OODC, definida como instrumento da política urbana municipal das cidades brasileiras, mas que percorreu um longo caminho até a atual versão e seus desdobramentos como instituto que garanta o direito à cidade. O solo criado, originado nas décadas de 1970 e 1980, propunha dissociar o direito de propriedade do direito de construir, transferindo o direito de edificações acima de um coeficiente básico, em troca de contrapartidas financeiras ou urbanísticas para o município (Rezende et al., 2009).

O conceito de solo criado propõe que o direito de construir deve ser controlado e regulamentado pelo poder público, especialmente em áreas urbanas onde o adensamento causa sobrecarga nos serviços públicos e na infraestrutura. A OODC surge como um instrumento legal para materializar esse controle, possibilitando que a ampliação da capacidade construtiva ocorra mediante pagamento ao poder público, equilibrando o desenvolvimento urbano com a redistribuição de benefícios gerados pelo crescimento da cidade (Rezende et al., 2009).

Além de ser uma ferramenta para controlar a densidade urbana, o solo criado permite que o poder público recupere a valorização imobiliária gerada pela urbanização, redistribuindo esses recursos para projetos que beneficiem a coletividade, como habitação de interesse social e melhorias em infraestrutura. Dessa forma, a OODC e o solo criado têm como objetivo promover justiça social, recuperando para a cidade parte do valor que seria apropriado exclusivamente pelos proprietários de imóveis beneficiados pelo desenvolvimento urbano (Rezende et al., 2009).

Para os autores, a OODC passou a fazer parte da normativa legal com o advento do Estatuto da Cidade, seus fundamentos são intrínsecos à noção de solo criado conforme exposto pela Carta de Embu. As referências internacionais estão relacionadas aos debates sobre a distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, sendo este último pertencente à coletividade, ou seja, aproxima-se da noção da função social da propriedade. Isso reforça a ideia de que a construção além dos limites básicos só é possível mediante a compensação por parte do setor privado, assegurando que o crescimento urbano seja compatível com a infraestrutura disponível e com o interesse público (Rezende et al., 2009).

A política fundiária e a reforma urbana francesas subsidiaram as primeiras experiências brasileiras, cujo objetivo residia em “[...] aumentar a eficácia de controle do uso e ocupação do solo; reduzir as desigualdades sociais decorrentes do zoneamento, que provoca a valorização diferenciada da terra; e aumentar a participação da coletividade no processo de planejamento através da redistribuição de responsabilidades entre o Estado e as Comunas” (EMURB, 1977). Essa proposta implica que a permissão de construir acima das densidades básicas seria obtido diretamente do Estado e, em caso de imóveis tombados ou de interesse de ser preservado, poderia ocorrer a transferência do coeficiente de ocupação do solo. No entanto, conforme apontam os autores, a avaliação realizada 16 (dezesesseis) anos depois, constatou a retenção de terra por parte dos proprietários à medida que

passaram a deter-se em obras de recuperação de edificações em áreas centrais ou novos edifícios na periferia.

No contexto dos anos 1970, de modo geral, apontava a escassez de terra urbanizada e a crescente necessidade em controlar o uso do solo, sendo tema debatido em diversos países, como o exemplo francês. O tema também foi abordado na Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Urbanos ou Conferência do Habitat de 1976, ocorrida em Vancouver, permitindo o reconhecimento de que a função social da propriedade e o direito à cidade deveriam ser regulamentados a fim de que o Estado pudesse tomar medidas para controlar o crescimento populacional e, ao mesmo tempo, o uso da propriedade em prol do coletivo.

Já nos anos 1990, após a Constituição de 1988, a literatura sobre solo criado superou as abordagens voltadas a conceituar e buscar a legalidade do instituto à medida que passou a aplicabilidade tendo em vista que o instrumento passou a ser incorporado a legislações municipais. Além de averiguar a aplicação do instrumento, o debate concentrou-se também em observar seus efeitos na produção do espaço urbano e possíveis ajustes de procedimentos para alcançar os objetivos da OODC.

Destaca-se as proposições de Ribeiro e Cardoso (1991) acerca do potencial compensatório do solo criado devido à arrecadação obtida ser convertida em financiamento de programas de habitação social e de urbanização de áreas carentes de infraestrutura. Por outro lado, são sublinhados os efeitos negativos do instrumento por alguns autores à medida que a verticalização das cidades e o adensamento alteram a qualidade de vida, levando, inclusive à saturação dos serviços públicos o que possibilitaria aplicar o solo criado como instrumento de reequilíbrio urbano.

O consenso na literatura pode ser atestado por Azevedo Netto (1977) ao indicar que qualquer edificação em que a área utilizável seja superior à própria área do lote, tem-se a criação do solo, sendo está a definição de solo criado: área construída que excede a proporção de área do terreno de acordo com as leis urbanísticas. Desdobra-se dessa posição, a proposição pelo autor de três instrumentos para controle do uso do solo: coeficiente de aproveitamento único, transferência do direito de construir e proporcionalidade entre áreas construídas e áreas de uso público. Em outras palavras, solo criado corresponde ao excesso de área utilizável pela criação de pisos artificiais superior ao coeficiente único de aproveitamento, instrumento que se destacou para zoneamento e controle do uso do solo neste período que antecede o Estatuto da Cidade.

A relação entre solo criado e outorga é reforçado por Dallari (1987 *apud* Rezende et. al., 2009) ao indicar que a criação de solo levaria à elaboração de uma outorga do Poder Público, ou seja, cobrar pelo excedente construtivo como fonte de arrecadação municipal. Essa postura é enfatizada pela perspectiva da política urbana inserida na Constituição de 1988: a função social da propriedade.

Com isso, a OODC não só se vincula ao solo criado como também é convertida em figura jurídica para que o município possa obter recursos para obras e serviços públicos, notadamente em relação aos problemas urbanos decorrentes da urbanização acelerada e desordenada das cidades brasileiras.

Em síntese, o debate dos anos 1970 e 1980 permitiram a compreensão da noção de solo criado e, a partir dos 1990 amplia-se sua aplicabilidade ao regulamentá-lo por meio da denominação outorga, levando a debates jurídicos para a construção do instrumento e, com isso, a dissociação entre direito de propriedade e direito de construir.

Além das dimensões jurídicas e urbanísticas, o solo criado e, posteriormente, a outorga parecem aproximar-se de um tributo uma vez tida como compensação para alguns autores. Para estes, a natureza tributária do instrumento passou a ser discutido até que a regulamentação da política urbana brasileira, por meio do Estatuto da Cidade, assegurou a aplicação do instrumento sem atribuir-lhe características tributárias.

Por fim, após a exposição dos limites e conceitos relacionados ao solo criado e a OODC, inclusive considerando a delimitação embrionária dos contornos jurídicos e urbanísticos dados pela Carta de Embu, reputa-se necessário diferenciar os conceitos de solo criado e de outorga onerosa.

Nesse sentido, imprescindível a exposição do conceito de solo criado feito por Hely Lopes Meirelles, citado por Marques Neto (2002):

Dizia o administrativista que “considera-se ‘solo criado’ toda área edificável além do coeficiente único de aproveitamento do lote, legalmente fixado para o local. O ‘solo criado’ será sempre um acréscimo ao direito de construir além do coeficiente básico de aproveitamento estabelecido pela lei: acima desse coeficiente, até o limite que as normas edilícias admitirem, o proprietário não terá o direito originário de construir, mas poderá adquiri-lo do Município, nas condições gerais que a lei local dispuser para a respectiva zona.

Meirelles (1986) define o solo criado e o diferencia da outorga onerosa do direito de construir, sendo aquele a construção além dos limites básicos e este a autorização do poder público para fazê-lo. Com efeito, essa diferenciação entre outorga onerosa e solo criado é de suma importância para a correta compreensão do instituto.

Silva (2006) complementa tal delimitação:

[...] o proprietário do lote (ou quem de direito) poderá construir acima daquele coeficiente, mas, nesse caso, sua faculdade de construir não será um direito que decorra da propriedade do terreno; por isso, o direito de construir acima do coeficiente único estabelecido terá que ser adquirido do Poder Público por via de concessão, ou do particular por via de compra ou outra forma que a lei dispuser.

O próprio Estatuto da Cidade fornece embasamento para tal distinção quando disciplina os parâmetros do solo criado no artigo 28 e as delimitações da outorga onerosa do direito de construir

no artigo 30. Ademais, a noção de solo criado relaciona-se também com outros institutos urbanísticos regulamentados no estatuto da cidade, como por exemplo, a transferência do direito de construir (TDC) e a operação urbana consorciada, ou seja, não apenas com a OODC. Tais institutos também pressupõe a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, fato que os caracterizam como instrumentos urbanísticos ligados a necessidade de coexistência da noção de um solo criado no sentido de definição de potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado.

1.3. IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO URBANÍSTICO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

Por meio do Estatuto da Cidade que foi disciplinado em caráter geral e de âmbito nacional diversos institutos da política urbana e de expansão urbana de forma a definir seus contornos jurídicos e objetos de aplicação como instrumentos com finalidade urbanísticas, ambientais e sociais.

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para a política urbana no Brasil, buscando promover cidades sustentáveis com justiça social. Além disso, busca integrar a política urbana e habitacional, com instrumentos que podem ser usados para construir um tecido urbano mais sustentável e promoção da justiça social. Um dos seus avanços foi a implementação de instrumentos de coordenação e articulação para a gestão urbana, indo além do controle tradicional do uso e ocupação do solo (Souza, 2016).

Entre os instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto, a OODC se destaca por permitir a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante contrapartida do beneficiário. A OODC, especificamente, permite ao poder público controlar o adensamento construtivo, direcionando-o para o interesse coletivo. Através da contrapartida financeira, a OODC pode financiar projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, preservação ambiental, entre outros.

No entanto, conforme alertado por Melo e Bezerra (2020), a aplicação da OODC exige atenção a critérios específicos para evitar o aumento da especulação imobiliária e garantir a sustentabilidade urbana. Nesse sentido, a definição de um coeficiente de aproveitamento único, a indicação de zonas onde a OODC pode ser aplicada considerando a infraestrutura existente, a transferência do direito de construir não utilizado e a manutenção da proporção entre solo público e privado são algumas das condições essenciais para o uso eficaz da OODC, como bem observado em Cruz (2020).

É fundamental destacar que o Estatuto da Cidade e seus instrumentos, incluindo a OODC, não devem ser vistos como soluções isoladas e tampouco genéricas. A participação social qualificada, o acesso à informação técnica e uma gestão urbana eficiente são cruciais para o desenvolvimento de cidades mais justas e sustentáveis em que seja garantida a ampla participação popular, como bem

atenta a legislação e política urbana.

De modo geral, o instrumento é um mecanismo utilizado pelos municípios para regular o uso do solo urbano e captar recursos financeiros para investimentos em infraestrutura urbana. Basicamente, consiste em uma contrapartida financeira imposta aos proprietários de terrenos que desejam utilizar uma área acima do permitido pela legislação de zoneamento urbano, como, por exemplo, construir edificações mais altas ou aumentar a densidade de ocupação, muitas vezes em áreas com infraestrutura consolidada.

É uma forma de compensação pelo aumento do potencial construtivo do terreno, permitindo ao proprietário usufruir de benefícios adicionais em troca do pagamento de uma contrapartida financeira ao poder público municipal. Esses recursos são direcionados para ações e projetos relacionados à melhoria da infraestrutura urbana, como a ampliação de redes de água, esgoto, transporte público, entre outros.

No decorrer dos anos, mesmo após a vigência do Estatuto da Cidade e a adoção pelas legislações locais do instrumento da OODC, verificou-se não raras vezes seu distanciamento das diretrizes marcantes de política urbana para atuar preponderantemente como instrumento para consecução de fins arrecadatórios, de um lado, e de outro, como especulação do mercado imobiliário. Com isso, ao invés de proporcionar o equilíbrio urbano, como apontam as primeiras discussões conceituais de solo criado, houve um maior protagonismo do mercado imobiliário à medida que sua atuação desdobra-se na valorização de determinadas urbanas, muitas vezes, aquelas historicamente consolidadas no espaço urbano ou a produção de novas áreas periféricas que resultam em problemas urbanos, tais como: modificação da infraestrutura urbana, ampliação da área urbanizada, carência de saneamento e transporte público coletivo, além de transformar a dinâmica urbana conforme interesses privados sobre os coletivos.

Nesse diapasão, Cymbalista e Santoro (2006) mostram que historicamente existe maior potencial arrecadatório da OODC conforme as operações são negociadas caso a caso, desvinculadas de uma política urbana geral para o município. As experiências que buscam a inserção da OODC em uma política urbana de caráter genérico tendem a atingir menor sucesso arrecadatório. Wildeorde (1997) alerta para os riscos de operações de venda de potencial construtivo desvinculada de propostas urbanísticas mais amplas o que produziriam significativos ganhos para o mercado imobiliário e aumento da segregação da população de baixa renda.

Dessa forma tem-se que, mesmo considerando o desvirtuamento na aplicação da OODC no que tange aos objetivos de instrumento para efetivação da política urbana e de expansão urbana, é possível dar eficiência ao instituto desde que a legislação municipal considere o debate pertinente ao assunto e utilize os seus próprios dados como escopo para aprimoramento de suas políticas urbanas.

Isso ocorre porque, ao implementar a OODC, o município segue as diretrizes gerais da política urbana, como a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, a recuperação dos investimentos públicos que valorizam os imóveis urbanos e, especialmente, considerando o potencial arrecadatório. É fundamental que a legislação municipal destine uma parte da receita proveniente da OODC a programas habitacionais do município.

A título de exemplo, diversas cidades brasileiras têm adotado a OODC para financiar programas de habitação e infraestrutura, atendendo às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. De acordo com Santos (2015), a OODC tem potencial para gerar receitas expressivas para os municípios, desde que haja uma gestão eficaz e comprometida com a destinação social desses recursos. Cada região do país apresenta características distintas na implementação desse instrumento, mas todas compartilham o desafio de utilizar a OODC como instrumento de melhoria da infraestrutura urbana.

Em São Paulo, um dos exemplos mais consolidados, a OODC tem sido amplamente utilizada para financiar projetos de requalificação urbana, especialmente em áreas de vulnerabilidade social. Villaça (2017) aponta que, nos últimos anos, a OODC em São Paulo foi decisiva para a revitalização de regiões degradadas e para a construção de moradias populares em bairros periféricos. O Plano Diretor Estratégico de 2014 trouxe avanços ao estabelecer que os recursos da OODC fossem destinados prioritariamente a programas de Habitação de Interesse Social (HIS), garantindo uma maior aplicação em áreas carentes de infraestrutura e serviços urbanos.

No entanto, Sandroni (2023) faz ressalvas em relação à revisão do Plano Diretor de São Paulo de 2014, realizado em 2022 que, ao alterar a forma de cálculo, houve redução na captação de recursos. Antes dessa revisão, a fórmula utilizada para calcular a OODC permitia uma captação mais significativa de recursos, que foram amplamente direcionados para obras de infraestrutura e projetos habitacionais. Contudo, a alteração das fórmulas resultou em um valor menor para as contrapartidas exigidas, reduzindo, assim, o montante arrecadado para esses fins. Além disso, o autor destaca a pressão do setor imobiliário, que influenciou a flexibilização dos parâmetros da OODC, tornando a arrecadação menos eficaz. Isso impactou diretamente os investimentos em áreas de interesse social, como moradia e urbanização de favelas, limitando o alcance de políticas de inclusão social.

Na região Sul, Porto Alegre se destaca pela vinculação da OODC a projetos de urbanização de favelas. Souza (2018) explora como a capital gaúcha direcionou parte dos recursos da OODC para o Programa de Regularização Fundiária e Urbanização de Áreas de Interesse Social, que incluiu intervenções em infraestrutura básica, saneamento e melhorias no transporte público em comunidades de baixa renda. Souza afirma que esse modelo é um exemplo de boa prática, no qual a arrecadação da OODC foi utilizada para promover não apenas a habitação, mas também a inclusão

social e o desenvolvimento sustentável.

No Nordeste, Recife tem utilizado a OODC de maneira estratégica para mitigar os impactos da urbanização acelerada e melhorar as condições de vida nas comunidades mais vulneráveis. Lima (2020) destaca que a cidade incorporou a OODC ao seu plano de Habitação de Interesse Social, destinando os recursos arrecadados para a construção de moradias populares em áreas de risco, além de investir na infraestrutura de saneamento e transporte nessas regiões.

Recife teve seu Plano Diretor revisado em 2021 – PDR-21 e inseriu instrumentos voltados à habitação de interesse social, como as Zonas Especiais de Interesse Social e a OODC. No entanto, como aponta análises do Rocha e Lima (2022), o PDR-21 tem como objetivo consolidar a regularização fundiária, promovendo a integração das ZEIS com melhorias em infraestrutura e habitação. No entanto, há críticas sobre a transparência na utilização da OODC, com destaque para a importância de uma gestão mais rigorosa e participativa dos recursos arrecadados para garantir a função social da propriedade.

Por outro lado, destaca-se que a revisão do PDR-21 busca fortalecer o vínculo entre a OODC e as políticas habitacionais, especialmente nas ZEIS, onde as populações mais vulneráveis residem. A proposta é que os recursos da OODC sejam efetivamente direcionados para a urbanização dessas áreas, mas como apontam os autores a falta de controle e de participação popular no uso desses fundos tem sido um desafio. Para que o novo plano diretor tenha sucesso, os autores defendem que a aplicação dos recursos deve ser monitorada com rigor, de modo a assegurar que o direito à moradia digna e à cidade seja plenamente atendido.

Na Região Norte, Belém incorporou a OODC de maneira semelhante ao que foi feito em outras capitais brasileiras. Conforme observado por Carvalho (2021), a OODC foi usada para financiar projetos de urbanização nas áreas ribeirinhas da cidade, que enfrentam problemas graves de infraestrutura. A OODC foi vinculada à construção de moradias populares e à melhoria da acessibilidade nessas áreas, além de investimentos em transporte fluvial e saneamento. Carvalho (2021) destaca que a integração da OODC com outros instrumentos urbanísticos tem contribuído para promover melhorias em Belém, uma cidade que enfrenta desafios particulares devido às suas características geográficas.

Essas experiências reforçam a importância de uma gestão eficaz da OODC, de modo que os recursos sejam aplicados em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano e social, como enfatizam Villaça (2017) e Lima (2020). No entanto, cada município apresenta suas particularidades, o que exige uma análise mais detalhada da aplicação desse instrumento em Goiânia. Em cidades como São Paulo, Porto Alegre, Recife, Belém e Brasília, observa-se que a vinculação da OODC a projetos de Habitação de Interesse Social pode contribuir para a melhoria das condições de vida de

populações vulneráveis e para a redução do déficit habitacional.

No Centro-Oeste, além da previsão normativa em Goiânia, Brasília também se destaca na aplicação da OODC, especialmente em áreas do Plano Piloto. Segundo Mendonça (2019), Brasília tem utilizado a OODC para financiar projetos de habitação voltados para servidores públicos de baixa renda, além de requalificar áreas públicas e melhorar a infraestrutura de transporte. A gestão eficaz dos recursos da OODC permitiu a criação de programas habitacionais mais acessíveis, com foco na inclusão social e no direito à moradia.

A OODC se consolidou como um instrumento fundamental da política urbana ao permitir que municípios obtenham contrapartidas financeiras por autorizar construções acima do coeficiente básico, como destacam Furtado e Maleronka (2023). Essa captação de recursos pode ser direcionada para projetos de HIS, promovendo maior equidade urbana e reduzindo a segregação socioespacial nas cidades. A destinação desses fundos visa garantir que áreas de maior vulnerabilidade recebam investimentos em moradia e infraestrutura.

Exemplos de cidades como São Paulo, Recife e Porto Alegre ilustram como a aplicação da OODC pode gerar impactos significativos. Em São Paulo, a OODC permitiu financiar projetos de urbanização em áreas periféricas, enquanto em Porto Alegre, os recursos foram destinados à urbanização de favelas. Recife, por sua vez, utilizou a OODC para promover a regularização fundiária em suas ZEIS, garantindo que populações vulneráveis tivessem acesso à infraestrutura adequada. Esses casos demonstram que a OODC, quando bem gerida, pode ser assegurar a gestão democrática das cidades eficaz.

Desse modo, a OODC tem a capacidade de articular o crescimento urbano e a promoção de uma cidade mais justa. Ao destinar os recursos para HIS, a OODC ajuda a combater a desigualdade urbana sendo importante observar a transparência da gestão dos fundos arrecadados e a efetiva destinação para áreas prioritárias, assegurando que a função social da cidade seja cumprida conforme previsto no Estatuto da Cidade.

A aplicação da OODC, em diferentes municípios brasileiros, enfrenta desafios significativos, principalmente em relação à gestão dos recursos arrecadados. Um dos principais obstáculos é a falta de transparência e controle sobre o destino desses valores, o que compromete a confiança pública na utilização eficiente desses fundos. Em muitos casos, os recursos arrecadados pela OODC não são devidamente vinculados a projetos de HIS, sendo desviados para outras áreas do orçamento público, o que enfraquece sua efetividade.

Além disso, a destinação inadequada desses recursos, muitas vezes, decorre da falta de regulamentação clara e específica para a aplicação dos recursos oriundos da OODC. Em alguns municípios, as diretrizes de como esses valores devem ser usados para projetos habitacionais são

ambíguas ou inexistentes, o que resulta na utilização desses recursos para obras de infraestrutura que não beneficiam diretamente as populações de baixa renda. Isso evidencia a necessidade de políticas mais detalhadas e mecanismos de fiscalização para garantir que os valores captados sejam aplicados de maneira a atender as demandas de moradia popular.

Outro desafio, que surge na aplicação da OODC, é a resistência do setor imobiliário. Em várias cidades, o mercado imobiliário pressiona os governos municipais para flexibilizar as regras da OODC, o que muitas vezes resulta na diminuição do valor das contrapartidas e na redução dos recursos destinados a projetos sociais. Essa pressão compromete a função social da OODC, transformando-a em um instrumento arrecadatório com impactos limitados na redução do déficit habitacional. Para superar esses desafios, é essencial que os municípios fortaleçam a regulação, estabeleçam prioridades claras para a destinação dos fundos e garantam a participação popular no processo de tomada de decisão.

Dado o contexto dos desafios e limitações da OODC em diversos municípios, especialmente no que tange à gestão e destinação dos recursos arrecadados, torna-se imperativo compreender como a cidade de Goiânia tem enfrentado essas questões.

1.4. OUTORGA ONEROSA NO DIREITO DE CONSTRUIR NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

Dado o exposto anteriormente, apresenta-se a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Goiânia. O crescimento urbano acelerado da cidade coloca desafios à gestão dos recursos arrecadados, que, conforme prevê o Estatuto da Cidade, deveriam ser destinados à promoção da função social da cidade, incluindo a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) e melhorias na infraestrutura urbana.

A implementação da OODC em Goiânia deve ser analisada sob o prisma da sua eficácia em promover a justiça social e combater a segregação socioespacial. Em teoria, os recursos arrecadados por meio desse instrumento devem ser aplicados para equilibrar os benefícios do adensamento urbano, revertendo-os para as áreas de maior vulnerabilidade. No entanto, a prática pode revelar uma série de obstáculos relacionados à falta de transparência na gestão dos fundos, à ausência de monitoramento adequado e à pressão de interesses econômicos sobre a aplicação desses recursos.

São abordadas as particularidades locais que impactam na eficácia da OODC em Goiânia, destacando as limitações impostas pela falta de uma regulamentação mais precisa e os desafios decorrentes da expansão imobiliária. Embora as particularidades locais da aplicação da OODC apresentem desafios específicos, esses problemas não podem ser compreendidos de forma isolada. As dificuldades encontradas na gestão dos recursos e na promoção de HIS estão interligadas a um sistema maior, que inclui as diretrizes estabelecidas em âmbito federal. A pressão do mercado

imobiliário e a falta de uma regulamentação mais precisa são reflexos de questões que também reverberam nas esferas estadual e federal, onde as políticas urbanas são estruturadas para orientar os municípios na execução de suas responsabilidades.

Neste sentido, a política urbana implementada pelos municípios, como Goiânia, está alinhada a parâmetros federais que definem os princípios da função social da propriedade e da cidade. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade fornecem diretrizes para que os municípios desenvolvam suas políticas locais, sempre com vistas à promoção da moradia digna, sustentabilidade e participação democrática. Portanto, é essencial compreender que a eficácia da OODC em Goiânia, apesar de influenciada por suas particularidades locais, também está diretamente vinculada às diretrizes federais, que orientam a redistribuição justa dos ônus e bônus do desenvolvimento urbano.

Ocorre que toda forma de desenvolvimento acaba por gerar impactos ao meio ambiente, sendo que para Beck (2010), vive-se atualmente na “sociedade de risco”. A sociedade de risco pressupõe a existência de diversas atividades com potencial de gerarem riscos à qualidade ambiental, social e econômica. E a atividade urbana não é diferente; a construção civil criou impactos irreparáveis ao meio ambiente. Com o aumento cada vez maior destes riscos na atividade urbana, urge a necessidade de criarem-se mecanismos de intervenção e efetivo controle ao desenvolvimento, sobretudo o econômico. Afirma-se este fato a partir da constatação de que a valorização da terra urbana aumentou de maneira vertiginosa, à medida em que se tornou alternativa segura de investimento e, cada vez mais, imersa nos processos de mercantilização.

A capacidade do capital incorporador atuar sobre a estrutura urbana reflete uma subordinação do planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista. A força dessa atuação varia na razão inversa da existência de controle sobre o uso do solo e sobre as rendas fundiárias urbanas. Os municípios brasileiros têm papel de destaque nesse enfrentamento, pois têm a prerrogativa e o dever de promover um espaço urbano adequado (Smolka, 2007).

Sob essa ótica, o Plano Diretor assume importante papel, vez que eleito instrumento básico da política urbana afeta à função social da propriedade e o direito à cidade. Trata-se de compromisso com o próprio espaço real do ambiente urbano, que deve ser pensado de acordo com sua heterogeneidade física e social. Daí a necessidade de múltiplos instrumentos que deem conta de disciplinar e regular o uso da cidade e suas dinâmicas. Nesse sentido, aponta Carvalho Filho (2015, p. 20):

[...] O plano diretor, sendo caracterizado como o instrumento urbanístico fundamental, não pode guardar total identidade normativa no que concerne ao processo de política urbana de cada Município. A razão é de extrema simplicidade: cada um dos Municípios apresenta peculiaridades próprias, relacionadas a aspectos de natureza social, cultural, territorial, ambiental, turístico e etc. [...]

Isso implica em destacar o desenvolvimento de políticas urbanas municipais e convergentes às suas particularidades, adotando os instrumentos previstos na lei federal e adaptados à realidade local. Mediante os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a legislação urbana de Goiânia formulou seu Plano Diretor, lei complementar nº 171 de 29 de junho de 2007, tendo em vista adotar as diretrizes da lei federal.

