

O Estatuto da Cidade e o controle social do solo criado em Goiânia-GO

Ranniel Martins Silva

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Puc/Goiás)

Lucia Maria Moraes

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (Puc/Goiás)

Recebido: 23/11/2015 Versão revisada (entregue): 19/02/2016 Aprovado: 25/02/2016

Resumo

O solo criado é convencionado pelo Estatuto da Cidade. Seus parâmetros compõem os novos instrumentos de um Plano Diretor. O solo criado, também conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), tem como atributo ser um importante recurso na arrecadação no âmbito do município. A destinação de seus recursos demonstra intenções em prol do desenvolvimento urbanístico da cidade de forma sustentável. As normas regulamentadoras estabelecem as diretrizes desta política pública de ocupação e expansão urbana. Sua origem está nas cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 e nas regulamentações complementares pelo Estatuto da Cidade em 2011. Ademais, há outras normas específicas e ferramentas apropriadas em prol do controle do crescimento territorial urbano e da função social da propriedade. O solo criado é tratado como uma das normativas legais do solo urbano da cidade de Goiânia desde 1994, antes do Estatuto da Cidade, baseado na implantação do Plano Diretor de 1991. Cidade planejada e construída na década de 1930, ao longo de seus 83 anos, desde o Plano Urbanístico inicial, o planejamento se destaca como um dos eixos de seu crescimento e desenvolvimento.

Palavras-chave | Estatuto da Cidade; Goiânia; Plano Diretor; solo criado.

Código JEL | O18; R14; R52.

THE CITY'S STATUTE AND SOCIAL CONTROL OF CREATED GROUND IN GOIÂNIA, BRASIL

Abstract

The Soil Created is agreed upon the City's Statute, its parameters make up the new instruments of a Master Plan. Solo Created, also known as Onerous Grant on the Right to Build (OODC) has as its attribute, be an important resource in the collection within the municipality. The allocation of resources demonstrates its intentions towards the urban development in the city on a sustainable manner. The regulatory norms establish the guidelines of this public policy on

occupation and urban sprawl, with its emergence from the foundation stones of the 1988 Federal Constitution and additional regulations by the City's Statute in 2011. It also has assisted by other specific rules and appropriate tools for the sake of urban territorial growth control and social function of property. The soil is treated as a set of legal regulations of urban land in the city of Goiânia, since 1994, before the Statute of the City, based on the implementation of the Master Plan 1991. City planned and built in the 1930s over its 83 years from initial Urban Plan seeks planning as one of the axes of growth and development.

Keywords | City Statute; created ground; Goiânia; master plan.

JEL-Code | O18; R14; R52.

EL ESTATUTO DE LA CIUDAD Y EL CONTROL SOCIAL DEL SUELO CRIADO EN GOIÂNIA, BRASIL

Resumen

El suelo creado está dentro del Estatuto de la Ciudad. Sus parámetros constituyen los nuevos instrumentos de un Plan Director. El suelo criado, también conocido como “concesión onerosa del derecho de construir”, tiene como atributo ser un recurso importante en la recaudación en el ámbito de la municipalidad. La asignación de recursos demuestra sus intenciones en favor del desarrollo urbano de la ciudad de una manera sostenible. Las normas regulatorias establecen los lineamientos de esta política pública de ocupación y expansión urbana. Su origen está en las cláusulas pétreas de la Constitución Federal de 1988 y en las regulaciones complementarias efectuadas por el Estatuto de la Ciudad en 2011. Además, existen otras normas específicas y herramientas adecuadas en favor del crecimiento territorial urbano y de la función social de la propiedad. El suelo criado es tratado como un conjunto de normas legales de suelo urbano en la ciudad de Goiânia desde 1994, antes de que el Estatuto de la Ciudad, basado en la implementación del Plan Director, de 1991. Goiânia es una ciudad planificada y construida en la década de 1930. A lo largo de sus 83 años, desde el Plan Urbanístico inicial, la planificación se destaca como uno de los ejes de su crecimiento y desarrollo.

Palabras-clave | Estatuto de la Ciudad; Goiânia; Plan Director; suelo criado.

Código JEL | O18; R14; R52.

Introdução

A Constituição de 1988 traz em seu arcabouço legal o Capítulo II específico sobre a Política Urbana, afirmando o princípio da função social da propriedade e legitimando os Direitos à Cidade e Moradia, explícitos em vários Tratados Internacionais. Entre estes, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, e outros acordos que propugnam que a cidade e a moradia sejam de qualidade, visando proporcionar uma vida digna a todos os cidadãos, e que garantam a efetivação dos direitos humanos.