Em âmbito local, a cidade de Goiânia está localizada na região centro-oeste do Brasil, a 200 km da capital federal, Brasília. É capital do Estado de Goiás com população total de 1.437.366 habitantes e densidade demográfica de 1.776,74 hab./km² (IBGE, 2022). Relativo à composição etária, há uma grande concentração de pessoas nas faixas situadas entre 20 e 39 anos. Baseado em parâmetros como educação, renda e saúde, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Goiânia é de 0,799, figurando na 45ª colocação em escala nacional (IBGE, 2020).

Goiânia historicamente é uma cidade que apresentou em sua estruturação urbana um crescimento urbano e fragmentação de seu território (Pantaleão, 2022) resultando em baixa densidade e ampla área territorial, com características semelhantes às principais metrópoles brasileiras quanto às desigualdades sociais e a segregação social levando a inúmeros desafios em promover uma distribuição mais justa dos investimentos auferidos ao espaço intraurbano pelo poder público local. Dentre os instrumentos incorporados ao atual plano diretor, tem-se a OODC, sendo regulamentada pela lei complementar nº 373 de 19 de janeiro de 2024 prevista no Plano Diretor (Prefeitura de Goiânia, 2022) para a Macrozona Construída do Município, constituindo em contrapartida a ser prestada pelo beneficiário do direito de construir exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico não oneroso.

É previsto na lei complementar (Prefeitura de Goiânia, 2024) que os recursos provenientes da OODC serão convertidos ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, conforme o disposto no artigo 247 do Plano Diretor. Os recursos auferidos com as contrapartidas oriundas do OODC são destinados para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) foi criado pela Lei nº 7.494, de 31 de outubro de 1995. Referido fundo tem como sua principal receita os recursos provenientes da OODC, regulamentada inicialmente pela Lei nº 8.618, de 09 de janeiro de 2009 como desdobramento do Plano Diretor de 2007. O FMHIS foi regulamentado pela Lei Municipal nº 8.487, de 06 dezembro de 2006 (Goiânia, 2006) tendo também como relevante fonte de recursos a receita auferida pela contraprestação imposta ao beneficiário da OODC.

As vinculações de receitas oriundas da OODC foram mantidas com a publicação da Lei Complementar nº 349, de 04 de março de 2022 (Goiânia, 2022), diploma este que trata do novo Plano Diretor do Município de Goiânia. Conforme estabelecido em seu Art. 298, o qual altera o Art. 8º da

lei do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Lei nº 8.487/2006), o percentual ficou estabelecido em 40% (quarenta por cento) dos recursos obtidos pela OODC.

A OODC busca conciliar o desenvolvimento urbano com a responsabilidade social, garantindo que o proprietário que se beneficia do potencial construtivo adicional compense a sociedade pelo impacto gerado. Essa contrapartida, prevista no artigo 31 do Estatuto da Cidade, deve ser utilizada exclusivamente para fins urbanísticos, inclusive como forma suplementar de financiamento para implementação de projetos habitacionais de moradia popular no âmbito municipal (CRUZ, 2020).

Por sua vez, os programas habitacionais são iniciativas governamentais que visam promover o acesso à moradia digna e adequada para a população de baixa renda. Esses programas são implementados em diferentes níveis, envolvendo o governo federal, estadual e municipal e podem incluir medidas como subsídios para aquisição ou aluguel de imóveis, construção de habitações populares, regularização fundiária e melhorias em assentamentos precários.

Os programas habitacionais buscam reduzir o déficit habitacional, combater a inadequação das moradias e promover a inclusão social. Geralmente, são direcionados para famílias de baixa renda que não têm condições de arcar com o valor integral de uma moradia no mercado imobiliário convencional. Esses programas costumam envolver parcerias com o setor privado, instituições financeiras e entidades sem fins lucrativos, buscando soluções integradas para atender às demandas habitacionais.

Merece destaque nas contrapartidas da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) as formas estabelecidas pela legislação: pecuniária, ou seja, mediante pagamento de preço público; além de outras possibilidades, como bens, obras ou serviços. Além disso, a contrapartida financeira é calculada a partir da fórmula:

$$\mathbf{VOO = Vm \times Vi \times Qsc,}$$

onde:

- **VOO:** Valor da Outorga Onerosa,
- **Vm:** Valor do metro quadrado do terreno,
- **Vi:** Valor de infraestrutura,
- **Qsc:** Quantidade de solo criado.

A legislação descreve os conceitos aplicados no cálculo, a saber:

Art. 4º (...)

§ 1º Para efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

I - VOO: Valor da Outorga Onerosa;

II - Vm: Valor do metro quadrado da área representada na tabela de Preço Público;
 III - Vi: Valor do índice; e

IV - Qsc: Quantidade de metro quadrado de solo criado.

§ 2º O valor do índice (Vi) de que trata a fórmula matemática do caput deste artigo será atribuído por unidade territorial, conforme os valores definidos a seguir:

I - Vi: 0,10 (zero vírgula dez) para imóveis situados na Área Adensável e nos vazios urbanos a serem ocupados na modalidade de PDU I;

II - Vi: 0,15 (zero vírgula quinze) para imóveis situados na Área de Adensamento Básico - AAB e nos vazios urbanos a serem ocupados nas modalidades de PDU II e III ou de Conjuntos Residenciais;

III - Vi: 0,20 (zero vírgula vinte) para imóveis situados na Área de Desaceleração de Densidade - ADD; e

IV - Vi: 0,30 (zero vírgula trinta) para imóveis situados na Área de Ocupação Sustentável - AOS, na Área de Patrimônio Cultural - APAC e nos vazios urbanos a serem ocupados na modalidade de PDU IV.

§ 3º Para determinação do valor do metro quadrado da área (Vm), será utilizada uma razão do CUB – Valor Referencial do Custo Unitário Básico de Construção - Padrão Normal R16 (CUB R-16), constante da Tabela elaborada pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás - SINDUSCON-GO, para os usos habitacionais, de atividades econômicas e mistos, da seguinte forma:

I - Grupo I: razão de 50% (cinquenta por cento) do CUB;

II - Grupo II: razão de 40% (quarenta por cento) do CUB; e

III - Grupo III: razão de 30% (trinta por cento) do CUB.

A OODC como efetivo instrumento de política de ordenamento urbano, inclusive após a roupagem dada pelo Estatuto da Cidade, pode proporcionar reflexos diretos na promoção do direito a moradia, sobretudo para a população de baixa renda.

Expostas as dimensões históricas e a inserção do instituto na política urbana brasileira, no segundo capítulo são apresentados o histórico e alcance dos programas habitacionais de interesse social e os desafios para a política habitacional frente ao crescimento do déficit de moradias. No terceiro, buscamos analisar de que maneira a OODC possa servir como fonte de subsídio ou complemento ao financiamento de programas ou projetos habitacionais de interesse social através dos recursos auferidos como contrapartida paga pelo beneficiário da outorga.

A aplicação da OODC em Goiânia enfrenta desafios significativos, principalmente no que se refere à transparência na gestão dos recursos arrecadados. Embora a OODC tenha o potencial de gerar fundos consideráveis para o município, há uma lacuna na transparência dos dados sobre a destinação dos recursos, o que gera incertezas quanto à sua real aplicação em projetos de HIS. A falta de relatórios públicos detalhados e a ausência de um controle social efetivo sobre a alocação dos recursos comprometem a eficácia do instrumento como mecanismo de inclusão urbana e combate à desigualdade.

Além disso, a gestão dos fundos da OODC em Goiânia apresenta dificuldades em garantir que as áreas prioritárias para HIS recebam investimentos suficientes. Historicamente, os recursos da OODC têm sido concentrados em áreas de maior interesse econômico, como bairros em expansão

imobiliária, enquanto as regiões mais periféricas e vulneráveis, que necessitam mais de infraestrutura habitacional, acabam ficando de lado. Essa distribuição desigual reflete a pressão do setor imobiliário sobre o uso do solo urbano, resultando em uma destinação dos recursos que beneficia principalmente o crescimento econômico, em vez de promover o direito à cidade para as populações mais vulneráveis.

A falta de clareza na definição de critérios para a aplicação dos recursos da OODC também agrava os problemas de gestão em Goiânia. Não há uma diretriz clara que priorize a destinação dos fundos para Habitação de Interesse Social, o que leva a um desvio de finalidade na utilização desses recursos. Em muitos casos, o valor arrecadado pela OODC é utilizado para projetos de infraestrutura ou para cobrir déficits orçamentários do município, sem impactar diretamente as políticas habitacionais. Isso contraria a própria essência da OODC, que foi criada com o objetivo de equilibrar os impactos negativos do crescimento urbano desordenado e assegurar a função social da propriedade.

Por fim, a eficácia da aplicação dos recursos da OODC em Goiânia depende também da articulação entre esse instrumento e outros planos e políticas urbanas, como o Plano Diretor e as ZEIS, à regularização fundiária, entre outros. A ausência de uma coordenação efetiva entre essas políticas dificulta a criação de uma estratégia integrada para enfrentar o déficit habitacional e promover a inclusão social nas áreas mais vulneráveis da cidade. Sem um planejamento urbano integrado, a OODC corre o risco de ser tratada apenas como uma ferramenta arrecadatória, perdendo sua função de promover justiça social e melhorar as condições de vida das populações de baixa renda.

Exemplos de outras cidades também podem aglutinar contribuições e servem de exemplos. Essas cidades, por meio de regulamentações mais detalhadas e mecanismos de fiscalização, conseguiram alinhar a arrecadação da OODC com objetivos claros de política urbana, especialmente em relação à HIS. Em São Paulo, por exemplo, a OODC foi utilizada há décadas como um instrumento-chave para financiar projetos de urbanização em áreas vulneráveis, com grande parte dos recursos destinados à requalificação de favelas e à infraestrutura urbana em áreas de interesse social (Santoro, 2017). Esse modelo de gestão da OODC se destaca pela transparência na destinação dos fundos e pelo impacto significativo na redução do déficit habitacional mesmo que as últimas ações do poder público municipal estejam na contramão das experiências do passado.

Em Porto Alegre, a OODC também foi implementada com foco na promoção da inclusão social e na urbanização de áreas carentes. Como discute Souza (2018), a cidade direcionou recursos arrecadados por meio da OODC para a regularização fundiária e urbanização de favelas, com ênfase em infraestrutura de saneamento e transporte. Porto Alegre conseguiu estabelecer uma relação direta entre a arrecadação da OODC e os projetos de interesse social, priorizando investimentos em áreas

de vulnerabilidade. Essa abordagem é resultado de uma regulamentação municipal detalhada, que determina que os recursos da OODC sejam aplicados prioritariamente em áreas que necessitam de melhorias habitacionais e infraestrutura urbana, o que pode servir de exemplo para Goiânia na elaboração de suas políticas de destinação de recursos.

Por outro lado, a implementação da OODC em Goiânia apresenta desafios distintos, principalmente em termos de coordenação e priorização dos recursos. Enquanto cidades como São Paulo e Porto Alegre possuem um histórico de planejamento urbano mais integrado e transparente, Goiânia ainda enfrenta dificuldades em alinhar os objetivos da OODC com políticas claras de HIS. A falta de uma regulamentação específica que determine com clareza a destinação dos recursos para habitação social é um dos principais pontos que diferenciam Goiânia de outras cidades. Além disso, como destaca Villaça (2017), a pressão do setor imobiliário sobre o poder público em cidades com forte crescimento imobiliário, como Goiânia, dificulta a aplicação eficaz da OODC, comprometendo a função social do instrumento.

A eficácia da OODC está diretamente relacionada à capacidade dos municípios de estabelecerem diretrizes claras e prioridades na destinação dos recursos arrecadados. Cidades que utilizam a OODC como parte de uma estratégia integrada de urbanização e habitação social tendem a ter melhores resultados na promoção da inclusão urbana e no combate à desigualdade socioespacial. Goiânia, por sua vez, pode se beneficiar da experiência de São Paulo e Porto Alegre ao fortalecer suas regulamentações e garantir maior transparência e controle social sobre a destinação dos fundos, garantindo que os recursos da OODC cumpram sua função de promover o direito à cidade.

Esses aspectos podem ser observados pela dificuldade de acesso aos dados de arrecadação e um maior detalhamento do portal da transparência da prefeitura quanto a alocação dos recursos provenientes do FMDU e FMHIS, assim como disponibilização de informações, tais como, a localização dos empreendimentos que fomentam a OODC e um planejamento dos recursos provenientes desta arrecadação. Tampouco, não se observa uma relação direta entre a previsão do instrumento no Plano Diretor e a lei que a específica.

2. POLÍTICA HABITACIONAL: PROGRAMAS HABITACIONAIS DE MORADIA POPULAR EM ÂMBITO NACIONAL E NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

A OODC, ao permitir a arrecadação de recursos com base no uso do solo, é uma ferramenta essencial para financiar políticas urbanas voltadas à inclusão social, especialmente em relação à HIS. A arrecadação gerada pela OODC pode ser direcionada para reduzir o déficit habitacional, garantindo que a expansão urbana seja acompanhada de investimentos em moradia digna para a população de baixa renda.

A aplicação eficiente da OODC, como discutido anteriormente, não se limita apenas ao controle da densidade urbana ou à regulamentação do uso do solo, mas também deve estar diretamente associada à promoção de uma cidade mais justa e equitativa. Ao vincular os recursos arrecadados a projetos habitacionais, a OODC torna-se um instrumento fundamental para cumprir a função social da propriedade, permitindo que as áreas de maior vulnerabilidade sejam prioritariamente beneficiadas por melhorias em infraestrutura e moradia.

Assim, este capítulo aprofunda essa relação, analisando como a política habitacional em Goiânia pode ser viabilizada a partir dos recursos oriundos da OODC. Ao avaliar a aplicação desses fundos em projetos de Habitação de Interesse Social, é possível entender de que forma o município tem gerido a expansão urbana e se esses recursos têm contribuído para a redução das desigualdades socioespaciais.

Para tanto, tem-se a contextualização da política habitacional brasileira, destacando as principais legislações e marcos que definiram o planejamento urbano no Brasil. A análise inclui a legislação federal, como o Estatuto da Cidade, que prevê a OODC como um mecanismo de financiamento urbano voltado para a redistribuição justa dos ônus e bônus da urbanização.

Na sequência, são apresentados os programas habitacionais desenvolvidos em Goiânia, identificando a fonte de recursos ao longo do tempo e as tratativas de implementar o Plano Municipal de Habitação. No entanto, são apresentados desafios como a pressão imobiliária, a falta de transparência na aplicação dos recursos e a ausência de regulamentações que direcionem recursos para os projetos habitacionais de maior impacto social.

O contexto da discussão esmera-se na concentração da população brasileira em áreas urbanas o que corrobora para o agravamento do déficit habitacional. Em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns relacionados à carência de planejamento, desenvolvimento, reforma fundiária, de controle sobre o uso e a forma de ocupação do solo.

A Constituição Federal prevê o direito de propriedade no inciso XXII do art. 5º, de forma que representa um direito e uma garantia fundamental. Noutra vértice, no inciso XXIII do mesmo dispositivo, a Lei Maior dispõe que a propriedade deverá atender a sua função social. (Brasil, 1988)

É essencial que a política habitacional seja voltada ao desenvolvimento e planejamento territorial com busca a promoção de qualidade de vida, para que a fragmentação, descontinuidade e desarticulação destas, nos três âmbitos de governo, desapareça ou minimize, na tentativa de articulação entre as esferas de poder. E, assim, poder promover segurança pessoal, individualidade, identidade cultural, além de facilitar a inserção do cidadão no meio social ao qual se encontra.

O desenvolvimento territorial e o planejamento devem vir a ser compreendidos como técnicas de administração, associados e incorporados em sua totalidade ao território urbano, fortalecendo os municípios e privilegiando o planejamento urbano. A ideia da política habitacional voltada para o desenvolvimento é colaborar para o crescimento da economia com geração de emprego e renda e fortalecimento das organizações sociais.

Houve avanços com o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, da criação do Ministério das Cidades e da consolidação de uma Política e um Plano Nacional de Habitação, porém a questão urbana ainda resta desconectada, fragmentada em “programas urbanos”, e o planejamento urbano, reduzido a uma pasta em nível departamental.

A elaboração e a revisão de Planos Diretores e de inúmeros planos setoriais, cada vez mais sob responsabilidade exclusiva dos municípios, permanecem descoladas, em sua maioria, de uma perspectiva governamental integrada, é preciso criar vínculos mais fortes para implementações mais efetivas.

É preciso, e necessário, reconhecer as necessidades habitacionais de um território, juntar com as decisões técnicas e políticas para viabilizar o atendimento, com a finalidade de redução da precariedade habitacional e, para isso acontecer, deve-se ter conhecimento sobre todos os aspectos que orquestram e influenciam a construção das cidades.

A política pública voltada para habitação deve ser mais objetiva, com promoção ao acesso à moradia adequada, que disponha de infraestrutura urbana e instalações sanitárias, voltada às famílias de baixa renda, garantindo as condições de habitabilidade e que seja atendida por bens e serviços públicos essenciais.

Por fim, junto ao sistema amplo de informações é necessário agregar as demandas sociais, aprofundar a gestão democrática, por meio do fortalecimento dos espaços de participação e empoderamento da diversidade de vozes que fazem parte da cidade, e, então, conchamar a sociedade à responsabilidade de coparticipar das decisões relativas ao planejamento e à gestão da política habitacional.

Ante a tudo, as políticas públicas para provisão de moradia devem estar em sintonia com o planejamento e desenvolvimento territorial de um município, bem como buscar em constância as necessidades de cada indivíduo, sem recorrer a soluções generalistas. Logo, é urgente que o poder público supere a quantificação do produto para dar espaço à construção de políticas que alcancem níveis de cooperação, autogestão e solidariedade.

O atual Plano Municipal de Habitação do Município de Goiânia foi desenvolvido ainda no ano de 2010. Frente a dinâmica urbana acelerada e a alteração recente da legislação urbanística no Município de Goiânia, o Poder Executivo definiu pela revisão do atual Plano, direcionando o estudo e o documento final às habitações de interesse social.

Neste sentido, objetivou-se demonstrar a evolução e avaliar as políticas públicas para habitação no planejamento e desenvolvimento territorial urbano de modo global até chegar em proposta para o município de Goiânia, que estabelecerá parâmetros urbanísticos e edílios para habitação de interesse social, contendo disciplinamento especial com intuito de abrigar famílias de baixa renda, objetivando a redução do déficit habitacional.

2.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Fazendo um histórico mundial, no início do século XIX, a moradia operária era influenciada na casa do camponês, que levou suas referências para as cidades. Diferente das casas de campo, a casa urbana não tem quintal que permita produção de gêneros alimentícios. Em 1815, o problema da habitação começou com a intensa industrialização em cidades da Inglaterra, França e Bélgica na década de 1830 e depois se espalhou por toda a Europa.

A crescente industrialização fez com que as cidades recebessem novos moradores, porém, não havia infraestrutura, ocasionando o crescimento do número de moradias baratas e cortiços que não ofertavam condições adequadas. Já no Brasil, em 1889, a imigração europeia somada a abolição da escravatura, a decadência da produção de café e a expansão da indústria foram fatores determinantes para o início desse tipo de moradia.

Ao longo da história de colonização do Brasil, o território foi se organizando de maneira distinta e esparsa e, conforme Santos (2009, p. 19), “a ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante”. Assim, a urbanização brasileira se desenvolve de maneira mais expressiva a partir do século XVIII, amadurece no século XIX e apenas no século XX é que atinge as características da atual urbanização (SANTOS, 2009, p. 21).

Entre o fim do período colonial até o final o século XIX, o índice de urbanização pouco se alterou no Brasil, entre os anos de 1890 e 1920 cresceu aproximadamente 3% e foi somente no período entre 1920 e 1940 que o Brasil viu sua taxa de urbanização triplicar, chegando a 31,24%

(SANTOS, 2009, p. 25). Tanto o processo de substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho livre quanto o aumento da industrialização tiveram influência no aumento da população urbana. A partir desse momento o urbano passa a ter maior importância na formação socioeconômica brasileira. Essas transformações estiveram amplamente ligadas ao caráter de capitalismo dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu.

Com o final da 1ª Guerra Mundial se criou uma crença generalizada de que se poderia construir um mundo melhor, os governos dos países atingidos investiram pesadamente na construção de habitações para manter o otimismo da população. Por exemplo, entre os anos de 1919 e 1939, foram construídas 7,5 milhões de habitações na Europa.

Já após o término da 2ª Guerra Mundial, em São Paulo, nasceram as primeiras favelas, os chamados “bairros africanos”, lugares onde os ex-escravos, sem terra ou opção de trabalho iam morar. Gerando em 1942 a Lei do Inquilinato, que congelou os valores locativos, tornando o aluguel um negócio mais rentável quando comparado a outros.

A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia com a finalidade de centralizar a política de habitação, criado em 1º de maio de 1946, durante o governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, embora as primeiras gestões para sua criação tenham acontecido no governo de Getúlio Vargas. Esta fundação é tida como precursora do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964.

No governo do Presidente José Sarney, em 1985, a situação habitacional apresentava baixo desempenho social e alto nível de inadimplência, época que o BNH foi extinto, devido à fragilidade da economia. Em 1987, surge o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais que objetivava financiar habitações para famílias com renda inferior a três salários-mínimos. O programa não alcançou suas metas, pois, além da alta inflação do período, não tinha uma política e uma gestão bem definidas.

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi adotada uma nova postura diante do problema habitacional, quando ocorreu a retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Neste mesmo governo são criados programas como o Pró-Moradia e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, 2003, foi criado o Ministério das Cidades, a política habitacional brasileira passou por um novo arranjo institucional. Seu principal foco de atuação é a inclusão dos setores excluídos do direito à cidade, já que a habitação e o acesso aos serviços básicos são fundamentais para a cidadania. Além de formular uma estratégia para diminuir o problema habitacional através de planos habitacionais nacional, estaduais e municipais.

Em 2005, elevam-se os investimentos para o financiamento habitacional, focando na população de baixa renda. É criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que promove o controle e a participação social na questão habitacional.

É anunciada pelo Governo Federal a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que traz investimentos em várias áreas como a infraestrutura, os setores de habitação, saneamento e a urbanização de assentamentos precários.

Em 2009, foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, com a intenção de construção de um milhão de moradias. Dez anos após seu lançamento, o programa Minha Casa Minha Vida registra recordes históricos no número de unidades entregues, 4,4 milhões, que beneficiaram em torno de 20 milhões de pessoas, mas é criticado por tê-las construído em grande parte em lugares afastados, desprovidos de infraestrutura.

Em meados do ano de 2020, através de Medida Provisória, foi criado pelo Governo Federal o Programa Casa Verde e Amarela, o qual buscou facilitar o acesso da população, sobretudo de baixa renda, à casa própria, além da produção de moradias subsidiadas e do financiamento habitacional. São priorizadas as famílias em situação de risco e vulnerabilidade, as comandadas por mulheres e as integradas por pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes.

Em julho de 2023, o governo recriou o Programa Minha Casa, Minha Vida com uma nova roupagem, em busca de poder alcançar um maior número de pessoas. Com as novas regras, o programa passou a ter um subsídio maior, juros mais baixos e um aumento no valor máximo do imóvel que pode ser comprado.

Destarte, esse percurso histórico pode-se observar o crescimento das cidades e os desafios que enfrentam em relação às políticas habitacionais reconhecendo as ações desenvolvidas desde 1964, tendo como marco o BNH e a retomada das ações federais primeiro pela aprovação do Estatuto da Cidade, seguido pelo Plano Nacional de Habitação (PNH) e pelo Programa Minha Casa Minha Vida, como apresentado no quadro 1:

Quadro 1: evolução histórica da política habitacional no Brasil

EVOLUÇÃO POLÍTICA HABITACIONAL DO BRASIL – BREVE HISTÓRICO	
1964	Plano Nacional de Habitação, BNH, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
1969 / 1974	Investimentos em habitação popular Utilização do FGTS
1980 / 1983	Alta da inflação – atinge os financiamentos
1985	O BNH sofre desvio da sua finalidade por alta inadimplência
1986	Extinção do BNH
1986 / 1989	A política habitacional perde a importância
1995	Os municípios criam seus próprios programas habitacionais São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul

1998	Ações do Governo Federal	Programa para reduzir o déficit habitacional
2001	Estatuto das Cidades	Novos instrumentos urbanísticos (Planos Diretores)
2003	Criação do Ministério das Cidades	Atribuição de articular a política urbana e habitacional
2004	Plano Nacional de Habitação (PNH)	
2005	Sistema Nacional de Habitação	
2005 / 2008	Modificações no financiamento habitacional	<i>Boom</i> imobiliário
2007	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	Privilegia os setores de habitação e saneamento
2009	Programa Minha Casa, Minha Vida	Criado pela Lei nº 11.977/2009
2020	Programa Casa Verde e Amarela	Substituição do programa anterior (Medida Provisória nº 996/2020, convertida na Lei nº 14.118/2021)
2023	Programa Minha Casa, Minha Vida	Retorno do programa PMCMV (recriado pela Lei nº 14.620/2023)

Elaborado pelo autor, 2024.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) foi um marco regulatório que consolidou diretrizes de desenvolvimento urbano e possibilitou a implementação de instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Essas medidas foram essenciais para que municípios e estados pudessem regular o uso do solo e garantir que a propriedade cumprisse sua função social. Com base nessas diretrizes, o Estatuto forneceu apoio jurídico para que os estados e municípios promovessem habitações de interesse social, por meio de instrumentos de planejamento e arrecadação como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS).

O Plano Nacional de Habitação (PNH), por sua vez, foi desenvolvido como parte do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e trouxe diretrizes mais específicas para promover a redução do déficit habitacional no país. Ele ajudou a alinhar as políticas habitacionais estaduais e municipais com os objetivos nacionais, estabelecendo metas claras para construção de habitações populares, regularização fundiária e melhoria de infraestrutura urbana. A combinação do PNH com as diretrizes do Estatuto da Cidade permitiu que as ações nos níveis estadual e municipal fossem mais coordenadas, com programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e iniciativas locais como o Casa da Gente em Goiânia.

2.2. O DÉFICIT HABITACIONAL EM ÂMBITO NACIONAL E LOCAL

O termo déficit habitacional, em geral, é utilizado para se referir ao número de famílias que vivem em condições de moradia precárias ou que não possuem moradia (FJP, 2021). Esse indicador social é fundamental para que os governos possam planejar políticas habitacionais mais eficazes e dirigidas. A Secretaria Nacional de Habitação e a Fundação João Pinheiro (FJP) publicaram o livro

"Pesquisa do Déficit e Inadequação Habitacional no Brasil: avanços e desafios", que busca mensurar o problema habitacional no país e sugerir soluções alternativas. A composição do déficit é calculada levando em conta fatores como habitação precária, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em áreas urbanas. Segundo a FJP, o déficit habitacional no Brasil está estimado em cerca de 5,8 milhões de moradias em 2019 (FJP, 2022). Em 2022, entretanto, esse número tende a aumentar.

Normalmente, para o levantamento do déficit habitacional no Brasil, são levados em conta quatro diferentes componentes importantes. São eles:

- Adensamento excessivo de domicílios alugados, caracterizado pelo número médio de moradores por dormitório acima de três;
- Levantamento do número de domicílios precários, que, normalmente, são improvisados como, por exemplo, aqueles vistos nas favelas brasileiras;
- Levantamento de coabitação, que é o número de famílias conviventes que tem interesse de constituir domicílio próprio, mas estão em moradias improvisadas;
- Ônus excessivo de aluguéis, quando há destinação de mais de 30% da renda domiciliar de até 3 salários-mínimos com despesa de aluguel.

O déficit habitacional é a constante relação dos programas de construção e das políticas habitacionais e públicas, a evolução e o comportamento de determinados componentes que têm assumido protagonismo na evolução do déficit e da inadequação domiciliar, como são os casos dos domicílios improvisados, com ônus excessivo com aluguéis, e os que apresentam inadequações fundiárias e edilícias.

A administração pública tem acesso às informações do déficit habitacional no Brasil e, a partir disso, é capaz de criar políticas públicas para garantir, conforme manda a Constituição Federal, o direito essencial à moradia das famílias. A principal causa do déficit habitacional é a desigualdade social, em seguida, vem a falta de políticas públicas efetivas por parte da administração pública, que são, muitas vezes, os únicos recursos disponíveis para famílias pobres ou abaixo da linha da miséria.

Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, por conta das dificuldades econômicas da economia brasileira, muitas pessoas perderam seus empregos e não conseguiram mais arcar com as próprias contas, sendo despejadas e, sem alternativa, passaram a viver em situação de rua. Diante dessa "implosão", um problema que já era latente se tornou ainda mais evidente e, hoje em dia, em pouco tempo de caminhada na rua, é possível ver um número ainda maior de pessoas desabrigadas ou vivendo em moradias precárias.

O cenário atual do déficit habitacional no Brasil é bastante preocupante, sob a perspectiva social, pois, enquanto, de um lado, inúmeras pessoas investem no mercado imobiliário e acumulam

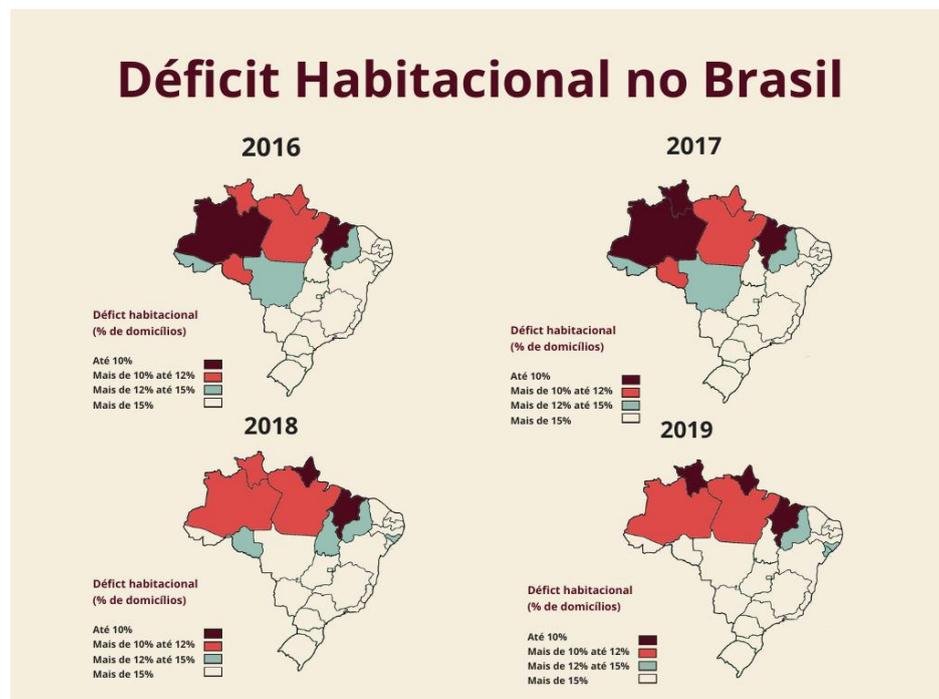
imóveis, outras não conseguem se organizar financeiramente para adquirir uma casa própria ou, até mesmo, arcar com os valores de um aluguel.

É uma busca incansável de terras urbanizadas, com serviços de saneamento, acesso a serviços de transporte e comunicação, entre outros. Além de uma maior intercessão entre as políticas de assistência social e as políticas habitacionais, com a finalidade de aperfeiçoar as ações dos programas habitacionais para os segmentos mais vulneráveis da população.

O IBGE, em várias rodadas da Pnad, incluindo a PnadC, já mantém um quesito que dá sustentação a essa inadequação, qual seja: “O terreno em que está localizado este domicílio é próprio?”. Essa pergunta, da forma como é feita, pode remeter a uma série de equívocos, inclusive conceituais, por parte do entrevistado. Entre eles, o significado de “próprio”. O ideal seria o aperfeiçoamento da questão e, se possível, a inclusão de novos quesitos que levem à identificação e à efetiva mensuração dos graves problemas de irregularidade da posse da terra no Brasil (Ávila; Ferreira, 2016).

Em 2010, segundo o IBGE, mais de 160 milhões de brasileiros residiam em áreas urbanas. Os componentes do déficit e da inadequação habitacional, apresentados a seguir de forma organizada, têm como objetivo subsidiar as políticas habitacionais, demonstrando quantitativamente a demanda e suas necessidades. Além disso, a Fundação João Pinheiro (FJP) fornece uma análise qualitativa desse déficit, complementando o levantamento com informações detalhadas sobre as condições habitacionais do país. Segundo o último levantamento da FJP, o déficit habitacional

Figura 2: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

Os dados revelam que as regiões Norte e Nordeste concentraram os maiores índices de déficit habitacional durante todo o período analisado, com mais de 11% dos domicílios, apresentando alguma forma de inadequação. Esse cenário reflete as desigualdades regionais, sendo as regiões mais vulneráveis à falta de infraestrutura e acesso a políticas públicas de habitação.

Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, os estados apresentam percentuais de déficit habitacional relativamente mais baixos, situando-se na faixa de até 9% dos domicílios, demonstrando uma maior eficiência nas políticas habitacionais, ou melhores condições socioeconômicas que favorecem o acesso a moradias adequadas. A região Sul oscila entre as faixas intermediária e mais baixa, sem alcançar os índices críticos observados no Norte e Nordeste.

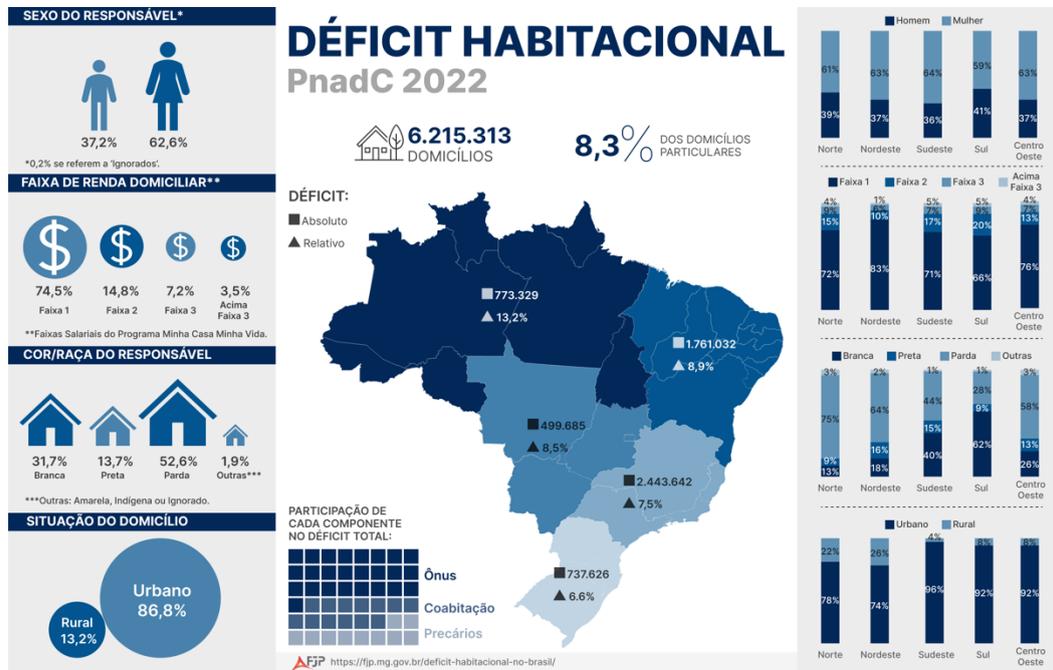
Ao analisar os anos de 2016 a 2019, observa-se uma estabilidade nas classificações de déficit por estado, indicando que, apesar de esforços pontuais, não houve redução significativa do déficit habitacional nas regiões mais críticas.

Na atualização do déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) de 2022, indica que houve aumento do percentual de famílias sem acesso à moradia digna. Com um total de 6,2 milhões de domicílios em situação de déficit, o equivalente a 8,3% do total de domicílios particulares do país, a pesquisa destaca que as regiões Norte e Nordeste mantiveram os percentuais mais elevados de déficit habitacional tanto em termos absolutos quanto relativos.

A composição socioeconômica dos responsáveis pelos domicílios também é um fator relevante, com 62,6% sendo mulheres, o que aponta para uma maior vulnerabilidade habitacional entre as famílias chefiadas por mulheres. Em relação à renda, observa-se que 74,5% dos domicílios em déficit estão na Faixa 1, ou seja, entre as famílias com menor renda, o que reforça o impacto da desigualdade econômica no acesso à moradia adequada. Além disso, mais da metade dos responsáveis pelos domicílios em déficit são pessoas pardas (52,6%), seguido por pessoas brancas (31,7%) e pretas (13,7%), demonstrando a interseção entre déficit habitacional e questões raciais.

Outro aspecto destacado é que 86,8% dos domicílios em déficit estão em áreas urbanas, o que reflete a urbanização crescente do Brasil e os desafios enfrentados nas grandes cidades para garantir o acesso à habitação adequada. Entre os componentes que compõem o déficit, os principais são o ônus excessivo com aluguel, a coabitação inadequada e as condições precárias de moradia, fatores que agravam a vulnerabilidade das famílias em questão. A seguir, a imagem apresenta de forma detalhada os principais indicadores do déficit habitacional no Brasil, com destaque para suas variações regionais e demográficas (figura 3).

Figura 3: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019



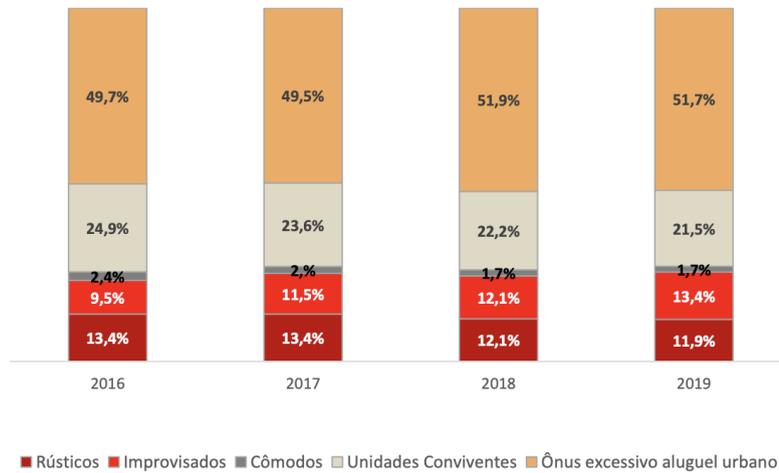
Esses dados reforçam a necessidade de políticas públicas voltadas para a redução do déficit habitacional, com foco em medidas que considerem as diferenças regionais, de renda, gênero e raça, buscando uma solução mais equitativa e eficiente para o problema da moradia no Brasil. Além disso, é essencial destacar o papel do valor da terra e a incapacidade dos governos locais em regular e intervir sobre o domínio da propriedade imobiliária em áreas bem localizadas e com infraestrutura adequada. Esse cenário agrava o problema habitacional, pois impede que investimentos em habitação de interesse social sejam feitos nas áreas centrais, forçando o deslocamento das populações de baixa renda para as periferias, alimentando assim um processo de urbanização predatória.

Como consequência, verifica-se um aumento do ônus excessivo com o aluguel urbano, especialmente entre as famílias que vivem abaixo da linha da pobreza ou que dependem de programas de transferência de renda. Segundo dados do IBGE (2019), essa tendência se manteve constante durante os anos de 2016 a 2019, como mostrado na Figura 4, em que é possível perceber que o peso maior são os domicílios que enfrentam ônus excessivo com o aluguel urbano em comparação com outros tipos de inadequações habitacionais, como domicílios rústicos, improvisados, cômodos e unidades conviventes.

De 2016 a 2019, o ônus excessivo com aluguel urbano manteve-se como um dos principais fatores do déficit, correspondendo a 49,7% em 2016 e aumentando para 51,7% em 2019, o que reforça o agravamento da situação para as famílias que comprometem grande parte de sua renda com o

pagamento do aluguel. Esse aumento contínuo é indicativo da crescente dificuldade de acesso à moradia adequada em áreas urbanas.

Figura 4: Déficit habitacional no Brasil 2016 a 2019.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

Além do ônus excessivo com aluguel, outros componentes do déficit, como os domicílios rústicos e improvisados, mantêm certa estabilidade ao longo do período analisado. No entanto, observa-se uma ligeira redução nos domicílios improvisados, enquanto as unidades convincentes e cômodos permanecem com percentuais relativamente estáveis.

Esses dados complementam a análise anterior, mostrando que a questão do ônus excessivo com o aluguel urbano é um componente crucial do déficit habitacional brasileiro, especialmente nas grandes cidades e está diretamente relacionado ao alto valor da terra e à incapacidade de gerar habitação social em áreas centrais e a urbanização periférica. O aumento no número de domicílios que comprometem uma parte significativa de sua renda com aluguel nas áreas urbanas reflete as dificuldades enfrentadas por essas populações em acessar moradias dignas e bem localizadas, forçando-as para as periferias com infraestrutura inadequada.

Essas condições recentes, observadas nas últimas décadas, somam-se a problemas crônicos e persistentes nas periferias urbanas brasileiras. O déficit habitacional, combinado com a precariedade das condições de vida e o desmonte de políticas públicas voltadas ao interesse social, amplia o impacto das "epidemias" provocadas por essa vulnerabilidade habitacional.

Essas medidas devem ser criativas e transversais, aplicando soluções sustentáveis e acessíveis que atendam às necessidades reais da população, superando a lógica da exclusão social que, historicamente, tem impulsionado a urbanização periférica e as desigualdades no acesso à moradia digna no Brasil.

O potencial de ampliação da produção econômica e geração de trabalho nas cidades, apontam para a urgência de novas políticas inclusivas por cidades melhores, mais justas, mais seguras e ambientalmente sustentáveis, o implica em considerar as sete dimensões de adequabilidade que definem a habitação adequada (figura 5), conforme parâmetros da Organização das Nações Unidas (ONU, 2014).

Figura 5: Sete dimensões para habitação adequada



Fonte: ONU, 2014.

Estes requisitos são fundamentais para garantir que as moradias atendam às necessidades humanas básicas e respeitem os direitos fundamentais das pessoas.

A segurança da posse é um dos pilares fundamentais para a adequação habitacional. Sem a garantia de proteção legal contra despejos forçados ou ameaças à posse, os moradores vivem em constante insegurança, o que compromete o direito à habitação e à estabilidade familiar. A segurança da posse garante que os ocupantes possam desfrutar de suas moradias sem a preocupação constante de serem removidos arbitrariamente, o que é crucial para a construção de uma vida digna e de longo prazo.

A moradia adequada deve contar com serviços básicos essenciais, como o fornecimento de água potável, energia elétrica, saneamento básico, e coleta de lixo. A ausência desses serviços compromete a qualidade de vida dos ocupantes, expondo-os a riscos à saúde e à precariedade

ambiental. Portanto, a disponibilização desses serviços não é apenas uma questão de conforto, mas de garantia de condições mínimas de sobrevivência e bem-estar para todos os cidadãos.

A adequação habitacional também está diretamente ligada à capacidade financeira dos ocupantes. O custo da moradia deve ser acessível e não pode comprometer o exercício de outros direitos humanos, como alimentação, saúde e educação. Quando o custo da moradia é excessivo, como o ônus excessivo com aluguel urbano, as famílias são forçadas a fazer sacrifícios em outras áreas vitais, perpetuando o ciclo de pobreza e exclusão social.

A habitabilidade envolve a garantia de segurança física e estrutural da moradia, de modo a proteger seus ocupantes contra riscos naturais ou estruturais, como frio, calor excessivo, chuva, vento e outras ameaças climáticas. A falta de habitabilidade pode levar ao agravamento de doenças e à vulnerabilidade social, especialmente em áreas urbanas periféricas onde as condições são mais precárias.

Para que uma moradia seja adequada, deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos marginalizados e vulneráveis. Isso inclui pessoas com deficiência, idosos e outros grupos que enfrentam barreiras para acessar moradias adequadas. Políticas habitacionais devem levar em conta essas necessidades específicas, promovendo a inclusão social e a equidade no acesso à moradia.

A localização da moradia é outro fator indispensável para garantir a dignidade dos ocupantes. Moradias em áreas afastadas e desprovidas de infraestrutura social, como saúde, educação e emprego, reforçam a exclusão social e a segregação espacial. A proximidade com essas infraestruturas é essencial para que os moradores possam desenvolver uma vida plena e participativa, sem depender de longos deslocamentos ou viver em áreas de risco.

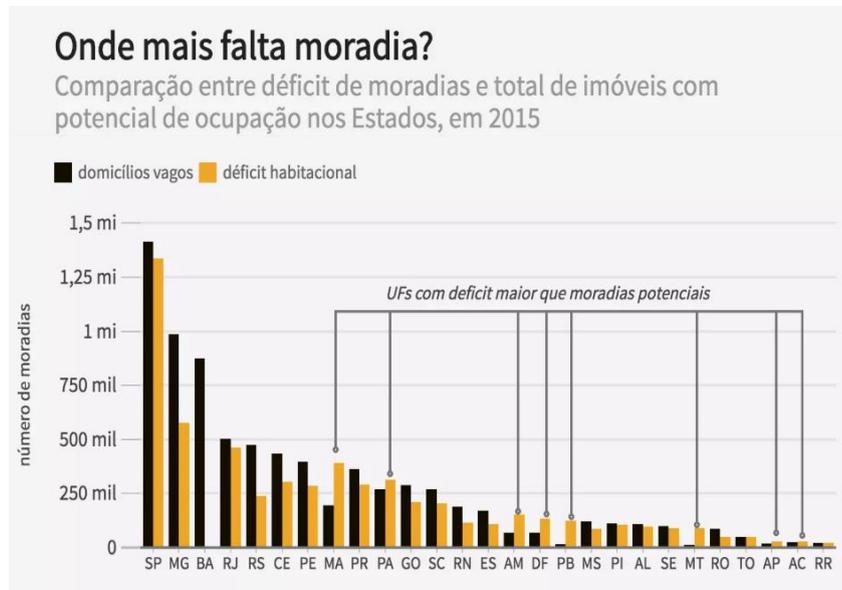
Por fim, a adequação cultural da moradia é um aspecto muitas vezes negligenciado, mas essencial para o pleno exercício do direito à habitação. A moradia deve respeitar as tradições, os valores e as práticas culturais dos ocupantes, promovendo um ambiente que valorize a diversidade e a identidade cultural. Ignorar esse aspecto pode levar à alienação social e à perda de laços comunitários, especialmente em sociedades diversas como a brasileira.

Esses requisitos são essenciais para nortear políticas públicas voltadas à habitação e garantir que o direito à moradia não se limite à construção de unidades habitacionais, mas que essas residências sejam adequadas às reais necessidades da população.

No contexto estadual, o Estado de Goiás, embora não esteja entre os estados com os maiores índices de déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro (FJP), ainda apresenta dados preocupantes. Esses índices indicam a necessidade de atenção e ações específicas para mitigar o problema da falta de moradia adequada. A seguir, a Figura 6 ilustra o déficit habitacional e o número

de domicílios vagos em Goiás e outros estados, o que reforça a importância de políticas eficazes e alinhadas às necessidades regionais.

Figura 6: Déficit habitacional e domicílios vagos por Estado



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022

O gráfico ilustra como diversos estados, incluindo Goiás, possuem uma significativa quantidade de imóveis desocupados ao mesmo tempo em que enfrentam um déficit habitacional relevante. No caso de Goiás, o estado apresenta um déficit habitacional considerável, embora também possua um número expressivo de domicílios vagos. Isso evidencia a necessidade de políticas públicas que não apenas promovam a construção de novas habitações, mas que também direcionem esforços para a ocupação e reaproveitamento de imóveis já existentes, a fim de mitigar o problema de falta de moradia.

Estados como São Paulo, Minas Gerais e Bahia, que possuem os maiores déficits habitacionais, também se destacam pela quantidade de domicílios vagos, o que reforça a contradição entre a disponibilidade de imóveis e o acesso à moradia. Esse cenário sugere que políticas de incentivo à ocupação de imóveis vazios poderiam contribuir significativamente para a redução do déficit habitacional no Brasil, especialmente nas regiões mais afetadas.

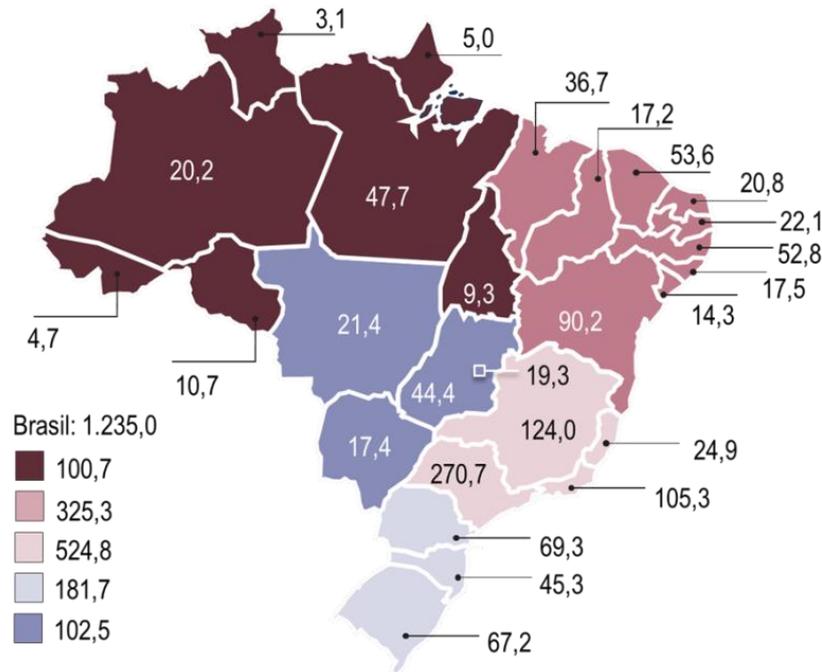
Mediante esses dados, torna-se evidente que, além das políticas de reaproveitamento de imóveis, há uma necessidade substancial de investimento na ampliação do estoque de moradias. Os valores estimados representam os investimentos necessários, em cada região do Brasil, para ampliar o estoque de moradias e combater o déficit habitacional até o ano de 2030. Esses valores estão expressos em bilhões de reais e variam significativamente entre as diferentes regiões do país, refletindo as desigualdades regionais em termos de demanda por habitação.

Estima-se que seja necessário investir aproximadamente 206 bilhões de reais por ano, entre 2019 e 2030, para suprir a demanda habitacional do país. Essa necessidade é ilustrada no mapa a seguir (figura 7), que detalha a projeção de investimentos para atender ao déficit habitacional.

Regiões como o Sudeste, que concentra a maior parte da população urbana do Brasil, exigem os maiores investimentos, com destaque para o estado de São Paulo, que necessita de aproximadamente 270,7 bilhões de reais. Outras regiões, como o Nordeste, também apresentam demandas expressivas, como os 90,2 bilhões necessários para o Ceará e os 124,0 bilhões para a Bahia, ressaltando a magnitude do déficit habitacional nessas áreas.

Em contraste, estados como Roraima e Amapá, que possuem menor densidade populacional, demandam investimentos menores, mas ainda assim significativos em termos proporcionais às suas populações.

Figura 7: Déficit habitacional no Brasil



Fonte: Givízies e Oliveira, 2018.

Esses investimentos expressivos, necessários para ampliar o estoque de moradias, evidenciam a complexidade do enfrentamento do déficit habitacional no Brasil. Soma-se a eles, o a falta de disponibilidade de terras urbanas e a dificuldade em aplicar de forma eficaz os instrumentos urbanísticos previstos para garantir a destinação de áreas para esse fim. A escassez de terrenos em regiões bem localizadas, com infraestrutura adequada, agrava o problema, tornando a execução dessas políticas ainda mais complexa.

A dificuldade de acesso à terra bruta para construção das unidades habitacionais sempre foi uma grande problemática na implantação da política habitacional em todo o país. Diante disso, diversas iniciativas surgiram em busca soluções no enfrentamento dessa demanda.

O Ministério das Cidades, em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP), recomenda que o déficit habitacional municipal seja quantificado e qualificado com base em três componentes principais: o déficit por incremento ou reposição (déficit quantitativo), que reflete a necessidade de novas moradias ou substituição das que são inadequadas; a inadequação habitacional (déficit qualitativo), que envolve moradias com problemas estruturais ou falta de serviços essenciais; e a demanda futura, que considera o crescimento populacional e mudanças demográficas. Essa metodologia orienta as políticas públicas de forma a contemplar não só a construção de novas habitações, mas também a melhoria das condições das moradias existentes, visando a reduzir as inadequações e garantir que as demandas habitacionais sejam atendidas.

As moradias inadequadas refletem problemas na qualidade de vida de seus moradores, sendo que estas não entram na contagem do déficit habitacional pela quantidade de moradia disponíveis e sim pelas suas especificidades e características. Seu dimensionamento visa o delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.

De uma forma mais geral, o déficit e a inadequação habitacionais podem ser entendidos como a “falta de moradias ou a carência” de algum tipo de “serviço” que a habitação deveria estar minimamente fornecendo e que, por algum motivo, não o faz (Blanco; Cibils; Muñoz, 2014, p.1).

De acordo com o relatório da Fundação João Pinheiro (2021)

O conceito básico de déficit habitacional que vem sendo utilizado está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas. Adicionalmente, inclui a necessidade de incremento do estoque em função da coabitação familiar não desejada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar e não conseguem), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas, dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade e, também, da moradia em imóveis e locais precários e com fins não residenciais – domicílios improvisados.

A ideia de déficit habitacional sempre esteve ligada à necessidade de dimensionar e qualificar as habitações que precisam ser substituídas por inadequação, além de prever a ampliação do estoque habitacional, seja por reposição ou incremento (Fundação João Pinheiro, 2018). Compreender o rumo das intervenções na política habitacional no Brasil exige uma análise do processo de construção urbana, que tem historicamente repetido padrões de segregação espacial e exclusão territorial.