O Estatuto da Cidade (EC), aprovado em 2001, vem completar o arcabouço jurídico para a aplicação de instrumentos urbanísticos, como é o caso do Solo Criado, conhecido como Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). A Outorga Onerosa é um instrumento, peça constituinte do sistema de arrecadação nos municípios e assunto integrante dos planos diretores municipais das grandes cidades, além de proporcionar investimentos em equipamentos públicos.

Os recursos próprios diretamente arrecadados oriundos deste instrumento são depositados em Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) do Município de Goiânia, instituído pelo Decreto Municipal nº 2.909 de 17/11/95. Em Goiânia, todas as ações deste instrumento são deliberadas pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH).

O presente trabalho apresenta dados do período 1993-2012, marco antecedente a implantação da norma de uso e ocupação do solo, cita a Lei Complementar nº 031/1994, intensificando até os dias atuais, pelo último plano diretor¹ no município de Goiânia, e as demais peças de instituição ao instrumento do Solo Criado na cidade de Goiânia, atualizada pela Lei Municipal nº 8.618, de 09/01/08.

Este instrumento é um modelo de desenvolvimento territorial. Verificado na maioria das cidades brasileiras, o desenvolvimento na cidade de Goiânia não é diferente, onde é notória a valorização e especulação imobiliária, que busca fortalecer o capital imobiliário de interesse privado em detrimento à habitação de interesse social, incluindo a população de baixa renda, o que retrata as grandes periferias urbanas, com pouca ou nenhuma urbanização. Nos dizeres de (Moraes, 2003, p. 172) “a urbe suburbana retrata o espaço da barbárie urbana, espaço institucionalizado e planejado para o hábitat dos não inclusos, isto é a negação do direito à cidade”.

O Plano Diretor, previsto para o desenvolvimento de qualquer cidade e obrigatório para as com mais de vinte mil habitantes, vincula suas construções ao uso do solo, como estabelecido nas legislações urbanísticas. O solo criado é a maneira pela qual mais se aproveita o espaço, em específico, o espaço aéreo ou o subsolo. Ao construtor – que neste trabalho é identificado como empreendedor – propicia que estenda os espaços edificados para além do previsto no zoneamento definido pelo Plano Diretor, confirmando os argumentos de Harvey (1996, p. 49), que vê a “cidade como mercadoria ou objeto a ser capitalizado e comercializado”. Aos poucos, a paisagem urbana de Goiânia se molda ao interesse especulativo, desfigurando os planos diretores apresentados para a cidade desde a sua construção na década 1930.

¹ Plano Diretor (Lei Municipal nº 171/2007).

Existe no plano diretor a preocupação de várias partes e principalmente acerca dos interesses privados, sendo que Villaça (2005, p. 208) afirma existir duas categorias nos planos diretores: aquelas que cabem à Prefeitura executar, como obras e serviços, e as que cabem ao setor privado, como obedecer ao adensamento, nas chamadas parcerias públicas privadas, formal e informal.

Outro fator de fundamental importância é entender o papel do ente público e suas atividades, que tem como direcionamento o dever de aplicar os recursos em diversas áreas das políticas públicas. Mas os recursos oriundos do solo criado têm destino específico por definição do COMPUR, em busca de atender as diretrizes e metodologias da dotada política, enfatizando, na realidade, a finalidade de atender com presteza os anseios da sociedade acerca dos equipamentos públicos mínimos necessários.

Algumas atribuições dos benefícios aplicados na sociedade têm, financeiramente, dependência oriunda da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que buscam demonstrar nos aspectos da transparência as prestações de contas, garantidos pela lei de acesso à informação, promovendo o controle social da gestão pública, no que diz respeito às origens e aplicações dos recursos, conforme preconiza legislação específica.

A partir da Constituição Federal pode-se observar que foram concretas algumas vinculações que estabeleceram os atuais percentuais mínimos de aplicação de recursos, tanto para a União, como para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicações estas classificadas por categoria econômica e em diversas áreas, dentre as quais a infraestrutura de uma cidade onde se incorpora o manuseio da licença da outorga onerosa, caracterizada como origem de recurso classificada nas arrecadações, valores voltados para a manutenção de algumas ações no âmbito público de interesse social coletivo.

Existem outros instrumentos de políticas públicas previstos no Estatuto da Cidade, correlatos à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), como a Transferência do Direito de Construir (TDC), utilizado também como moeda de troca, em que o benefício fica consignado entre o ente público e o empreendedor interessado, firmado por contrato.