Conforme Arantes (2013), as metrópoles brasileiras refletem a fragmentação social do país, expondo uma cidadania incompleta e um projeto de urbanização que está longe de ser integrado ou igualitário. Essa exclusão é reforçada pela perpetuação de um modelo de urbanização que, desde a Lei de Terras de 1850, consolidou a privatização do solo urbano, restringindo o acesso à terra para a maior parte da população.

Programas recentes, como o MCMV e o Casa Verde e Amarela, além de iniciativas de regularização fundiária, continuam reforçando um modelo de urbanização que privilegia a propriedade privada da terra, sem atender plenamente às necessidades das populações marginalizadas. Esses programas, ao focarem na ampliação do estoque habitacional, falham em problematizar a estrutura fundiária que perpetua desigualdades e se distancia das pessoas que deveriam ser beneficiadas.

Essa limitação é parte de um problema mais amplo: a moradia no Brasil sempre esteve profundamente dependente de políticas públicas que, historicamente, negligenciaram as múltiplas dimensões do déficit habitacional. Embora o Estatuto da Cidade apresente diretrizes que visam combater essas carências, na prática, os Planos Diretores e outras iniciativas urbanísticas frequentemente falham em incluir elementos fundamentais para assegurar uma moradia digna. Questões como saneamento básico, acessibilidade, mobilidade, e adequação sociocultural e ambiental são muitas vezes ignoradas, resultando em soluções incompletas que não resolvem o problema de forma estrutural. Assim, a provisão habitacional no Brasil continua sendo um desafio, pois falta uma abordagem integrada que considere não apenas a construção de novas unidades, mas também a criação de infraestruturas adequadas e a inclusão social.

Esses desafios são evidentes em cidades como Goiânia, que enfrenta um cenário crítico em relação ao déficit habitacional. Embora programas como o Casa da Gente tenham sido implementados com o objetivo de mitigar o problema, especialmente por meio da destinação de áreas públicas para habitação e regularização fundiária, o principal fator que contribui para o déficit na cidade é o ônus excessivo com o aluguel. De acordo com o relatório da AGEHAB de 2022, cerca de 79% do déficit habitacional de Goiânia está relacionado ao alto custo do aluguel, que sobrecarrega as famílias de baixa renda e as impede de adquirir moradia própria. Isso demonstra que, apesar das iniciativas existentes, o peso financeiro sobre as famílias permanece um obstáculo significativo para a solução do déficit habitacional na cidade.

Além do problema de aluguel, Goiânia também enfrenta uma alta demanda por habitações populares, estimada em cerca de 28.000 unidades para famílias de baixa renda. Apesar dos esforços para reduzir esse número, os fundos municipais, como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), enfrentam dificuldades em captar recursos suficientes para atender à demanda.

Embora a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) seja uma importante fonte de financiamento para a habitação popular, sua aplicação precisa ser mais eficaz e direcionada especificamente para áreas de maior vulnerabilidade.

O Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) também é uma peça-chave na política habitacional de Goiânia, atuando em conjunto com programas municipais e federais para viabilizar projetos de interesse social. Contudo, o FEHIS, assim como os fundos municipais, enfrenta limitações financeiras e dependência de repasses orçamentários anuais, o que impacta negativamente a continuidade e abrangência das políticas habitacionais. A falta de uma fonte de recursos contínua impede que mais unidades habitacionais sejam construídas, o que agrava ainda mais o déficit na cidade.

Para que o problema habitacional brasileiro seja amenizado, é fundamental que se façam balanços cuidadosos dos modelos anteriormente implantados, considerando seus prós e contras. Além dos instrumentos já existentes, medidas mais eficazes devem ser adotadas pelo poder público. A principal solução envolve melhorias habitacionais, com foco em investir na qualidade das construções e no uso de tecnologias adaptadas à realidade brasileira. Também é necessário aproveitar os imóveis da administração pública, e iniciativas como parcerias público-privadas e chamamentos públicos, como o que está sendo planejado pelo município de Goiânia, podem desempenhar um papel central nesse processo.

Um instrumento que pode potencializar essas ações é a OODC, que bem aplicada, pode gerar receitas que podem ser destinadas à provisão de habitação de interesse social, permitindo que áreas bem localizadas e com infraestrutura adequada sejam utilizadas para moradias de baixa renda, combatendo a urbanização periférica e promovendo o direito à cidade.

A diminuição do déficit habitacional no Brasil, portanto, depende de investimentos em programas e projetos que ampliem o alcance dessas ações, proporcionando moradia digna para mais pessoas. É papel das governanças brasileiras liderar essas iniciativas, buscando formas sustentáveis, dentro das limitações orçamentárias, para garantir condições dignas às famílias que ainda vivem em situações precárias.

2.3. POLÍTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

Goiânia, cidade fundada ainda na década de 1930, nasceu como uma promessa para a região centro-oeste brasileira. Planejada desde seu início, a cidade de Goiânia inaugurava acompanhado de outras poucas cidades brasileiras, a cultura do planejamento urbano desde a criação inicial da cidade, de forma a evitar seu o crescimento espontâneo e desordenado.

Assim, a nova capital do Estado de Goiás foi planejada com quatro bairros: Setor Norte, Sul, Leste e Oeste, os quais abarcariam um contingente máximo de 50 mil habitantes, e que já na década de 1950 havia sido superado. Nesse sentido, importante destacar que Goiânia teve um crescimento explosivo e em determinados momentos distanciou-se de seus planos e anseios iniciais.

Como muitas outras cidades brasileiras, a capital de Goiás vivenciou ao longo de sua história diferentes fases no que diz respeito às políticas habitacionais. Desde sua fundação, na década de 1930, a cidade cresceu de maneira planejada, com a intenção de se destacar como uma capital moderna, em um momento de intensa urbanização no Brasil. Contudo, o crescimento rápido da cidade trouxe desafios, especialmente no que se refere ao déficit habitacional e à necessidade de abrigar populações de baixa renda. Com o tempo, a cidade passou a incorporar políticas habitacionais mais articuladas com as diretrizes nacionais, mas a execução dessas políticas nem sempre foi eficaz ou suficiente para lidar com a demanda crescente.

Nos anos 1960 e 1970, Goiânia, assim como outras cidades brasileiras, foi impactada pelo crescimento urbano acelerado, resultado do êxodo rural e da migração pelas políticas de interiorização, como por exemplo, a inauguração de Brasília. Durante este período, as políticas habitacionais estavam fortemente ligadas ao modelo centralizador do governo federal, por meio do BNH, que financiava grandes empreendimentos habitacionais, porém com foco em classes médias e em moradias mais padronizadas. Goiânia não foi exceção e, nessa época, foram criados conjuntos habitacionais que, apesar de mitigarem parcialmente o déficit de moradias, não conseguiram atender a demanda das populações mais vulneráveis, contribuindo para o aumento das áreas periféricas e de ocupações irregulares.

Nesse ínterim, a capital teve a aplicação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - PDIG, elaborado por Jorge Wilhelm em 1969. Esse instrumento veio para suprir a ausência de duas décadas de legislação específica para o ordenamento territorial da cidade. Buscou direcionar o crescimento dela para sudoeste e ocupar regiões pouco adensadas, com ênfase à reestruturação do sistema viário, implantação de atrativos - equipamentos de grande porte e conjuntos habitacionais em áreas periféricas ou fora do perímetro urbano. Durante a vigência do PDIG de 1969, a cidade de Goiânia passou por um processo de reordenamento espacial, em que o crescimento e o adensamento urbanos foram acompanhados e orientados, apesar da constatação do espraiamento e da fragmentação urbanos.

Na tentativa de aparar essa situação, foi aprovada a Lei Municipal nº. 4.526, de 20, de janeiro de 1972 que "Dispõe sobre loteamentos urbanos e remanejamentos", e, logo depois, houve também nesse sentido uma ação do governo federal, com a Lei nº. 6.766, de 19, de dezembro de 1979 - que "Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências".

No âmbito nacional, com o esforço político pela redemocratização e fim do autoritarismo dos militares, foi sancionada a Constituição Federal de 1988, a qual tratou com muito zelo o Direito Urbanístico, por meio da inclusão do Capítulo II que trata da Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183. Novos avanços democráticos foram consagrados com a regulamentação da Constituição.

Em Goiânia, essas legislações e planos permitiram que a cidade implementasse programas que atendem diretamente à população de baixa renda, com foco em combater o déficit habitacional e promover habitações dignas. O uso de instrumentos como a OODC para financiar projetos habitacionais e a aplicação de programas de subsídio, como o Cheque Mais Moradia e o Casa da Gente, são exemplos práticos de como o Estatuto da Cidade e o PNH possibilitaram avanços significativos nas políticas habitacionais no nível local. Essas ações, embora enfrentem desafios relacionados à gestão e financiamento contínuo, são fundamentais para garantir que o direito à moradia seja acessível a todos, conforme os princípios da função social da cidade.

Entre 1950 e 1990, Goiânia passou por significativas transformações em suas políticas habitacionais e no controle do solo urbano. Ao longo desse período, a cidade, que foi planejada para ser a capital do estado de Goiás e servir como um polo de desenvolvimento estratégico, enfrentou desafios que comprometeram o cumprimento de seu plano urbanístico inicial. A partir da década de 1950, mudanças na legislação urbanística retiraram da administração pública o controle direto sobre o parcelamento do solo, permitindo que a infraestrutura nos loteamentos deixasse de ser obrigatória em parcelamentos privados. Esse relaxamento nas normas urbanísticas resultou na proliferação de loteamentos irregulares e na perda da autonomia do poder público sobre o uso do solo, marcando o início de um período de urbanização desordenada.

Esse contexto de crescimento urbano sem o devido controle foi acompanhado por um aumento expressivo de invasões de áreas públicas e particulares. A incapacidade do mercado habitacional formal de oferecer moradias acessíveis para as camadas populares gerou uma forte pressão por habitação, levando ao surgimento de assentamentos informais. A cidade, planejada para abrigar um número 50 mil habitantes e oferecer infraestrutura adequada, viu-se diante do desafio de lidar com uma demanda crescente por moradia, sem ter mecanismos eficazes de controle e planejamento urbano. Esse processo de construção da cidade, conforme indicado no Plano Municipal de Habitação de Goiânia (2010), aprofundou a segregação socioespacial e gerou um cenário de ocupações irregulares em diferentes partes do município.

Durante as décadas de 1960 e 1970, Goiânia experimentou um período de rápido crescimento urbano, impulsionado pela expansão da fronteira agrícola e pelo aumento da concentração fundiária no estado. Embora programas habitacionais nacionais e estaduais – Banco Nacional da Habitação (BNH) e a Companhia de Habitação (COHAB) – tenham sido criados para

atender a demanda habitacional, eles concentraram-se, em grande medida, em áreas periféricas e não foram suficientes para absorver a totalidade das famílias que necessitavam de moradias. Assim, o crescimento desordenado da cidade continuou com a urbanização se expandindo em áreas sem infraestrutura básica e com a persistência de ocupações irregulares.

Na década de 1980, a situação se agravou ainda mais, com o aumento do número de assentamentos informais e o contínuo afastamento do poder público do controle sobre o uso do solo. As políticas habitacionais da época, mesmo com os esforços para implementar programas de habitação popular, falharam em criar soluções para as populações mais vulneráveis. O déficit habitacional se manteve elevado e a informalidade se consolidou como uma característica dominante no processo de urbanização de Goiânia, resultando na fragmentação do tecido urbano e na exclusão de grandes parcelas da população das áreas com infraestrutura adequada.

Esse contexto favoreceu a proliferação de loteamentos irregulares e invasões de áreas públicas e privadas, iniciando um ciclo de urbanização informal que marcou a trajetória da cidade ao longo das décadas seguintes. Isso foi amplificado pelos movimentos de luta pela moradia que culminaram na formação da Região Noroeste. Foi neste local, diante da ausência de políticas públicas eficazes, que a população se organizou para garantir o acesso à moradia.

Nesse período, os mutirões se tornaram uma resposta à crescente demanda por habitação popular, com comunidades se unindo para ocupar áreas disponíveis, muitas vezes de forma irregular, e construir suas próprias moradias. A autoconstrução, realizada pelos próprios moradores com base em sistemas de colaboração, foi uma forma de resistência à especulação imobiliária e à ineficiência do poder público em prover infraestrutura e habitação (Maricato, 2011).

A consolidação da Região Noroeste evidenciou a ausência de planejamento adequado para atender à demanda habitacional crescente. As políticas públicas não conseguiam acompanhar o ritmo de crescimento populacional, resultando na formação de bairros sem infraestrutura básica, como saneamento, pavimentação e serviços públicos. Embora as administrações municipais tenham começado a reconhecer a importância dos mutirões, a regularização fundiária e a urbanização da região ocorreram de maneira tardia e insuficiente (Rolnik, 2015). A experiência de Goiânia com os mutirões habitacionais não só destacou a falha do planejamento urbano em antecipar e responder à demanda por moradia, mas também forçou o estado a se adaptar à nova realidade das ocupações urbanas.

A ação, ainda que tardia, começou a se efetivar nos anos 1990, quando as administrações locais começaram a implementar políticas voltadas para a regularização fundiária das áreas ocupadas e reurbanização dessas regiões, embora o crescimento contínuo dos loteamentos irregulares ainda representasse um desafio. O Plano de Desenvolvimento Integrado de 1994 – PDIG buscou

reorganizar o espaço urbano, mas ainda era insuficiente para conter a urbanização desordenada. A persistência de áreas sem infraestrutura adequada e a fragmentação urbana resultante das ocupações irregulares continuaram a marcar a paisagem da cidade, perpetuando as desigualdades socioespaciais (Freitas, 2017).

Os mutirões, embora fundamentais para garantir moradia a milhares de famílias, escancararam as falhas nas políticas habitacionais municipais e estaduais. A luta pelo direito à moradia e à cidade impulsionou o poder público a buscar formas de integração dessas áreas ao tecido urbano formal, mas o desafio de promover a regularização e urbanização plenas da Região Noroeste ainda persiste. A incorporação dessas áreas ao planejamento urbano de Goiânia é uma questão central para o debate atual sobre políticas habitacionais e o cumprimento da função social da cidade.

Os mutirões habitacionais levaram à formação da Região Noroeste ao mesmo tempo que expuseram a inação do poder público diante da crescente demanda por habitação. A trajetória dessas ocupações populares revela uma dinâmica complexa de autoconstrução e luta social por direitos urbanos, mas também evidencia a necessidade de políticas habitacionais integradas e eficazes que possam atender à demanda habitacional de maneira digna.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, Goiânia passou a operar em um cenário político que dava maior autonomia aos municípios na formulação e implementação de políticas habitacionais, em consonância com a função social da propriedade. A Constituição Federal estabeleceu o direito à moradia e introduziu uma nova abordagem às políticas urbanas, especialmente com o fortalecimento do papel do poder local na gestão do território e na promoção da justiça social. Goiânia, contudo, enfrentou desafios significativos para acompanhar essa transformação, pois, apesar das novas diretrizes, a cidade continuou a enfrentar dificuldades no controle do crescimento desordenado e no combate à segregação socioespacial.

Em resumo, o período entre 1950 e 1990 em Goiânia foi marcado por uma progressiva perda de controle sobre o crescimento urbano, impulsionada por mudanças legislativas que fragilizaram a capacidade de planejamento do poder público. As invasões, a proliferação de loteamentos irregulares e a falta de uma política habitacional efetiva contribuíram para a segregação socioespacial e para a criação de uma cidade marcada pela informalidade e pela exclusão. Somente com o advento de novas políticas urbanísticas e habitacionais nas décadas seguintes, como as previstas no Estatuto da Cidade de 2001, é que o município começou a buscar alternativas mais integradas e inclusivas para lidar com o déficit habitacional e promover a função social da cidade.

O PDIG de 1994 marca essa mudança ao realizar um estudo histórico da cidade e apresentar os fatores que levaram a sua estrutura urbana. A partir da análise do processo de ocupação e das características identificadas na época, foi aprovada a Lei Complementar nº 031, de 29, de dezembro

de 1994 que “dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas.” No ordenamento territorial, foi prevista a divisão do solo urbano por zonas, de acordo com o art. 130 com o objetivo de controle do ambiente urbano como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. De certo modo, essa legislação antecipou instrumentos que, mais tarde, seriam contemplados no Estatuto da Cidade.

Os principais instrumentos urbanísticos brasileiros foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade visando organizar o uso e a ocupação do solo urbano, garantindo que as cidades se desenvolvam de maneira sustentável e inclusiva. Esses instrumentos urbanísticos são responsáveis em assegurar que os princípios de função social da cidade e da propriedade sejam efetivamente aplicados. No contexto do pacto federativo brasileiro, cabe ao município definir sua política urbana local, alinhando as diretrizes nacionais às necessidades específicas de sua população. O instrumento mais relevante para isso é o Plano Diretor Participativo, que estabelece as regras de uso e ocupação do solo de acordo com os interesses e peculiaridades de cada cidade.

No caso de Goiânia, a implementação desses instrumentos foram considerados nos últimos dois planos diretores, mediante a promulgação da Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, e, posteriormente, da Lei Complementar nº 349, de 04 de março de 2022. Essas legislações tiveram enfoque em promover a compacidade da malha urbana, mas, ao mesmo tempo, vem promovendo o adensamento das áreas consolidadas e expansão urbana espraiada. Em teoria, as legislações urbanísticas deveriam reverter os processos de urbanização desordenada e promover a regularização fundiária, além de fomentar o desenvolvimento de habitações de interesse social. Ainda que esses aspectos não tenham sido completamente alcançados, o município passou a exercer um papel mais ativo no controle do uso do solo como previsto na legislação federal.

Do mesmo modo, conforme a minuta do Plano Municipal de Habitação (Goiânia, 2010), a atuação do município de Goiânia, na área de habitação e regularização fundiária, começou de forma mais estruturada a partir de 1993, quando a Companhia de Obras do Município foi transformada na Companhia de Obras e Habitação (COMOB). A partir daí, o município passou a investir mais em programas habitacionais voltados para as populações mais vulneráveis. A criação da COMOB representou um avanço na gestão municipal de políticas habitacionais, permitindo a criação de programas mais efetivos e a articulação de parcerias com diferentes setores da sociedade.

Uma das primeiras iniciativas habitacionais foi o Residencial Goiânia Viva, lançado em 1994. Esse programa pioneiro no âmbito municipal envolveu uma série de parcerias entre o governo local, organizações não governamentais (ONGs), a Universidade Federal de Goiás (UFG) e cooperativas habitacionais. Esse conjunto habitacional combinou múltiplas ações técnicas e sociais,

envolvendo tanto a construção de moradias quanto a organização comunitária e a promoção da participação popular nos processos de planejamento e implementação das políticas habitacionais (Goiânia, 2010)

Em sequência, o documento relata outra iniciativa: a adesão de Goiânia ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), criado pelo governo federal por meio da Medida Provisória nº 2.212/2001 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.156/2002. Esse programa ofereceu subsídios para aquisição ou produção de unidades habitacionais de interesse social, oferecendo suporte financeiro às famílias beneficiárias e incentivando a modalidade de autoconstrução. O PSH permitiu que muitas famílias em situação de vulnerabilidade pudessem acessar moradias que atendiam aos padrões mínimos de salubridade, segurança e habitabilidade estabelecidos pelas posturas municipais.

Essas iniciativas, embora ainda enfrentem desafios para atender à demanda crescente por habitação em Goiânia, representam avanços significativos para uma política habitacional municipal. Além desse conjunto habitacional, foram viabilizados outros projetos habitacionais com a implantação de edifícios em áreas próximas a antigos assentamentos formais às margens do Córrego Botafogo. As famílias originárias de áreas de posse foram assim distribuídas:

- a) Residencial América Latina no Bairro Jardim Goiás com 160 unidades habitacionais;
- b) Residencial Parque das Flores no Setor Pedro Ludovico com 80 unidades habitacionais;
- c) Residencial Botafogo III no Setor Pedro Ludovico com 80 unidades habitacionais;
- d) Residencial Botafogo IV no Setor Pedro Ludovico com 112 unidades habitacionais.

Em 2004, Goiânia enfrentou o desafio de adquirir terras para a produção habitacional. Para atender a essa demanda, diversas áreas públicas municipais, anteriormente destinadas a outros usos, foram desafetadas e, após processos de desmembramento, passaram a ser utilizadas para fins habitacionais, com a doação de lotes. Em outros casos, glebas de domínio público foram parceladas ou remanejadas, resultando em unidades imobiliárias que foram doadas a famílias de baixa renda, especialmente aquelas provenientes de áreas de risco ou ocupações irregulares.

Em 2008, a Companhia Municipal de Obras (COMOB) passou por um processo de dissolução e liquidação, resultando na criação da Secretaria Municipal de Habitação. Através da Lei Complementar nº 183, de 19 de dezembro de 2008, foi estabelecido um novo modelo de gestão para a administração pública municipal, focado na organização das políticas habitacionais de Goiânia. A nova Secretaria Municipal de Habitação assumiu a responsabilidade de elaborar projetos voltados à habitação de interesse social, à regularização fundiária e à coordenação de ações de fomento e cooperação habitacional. Essas ações foram articuladas em nível comunitário e institucional, envolvendo órgãos das esferas estadual e federal, bem como parcerias com a iniciativa privada.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 276, de 3 de junho de 2015, incorporou a Secretaria Municipal de Habitação à Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH), centralizando as ações de planejamento urbano e habitacional em um único órgão, mantido até os dias atuais.

Além das ações municipais, o Estado de Goiás, por meio do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social¹ (PEHIS/GO), definiu estratégias para enfrentar o déficit habitacional e promover moradias dignas para a população de baixa renda. Entre as principais ações, destacam-se a criação do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS/GO) e o estabelecimento de seu Conselho Gestor, conforme previsto pela Lei Estadual nº 17.155/2010. Esse fundo tem a finalidade de garantir que os recursos destinados à habitação sejam aplicados de maneira eficiente e transparente, com foco na construção de novas moradias, na regularização fundiária e na urbanização de assentamentos precários, reforçando o compromisso do estado com a inclusão social e o direito à moradia (Estado de Goiás, 2013).

Um dos programas mais relevantes no âmbito do PEHIS/GO é o Cheque Mais Moradia, que oferece subsídios diretos às famílias para a aquisição ou construção de moradias. Este programa tem sido uma alternativa na política habitacional do estado, especialmente em combinação com iniciativas federais, como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Essa articulação entre esferas de governo permitiu expandir o acesso à habitação, mas o plano também reconhece os desafios na implementação dessas políticas, como a dificuldade de coordenação entre diferentes níveis de governo e a pressão do mercado imobiliário, que tende a priorizar empreendimentos de maior lucratividade em detrimento das áreas de interesse social.

Outro programa é o Casa Legal, voltado para a regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente. Este programa busca garantir a segurança da posse para as famílias, promovendo a regularização do uso do solo e contribuindo para a inclusão social e urbanística. Além disso, o programa é complementado por iniciativas de melhoria habitacional e assistência técnica, que garantem que as moradias estejam dentro dos padrões mínimos de qualidade e segurança, resultando em melhores condições de vida para a população mais vulnerável do estado.

Por fim, o PEHIS/GO destaca a importância de fortalecer a governança local através da capacitação dos municípios para a elaboração de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A AGEHAB tem coordenado as ações do PEHIS/GO, promovendo a integração de diferentes programas habitacionais e oferecendo apoio técnico e financeiro aos municípios para garantir que as políticas habitacionais sejam implementadas de forma eficiente, considerando as

¹ O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS/GO) foi desenvolvido pela Agência Goiana de Habitação – AGEHAB.

especificidades de cada região. Esse conjunto de ações demonstra o compromisso do Estado de Goiás com a promoção de uma política habitacional justa e inclusiva, alinhada com as diretrizes nacionais e com foco na redução das desigualdades socioespaciais.

Em relação à esfera municipal, a Prefeitura de Goiânia, por meio do programa Casa da Gente, tem destinado áreas públicas para a construção de habitações destinadas a famílias de baixa renda. O programa foi lançado em 2023 e tem como objetivo reduzir o déficit habitacional na cidade, beneficiando principalmente famílias de baixa renda. O programa utiliza áreas públicas para a construção de unidades habitacionais, além de oferecer subsídios para a aquisição de imóveis. Uma das ações de destaque é a destinação de lotes a famílias sorteadas, como ocorreu recentemente na região Noroeste da cidade, conforme relatoria a SEPLANH (Goiânia, 2023).

Essas ações estão inseridas em uma política mais ampla de promoção da habitação de interesse social, onde a prefeitura busca atender a população vulnerável com medidas concretas. O Casa da Gente prevê a construção de centenas de novas unidades habitacionais, com subsídios municipais de até 30% do valor do imóvel, facilitando o acesso à moradia digna para quem mais necessita. No entanto, não são contempladas unidades a custo zero tendo em vista os estratos sociais com rendas inferiores às faixas definidas, por exemplo, no programa Minha Casa Minha Vida.

Uma das ações recentes desse programa foi a entrega de lotes no Mutirão de Goiânia e a conclusão de unidades habitacionais no bairro Vera Cruz II, buscando por parte da administração municipal enfrentar o déficit habitacional. Ao oferecer tanto lotes quanto subsídios para a compra de imóveis, o Casa da Gente se posiciona como um instrumento essencial para a melhoria das condições habitacionais em Goiânia. O programa já beneficiou 382 famílias, com novas unidades habitacionais em fase de conclusão no bairro Vera Cruz II. Além disso, outras 496 unidades estão previstas, com subsídios municipais de até 30% do valor do imóvel. Essa ação reforça o compromisso da gestão municipal em ampliar o acesso à moradia digna para as populações mais vulneráveis.

Nos últimos anos, Goiânia também se beneficiou de programas federais como o Minha Casa Minha Vida, que trouxe recursos externos e possibilitou a construção de unidades habitacionais para as classes de baixa renda. No entanto, mesmo com esses programas, o município enfrenta desafios na articulação entre os diferentes níveis de governo e na execução de políticas habitacionais de longo prazo. O déficit habitacional continua sendo um problema grave e a cidade tem demonstrado dificuldades em garantir que os recursos captados por meio da OODC sejam utilizados de forma eficaz para promover a função social da cidade e reduzir as desigualdades socioespaciais.

Em suma, embora Goiânia tenha respondido às mudanças nas políticas habitacionais ao longo do tempo, acompanhando de maneira geral as legislações federais, ainda há um longo caminho para que esses mecanismos sejam usados de forma eficiente. A gestão dos recursos, a integração

entre os diferentes programas e a destinação correta das arrecadações continuam sendo desafios para que a cidade atenda plenamente à sua função social, garantindo moradia digna para todos os seus cidadãos. A situação em Goiânia reflete, em grande parte, um cenário mais amplo que afeta diversas cidades brasileiras, onde o déficit habitacional permanece como um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento urbano e social.

2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM GOIÂNIA

A implementação da política habitacional em Goiânia reflete um esforço contínuo para atenuar o déficit habitacional, principalmente para a população de baixa renda. A cidade tem se apoiado em programas de Habitação de Interesse Social (HIS) como principal diretriz, buscando reduzir as desigualdades sociais e promover uma ocupação urbana mais planejada. A construção de unidades habitacionais, aliada à regularização fundiária e à reurbanização de áreas ocupadas irregularmente, forma o cerne das iniciativas públicas voltadas para a habitação. Contudo, o desafio de manter essas ações contínuas é evidenciado pela limitação de recursos e pela dependência de repasses externos.

Nesse contexto, a Política Municipal de Habitação tem se consolidado como um mecanismo central para a construção de unidades habitacionais voltadas à população de baixa renda. Dentre os programas e projetos implementados em Goiânia, muitos foram objeto de contratos firmados com o Governo Federal, que disponibilizou recursos através de programas voltados a remoção de famílias de áreas de risco ou posse, construção de habitações, reurbanização das áreas de origem e implementação de projetos sociais que garantissem a inclusão e a integração das famílias beneficiadas.

O programa foi assinado em dezembro de 2001 e iniciado em julho de 2002 e previa a remoção das famílias residentes em áreas de risco às margens do Córrego Cascavel. O assentamento foi planejado abrangendo a poligonal exigida pelas diretrizes do Programa que determinava a proximidade entre as áreas de origem e destino.

O Bairro dos Aeroviários (Área Dom Fernando III), a Vila Irany, a Vila Ana Maria, a Vila São José e a Vila São Paulo, são os bairros que receberam intervenção direta por este programa, o qual atendeu 934 famílias. Foram ainda construídas 236 unidades habitacionais no Residencial Itamaracá, contígua à área de intervenção. O regime de execução foi de empreita global e tem como intervenções previstas o adensamento, melhorias habitacionais, construção de módulos hidráulicos, área de lazer, reurbanização e ações de regularização jurídico-fundiária.

O Pró-Moradia / 1997 – Cidade Legal foi implantado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), mediante contrato assinado com a Caixa Econômica Federal e com

contrapartida da Prefeitura Municipal de Goiânia. Previa o atendimento de 2.449 famílias, a serem assentadas às margens do Córrego Botafogo, trecho compreendido entre as Avenidas Leopoldo de Bulhões e a Av. 2ª Radial, nas quadras 36A e 36B, no Setor Pedro Ludovico. As famílias beneficiadas residiam em áreas de posse do Jardim Planalto, Jardim Goiás III e IV, Jardim Vitória, Bairro Capuava, Jardim Botânico I, II e III, Ciclovía, Vila Redenção, Vila Maria José, Vila São João, Areião III e Dom Fernando I.

O Pró-Moradia/1997 – Jardim Goiás, O programa foi assinado em junho de 1998 e teve sua execução iniciada em fevereiro de 1999. A implantação deste foi dividida em etapas e previa o atendimento de 560 famílias removidas das áreas de posse do Setor Pedro Ludovico, Jardim Botânico e adjacências e da área de posse do Jardim Goiás I. Esse programa contemplou a implantação de serviços de infraestrutura básica como galerias de água pluvial, rede de água e esgoto, energia elétrica, iluminação pública e pavimentação das ruas e a construção de creche e melhorias de outras 38 habitações na área de posse de origem no Jardim Goiás I.

O programa PPI/ Favelas – PAC – 1 do Governo Federal beneficiou diversas áreas da cidade onde existiam situações de irregularidade habitacional. Foram cinco os bairros definidos para o reassentamento destas famílias, beneficiárias dos vários contratos de repasse que foram firmados com o Governo Federal combinando disponibilidade de lotes e montante de recursos. São eles: Residencial Santa Fé, Residencial Buena Vista, Jardins do Cerrado, Residencial Mundo Novo III e Residencial Orlando de Moraes.

Atualmente temos em vigor o Programa Moradia Goianiense e o Programa Casa da Gente, em parceria com o Governo Federal, englobando, parcerias e faixas de rendas. Constitui objeto do programa a concessão do subsídio financeiro de 20% do valor do imóvel para aquisição de moradias de interesse social por meio de financiamento junto aos Agentes Financeiros do Sistema Financeiro Nacional - SFN.

Neste contexto, tem-se o último projeto habitacional implantado em Goiânia, no Setor Vera Cruz, sob o manto do Programa Casa da Gente² em parceria com o governo estadual e federal que beneficiou 496 (quatrocentas e noventa e seis) famílias goianienses (SEPLANH, 2024), enquadradas na faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida, ou seja, contemplando pessoas de renda baixíssima, de acordo com os dados apresentados abaixo (figura 8):

² A listagem dos beneficiados e a os valores em reais destinados para consolidação do projeto habitacional de interesse social constam no anexo a este trabalho.

Figura 8: Recursos provenientes dos entes federativos: união, estado e município na provisão de unidades habitacionais em Goiânia.



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEPLANH em 2024.

A articulação entre as três esferas de governo — federal, estadual e municipal — é essencial para assegurar a eficácia das políticas habitacionais, especialmente no que diz respeito ao uso da OODC como um recurso para financiar HIS a custo zero. O governo federal, por meio de programas como o MCMV, desempenha um papel central ao fornecer subsídios diretos para a construção de moradias populares, beneficiando principalmente as famílias de baixa renda. No entanto, para que esses subsídios tenham um impacto mais amplo e eficaz, é necessária uma cooperação com os governos estaduais e municipais, que têm a responsabilidade de implementar as políticas habitacionais e adaptar os recursos federais às realidades locais.

No estado de Goiás, o PEHIS/GO complementa os subsídios federais do MCMV ao direcionar recursos estaduais, como os provenientes do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social FEHIS. Este, por sua vez, define as diretrizes e orientações para que os municípios possam articular suas políticas habitacionais de forma coordenada com os programas federais, garantindo que a construção de moradias atenda às necessidades regionais. Além disso, o PEHIS também oferece suporte técnico e financeiro para auxiliar os municípios na regularização fundiária e na melhoria da infraestrutura, o que é fundamental para a viabilidade dos projetos habitacionais e para a redução do déficit habitacional em regiões mais vulneráveis.

A atuação da esfera municipal é essencial para a execução dessas políticas, sendo responsável por adaptar as diretrizes federais e estaduais às necessidades específicas das comunidades locais. Em Goiânia, por exemplo, o programa Casa da Gente destina áreas públicas para a construção de moradias e oferece subsídios adicionais para a aquisição de imóveis, complementando os subsídios do MCMV.

O FEHIS contribui para o financiamento de habitações populares no estado de Goiás, incluindo Goiânia, mas sua aplicação enfrenta limitações que impactam diretamente sua eficácia. Uma das principais dificuldades é a falta de fontes de recursos contínuas, já que o fundo depende de dotações orçamentárias anuais e repasses pontuais. Isso limita sua capacidade de planejamento e execução de projetos habitacionais de longo prazo, comprometendo o atendimento da demanda habitacional em municípios que enfrentam um déficit significativo, como Goiânia. Essa dependência orçamentária dificulta a criação de soluções habitacionais sustentáveis e a manutenção de programas voltados para a HIS.

Em Goiânia, os recursos do FEHIS têm sido aplicados principalmente na urbanização de assentamentos precários e na aquisição de terrenos para a construção de moradias populares. O fundo também atua em parceria com programas municipais, como o Casa da Gente, que busca reduzir o déficit habitacional entre as famílias de baixa renda por meio da construção de novas unidades habitacionais e da regularização fundiária. No entanto, devido à instabilidade financeira do fundo, a abrangência desses programas ainda é limitada e muitos projetos dependem de parcerias com outras esferas de governo ou de fontes externas.

3. A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: ALTERNATIVA DE FINANCIAMENTO NOS PROGRAMAS DE MORADIAS POPULARES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

A política urbana no Brasil ganhou importância e novos contornos a partir da promulgação da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 (Brasil, 1988), sobretudo por conta da previsão em capítulo próprio, disciplinando regras gerais de política urbana através de normas com natureza constitucional (cf. arts. 182 e 183 do Capítulo II, Título VII, da CF/88). Inclusive, ficou estabelecido expressamente regra definindo a obrigatoriedade de aprovação do Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, conforme destacado em seu §1º do art. 183, CF/88 (Brasil, 1988).

Ocorre que mesmo antes da previsão constitucional do Plano Diretor já existia em plano legislativo diversos diplomas locais/municipais que regulamentavam inúmeros instrumentos urbanísticos e ambientais. Entre eles, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OOC), outrora também denominada não raras vezes de Solo Criado (SC) ou Licença Onerosa para Construir. Trata-se de um instrumento de dupla função: gestão do território e financiamento, visto que se aplica tributação sobre a ocupação do solo urbano, por meio da alteração do Coeficiente de Aproveitamento (CA). Em outras palavras é uma permissão que possibilita aumentar o CA em áreas que dispõem de melhor infraestrutura nas cidades ou que sejam caracterizadas com potencial construtivo adicional.

Na verdade, no que tange especificamente a OOC como instrumento da política urbana e desenvolvimentista no Brasil, tal instituto foi tratado pela primeira vez quando da elaboração da Carta de Embu no ano de 1976 (Sé, 2017). Conforme relata Costa (2015), por meio do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal – CEPAM, foram realizados seminários que possibilitaram discussões acerca do solo criado, sendo o marco factual a Carta aprovada em 11/12/1976, indicando considerações jurídicas sobre o “solo criado” buscando compreender sua legalidade tendo em vista a vigência de legislações sobre zoneamento urbano sobre as quais eram definidos o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação do solo.

No ano de 2001, ou seja, depois de decorridos quase treze anos da promulgação da Constituição da República, que data de 05 de outubro de 1988, o legislador federal deu cumprimento à previsão constitucional ao estabelecer diploma legislativo de caráter nacional que regulamentasse diretrizes gerais da política urbana através da aprovação e publicação da Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Mediante o exposto, esse capítulo discute a aplicabilidade da OODC e, mais especificamente, compreender sua legalidade enquanto instrumento que abarque a função social da propriedade urbana e sua aplicação em Goiânia, face dados disponibilizados pela prefeitura de Goiânia. Assim, o presente artigo busca estabelecer um cotejo teórico e prático da importância das concessões de OODC na implementação de programas municipais de habitação de interesse social, sobretudo quando existe vinculação legal de um percentual das receitas arrecadadas a fundos municipais de habitação.

3.1. TRATAMENTO LEGISLATIVO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA CIDADE DE GOIÂNIA: PANORAMA HISTÓRICO E ATUAL

A primeira regulamentação em nível de lei, a respeito da OODC, no município de Goiânia veio na Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994 (Goiânia, 1994). Conforme a ementa da lei, tratava-se de uma legislação de zoneamento urbano e de expansão urbana no município de Goiânia, por isso ficou conhecida como lei de zoneamento urbano ou Plano Diretor de 1994.

A Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994, tratava do zoneamento urbano e de expansão urbana no município de Goiânia e ficou conhecida como lei de zoneamento urbano ou Plano Diretor de 1994. Essa legislação introduziu conceitos essenciais para o desenvolvimento urbano, como o solo criado e o índice de aproveitamento. O solo criado, conforme disposto no Art. 25, refere-se à possibilidade de construção além do coeficiente de aproveitamento permitido, seja ocupando o espaço aéreo ou o subsolo do terreno, mediante pagamento de contrapartida ao poder público. Esse instrumento permitiu que Goiânia expandisse suas construções verticais em pontos específicos do espaço urbano.

O índice de aproveitamento foi um dos principais reguladores da ocupação urbana, delimitando a quantidade de área construída em relação ao tamanho do terreno. Em seu capítulo II, estabeleceu a regulamentação da denominada “Da Licença Onerosa para Construir” (Goiânia, 1994), dispondo sobre as regras para o exercício do direito de construir ou edificar acima dos coeficientes de aproveitamento não oneroso. Tais regras estavam compreendidas entre os artigos 25 a 29 da lei de zoneamento. No art. 25 foi definido que: “considera-se solo criado toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer a do subsolo” (Goiânia, 1994).

Outro avanço da legislação foi responsável pela criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), destinadas à promoção de moradias para a população de baixa renda e à regularização de assentamentos informais. As ZEIS foram criadas para facilitar a implantação de núcleos

habitacionais, regularizando loteamentos ilegais e posses urbanas em áreas públicas e privadas, reforçando o papel do município em prover habitação de interesse social.

Essas zonas, classificadas como ZEIS I, II e III, abrangiam áreas de relevância estratégica para o desenvolvimento de uma política habitacional inclusiva. A Lei Complementar nº 031 permitiu que Goiânia avançasse na implementação de medidas voltadas à habitação social, ao mesmo tempo em que promovia a ocupação urbana planejada e a equidade no acesso à moradia.

As áreas definidas por ZEIS tiveram seus índices flexibilizados, permitindo maior adensamento e melhor aproveitamento do solo para atender às demandas habitacionais das populações de baixa renda. Dessa forma, a articulação entre o solo criado e o índice de aproveitamento lançou as bases para a OODC como instrumento urbanístico ligado ao conceito de solo criado, o qual já era categorizado desde a Carta de Embu, conforme exposto no Capítulo 1 desta dissertação, porém com a denominação de licença onerosa para construir. Todavia, a LC nº 031/1994 foi revogada pelo Plano Diretor de 2007.

Em 29 de maio de 2007 veio à lume a Lei Complementar nº 171 (Goiânia, 2007), a qual estabeleceu um novo Plano Diretor para a cidade de Goiânia. O capítulo IV – Dos Instrumentos da Política Urbana – na seção II – Da Outorga Onerosa do Direito de Construir – estabeleceu entre nos artigos 146 a 154 uma regulamentação pormenorizada do instituto, adotando a nomenclatura ora consagrada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Também foi disposto na lei, a questão sobre para quais finalidades deveriam ser direcionados os recursos auferidos em virtude do pagamento das contrapartidas oriundas da adoção da OODC, inclusive quanto à obrigatoriedade de aplicação de recursos destinados a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Conforme Murué *et al.* (2020), embora a OODC tenha sido amplamente aplicada, sua execução revelou a necessidade de ajustes para garantir uma melhor eficiência e alinhamento com os objetivos do Estatuto da Cidade, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio entre desenvolvimento econômico e inclusão social.

A OODC possibilitou que beneficiários adquirissem direitos adicionais de construção acima do coeficiente básico, mediante o pagamento de contrapartidas financeiras. Esses recursos foram prioritariamente direcionados para projetos de infraestrutura urbana e habitação de interesse social, com o intuito de promover maior equidade no processo de urbanização.

No entanto, conforme apontam Furtado *et al.* (2012), a implementação desse instrumento requer um monitoramento constante para evitar que o aumento da densidade construtiva sobrecarregue a infraestrutura existente, como serviços de saneamento, mobilidade e energia, que devem acompanhar o crescimento populacional nas áreas beneficiadas pela OODC.

Ainda segundo Murué *et al.* (2020), durante o período de 2007 a 2016, a aplicação da OODC foi concentrada em áreas mais valorizadas da cidade, como os Setores Bueno, Marista e Jardim América. Essa concentração limitou a redistribuição dos benefícios da urbanização para regiões mais periféricas e vulneráveis de Goiânia.

Neste contexto, foi editada a Lei nº 8.618, de 09 de janeiro de 2008, com a função de norma regulamentadora específica da OODC, nos termos exigidos pelo Plano Diretor de 2007. A OODC foi tratada nos artigos 146 a 154. Tal norma pormenorizou a fórmula de cálculo da contrapartida a ser prestada pelo beneficiário da concessão. Também dispôs que a contrapartida poderia ser prestada através de pagamento de preço público, bens, obras ou serviços, e até mesmo que poderia ser prestado diretamente pelo beneficiário ou por terceiro, por ele indicado (Goiânia, 2008). De outro lado, é importante dizer que a lei em comento foi recentemente revogada pela promulgação da Lei Complementar nº 373 em janeiro de 2024.

Esse dispositivo foi introduzido após a aprovação do atual Plano Diretor, em 04 de março de 2022, por meio da Lei Complementar nº 349 (Goiânia, 2022). No Capítulo II, sob o título "Dos Instrumentos da Política Urbana", a Seção III trata da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), regulamentada nos artigos 240 a 247. Este novo plano manteve as premissas do anterior, mas aprimorou as disposições relacionadas ao uso dos recursos arrecadados, reforçando a necessidade de sua aplicação em projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), mobilidade urbana e melhorias ambientais. Além disso, tal como no Plano de 2007, o de 2022 também destacou a necessidade de uma lei específica para detalhar as formas de cálculo e pagamento das contrapartidas.

Diante desse cenário de sucessão de leis e com o objetivo de complementar as normas do atual Plano Diretor de Goiânia em relação à adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), entrou em vigor a Lei Complementar nº 373, de 19 de janeiro de 2024. Dessa forma, o arcabouço técnico-jurídico referente à OODC está completamente disciplinado nos oito artigos do Plano Diretor de 2022 e na LC nº 373/2024, ambos em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade (Brasil, 2021).

Mediante essa revisão da política urbana do município, a análise da eficiência dos programas habitacionais em Goiânia exige uma avaliação mais profunda de como os recursos são geridos e aplicados. De acordo com Maricato (2011), a fragmentação das políticas habitacionais no Brasil é uma das principais razões para a baixa eficácia na promoção de moradias populares. Em Goiânia, essa fragmentação também é evidente, com políticas públicas desconectadas e que, muitas vezes, dependem de recursos federais instáveis. A OODC, que poderia ser uma fonte de financiamento contínua, ainda enfrenta desafios de aplicação prática, o que enfraquece sua contribuição para o combate ao déficit habitacional.

Além disso, a dependência de recursos externos é um fator crítico. Fix (2007) destaca que a falta de autonomia financeira dos municípios é um dos entraves para a implementação eficiente de programas habitacionais. Em Goiânia, essa questão se agrava pela ausência de uma destinação clara e priorizada dos recursos arrecadados por meio da OODC. Apesar de o Estatuto da Cidade determinar que esses fundos sejam usados para melhorar a infraestrutura urbana e ampliar a oferta de Habitação de Interesse Social (HIS), a realidade mostra que grande parte desses recursos é aplicada em áreas que favorecem o mercado imobiliário e o adensamento urbano em regiões já privilegiadas.

Outro ponto relevante é a desarticulação entre os diferentes níveis de governo, como observado por Rolnik (2015). A cooperação intergovernamental é fundamental para a execução de políticas habitacionais de longo prazo, mas em Goiânia, essa articulação é falha, resultando em projetos que são frequentemente interrompidos ou mal geridos. A OODC, se bem aplicada, poderia compensar parte dessa ineficiência, mas sua potencialidade é comprometida pela falta de clareza na regulamentação e pelo uso inadequado dos recursos.

Por fim, a ausência de participação social efetiva no controle dos recursos e na formulação das políticas públicas habitacionais contribui para a ineficiência dos programas em Goiânia. Segundo Bonduki (2013), a gestão democrática das cidades é um dos pilares da política urbana prevista no Estatuto da Cidade, e sem o envolvimento da sociedade civil, a destinação dos recursos da OODC tende a ser direcionada para áreas de menor impacto social. Em Goiânia, o controle social limitado sobre a aplicação dos recursos da OODC impede que a população mais vulnerável seja beneficiada adequadamente, comprometendo a função social da cidade.

3.2. DESENVOLVIMENTO URBANO E RESPONSABILIDADE SOCIAL: APLICAÇÃO DA OODC EM PROGRAMAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

A OODC busca conciliar o desenvolvimento urbano com a responsabilidade social, garantindo que o proprietário que se beneficia do potencial construtivo adicional compense a sociedade pelo impacto gerado.

A OODC busca garantir que o desenvolvimento urbano ocorra de forma planejada e que os benefícios gerados pelo uso mais intensivo do solo sejam revertidos para o bem-estar da sociedade como um todo. Os recursos arrecadados por meio da OODC devem ser aplicados em diversas áreas de interesse público, como habitação, infraestrutura, preservação ambiental, e proteção do patrimônio histórico e cultural. A seguir, apresenta-se um quadro (quadro 2) com as principais aplicações previstas pelo Estatuto da Cidade, juntamente com suas respectivas descrições:

Quadro 2: Aplicações da OODC (Art. 31 do Estatuto da Cidade)

Aplicações da OODC (Art. 31 do Estatuto da Cidade)	
I – Regularização fundiária	Utilizar os recursos da OODC para legalizar áreas ocupadas informalmente, proporcionando segurança jurídica aos moradores.
II – Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social	Destinar recursos para projetos que visem garantir moradia digna à população de baixa renda, promovendo justiça social.
III – Constituição de reserva fundiária	Destinar os recursos para criar áreas públicas ou reservar terrenos para futuros projetos de habitação e infraestrutura urbana.
IV – Ordenamento e direcionamento da expansão urbana	Controlar e planejar o crescimento das cidades de maneira sustentável, evitando a expansão desordenada.
V – Implantação de equipamentos urbanos e comunitários	Aplicar os recursos na construção e melhoria de infraestrutura urbana e comunitária, como escolas, postos de saúde, e centros comunitários.
VI – Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes	Financiar a criação de parques, praças e áreas verdes, promovendo o lazer e a melhoria da qualidade ambiental nas cidades.
VII – Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental	Utilizar os recursos para preservar áreas de interesse ambiental, como reservas e unidades de conservação.
VIII – Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico	Financiar a preservação e proteção de áreas com valor histórico, cultural ou paisagístico, garantindo sua conservação e valorização.

Fonte: Brasil, 2021, adaptado pelo autor, 2024.

Nesse contexto, os programas habitacionais são instrumentos que, em conjunto com a OODC, visam garantir à população de baixa renda o acesso a moradias adequadas. Tais programas, implementados em diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), abrangem desde subsídios para aquisição ou aluguel de imóveis até projetos de regularização fundiária e melhorias em assentamentos precários. Em Goiânia, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), criado pela Lei nº 7.494, de 1995, é alimentado pelos recursos da OODC, conforme regulamentado pela Lei nº 8.618, de 2009, reforçando o papel desse instrumento na execução de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano na cidade.

É importante ressaltar que, na atual organização administrativa municipal de Goiânia, ambos fundos são vinculados e geridos pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH). Nesse contexto, tem-se os seguintes dados originários obtidos no Portal da Transparência – site da Prefeitura de Goiânia.

A tabela 1 a seguir, apresenta as movimentações financeiras do FMDU de Goiânia, com destaque para o período de 2017 a 2023. Ela inclui a arrecadação total do fundo, transferências realizadas para o FMHIS, despesas com programas habitacionais, e o valor arrecadado

especificamente pela OODC em cada ano. A tabela também fornece informações sobre outras despesas realizadas pelo fundo, assim como dados financeiros do FMHIS no mesmo período. Essas informações permitem entender como os recursos da OODC e do FMDU estão sendo utilizados no município de Goiânia, particularmente em relação à habitação de interesse social e ao financiamento de projetos de desenvolvimento urbano.

Tabela 1: Relatório de arrecadação e das despesas do FMDU para os anos de 2017 a 2023.

A	FMDU – anos de 2017 a 2020	Valor (R\$)
1	Arrecadação total de:	R\$ 9.091.565,71
2	Transferências de recursos realizadas nesse período (2017 a 2020) do FMDU para o FMHIS:	R\$ 4.419.632,44
3	Despesas com Programas Habitacionais (2017 a 2020)	R\$ 0,00
4	Valor arrecadado com OODC nesse período:	R\$ 4.337.802,26
5	Outras despesas pagas pelo fundo:	R\$ 367.548,83
B	FMDU – ano 2021	Valor (R\$)
1	Arrecadação total de:	R\$ 18.511.151,73
2	Transferências de recursos realizadas em 2021 do FMDU para o FMHIS:	R\$ 7.379.490,80
3	Despesas com Programas Habitacionais (2021)	R\$ 204.558,96
4	Valor arrecadado com OODC nesse período:	R\$ 16.943.758,89
5	Outras despesas pagas pelo fundo:	R\$ 101,62
C	FMDU – ano 2022	Valor (R\$)
1	Arrecadação total:	R\$ 44.656.981,29
2	Transferências de recursos realizadas em 2022 do FMDU para o FMHIS:	R\$ 13.248.204,56
3	Despesas com Programas Habitacionais (2022)	R\$ 0,00
4	Valor arrecadado com OODC nesse período:	R\$ 42.616.512,09
5	Outras despesas pagas pelo fundo:	R\$ 2.193.166,10
D	FMDU – ano 2023	Valor (R\$)
1	Total arrecadado no ano de 2023 conforme o Balancete Financeiro do mês de dezembro/2023	R\$ 45.669.263,32
2	Despesas com Programas Habitacionais (2023)	R\$ 0,00
3	Outras despesas pagas pelo fundo:	R\$ 947.805,98

Fonte: Gerência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (GERFMD). Elaboração própria, 2024.

A tabela a seguir complementa as informações financeiras relacionadas ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), detalhando as arrecadações e despesas no período de 2017 a 2023. Ela inclui os valores destinados à construção de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), despesas com o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PSDT), além de outras despesas realizadas pelo fundo. Assim como o FMDU, o FMHIS é um importante mecanismo de financiamento para a promoção de habitação de interesse social e para o desenvolvimento urbano em Goiânia. Esses dados são fundamentais para avaliar o uso dos recursos em programas habitacionais e projetos voltados ao desenvolvimento sustentável e inclusivo da cidade.

Tabela 2 - Relatório de arrecadação e das despesas do FMHIS para os anos de 2017 a 2023.

E	FMHIS - anos de 2017 a 2020	Valor (R\$)
1	Total arrecadado:	R\$ 48.051.363,32
2	Valores com construção do CMEI	R\$ 810.743,38
3	Despesas com PSDT (Plano de Desenvolvimento Socioterritorial)	R\$ 97.571,54
4	Outras despesas pagas pelo fundo	R\$ 0,00
5	Total de despesas nesse período:	R\$ 4.429.993,80
F	FMHIS – ano 2021	Valor (R\$)
1	Total arrecadado:	R\$ 21.395.556,08
2	Valores com construção do CMEI	R\$ 0,00
3	Despesas com PSDT (Plano de Desenvolvimento Socioterritorial)	R\$ 47.281,45
4	Outras despesas pagas pelo fundo	R\$ 157,17
5	Total de Despesas:	R\$ 328.285,98
G	FMHIS – ano 2022	Valor (R\$)
1	Total arrecadado:	R\$ 23.051.515,38
2	Valores com construção do CMEI	R\$ 175.140,42
3	Despesas com PSDT (Plano de Desenvolvimento Socioterritorial)	R\$ 0,00
4	Outras despesas pagas pelo fundo	R\$ 11.355.328,63
5	Total de Despesas:	R\$ 11.777.435,38
H	FMHIS – ano 2023	Valor (R\$)
1	Total arrecadado no ano de 2023 conforme o Balancete Financeiro do mês de dezembro/2023	R\$ 16.298.268,75
	Serviços Técnicos Especializados em Regularização Fundiária	
2	Urbana	R\$ 989.012,00
3	Outras despesas pagas pelo fundo	R\$ 5.618.553,96
4	Total de Despesas:	R\$ 6.607.565,96

Fonte: Gerência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (GERFMD). Elaboração própria, 2024.

Da análise destes dados, pode-se visualizar melhor o potencial de arrecadação e destinação dos recursos decorrentes da OODC, relativa ao período de 2017 a 2023 no que tange aos valores vertidos ao FMDU e ao FMHIS, através dos gráficos abaixo.