O estatuto da cidade e a outorga onerosa

O Estatuto da Cidade, nos dizeres de Maricato (2010, p. 5), “tem méritos que justificam seu prestígio em boa parte dos países do mundo”. A LC 10.257/2001 é uma conquista social que durante décadas foi pensada, debatida, adormecida em gavetas, rediscutida e por fim elaborada por vários segmentos da sociedade (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas). Em seu arcabouço

traz enfoque relativo à forma de governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Traz, inclusive, questões urbanas que inserem o Estatuto da Cidade na agenda do país.

O solo criado é regulamentado desde o Estatuto da Cidade e baseado em seus respectivos instrumentos normativos, em específico nas esferas do governo municipal. Mas o assunto teve suas discussões iniciadas na década de 70, em Roma, pela Comissão Econômica para a Europa, e, após, a ONU definiu que a licença seria concedida pelo Poder Público, verificado na França (1975). É chamado de Teto Legal de Densidade (TLD), embora a legislação não separe esse direito de edificar do direito de propriedade. Foi na Itália (1977) que se estabeleceu a destinação para obras urbanas. Em Chicago (EUA) surgiu em forma de (TDC) e provocou-se, então, um debate nacional no Brasil, posto que daí surgiram o conceito e as instruções da política para pagamento da licença ao Poder Público. O Centro de Estudos e Pesquisa de Administração (CEPAM), São Paulo, provocou esse debate, criando a Carta de Embu em 1976, elaborada por grupo de estudiosos da área de urbanismo e do direito. Foi através destas discussões que várias cidades brasileiras concretizaram a origem da OODC, sendo que a cidade de Goiânia vem tratando do solo criado em suas normas municipais desde o início dos anos 1990, muito antes da sua inserção no ordenamento jurídico, o que veio a ocorrer em 2001, através da sua positivação e delineamento no Estatuto da Cidade.

À luz dos artigos 28, 29, 30 e 31 do Estatuto da Cidade foram tratados os instrumentos legais da outorga onerosa do direito de construir, definida por Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 112) como um instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano, permitindo, por exemplo, que o Poder Público incentive o adensamento de áreas da cidade em detrimento de outras, como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de possibilitar a recuperação de forma coletiva à valorização imobiliária que é gerada por ações públicas.

As ações desta política pública necessitam obedecer a normas e devem estar explícitas nos planos diretores, para a definição das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Em Goiânia foi instituído o solo criado na LC 171/2007, o que foi reforçado pelo regulamento na forma da Lei 8.618/2008.

O solo criado é complementado sempre nas diretrizes do plano diretor de um município, portanto, poderemos utilizar esta abrangência para análise da interferência a respeito dos planos diretores, pois Villaça (2005, p. 285) discorre a respeito da sua legalidade e aplicabilidade. Quanto à participação, o Plano Diretor municipal a faculta em diversas questões, incluindo mobilidade, saneamento,

educação, saúde, habitação, infraestrutura e outras, de competências de distintas esferas de governo.

Em outra abordagem, Villaça (2005, p. 177) argumenta sobre o fato de que não existe uma cidade brasileira que tenha tido sua administração pautada em um plano diretor, em toda sua abrangência, que não sejam somente as questões referentes ao uso e zoneamento do solo. A regulação do mercado de terras deveria ser regulamentada pelo governo local com a concessão de potencial adicional de construção. Os autores Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 137) argumentam que, havendo grandes diferenciações no potencial construtivo dos imóveis e não sendo prevista qualquer cobrança pela utilização desse potencial, há a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Eles reforçam a ideia de que esse instrumento, portanto, pode influenciar o preço da terra, fazendo com que determinados imóveis passem a ter melhor aproveitamento econômico e, conseqüentemente, aumentar os recursos oriundos do solo criado para beneficiar melhorias urbanas.

Pode-se verificar nas citações do arquiteto Sérgio Moraes (1991, p. 85) uma teoria de expansão urbana da cidade. Ele apresenta as correntes formadoras do espaço urbano e também demonstra as formas sociais de centralização e de descentralização da cidade que produz a segregação das classes sociais, em uma exclusão planejada, assim enfatizada nas cidades planejadas, como Goiânia, Brasília e Palmas, conforme pesquisa de doutoramento de Lucia Moraes em 2003.

As elaborações das explicações da industrialização do espaço e aproveitamento do solo, que não constituem meros efeitos do passado, podem conceituar o urbanismo e suas diferenças, e podemos aqui evocar os argumentos de Lefebvre (1991, p. 84), segundo os quais o urbano uma organização espacial estabelecida pela sociedade e a cidade é um objeto social tangível à sociedade que o produz.