A análise das movimentações financeiras do FMDU entre 2017 e 2020 permite identificar as despesas mais relevantes e a forma como os recursos foram aplicados nesse período. A principal fonte de arrecadação do fundo foi a OODC, que gerou R\$ 4.337.802,86, representando uma porção significativa da arrecadação total de R\$ 9.091.565,71. Entre as despesas mais relevantes, destaca-se a transferência de R\$ 4.419.632,44 para o FMHIS, o qual é responsável pela aplicação de recursos em projetos habitacionais voltados para a população de baixa renda. Essa transferência evidencia que grande parte dos recursos arrecadados pelo FMDU foi destinada ao financiamento de políticas habitacionais, ainda que o próprio FMDU não tenha realizado diretamente despesas com programas habitacionais, conforme apontado no gráfico.

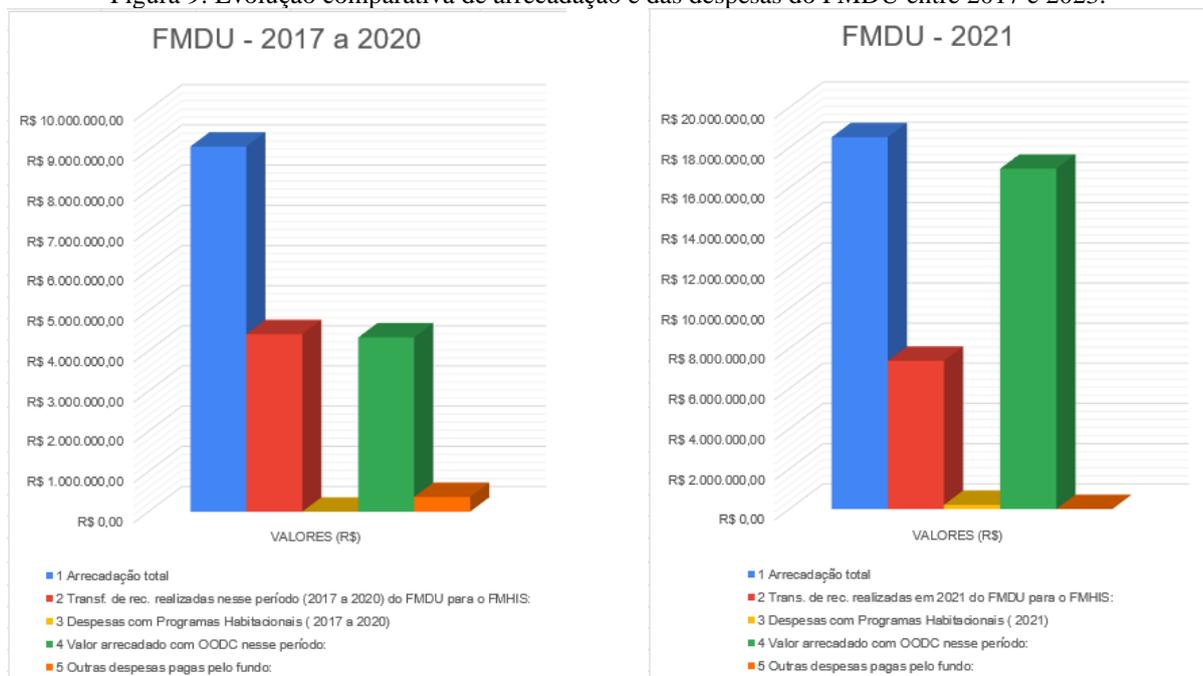
As despesas diretas com programas habitacionais no FMDU aparecem como R\$ 0,00 no período analisado, o que sugere que essas atividades foram centralizadas no FMHIS, que recebeu as transferências. Além disso, o FMDU também registrou outras despesas no valor de R\$ 367.548,83, que podem incluir custos administrativos, manutenção de equipamentos urbanos, ou outras iniciativas

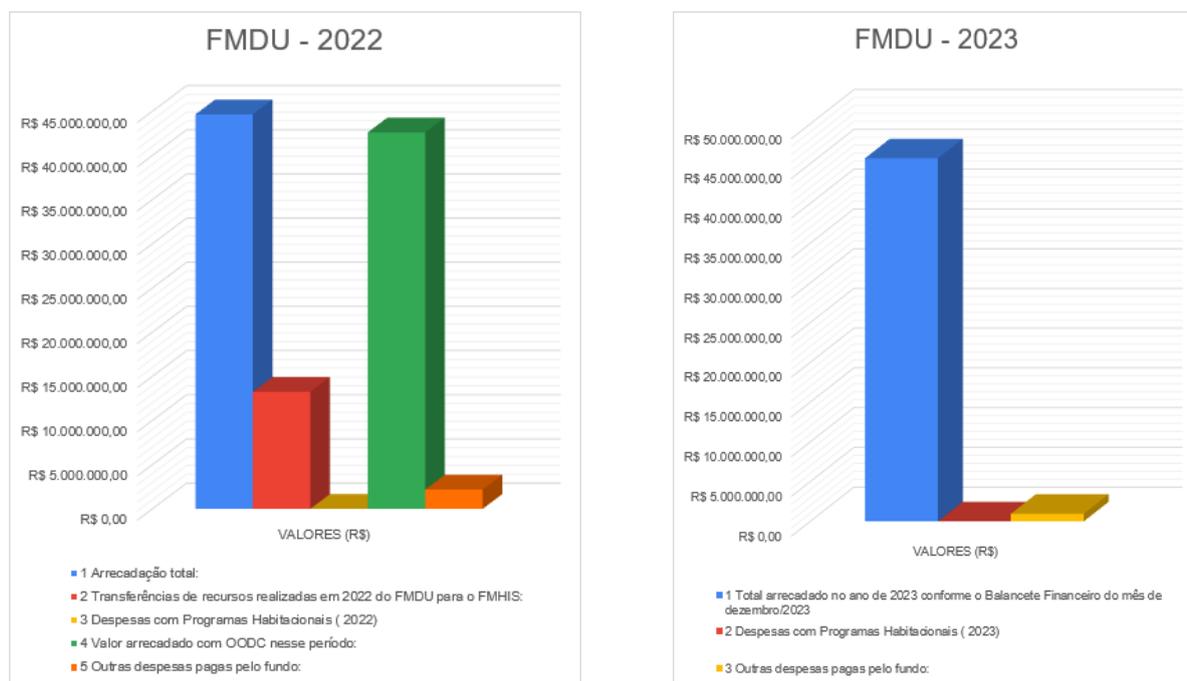
que não estão diretamente relacionadas a habitação, mas são fundamentais para o desenvolvimento urbano e a gestão da cidade.

A análise demonstra que os recursos mais significativos do FMDU foram aplicados por meio de transferências ao FMHIS, enquanto a arrecadação da OODC foi a principal fonte de financiamento. As outras despesas, embora menores em valor, também contribuíram para a gestão urbana, garantindo que o fundo pudesse operar de forma sustentável e continuar a financiar projetos estratégicos para o município.

Para os anos de 2021 a 2023, os dados demonstram que a OODC se consolidou como uma importante fonte de arrecadação para o município de Goiânia. Em 2021, o valor arrecadado foi de R\$ 16.943.758,89, representando um aumento considerável em relação aos anos anteriores, como mostrado nos gráficos de 2020. Em 2022, o valor arrecadado com a OODC subiu ainda mais, atingindo R\$ 42.616.512,09. Esse aumento significativo sugere que o município intensificou o uso desse mecanismo, o que reforça seu potencial como fonte de financiamento para projetos de desenvolvimento urbano e habitação de interesse social. Em 2023, embora o gráfico não detalhe o valor exato arrecadado com a OODC, observa-se uma redução nas despesas gerais em comparação a 2022. Essa diminuição pode indicar uma estabilização ou menor utilização do instrumento ao longo do ano, o que pode estar relacionado a fatores econômicos ou ao andamento de projetos anteriores que estavam em fase de execução.

Figura 9: Evolução comparativa de arrecadação e das despesas do FMDU entre 2017 e 2023.





Fonte: Gerência do FMDU e do FMHIS (SEPLANH/GERFMD). Elaboração própria, 2024.

O aumento significativo na arrecadação da OODC em 2022 pode ser explicado por uma série de fatores econômicos e urbanos que impulsionaram a utilização desse instrumento. Um dos principais fatores foi a retomada do mercado imobiliário após o período mais crítico da pandemia de COVID-19³. Com a estabilização das condições sanitárias e o avanço da vacinação, houve uma reativação dos projetos de construção civil, que estavam paralisados ou em ritmo reduzido em 2020 e 2021. Isso gerou um cenário de maior confiança para os investidores, resultando em uma intensificação de novos projetos imobiliários e, conseqüentemente, em um maior uso da OODC para maximizar o potencial construtivo nas áreas urbanas.

Além disso, o aquecimento do mercado imobiliário foi potencializado pela redução nas taxas de juros e pela maior oferta de crédito imobiliário, facilitando a compra de imóveis e impulsionando o setor da construção. Incorporadoras e construtoras aproveitaram esse ambiente econômico favorável para ampliar suas operações com lançamento de novos empreendimentos em áreas valorizadas. O uso da OODC foi um recurso essencial, permitindo que as empresas construíssem acima dos limites do coeficiente básico de aproveitamento, aumentando a densidade das construções em regiões estratégicas, gerando receitas adicionais para o município.

³ Nos primeiros anos da pandemia, principalmente em 2020 e início de 2021, o setor imobiliário enfrentou uma série de desafios, como paralisação de obras, adiamento de novos projetos e incertezas econômicas. As medidas de isolamento social, a redução da capacidade de financiamento e as flutuações econômicas globais e locais frearam o ritmo das construções e, conseqüentemente, a arrecadação da OODC. Com menos novos projetos imobiliários sendo aprovados ou iniciados, a demanda por autorizações de construção adicional acima do coeficiente básico caiu significativamente. Isso resultou em uma redução temporária nas receitas da OODC nesse período.

Também em 2022, houve a transição entre os Planos Diretores do município, com a Lei Complementar nº 349, de 04 de março de 2022, que passou a vigorar em setembro do mesmo ano, substituindo o plano anterior. Essa transição pode ter gerado uma intensificação no uso da OODC, à medida que os empreendedores imobiliários buscaram se antecipar às novas regras estabelecidas pelo novo Plano Diretor. Essa legislação trouxe modificações nas normas de ocupação do solo e no cálculo das contrapartidas para construção acima do coeficiente básico. Essa fase de ajuste e adaptação ao novo Plano Diretor pode ter levado a um aumento na demanda por autorizações de construção adicionais, resultando em uma maior arrecadação de recursos por meio da OODC.

Com a adaptação dos atores do setor imobiliário às novas regras urbanísticas, como o aumento da densidade construtiva em áreas específicas e as novas exigências para obtenção de licenças, o impacto dessas mudanças continuou a influenciar a arrecadação da OODC em 2023. A aplicação das novas diretrizes pode ter restringido ou alterado as áreas onde o instrumento da OODC é mais utilizado, impactando diretamente os valores arrecadados.

Em relação ao FMHIS, pode-se afirmar que, entre os anos de 2017 e 2023, indicam a arrecadação e aplicação dos recursos voltados para projetos de habitação e infraestrutura em Goiânia. O FMHIS contribuiu sobremaneira com o financiamento de programas habitacionais e a variação dos valores ao longo dos anos reflete tanto a capacidade de arrecadação do município quanto a prioridade dada à execução de programas de desenvolvimento social e urbano.

Entre 2017 e 2020, o FMHIS arrecadou um total de mais de R\$ 48 milhões, com despesas relativamente baixas destinadas à construção de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) e ao Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PSDT). Esse período foi caracterizado por uma acumulação de recursos, com despesas modestas em comparação ao montante arrecadado, em que provavelmente o fundo estava se preparando para aplicar os valores de forma mais intensa em anos futuros. Em 2021, o fundo arrecadou aproximadamente R\$ 21 milhões e começou a expandir suas despesas, especialmente com o PSDT, que visa melhorar as condições de moradia e infraestrutura em áreas vulneráveis da cidade. Embora as despesas tenham aumentado em comparação aos anos anteriores, o fundo manteve uma parte significativa dos recursos em reserva.

O ano de 2022 foi marcado por um aumento substancial nas despesas, refletindo uma maior aplicação dos recursos acumulados em anos anteriores. O total arrecadado foi superior a R\$ 23 milhões, e as despesas com o PSDT e outras iniciativas habitacionais aumentaram consideravelmente, mostrando um foco mais intenso na execução de programas de habitação de interesse social. Este ano foi particularmente significativo para o fundo, pois marcou o início de uma aplicação mais direcionada dos recursos em áreas prioritárias para o desenvolvimento urbano de Goiânia.

Em 2023, o FMHIS arrecadou cerca de R\$ 16 milhões, uma leve queda em relação ao ano anterior. No entanto, o fundo focou em Serviços Técnicos Especializados em Regularização Fundiária Urbana, o que reflete uma mudança nas prioridades para atender à demanda por regularização de áreas urbanas e melhorar a segurança fundiária. As despesas gerais permaneceram significativas, mostrando um esforço contínuo do município em utilizar os recursos do fundo para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda.

Esses dados demonstram uma trajetória de crescimento e adaptação do FMHIS ao longo dos anos, com uma aplicação mais intensa dos recursos a partir de 2022, especialmente em projetos de habitação social e regularização fundiária.

Figura 10: Evolução comparativa de arrecadação e das despesas do FMHIS entre 2017 e 2023.



Fonte: Gerência do FMDU e do FMHIS (SEPLANH/GERFMD). Elaboração própria.

Esses dados demonstram uma trajetória de crescimento e adaptação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) ao longo dos anos, com uma aplicação mais intensa dos recursos a partir de 2022, especialmente em projetos de habitação social e regularização fundiária. A pandemia de COVID-19 influenciou diretamente essa trajetória, uma vez que gerou novas demandas sociais e urbanísticas, acentuando as vulnerabilidades das populações de baixa renda, que foram as

mais afetadas pela crise econômica e sanitária. Durante esse período, o déficit habitacional tornou-se ainda mais visível, e a necessidade de políticas habitacionais eficazes e regularização de áreas irregulares tornou-se urgente.

A retomada dos investimentos pós-pandemia impulsionou uma nova fase para o FMHIS, especialmente em 2022, quando o fundo direcionou seus recursos de maneira mais intensa para projetos voltados à melhoria das condições de vida das populações mais vulneráveis. Com a regularização fundiária se tornando uma prioridade, o município buscou formalizar áreas ocupadas informalmente, garantindo a segurança jurídica das moradias e possibilitando o acesso a serviços essenciais. A pandemia expôs a precariedade de muitos assentamentos urbanos e a importância de promover a regularização fundiária, não apenas como uma política de habitação, mas como uma estratégia de inclusão social e urbanística.

A partir de 2022, a destinação de recursos do FMHIS para regularização fundiária passou a desempenhar um papel central na estratégia de recuperação urbana pós-pandemia. A formalização das áreas irregulares e o investimento em infraestrutura básica se mostraram fundamentais para assegurar que as populações mais afetadas pela pandemia pudessem ter acesso a moradias dignas, com serviços adequados de saneamento, energia e transporte. Dessa forma, o fundo não apenas respondeu à crise, mas adaptou suas ações para enfrentar de maneira mais eficiente os desafios de um cenário urbano transformado pela pandemia.

Tendo em vista os dados analisados, observa-se que houve um aumento significativo nas receitas do FMDU, entre os anos de 2022 e 2023, representando um incremento expressivo em comparação aos anos anteriores. A análise dos dados financeiros do FMDU e do FMHIS entre 2021 e 2023 sugere que a OODC assumiu, em grande medida, um papel predominantemente arrecadatório. A OODC, que originalmente deveria ser um instrumento urbanístico de controle e ordenamento do território, visando promover um desenvolvimento mais equilibrado e atender à demanda por habitação de interesse social, tornou-se uma importante fonte de receita para o município de Goiânia, especialmente após a mudança de gestão municipal em 2021.

Em 2021, o FMDU já havia registrado uma arrecadação de R\$ 18.511.151,73, o que representou um aumento de quase 100% em relação ao valor acumulado entre 2017 e 2020 (R\$ 9.091.565,71). Esse crescimento foi ainda mais acentuado em 2022, quando o fundo arrecadou R\$ 44.656.981,29, e em 2023, com R\$ 45.669.263,32, totalizando um incremento de quase 500% em relação ao período anterior (2017-2020). Esse aumento foi impulsionado, principalmente, pelo forte crescimento na arrecadação com a OODC, que quadruplicou ao longo do período, refletindo a intensa atividade da construção civil em Goiânia, sobretudo em edifícios de múltiplos pavimentos.

No entanto, apesar do crescimento das receitas do FMDU, os valores transferidos para o

FMHIS não acompanharam o mesmo ritmo. Entre 2017 e 2020, cerca de 50% da arrecadação do FMDU foi destinada ao FMHIS, mas em 2021, essa proporção caiu para aproximadamente 40%, e nos anos subsequentes, 2022 e 2023, houve uma redução drástica, com praticamente nenhum recurso sendo transferido ao FMHIS. Esse dado é particularmente preocupante, já que os recursos oriundos da OODC, que poderiam ser destinados também a projetos de habitação de interesse social, foram amplamente utilizados para outras finalidades, como obras de infraestrutura e regularização fundiária.

A análise das despesas confirma que, apesar de o FMDU ter direcionado uma quantidade substancial de recursos para o FMHIS em 2021, esses valores foram insuficientes para gerar um impacto significativo nas políticas habitacionais. A maior parte das despesas do FMHIS entre 2017 e 2020 foi destinada à construção de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), e em 2022, o fundo também destinou parte dos seus recursos para o Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PSDT). Já em 2023, a principal destinação dos recursos do FMHIS foi para Serviços Técnicos Especializados em Regularização Fundiária Urbana, com pouco ou nenhum valor direcionado para a construção de moradias populares.

Outro ponto relevante é que o total de despesas do FMHIS foi inferior aos valores destinados ao fundo, o que indica que grande parte dos recursos não foi efetivamente aplicada em programas habitacionais de interesse social. Frente a esses dados, é possível afirmar que, enquanto os recursos provenientes da OODC aumentaram substancialmente, as políticas habitacionais em Goiânia não receberam o investimento esperado. Isso evidencia uma lacuna entre o crescimento do mercado imobiliário e o controle e ordenamento das políticas habitacionais no município, destacando a necessidade de maior transparência e compromisso na alocação dos recursos.

Por fim, a análise indica que a municipalidade priorizou obras de infraestrutura urbana e regularização fundiária em detrimento de investimentos diretos em habitação social, o que poderia ter contribuído para atenuar as desigualdades sociais na cidade. A alocação dos recursos arrecadados com a OODC não foi suficientemente direcionada para a construção de moradias populares, o que contrasta com as disposições do Plano Diretor de 2022 (Lei Complementar nº 349) que preconiza a política de Habitação de Interesse Social. Portanto, a análise reforça a necessidade de revisar a aplicação desses recursos e garantir que eles sejam utilizados de forma eficaz para atender à demanda habitacional, promovendo uma cidade mais justa e inclusiva.

Vale pontuar que a mudança da gestão municipal em 2021 trouxe novas diretrizes para o direcionamento dos recursos do FMDU, o que impactou diretamente as prioridades de investimento em Goiânia. A atual administração municipal parece ter optado por priorizar grandes obras de infraestrutura urbana, que tiveram um incremento substancial de recursos, especialmente entre 2021 e 2023. Esse redirecionamento dos recursos sugere que a nova gestão priorizou a execução de projetos

voltados para a infraestrutura urbana, como melhorias viárias, saneamento e a regularização fundiária. Embora essas áreas sejam importantes para o desenvolvimento da cidade, a redução nos investimentos em habitação social contrasta com as disposições previstas no Plano Diretor de 2022, que estabelecem a Habitação de Interesse Social como uma prioridade para a inclusão social e a diminuição das desigualdades urbanas.

A mudança na municipalidade, embora tenha gerado um aumento expressivo na arrecadação e no ritmo de obras, deixou em segundo plano os investimentos em habitação social, que poderiam ter ajudado a mitigar as desigualdades sociais em Goiânia. Isso reforça a necessidade de uma análise crítica sobre a alocação dos recursos e o alinhamento das políticas públicas com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, garantindo que a habitação de interesse social receba a devida prioridade nas políticas urbanas do município.

As mudanças introduzidas pelo Plano Diretor de 2022, que ampliaram os coeficientes de aproveitamento e flexibilizaram o uso da OODC, tendem a favorecer o mercado imobiliário, especialmente em áreas estratégicas e centrais da cidade. Ao permitir a construção de edifícios de múltiplos pavimentos, o plano oferece oportunidades para construtoras e incorporadoras expandirem seus empreendimentos. O aumento dos coeficientes máximos, de até 5.0 em determinadas regiões, permite que o setor privado maximize seus retornos sobre o investimento, tornando o mercado imobiliário mais atrativo e dinâmico em áreas bem servidas por infraestrutura. Essa flexibilização também facilita o desenvolvimento urbano em áreas onde o potencial construtivo era mais limitado no plano anterior o que pode favorecer a especulação imobiliária.

No entanto, essas mudanças podem ter implicações negativas sobre a segregação socioespacial, caso não sejam acompanhadas por políticas eficazes de Habitação de Interesse Social (HIS) e uma distribuição equilibrada de investimentos públicos. O aumento da densidade construtiva em áreas centrais tende a elevar os preços dos imóveis, excluindo as populações de baixa renda dessas regiões e deslocando-as para áreas periféricas, onde a infraestrutura é mais precária e os serviços públicos são limitados. Esse fenômeno, conhecido como gentrificação, pode agravar a segregação urbana, criando um centro urbano denso e verticalizado, mas inacessível para uma grande parte da população.

Se os recursos gerados pela OODC não forem adequadamente direcionados para projetos de habitação popular, como indicam as limitadas transferências para o FMHIS entre 2022 e 2023, o efeito dessas mudanças pode ser um aumento da concentração de renda nas áreas centrais e a exclusão das camadas mais vulneráveis da sociedade. Além disso, a falta de investimentos nas áreas periféricas ou a demora na aplicação de recursos para regularização fundiária e infraestrutura pode contribuir para o aumento das desigualdades urbanas, à medida que as áreas mais valorizadas se desenvolvem

em detrimento das regiões mais afastadas e carentes.

Portanto, embora o Plano Diretor de 2022 tenha potencial para dinamizar o setor imobiliário, é crucial que o município implemente políticas que assegurem a aplicação dos recursos arrecadados em projetos de habitação social e infraestrutura nas áreas mais carentes. Sem uma contrapartida robusta de políticas sociais, as mudanças no plano podem intensificar a segregação socioespacial em Goiânia, beneficiando o mercado imobiliário, mas não promovendo uma ocupação urbana mais inclusiva e equilibrada.

A análise dos dados aponta que, embora a OODC tenha se consolidado como uma ferramenta arrecadatória importante para o município de Goiânia, o direcionamento dos recursos para obras de infraestrutura, em detrimento da habitação social, levanta preocupações sobre o uso adequado desse instrumento. Ao se concentrar mais na captação de receitas do que na sua aplicação em políticas habitacionais, a OODC não está cumprindo integralmente seu papel como ferramenta de desenvolvimento urbano inclusivo e redistribuição de oportunidades.

3.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE A CAPACIDADE DA CIDADE DE GOIÂNIA PARA SUBSIDIAR CONSTRUÇÃO DE MORADIAS POPULARES COM ADOÇÃO DA OODC

Neste item, discute-se como os recursos financeiros obtidos pela OODC, ou seja, a contrapartida paga pelos beneficiários do direito de construir além do coeficiente de aproveitamento básico, podem subsidiar uma parcela significativa de projetos habitacionais voltados à construção de moradias de interesse social para a população de baixíssima renda.

A capacidade de concessão da OODC aumentou consideravelmente com a vigência da Lei Complementar nº 349. A nova definição legal do coeficiente de aproveitamento oneroso tornou-se mais abrangente, conforme o artigo 243 do Plano Diretor de Goiânia, que estabelece: "Fica instituído o Coeficiente de Aproveitamento Oneroso para todos os imóveis contidos na Macrozona Construída, correspondentes às áreas edificadas não contabilizadas no Coeficiente de Aproveitamento Básico não Oneroso" (Goiânia, 2022). Essa ampliação da área aplicável para a OODC fortaleceu a capacidade da cidade de captar recursos que podem ser destinados à habitação de interesse social.

De acordo com o artigo 242 da LC nº 349, o coeficiente de aproveitamento básico não oneroso foi delimitado para imóveis na macrozona construída de Goiânia, definindo claramente as áreas que não estão sujeitas ao pagamento da OODC. A partir dessa delimitação, todo licenciamento de construções que ultrapasse esse coeficiente depende da concessão do instrumento urbanístico da OODC. Essa regulamentação amplia as possibilidades de arrecadação e oferece um potencial significativo para direcionar esses recursos à construção de moradias populares.

A nova legislação proporcionou um aumento expressivo na busca pela OODC,

especialmente nos casos de verticalização de construções em Goiânia. Como apresentado a seguir, a aplicação desse instrumento urbanístico não só possibilitou a arrecadação de valores consideráveis.

Uma das mudanças mais significativas trazidas pelo Plano Diretor de 2022 foi a revisão dos coeficientes de aproveitamento (quadro 3) e a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). O novo plano ajustou os coeficientes básicos e máximos de construção permitidos em determinadas áreas da cidade, aumentando o potencial construtivo em regiões específicas e flexibilizando o uso da OODC para empreendimentos de maior porte. Em contrapartida, o pagamento da OODC foi ampliado como uma exigência para construções que excedessem o coeficiente básico, permitindo que o município arrecade recursos significativos.

Quadro 3: Comparação dos coeficientes e índices de aproveitamento Planos Diretores de Goiânia 2007 e 2022.

Índice	Plano Diretor 2007	Plano Diretor 2022
Coeficiente de Aproveitamento Básico	Coeficiente básico variava entre 1.0 e 2.0, dependendo da área	Coeficiente básico ajustado para até 2.5 em áreas centrais
Coeficiente de Aproveitamento Máximo	Máximo permitido com OODC era de até 4.0, dependendo da área	Máximo com OODC aumentado para até 5.0 em áreas estratégicas
Índice de Aproveitamento Básico	Limitado entre 0.8 e 1.0 para zonas residenciais	Flexibilizado para até 1.5 em áreas com maior infraestrutura
Índice de Aproveitamento Máximo	Máximo permitido de 2.5 a 3.0 em áreas com infraestrutura	Máximo expandido para até 4.0 para permitir maior densidade

Fonte: elaboração própria, 2024.

O Coeficiente de Aproveitamento Básico, que variava entre 1.0 e 2.0 no plano de 2007, foi ajustado para até 2.5 nas áreas centrais no plano de 2022, com o objetivo de promover um maior adensamento urbano. O Coeficiente de Aproveitamento Máximo, que permitia construções de até 4.0 vezes a área do terreno mediante pagamento de OODC, foi ampliado para até 5.0, possibilitando construções verticais em áreas estratégicas. Em relação ao Índice de Aproveitamento Básico, que limitava a densidade construtiva em zonas residenciais entre 0.8 e 1.0 no plano de 2007, houve uma flexibilização para até 1.5 em regiões com infraestrutura consolidada. O Índice de Aproveitamento Máximo, que variava entre 2.5 e 3.0, também foi expandido para até 4.0 no plano de 2022, estimulando o desenvolvimento em áreas bem servidas por transporte e serviços, promovendo uma urbanização mais densa e sustentável. Essas mudanças visaram fomentar o crescimento urbano controlado e atender às demandas por habitação e infraestrutura em Goiânia.

No Plano Diretor de 2007, a OODC já era um instrumento presente, mas o novo plano revisou sua aplicação para promover um desenvolvimento urbano mais concentrado em determinadas áreas, incentivando o adensamento em regiões estratégicas. Isso facilitou a expansão imobiliária e gerou um aumento expressivo na arrecadação da OODC, como observado em 2022 e 2023, porém com o desafio de garantir que os recursos arrecadados sejam aplicados de acordo com as prioridades

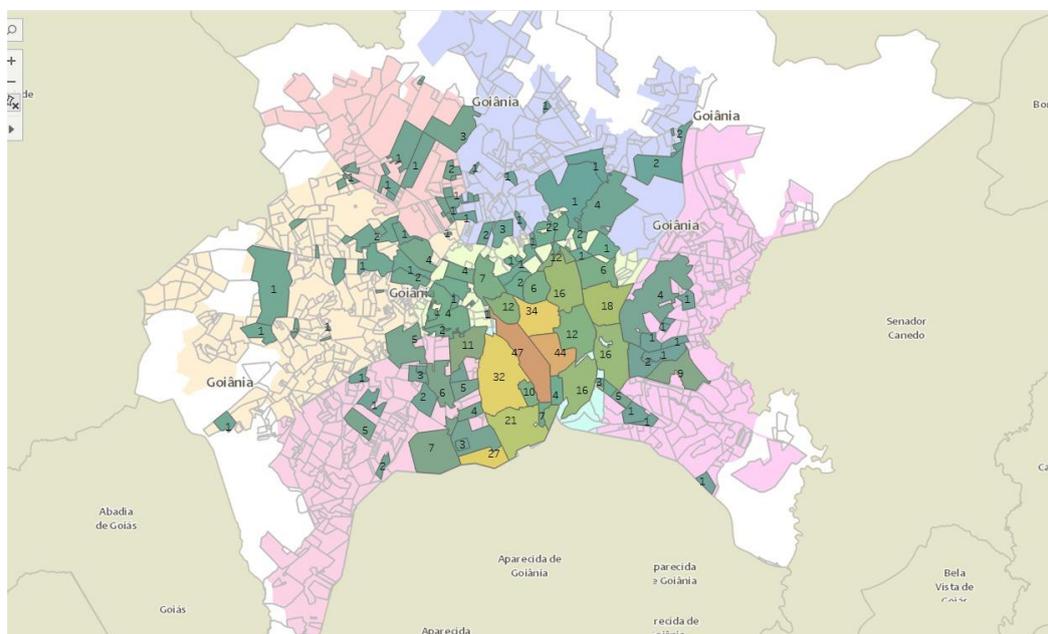
estabelecidas pelo plano.

Em linhas gerais, o Plano Diretor de 2022 alterou significativamente a legislação anterior ao atualizar os coeficientes de aproveitamento, ampliar a aplicação da OODC, e redefinir as diretrizes para habitação de interesse social, desenvolvimento imobiliário e regularização fundiária. Ao mesmo tempo em que trouxe novos incentivos para o setor imobiliário e modernizou o zoneamento urbano, ele também ampliou o desafio de garantir que os recursos arrecadados sejam aplicados de maneira equilibrada entre as demandas de infraestrutura e as políticas de habitação social. Mesmo que tenha introduzido avanços no ordenamento territorial e no controle da expansão urbana, o impacto prático de algumas dessas mudanças, especialmente no que diz respeito à habitação popular, ainda depende de uma melhor execução e de maior comprometimento com as diretrizes estabelecidas no próprio plano.

Nesse contexto, buscou-se demonstrar que os recursos financeiros auferidos como contrapartida a ser prestada pelo beneficiário do direito de construir exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico não oneroso, ou seja, com a adoção de OODC, permite subsidiar percentual considerável de projetos habitacionais para construção de moradias de interesse social para pessoas de baixíssima renda.

Nesse contexto, é possível dizer que a legislação em vigência proporcionou um aumento significativo na busca pela OODC, sobretudo para os casos de verticalização das construções na cidade de Goiânia, como veremos a seguir na figura e tabela 1 em anexo (figura 11).

Figura 11: Mapa de Goiânia com a quantidade de OODC concedidas por região



Fonte: Mapa gerado no sistema oficial da Prefeitura de Goiânia pela Gerência de Informações Corporativas (SICTEC/GERINF), 2024.

A figura ilustra as regiões mais densamente povoadas e com maior verticalização. Essas

áreas estão concentradas no centro e seu entorno imediato, sugerindo uma maior ocupação do solo e maior oferta de infraestrutura e serviços públicos. Por outro lado, as regiões demarcadas em cores mais claras correspondem às zonas periféricas, indicam áreas em expansão ou de menor densidade populacional. Esses bairros tendem a ser mais afastados do centro, e, em muitos casos, carecem de infraestrutura completa e serviços urbanos adequados, o que reforça o padrão de segregação socioespacial na cidade.

A concentração de cores mais fortes, como o verde escuro e o amarelo, no núcleo central, reflete o processo de verticalização e adensamento populacional nessas áreas, impulsionado pela aplicação da OODC. Isso sugere que as regiões centrais são as que mais se beneficiam da verticalização, devido ao maior potencial construtivo e melhor infraestrutura, como transporte público, saneamento e serviços. Ao mesmo tempo, essa concentração de desenvolvimento no centro pode aumentar os desafios de sobrecarga dos serviços urbanos nessas áreas, como saneamento e transporte, devido à densidade populacional elevada.

A imagem também aponta para um padrão de segregação socioespacial, com áreas periféricas (em tons mais claros) representando zonas onde a ocupação é menos densa e a oferta de infraestrutura e serviços urbanos pode ser mais limitada. Esse padrão reforça o caráter polarizado da urbanização em Goiânia, onde as áreas centrais concentram maior investimento e densidade, enquanto as regiões periféricas permanecem menos desenvolvidas. A distância das áreas periféricas em relação ao centro da cidade sugere que parte da população de baixa renda pode estar deslocada para essas regiões, em um processo de exclusão espacial que agrava as desigualdades socioespaciais.

Os dados apresentados se referem ao período de janeiro de 2017 a agosto de 2024, no entanto, o foco desta dissertação foi a análise dos dados compreendidos entre 2017 e 2023. Vale destacar que, embora o período analisado inclua dados a partir de 2017, conforme o relatório gerado pelo Sistema COMPLETE da Prefeitura de Goiânia (SEPLANH/SECGER, 2024), observa-se que, das 572 OODC concedidas, a maioria, cerca de 400, ocorreu a partir de 2022.

Além disso, de acordo com informações extraídas do Portal da Transparência da Prefeitura de Goiânia, elaboradas pela Gerência do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (SEPLANH/GERFMD), é apresentado a seguir um Relatório Consolidado das Receitas dos Fundos Municipais – FMDU e FMHIS. Esses fundos têm como principal, e praticamente única, fonte de receita os recursos obtidos por meio da OODC.

Os dados a seguir detalham os valores arrecadados entre janeiro de 2017 e agosto de 2024, evidenciando as disponibilidades financeiras dos fundos FMDU e FMHIS nesse período. Cabe ressaltar que ambos os fundos estão regulamentados pelas Leis nº 7.494, de 31 de outubro de 1995, e nº 8.487, de 6 de dezembro de 2006, conforme discutido no capítulo 1.

A tabela 2 apresenta as receitas anuais do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) no período de 2017 a 2024. Essas receitas são provenientes, em sua maior parte, da arrecadação gerada pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), principal instrumento utilizado para aumentar o coeficiente de aproveitamento em áreas estratégicas da cidade de Goiânia.

Os valores indicam um crescimento progressivo na arrecadação ao longo dos anos, com um salto significativo a partir de 2021. Esse aumento coincide com a implementação de políticas urbanísticas mais flexíveis, como o Plano Diretor de 2022, que ampliou as áreas elegíveis para a aplicação da OODC e incentivou a verticalização em áreas centrais da cidade. Observa-se que a maior arrecadação ocorreu em 2022, com um valor de R\$ 43.753.418,89, o que reflete o impacto direto das novas diretrizes urbanísticas e do aumento da atividade imobiliária nesse período.

A partir de 2023, a receita se manteve elevada, sugerindo a consolidação do uso da OODC como uma importante fonte de recursos para o desenvolvimento urbano da cidade. A arrecadação acumulada no período de 2017 a 2024 totalizou R\$ 127.183.872,63, o que demonstra o peso crescente da OODC no financiamento das políticas de urbanização e no fomento a projetos habitacionais.

A análise desses valores é crucial para compreender como os recursos foram geridos e distribuídos, especialmente no que se refere à aplicação em habitação de interesse social, melhorias de infraestrutura e regularização fundiária.

Tabela 2: Receita do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) por ano

Ano	Receita (R\$)
2017	892.173,09
2018	942.853,39
2019	3.584.723,02
2020	5.606.262,02
2021	18.397.749,73
2022	43.753.418,89
2023	44.048.081,10
2024	9.958.611,39
Total	127.183.872,63

Fonte: Portal da Transparência, sítio da Prefeitura de Goiânia (SEPLAN/GERFMD, 2024), adaptado pelo autor.

A tabela 3 detalha as receitas anuais do FMHIS entre 2017 e 2024. Grande parte dos recursos destinados ao fundo tem origem nas arrecadações geradas pela Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), sendo um mecanismo essencial para viabilizar habitações populares.

Tabela 3: Receita do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) por ano

Ano	Receita (R\$)
2017	9.946.851,92
2018	15.692.993,42
2019	12.296.766,74
2020	15.064.857,43
2021	19.971.824,61
2022	20.242.013,94
2023	14.965.669,96
2024	14.794.354,26
Total	122.975.332,28

Fonte: Portal da Transparência, sítio da Prefeitura de Goiânia (SEPLAN/GERFMD, 2024), adaptado pelo autor.

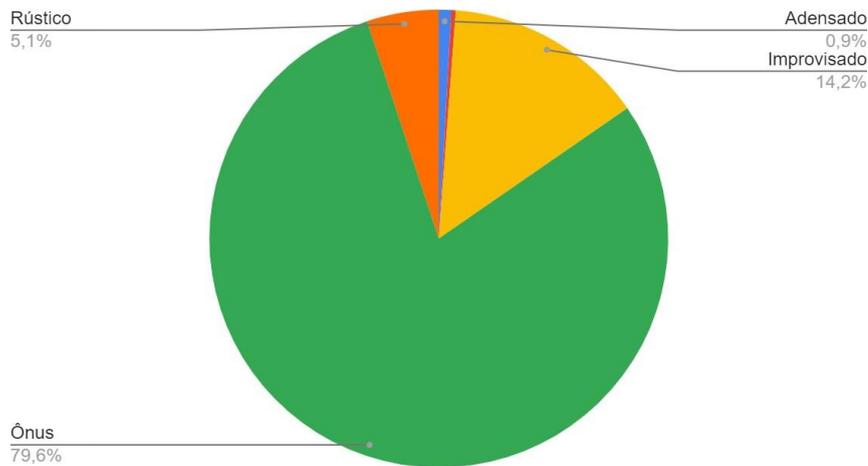
Ao observar a evolução das receitas ao longo dos anos, nota-se um crescimento gradual no valor total arrecadado, com um pico em 2022, quando o fundo atingiu o montante de R\$ 20.242.013,94. Este aumento reflete, em parte, o impacto das mudanças urbanísticas promovidas pela implementação do Plano Diretor de 2022, que incentivou a verticalização e a maior utilização da OODC. A partir de 2023, as receitas do fundo tiveram uma leve queda, mas se mantiveram em níveis elevados, totalizando R\$ 14.965.669,96. O total arrecadado durante o período atingiu R\$ 122.975.332,28, demonstrando a importância desse fundo para a execução das políticas habitacionais em Goiânia.

Deve-se considerar o déficit habitacional em Goiânia para pessoas de baixa renda, especificamente aquelas que não têm condições de arcar com qualquer tipo de financiamento bancário ou prestação mensal. Refere-se à população mais vulnerável, que necessita de um programa ou projeto habitacional de interesse social a custo zero para garantir o direito à moradia digna.

Com base nos dados da AGEHAB, disponíveis no relatório elaborado por técnicos do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), referente ao ano de 2021 e publicado em dezembro de 2022, tem-se o acesso ao déficit habitacional voltado à população de baixíssima renda. O relatório da AGEHAB, em parceria com o IMB, classifica o déficit habitacional em cinco categorias distintas: 1. Ônus Excessivo com Aluguel Urbano; 2. Domicílios Improvisados; 3. Coabitação Familiar; 4. Domicílios Rústicos; 5. Adensamento Excessivo em Domicílios Alugados (AGEHAB, 2022).

Ademais, o estudo considera como de baixa renda as famílias cuja renda per capita varia de meio a até três salários-mínimos por família. A seguir, apresenta-se o gráfico que ilustra o déficit habitacional da população de baixa renda no Estado de Goiás (figura 12).

Figura 12: Composição do Déficit Habitacional em Goiás 2021



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2022.

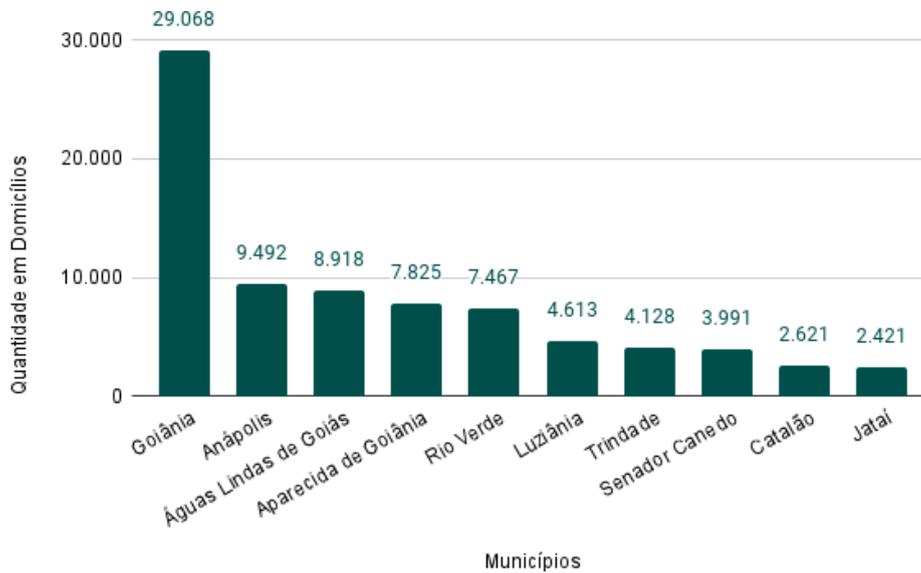
A maior parte do déficit habitacional está concentrada na categoria de ônus excessivo com aluguel urbano, que representa 79,6% do total. Esse dado é significativo, pois demonstra que a maioria das famílias de baixa renda enfrenta dificuldades em arcar com os altos custos de moradia, o que compromete seu orçamento e impede o acesso a outros direitos básicos.

A segunda maior categoria, representando 14,2%, é a de domicílios improvisados, que se refere a moradias inadequadas construídas sem as condições mínimas de habitabilidade, como materiais precários ou falta de acesso a serviços essenciais. Em seguida, a categoria de domicílios rústicos abrange 5,1% do déficit habitacional, caracterizando moradias em áreas rurais ou urbanas sem padrões adequados de infraestrutura.

Por fim, as categorias de adensamento excessivo e coabitação familiar aparecem de maneira mais discreta, com 0,9% e frações não perceptíveis no gráfico, o que indica que o maior problema relacionado à moradia para a população de baixa renda no Estado de Goiás é o alto custo do aluguel e as condições inadequadas de moradia.

Especificamente sobre o déficit habitacional da população de baixa renda nos municípios de Goiás, Goiânia se destaca com a maior carência de moradias populares, apresentando os seguintes números (figura 13), segundo dados da AGEHAB (2022). Em linhas gerais, entre os municípios apresentados com o número de domicílios que fazem parte do déficit habitacional, Goiânia é a que apresenta o maior número, totalizando 29.068 domicílios. Esse número é significativamente superior ao de outros municípios, indicando que Goiânia concentra grande parte da demanda habitacional do estado.

Figura 13: Domicílios em Déficit Habitacional por Município 2021



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2022.

Anápolis aparece com 9.492 domicílios no déficit habitacional, seguido por Águas Lindas de Goiás, com 8.918. Esses dois municípios, localizados na região metropolitana, apresentam uma quantidade considerável de domicílios necessitando de soluções habitacionais, o que reflete a pressão demográfica e o crescimento urbano dessas áreas.

Aparecida de Goiânia, que também faz parte da região metropolitana, contabiliza 7.825 domicílios no déficit habitacional, seguida de perto por Rio Verde com 7.467 domicílios. Esses números destacam a necessidade de políticas habitacionais robustas para atender a crescente demanda por moradias dignas nessas cidades em expansão.

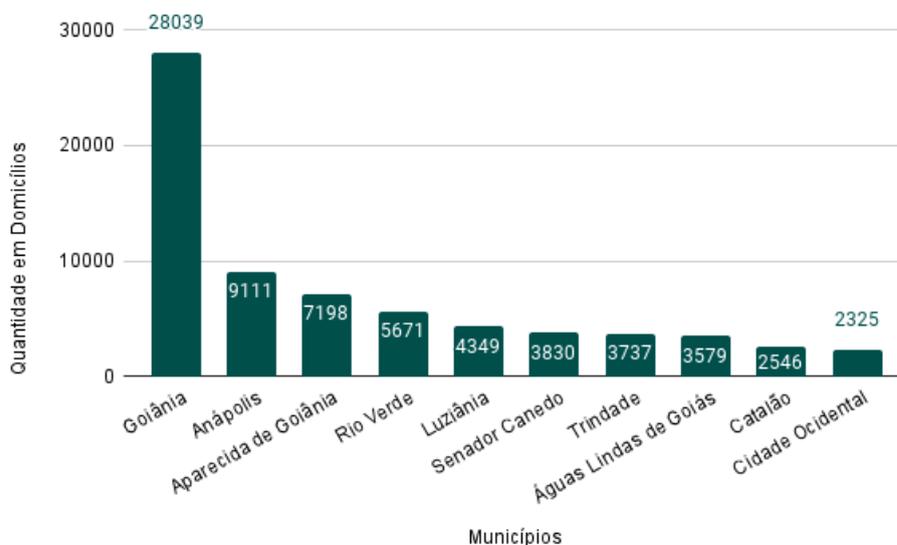
Os demais municípios, como Luziânia, Trindade, Senador Canedo, Catalão, e Jataí, apresentam números menores, porém ainda relevantes, variando entre 2.421 e 4.613 domicílios, o que indica que, apesar de menores, também enfrentam desafios significativos relacionados à habitação de interesse social.

Essa distribuição evidencia a concentração da demanda por habitação em Goiânia e na região metropolitana, reforçando a importância de programas habitacionais que contemplem essas áreas, com foco em moradias populares e políticas de regularização fundiária, além de uma gestão eficiente dos recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Goiânia acaba sendo o destaque negativo nesse sentido, por ser a maior cidade e capital do estado. Há 29.068 domicílios na capital estadual com algum tipo de déficit. Dentre as 5 (cinco) categorias de déficit habitacional da população de baixa renda identificadas pelo relatório de estudo do IMB (AGEHAB, 2022), a categoria do tipo ônus excessivo por aluguel é o componente com maior presença nos domicílios do estado. Este tipo de déficit representou 79% do total no ano de 2021, um

aumento de 12% em comparação ao ano de 2020 e de 4%, em relação ao ano de 2027, que foi o primeiro ano analisado pelo presente estudo. Em representação gráfica, pode ser assim visualizado os números da série histórico do relatório de estudo (figura 14).

Figura 14: Número de domicílios em situação de Ônus Excessivo em 2021



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2022.

Na distribuição do déficit habitacional em domicílios por municípios no Estado de Goiás, mais uma vez, Goiânia se destaca como o município com o maior número de domicílios em déficit, totalizando 28.039 unidades, o que demonstra a pressão habitacional na capital do estado.

Anápolis segue com 9.111 domicílios no déficit habitacional, e Aparecida de Goiânia, com 7.198, também figura entre os municípios com alta demanda por moradias. Esses números indicam que a região metropolitana de Goiânia concentra a maior parte do déficit habitacional, refletindo um crescimento populacional acelerado.

Outros municípios com números expressivos incluem Rio Verde com 5.671 domicílios, seguido por Luziânia (4.349), Senador Canedo (3.830), e Trindade (3.737). Estes municípios, localizados em áreas mais afastadas da capital, também apresentam desafios habitacionais significativos, embora em menor escala quando comparados a Goiânia.

Municípios menores como Águas Lindas de Goiás (3.579), Catalão (2.546), e Cidade Ocidental (2.325) apresentam um déficit menor, mas ainda importante, especialmente considerando suas populações. Esses dados reforçam a necessidade de um planejamento urbano que contemple tanto as grandes cidades quanto os municípios de menor porte, garantindo que os recursos destinados à habitação sejam distribuídos de forma equitativa.

Após a análise dos gráficos, conclui-se que o déficit habitacional de Goiânia, voltado à população de baixa renda, é de aproximadamente 28.000 moradias populares, conforme o relatório

do Instituto Mauro Borges (IMB) para o ano de 2021, representando a base de dados mais atual disponível para esta pesquisa.

De um lado, há a receita consolidada dos fundos municipais FMDU e FMHIS, cujas receitas provêm, em sua maioria, dos recursos financeiros arrecadados por meio da OODC. De outro, tem-se o número estimado de moradias necessárias para atender a demanda habitacional de famílias de baixa renda em Goiânia.

Para reduzir o déficit habitacional de Goiânia, diversas estratégias podem ser aplicadas com foco na utilização eficiente dos recursos disponíveis, especialmente os gerados pela OODC. A aplicação correta e direcionada desses recursos pode subsidiar a construção de moradias populares e contribuir significativamente para a redução da carência habitacional. Essa abordagem visa apresentar a utilização das receitas obtidas com a OODC em projetos habitacionais a custo zero para as famílias mais vulneráveis.

Uma das principais estratégias consiste na ampliação de programas de habitação de interesse social, com foco na construção de unidades habitacionais subsidiadas. Programas dos três entes federados podem ser integrados a iniciativas municipais, aproveitando os recursos provenientes da OODC para financiar a construção de um número determinado de moradias por ano. Ao associar essas políticas públicas à OODC, pode-se otimizar a utilização dos recursos arrecadados, direcionando-os de forma estratégica para reduzir o déficit habitacional de maneira sustentável.

Além disso, parcerias público-privadas (PPP) podem ser alternativas para aumentar a oferta de moradias populares. Com incentivos do governo, o setor privado pode contribuir com investimentos que acelerem a construção de habitações voltadas para a população de baixa renda. Ao destinar parte dos recursos da OODC para viabilizar essas parcerias, o município pode garantir que um número significativo de unidades seja construído anualmente, mitigando o déficit habitacional de forma planejada, como previsto no Programa Municipal Casa da Gente.

Outro fator relevante é a regularização fundiária, que pode liberar terrenos para a construção de novas moradias ou formalizar áreas de ocupação irregular. A integração dos recursos da OODC com iniciativas de regularização pode não só melhorar as condições de moradia existentes, mas também ampliar a oferta de terrenos legalizados para novos empreendimentos habitacionais. Essa estratégia complementa o objetivo de utilizar os recursos da OODC para aumentar o número de moradias disponíveis anualmente.

Portanto, ao considerar a disponibilidade de recursos provenientes da OODC, pode-se simular a construção de um número determinado de unidades habitacionais por ano, aplicando o Custo Unitário Básico (CUB) da construção civil para calcular os custos de cada projeto. A gestão desses recursos permite planejar uma redução gradual do déficit habitacional, garantindo que as

famílias de baixa renda tenham acesso à moradia digna e adequada. Para abordar uma solução viável à redução desse déficit, sugere-se que a receita gerada pela OODC seja utilizada como forma de subsidiar a construção de moradias de interesse social a custo zero.

O número de unidades habitacionais que podem ser construídas anualmente pode variar devido a mudanças no CUB, na metragem das unidades, nos recursos disponíveis, nas condições econômicas, e na alocação de recursos. Portanto, esses fatores devem ser constantemente monitorados para ajustar o planejamento de construção de moradias populares de acordo com as condições econômicas e orçamentárias de cada ano.

Para determinar quantas unidades habitacionais podem ser construídas, é necessária a análise do Custo Unitário Básico (CUB) da construção civil, que serve como referência para calcular os custos de construção no setor. O CUB é publicado anualmente, com variações mensais, pelo Sindicato da Indústria da Construção no Estado de Goiás (SINDUSCON-GO), fornecendo uma estimativa atualizada dos custos por m² para projetos de diferentes tipologias, incluindo moradias de interesse social. A utilização desses dados é fundamental para calcular número de unidades habitacionais que podem ser construídas com os recursos disponíveis, permitindo uma alocação eficiente dos fundos arrecadados pela OODC.

Com base nos dados fornecidos pelo SINDUSCON-GO (2023), referentes em dezembro de 2023 (tabela 4), desenvolveu-se a análise da viabilidade financeira e a estimativa de custos para projetos habitacionais, possibilitando a simular a implementação de estratégias para reduzir o déficit habitacional.

Tabela 4: Custos Unitários Básicos de Construção (CUB/m²) - Dezembro de 2023

Tipo de Projeto	Padrão Baixo (R\$)	Padrão Normal (R\$)	Padrão Alto (R\$)
Residencial - R-1	1.869,84	2.242,15	2.807,11
Residencial - PP-4	1.729,58	2.108,70	-
Residencial - R-8	1.640,83	1.848,07	2.262,75
Residencial - R-16	1.253,11	1.794,00	2.364,89
Residência Popular (RP1Q)	1.860,81	-	-

Fonte: Sinduscon, 2023, elaboração própria.

Esse quantitativo também pode alterar de acordo com os tipos de Planta Popular que são oferecidas gratuitamente pela SEPLANH pelo Programa Planta Popular. Este programa oferece à população projetos arquitetônicos para a construção de unidades habitacionais a custo zero, sendo voltado especialmente para famílias que já possuem lotes, mas que não têm condições de arcar com os custos de elaboração de um projeto.

Conforme os modelos disponíveis no Programa Planta Popular (tabela 5), existem diferentes opções de plantas habitacionais com metragens variadas, que devem ser levadas em conta ao calcular o número de unidades que podem ser construídas com os recursos disponíveis.

Tabela 5: Modelos de Casas Populares Oferecidas pelo Programa Planta Popular

Tipo de Casa Popular	Número de Quartos	Metragem Total (m ²)
Casa Popular com dois quartos (Modelo 1)	2	48,21
Casa Popular com dois quartos (Modelo 2)	2	57,87
Casa Popular com dois quartos (Modelo 3)	2	68,57
Casa Popular com três quartos (Modelo 1)	3	66,22
Casa Popular com três quartos (Modelo 2)	3	77,30

Fonte: elaboração própria, 2024.

De acordo com o CUB, o valor para uma residência popular (RP1Q) é de R\$ 1.860,81/m². Com base nesse custo e planta popular com área de 48,21m² por unidade habitacional, o custo total para a construção de uma moradia popular seria de R\$ 89.675,44.

Tabela 6: Custo Total de Uma Unidade Habitacional (50 m²) - Residência Popular (RP1Q)

Área por unidade (m ²)	Custo por m ² (R\$)	Custo Total por Unidade (R\$)
48,21	1.860,81	89.675,44

Fonte: elaboração própria, 2024.

Para que a redução do déficit habitacional em Goiânia seja viável utilizando os recursos provenientes da OODC, foram considerados os valores efetivamente alocados no FMHIS e do FMDUS. Com a receita total de R\$ 59.013.751,06 arrecadada em 2023 pelos fundos municipais (FMDU e FMHIS) e o Custo Unitário Básico (CUB) de R\$ 1.860,81/m² para unidades habitacionais de 48,21 m², seria possível construir aproximadamente 658 unidades habitacionais (tabela 7).

Tabela 7: Cálculo do Número de Unidades Habitacionais com Base na Arrecadação de 2023

Etapa	Cálculo	Resultado
1. Custo Total por Unidade Habitacional	Custo Total por Unidade = Metragem Total × CUB	R\$ 89.675,44
Metragem Total da Unidade	48,21 m ²	-
Custo Unitário Básico (CUB)	R\$ 1.860,81/m ²	-
Cálculo do Custo Total por Unidade	48,21 m ² × R\$ 1.860,81/m ²	R\$ 89.675,44
2. Cálculo do Número de Unidades Habitacionais	Número de Unidades = Valor Total Disponível ÷ Custo por Unidade	658 unidades
Valor Total Disponível (FMDU + FMHIS -	R\$ 59.013.751,06	-

Etapa	Cálculo	Resultado
2023)		
Custo por Unidade	R\$ 89.675,44	-
Cálculo do Número de Unidades	R\$ 59.013.751,06 ÷ R\$ 89.675,44	658 unidades

Fonte: elaboração própria, 2024.

A tabelas 8 exemplificam a aplicação de recursos oriundos da OODC para a construção de moradias populares.

Tabela 8: Exemplo de Aplicação dos Recursos da OODC para Construção de Unidades Habitacionais

Recursos Disponíveis (R\$)	Custo por Unidade (R\$)	Número de Unidades Habitacionais
59.013.751,06.	93.040,50	658

Fonte: elaboração própria, 2024.

Considerando um montante hipotético de R\$ 20.000.000,00 proveniente da OODC, seria possível construir aproximadamente 215 unidades habitacionais de interesse social/ano. Este número pode variar conforme as variações anuais do CUB e o tamanho das unidades habitacionais.

Essa metodologia permite estimar com precisão o número de unidades habitacionais que podem ser viabilizadas com os recursos disponíveis, oferecendo uma solução concreta para reduzir o déficit habitacional em Goiânia. Para proporcionar uma análise mais ampla, foi simulado o número de unidades habitacionais que poderiam ser construídas com diferentes percentuais dos recursos alocados no FMHIS, como apresentado na tabela 9:

Tabela 9: Simulação da Quantidade de Unidades Habitacionais a Serem Construídas com Percentuais de Recursos Alocados ao FMHIS e FMDU (2023)

Percentual de Recursos Alocados	Valor Disponível (R\$)	Número de Unidades Habitacionais
50%	29.506.875,53	329
60%	35.408.250,64	395
70%	41.309.625,74	461
80%	47.211.000,85	526
90%	53.112.375,96	592
100%	59.013.751,06	658

Fonte: elaboração própria, 2024.

Com base nos diferentes percentuais de alocação dos recursos arrecadados pelo FMDU e FMHIS em 2023, o número de unidades habitacionais a serem construídas varia de 329 unidades (com 50% dos recursos) até 658 unidades (com 100% dos recursos).

Essa simulação reflete a importância de direcionar os recursos da OODC para projetos de moradia de interesse social, garantindo que um número considerável de famílias de baixa renda seja

atendido. Dessa forma, o impacto da OODC no combate ao déficit habitacional pode ser otimizado, garantindo que os recursos arrecadados sejam utilizados com foco na promoção da justiça social e no acesso à moradia digna. O planejamento e a gestão eficaz desses recursos são fundamentais para garantir que a OODC cumpra seu papel de promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda em Goiânia.

A simulação realizada com base nos dados da arrecadação da **OODC** para o ano de 2023, juntamente com o CUB de **R\$ 1.860,81/m²** e uma metragem média de **48,21 m²** para as unidades habitacionais, comprova o potencial significativo da OODC como instrumento para reduzir o déficit habitacional no município de Goiânia. Com a receita conjunta do **FMDU e FMHIS**, que totalizou **R\$ 59.013.751,06** no referido ano, seria possível construir cerca de **658 unidades habitacionais**. Esses resultados demonstram a viabilidade concreta de utilizar parte dos recursos arrecadados pela OODC para a construção de moradias populares, com um impacto considerável na diminuição da carência por habitações de interesse social.

O estudo evidencia que, ao destinar um percentual relevante dos recursos arrecadados pela OODC exclusivamente para a construção de unidades habitacionais, é possível atender uma parcela significativa da demanda por moradias para a população de baixa renda. Considerando que o custo por unidade habitacional, de acordo com o CUB para projetos de interesse social, gira em torno de **R\$ 89.675,44**, o direcionamento adequado desses recursos poderia, em poucos anos, reduzir substancialmente o déficit habitacional em Goiânia. A construção de **658 unidades em um único ano** é um indicativo robusto de que a OODC, quando bem aplicada, pode se tornar um mecanismo fundamental no financiamento de projetos habitacionais a custo zero, especialmente para famílias de baixíssima renda.

No entanto, o potencial da OODC depende diretamente da destinação dos recursos dentro dos programas municipais. Se uma parcela menor dos fundos arrecadados for alocada para a construção de moradias populares, o impacto será reduzido. Por outro lado, um maior direcionamento de recursos para esse fim poderá acelerar significativamente a construção de unidades, ampliando o acesso à moradia digna e cumprindo o papel social que esse instrumento urbanístico se propõe a realizar. Portanto, a OODC como instrumento para redução do déficit habitacional não reside apenas na sua capacidade de arrecadação, mas também na sua aplicação estratégica e eficiente pelos gestores municipais.

A simulação realizada não apenas comprova a viabilidade da OODC para financiar projetos habitacionais de grande escala, como também reforça a importância de um planejamento urbano focado nos preceitos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), alinhada ao Plano Nacional de Habitação. O impacto positivo gerado pelo investimento correto dos recursos pode

melhorar as condições de vida de milhares de famílias, ao mesmo tempo em que promove um desenvolvimento urbano mais equilibrado e inclusivo.

A OODC mostra-se como uma importante ferramenta no financiamento de habitação de interesse social ou de populações de baixa renda, tendo em vista, no estudo, a arrecadação de receitas à medida que se busca adotar critérios diferenciados para a atuação do mercado sobre a cidade. Ao captar recursos financeiros por meio dessa medida, os municípios podem investir em programas habitacionais, melhorar a infraestrutura urbana e promover a inclusão social.

O presente estudo analisou a aplicação da OODC como um instrumento de planejamento urbano voltado para a promoção da habitação social, tendo em vista a destinação de parte dos recursos arrecadados para o FMDU e, posteriormente, ao FMHIS.

Os resultados demonstram que a OODC pode ser uma ferramenta eficaz para viabilizar projetos habitacionais destinados à população de baixa renda, ao permitir a captação de recursos que podem ser direcionados aos programas e políticas de habitação de interesse social. Os dados apresentados são significativos porque destacam a potencialidade da OODC em contribuir para a redução do déficit habitacional e promover uma ocupação urbana mais justa e equilibrada. Outra direção importante seria analisar os impactos sociais e econômicos da OODC a longo prazo, avaliando como esse instrumento pode contribuir para a inclusão social e a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas.

Em conclusão, este estudo contribui ao fornecer uma análise sobre a OODC e sua aplicação para fins de habitação social. A continuidade desta pesquisa pode levar a uma melhor compreensão dos mecanismos que promovem cidades mais inclusivas e equitativas, beneficiando tanto na elaboração de políticas urbanas quanto a criação de estratégias eficazes para enfrentar o déficit habitacional.

CONCLUSÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento da política urbana com potencial em fornecer recursos para o financiamento de habitação de interesse social, principalmente para as populações de baixa renda. Neste estudo, foi possível identificar como a OODC pode não apenas gerar receitas significativas para os municípios, mas também contribuir para a mitigação do déficit habitacional, desde que bem direcionada. À medida que os critérios de aplicação desse instrumento se tornam mais claros e ajustados às dinâmicas urbanas, a OODC se apresenta como um recurso viável para promover justiça social e inclusão, redirecionando o desenvolvimento urbano para áreas prioritárias e carentes.

O presente trabalho teve como principal objetivo analisar a aplicação da OODC como um instrumento de planejamento urbano em Goiânia, com foco na promoção da habitação social. Partiu-se da premissa de que a destinação de parte dos recursos arrecadados pela OODC para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e, posteriormente, para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), poderia ser uma estratégia eficaz para financiar projetos habitacionais destinados à população de baixa renda. Ao longo do estudo, foi possível verificar como essa política se desdobrou na prática, destacando os desafios e oportunidades que ela apresenta.

Os resultados apresentados ao longo da dissertação mostraram que a OODC pode ser uma ferramenta eficaz para viabilizar projetos habitacionais de grande impacto social, especialmente para aqueles que visam atender às necessidades habitacionais das populações mais vulneráveis. A arrecadação significativa de receitas através deste instrumento permite aos municípios não apenas financiar a construção de novas unidades habitacionais, mas também melhorar a infraestrutura urbana de maneira geral, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. No caso específico de Goiânia, foi possível observar que a OODC tem potencial para contribuir de maneira significativa para a redução do déficit habitacional, principalmente se houver uma gestão eficiente e transparente desses recursos.

Contudo, um dos principais desafios observados ao longo do estudo foi a necessidade de garantir que os recursos arrecadados por meio da OODC sejam efetivamente direcionados para projetos de habitação social. Embora a OODC tenha o potencial de gerar receitas consideráveis, como demonstrado nos valores arrecadados entre 2021 e 2023, é essencial que as políticas públicas municipais garantam que essas receitas sejam alocadas de forma prioritária para programas habitacionais de interesse social. A implementação de políticas habitacionais

integradas e sustentáveis é crucial para garantir que a OODC alcance seu pleno potencial como um instrumento de inclusão social e promoção de uma ocupação urbana mais justa.

Além disso, a OODC também enfrenta desafios relacionados à gestão pública e à transparência no uso dos recursos. O presente estudo indicou que, em muitos casos, a falta de clareza na aplicação dos recursos arrecadados pode comprometer o impacto da OODC na habitação de interesse social. Para que a OODC seja realmente efetiva, é necessário que os gestores municipais estabeleçam metas claras e mecanismos de monitoramento que garantam que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e em conformidade com os objetivos de redução do déficit habitacional.

Outro ponto discutido ao longo da dissertação foi o impacto da OODC no mercado imobiliário e na dinâmica de ocupação urbana. Embora a OODC tenha o potencial de financiar habitações populares, há um risco de que, se não houver uma regulamentação adequada, o instrumento possa acabar favorecendo a especulação imobiliária, levando à gentrificação e à segregação socioespacial. Isso ocorre porque, ao permitir que o mercado construa acima dos coeficientes de aproveitamento básico, a OODC pode estimular o adensamento em áreas já valorizadas, sem necessariamente direcionar os recursos arrecadados para áreas periféricas ou carentes de infraestrutura.

A OODC, quando aplicada de forma adequada, pode atuar como um contrapeso às dinâmicas de especulação e exclusão que comumente afetam as cidades brasileiras. No entanto, para que isso aconteça, é fundamental que os recursos arrecadados sejam direcionados para áreas que historicamente têm sido negligenciadas pelo mercado imobiliário, como as periferias urbanas e as regiões de interesse social. Além disso, é necessário que haja uma articulação entre as políticas de OODC e outros instrumentos de planejamento urbano para garantir que a ocupação do solo atenda ao requisito da função social da propriedade urbana.

Este estudo também destacou a importância de avaliar os impactos de longo prazo da OODC nas dinâmicas sociais e econômicas da cidade. Embora a OODC tenha o potencial de gerar recursos significativos no curto prazo, é necessário considerar como esse instrumento pode contribuir para o longo prazo. A inclusão social e a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas pela OODC devem ser monitoradas continuamente, a fim de garantir a utilização adequada dos recursos e que as políticas de habitação de interesse social estejam cumprindo seu papel de reduzir o déficit habitacional.

A análise do déficit habitacional de Goiânia, apresentada ao longo da dissertação, reforça

a importância em adotar uma abordagem integrada para o enfrentamento desse problema. Com base nos dados apresentados, é possível concluir que a OODC, quando bem implementada, pode ser um dos principais instrumentos para financiar a construção de moradias populares e melhorar a infraestrutura urbana nas áreas mais carentes da cidade. No entanto, o sucesso dessa política depende de uma série de fatores, como a alocação eficiente dos recursos, a articulação com outras políticas públicas e a participação ativa da sociedade civil no processo de planejamento urbano.

É importante ressaltar que a OODC não é uma solução isolada para o problema do déficit habitacional. Ela deve ser vista como parte de um conjunto mais amplo de políticas públicas voltadas para a promoção da habitação de interesse social e o desenvolvimento urbano sustentável. A aplicação de instrumentos como a regularização fundiária, a criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) e a implementação de programas de aluguel social são medidas complementares que podem fortalecer o impacto da OODC e garantir que os benefícios gerados por esse instrumento sejam distribuídos de maneira mais equitativa entre a população.

Ao retomar os objetivos desta dissertação, é possível concluir que a OODC tem grande potencial em combater o déficit habitacional em Goiânia. A análise dos dados mostrou que a arrecadação da OODC pode financiar a construção de um número significativo de unidades habitacionais a cada ano, o que, se mantido a longo prazo, pode contribuir para a redução substancial da carência por moradias populares. Além disso, a destinação de parte dos recursos arrecadados para a melhoria da infraestrutura urbana em áreas carentes é uma medida essencial para garantir que a ocupação urbana seja feita de maneira equilibrada e sustentável.

Por fim, é importante destacar que a continuidade da pesquisa sobre a OODC e sua aplicação para fins de habitação de interesse social pode trazer novas contribuições para o campo do planejamento urbano. Estudos futuros podem explorar, por exemplo, os impactos sociais e econômicos da OODC a longo prazo, bem como a eficácia desse instrumento em diferentes contextos urbanos. Além disso, é fundamental que as políticas de OODC sejam continuamente ajustadas e aprimoradas, a fim de garantir que seus benefícios sejam plenamente alcançados e que a cidade de Goiânia avance em direção a um futuro mais justo, inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Caliane Chritie Oliveira de. Habitação social: Origens e produção (Natal, 1889-1964). São Carlos-SP. USP. Julho/2007. 235 p. BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **R. B. Estudos urbanos e regionais** V.16, N.1, p.189-201, 2014. Acesso em: 19 de agosto de 2024.
- ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades, 2013. Acesso em: 12 de agosto de 2024.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- AZEVEDO NETTO, D. T. et al. O “solo criado”. São Paulo, C. J. **Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, n.16, p.9-11, 1977. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- BALBIM, R.; KRAUSE, C. Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. **Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais**, v. 16, n. 1, p. 189, 2014. Acesso em: 19 de setembro de 2024.
- BECK, U. Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade, 1 ed. Tradução de Sebastião Nascimento, Editora 34, São Paulo, 2010. Acesso em: 01 de setembro de 2024.
- BONDUKI, Nabil. **Arquitetura da Periferia**. São Paulo: FAPESP, 2013. Acesso em: 01 de setembro de 2024.
- BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, v. 1, p. 70-104, 2008. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1998. Acesso em: 21 de setembro de 2024.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características étnico- raciais da população: classificações e identidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. In: Diário Oficial da União nº 133, p. 1 a 5, Brasília. 2001. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- BRASIL. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura*, 2008. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- BRASIL. Programa Minha Casa Minha Vida: Entidades Recursos FDS. Acesso em: 19 de setembro de 2024.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida: Manual do Beneficiário Apresentação de Propostas. Acesso em: 03 de agosto de 2024.
- CARTA DO EMBU. São Paulo, C. J. **Arquitetura: Revista de Arquitetura, planejamento e construção**, n.16, p.20-1, 1977. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- CARVALHO, A. Outorga Onerosa do Direito de Construir e Desenvolvimento Sustentável em Áreas Ribeirinhas: O Caso de Belém. **Revista Brasileira de Planejamento Urbano e Regional**, v. 17, n. 1, p. 85-102, 2021. Acesso em: 03 de agosto de 2024.
- CRUZ, C. E. de S. Análise sobre a Eficácia da Operação Urbana Consorciada e da Outorga Onerosa do Direito de Construir para o Desenvolvimento de Periferias Intramunicipais. **Geo UERJ**, n. 36, e47273, 2020. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

CYMBALISTA, R.; POLLINI, P.; COBRA, P.; SANTORO, P. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 73, 2007. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. In: CYMBALISTA, R. (coord.). **Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006. CD-ROM. Acesso em: 03 de agosto de 2024.

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001, p. 65. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

DALARI, Adilson Abreu. **Desapropriação para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. Acesso em: 13 de setembro de 2024.

DUGUIT, Léon. **Law in the modern state**. Leopold Classic Library, 2016. Acesso em: 10 de julho de 2024.

FIX, Mariana. **Financeirização e Transformações Urbanas no Brasil: O Impacto nas Políticas Habitacionais**. São Paulo: Boitempo, 2007. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

FURTADO, F.; MALERONKA, C. A Outorga Onerosa e a Gestão Pública dos Direitos de Construir. In: COSTA, M. A. (Org.). **Desafios do Financiamento Urbano e da Governança Interfederativa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 56-79. Acesso em: 10 de julho de 2024.

GOIÂNIA. Lei Complementar n° 349, de 04 de março de 2022. **Plano Diretor de Goiânia**. Diário Oficial do Município de Goiânia, n. 7752 de 04 de março de 2022. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

GOIÂNIA. Lei n° 7.494, de 31 de outubro de 1995. **Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU**. Diário Oficial do Município de Goiânia, n. 1537 de 16 de novembro de 1995. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

GOIÂNIA. Lei n° 8.487, de 09 de janeiro de 2006. **Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS**. Diário Oficial do Município de Goiânia, n. 4019 de 08 de dezembro de 2006. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

GOIÂNIA. Lei n° 8.618, de 09 de janeiro de 2008. **Regulamenta a concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Diário Oficial do Município de Goiânia, n. 4286 de 17 de janeiro de 2008. Acesso em: 10 de julho de 2024.

GOIÁS. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)**. Goiânia: Secretaria de Estado de Habitação, 2013. Disponível em: <https://goias.gov.br/agehab/wp-content/uploads/sites/18/2012/09/plano-de-habitacao-social-de-goias-final-2013-2e6.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad Contínua: microdados: 2016, 2017, 2018, 2019: visita 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2016-2019. Acesso em: 10 de julho de 2024.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. Acesso em: 27 de agosto de 2024.

- LIMA, R. A Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir para a Habitação de Interesse Social em Recife. **Revista de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, n. 2, p. 45-68, 2020. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- LIRA, R. P. **Campo e cidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Conferência na Universidade degli Studi di Macerata, Italia, 1991. Rio de Janeiro: Riex Eds, 1991. Acesso em: 19 de agosto de 2024.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, Angel M. **La disciplina constitucional de la propiedad privada**. Madrid: Tecnos, 1988. Acesso em: 10 de julho de 2024.
- MAFFEI COSTA, L. Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado): Uma Análise Jurisprudencial. **Direito Municipal e Urbanístico**. ReDAC, v. 19, jul.-ago. 2015. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, 2015. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. Acesso em: 02 de julho de 2024.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Outorga onerosa do direito de construir (solo criado)**. In: DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). Estatuto da Cidade – Comentários a Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Acesso em: 02 de julho de 2024.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e Pareceres de Direito Público – Volume IX**. São Paulo: Editora RT, 1986. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- MELLO, C. M. C. de; BEZERRA, M. do C. de L. Relação entre Política urbana e habitacional: instrumentos urbanísticos em apoio ao provimento da habitação social sustentável. **Ciência & Trópico**, v. 44, n. 1, 2020. Acesso em: 02 de julho de 2024.
- MENDONÇA, P. Gestão de Recursos da Outorga Onerosa e Políticas Habitacionais em Brasília. **Cadernos de Habitação e Urbanismo**, v. 14, n. 3, p. 127-145, 2019. Acesso em: 19 de agosto de 2024. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- MURUÉ, Maria Heloísa de Lima Moraes *et. al.* Análise da Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir em Goiânia - GO. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat - Taquara/RS, v. 17, n. 2, abr./jun. 2020. Acesso em: 02 de julho de 2024.
- OLIVEIRA, Antônio Aurora. **O serviço na construção da política municipal de habitação de Goiânia**. Documento interno da Secretaria Municipal de Habitação, Goiânia, 2009. Acesso em: 10 de setembro de 2024.
- PINTO, Victor Carvalho Pinto. Direito Urbanístico. **Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Acesso em: 27 de agosto de 2024.
- REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C. de; JORGENSEN JUNIOR, P. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 51, 2009. Acesso em: 02 de julho de 2024.
- ROCHA, Danielle de Melo; LIMA, Bruno de Albuquerque Ferreira. Quais impactos do Novo Plano Diretor do Recife? Um olhar sobre as ZEIS e o PREZEIS à luz do Direito à Cidade. In: **SOUZA, Maria Angela de A.; DINIZ, Fabiano Rocha; ROCHA, Danielle de Melo (orgs.) Recife** [recurso eletrônico]. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 175-195. (Reforma Urbana e Direito à Cidade, v. 6). Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2023/01/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_RECIFE-v1.pdf. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. Acesso em: 02 de julho de 2024.

SANTORO, Paula. Planejamento urbano e a aplicação da OODC em São Paulo: desafios e avanços na inclusão social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 2, p. 35-56, 2017. Acesso em: 02 de julho de 2024.

SANTOS, M. O Potencial da Outorga Onerosa do Direito de Construir na Gestão Urbana: Estudos de Caso no Brasil. **Revista de Planejamento Municipal**, v. 10, n. 4, p. 23-39, 2015. Acesso em: 02 de julho de 2024.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª Edição. 2ª Reimpressão. São Paulo, Edusp, 2009. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

SMOLKA, M. O. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, p. 41-78, ano II, n.1, jan/abr. 1987. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

SOUSA, L. M. C. de. Natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir e de sua contraprestação como compensação urbanística / Legal nature of the onerous granting of the right to build and its consideration as urban compensation. **Revista De Direito Da Cidade**, v. 8, n. 1, p. 193-224, 2016. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

SOUZA, L. Urbanização de Favelas e a Outorga Onerosa em Porto Alegre. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Urbanas**, v. 15, n. 2, p. 59-77, 2018. Acesso em: 02 de julho de 2024.

SOUZA, Lúcia. Urbanização de favelas e o papel da OODC em Porto Alegre. **Cadernos de Habitação Social**, v. 15, n. 1, p. 77-95, 2018. Acesso em: 10 de setembro de 2024.

VILLAÇA, F. Outorga Onerosa do Direito de Construir e Requalificação Urbana em São Paulo. **Revista de Urbanismo e Habitação**, v. 11, n. 1, p. 101-119, 2017. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

VILLAÇA, Flávio. **O Direito à Cidade e o papel da OODC no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2017. Acesso em: 02 de julho de 2024.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986. Acesso em: 02 de julho de 2024.

WILDERODE, D. Operações Interligadas: Engessando a Perna de Pau. In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (orgs.). **Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997. p. 43-55. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social. **PosFAUUSP**, v. 31, n. 58, e216472, 2024. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

ANEXO I

Quantidade de OODC concedidas por Bairro de acordo com a figura 11.

Bairro	Ocorrência
Aeronáutico Antônio Sebba Filho	1
Aeroporto	7
Água Branca	1
Alfa	1
Alice Barbosa I	1
Alphaville Flamboyant	10
Alphaville Flamboyant/Res Arag	1
Alto da Glória	5
Alto da Glória I	2
Amazônia	22
Anhangüera	4
Atlântico	3
Aurora Oeste	1
Barravento	2
Bela Vista	5
Boa Sorte	1
Brasil	1
Brisas do Cerrado	1
Buena Vista I	1
Bueno	53
Campinas	7
Candida de Moraes	1
Capuava	4
Capuava Residencial Privê	1
Celina Park	3
Central	16
Centro Oeste	1
Cidade Jardim	4
Coimbra	12
Colorado	1
Colorado I	1
Crimeia caveira	1
Criméia Leste	2
Criméia Oeste	2
da Serrinha	7
das Laranjeiras	1
do Governador	1
dos Aeroviários	4
dos Funcionários	2
Europa	6
Façalville	7
Fazenda Caveiras	1

Gentil Meirelles	3
Gleba	1
Goiânia 2	2
Goiás	17
Guanabara	2
Industrial Pedro Abrão	1
Ipê	1
Ipiranga	3
Isaura	1
Itália	1
Jardim América	36
Jardim São Judas Tadeu	1
Leste Universitário	20
Leste Vila Nova	6
Luciana	1
Marechal Rondon	1
Maria Dilce	1
Maria José	4
Marista	54
Moinho dos Ventos	5
Monticelli	2
Morada do Sol	1
Morada Nova	1
Negrão de Lima	1
Norte Ferroviário	12
Norte Ferroviário II	2
Nossa Senhora da Piedade	2
Nova Canaã	2
Nova Suíça	10
Nova Vila	1
Novo Horizonte	2
Novo Mundo	6
Oeste	42
Oeste Industrial	5
Panorama Parque	1
Park Lozandes	2
Parque Tremendão	1
Pedro Ludovico	19
Petrópolis	1
Planalto	5
Prive Atlântico	3
Progresso	2
Recanto do Bosque	3
Recreio do Funcionário Publico	1
Rodoviário	2
Rosa	30
Santa Genoveva	4

Santos Dumont	1
São Francisco	2
São José	2
São Luiz	1
Sonho Verde	1
Sonho Verde Complemento	1
Sudoeste	12
Sul	13
Três Marias I	2
União	2
Vale do Araguaia	1
Vera Cruz	1
Vereda dos Buritis	1
Total Geral	572

Fonte: Tabela gerada no sistema oficial da Prefeitura de Goiânia pela Gerência de Informações Corporativas (SICTEC/GERINF), 2024.