Já as abordagens de especulação imobiliária podem ser demonstradas por Harvey (1996, p. 61), que elabora seu estudo a partir das adaptações do planejamento estratégico da sua origem no meio corporativo para as gestões públicas. A especulação imobiliária pode ser abordada, de certa forma, com visões tendenciosas, levadas pelo canal da Transferência do Direito de Construir (TDC). Aí pode sofrer um efeito corporativista, que dá um direcionamento relevante no desenvolvimento urbanístico. O interesse social é levantar dados para confirmação ou negação destas tendências, caracterizadas como capitalistas e tradicionais. Se a tendência é confirmada, pode-se abordar o tema desde as teorias de Marx, na visão de Brue (2011, p. 188) e de Harvey (2013, p. 206).

A abrangência do território ao desenvolvimento urbano expõe teorias que balizam a cidade como produto social, onde a localização é fator determinante, porém não único, e que para a segregação espacial e social, vem transformando a cidade em objeto comercializável, enfatizando a utilização de TDC, que é mais rentável, ao invés da utilização da OODC.

Harvey (2013, p. 439) salienta que a apropriação da terra tendo por base a localização torna-se uma questão muito mais complicada. As vantagens dessa localização para determinados lotes de terra podem ser alteradas pela ação humana, tanto no espaço rural como urbano:

Elas mudam historicamente, de acordo com o desenvolvimento econômico, [...] a instalação de meios de comunicação, a construção de cidades etc. e o crescimento da população. A capacidade de mudar da indústria do transporte é particularmente importante, pois as 'diferenças relativas podem ser alteradas [...] de uma maneira que não corresponde à quais distâncias geográficas (MARX *apud* HARVEY).

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

A cidade de Goiânia e os planos diretores

O primeiro Plano Urbanístico foi sancionado pelo primeiro Prefeito da capital goiana, Venerando de Freitas Borges, em 1938, por autoria de Atílio Corrêa Lima, arquiteto de formação na Escola Nacional de Belas Artes no Rio de Janeiro, o primeiro urbanista brasileiro formado pela Universidade de Paris. O Plano Urbanístico original dividia a cidade em zonas, parques para preservação de matas ciliares, zonas de esportes e lazer, área universitária, com projetos de prédios nos parâmetros da Art Déco.

Goiânia foi planejada, nos preceitos do urbanismo moderno da época, como salienta Moraes (2003, p. 205), preceitos esses que propõem imagens que tornam visíveis as representações da ideologia do modernismo na primeira metade do século XX, em ideologias que seguem sendo traçados nos demais planos diretores da cidade.

Em 1969, foi instituído o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), no qual se estabeleceram novos parcelamentos, com destinação de pelo menos 35% da área para sistema de circulação e de uso de interesse social, preservando áreas em proximidades de córregos e ferrovias, impedindo-as de serem jamais edificadas como o parcelamento em terrenos alagadiços de condições geológicas propícias à inundações.

O legislativo de Goiânia aprovou o Plano Diretor, em 2007, pela Lei Complementar 171/2007, que, somadas a outras instruções normativas, dão suporte às normas regulares para execução das ações de inteira responsabilidade do FMDU. Entre as leis que regulamentam o Solo Criado, existem algumas com

características independentes, mas que tem sua relação direta, a exemplo a que regulamenta a Transferência do Direito de Construir, que, após publicação e execução do dispositivo, ocasionou a redução de efetiva receita financeira no município, oriunda de OODC.

É interessante observar, a partir do solo criado, como os instrumentos políticos e jurídicos de planejamento podem direcionar, controlar e provocar transformações físicas no tecido urbano das cidades e até mesmo favorecer a fragmentação do espaço urbano e das cidades, transformando-as em objetos de comercialização e especulação imobiliária.

Observamos que o Plano Diretor pode estabelecer limitações ao direito de construir, por exemplo, por meio da reserva de área para a habitação social e por meio da recuperação à coletividade da valorização imobiliária, gerada por ações públicas. É necessário restringir a ampliação do perímetro urbano e da penalização da retenção de imóveis vazios e ociosos para fins especulativos, fatos corriqueiros na história da cidade de Goiânia. O seu perímetro é alterado conforme interesse dos administradores e/ou dos empreendedores imobiliários (FILHO; MORAES, 2013, p. 88).

Na constituição do Plano Diretor, população e gestores públicos procuram delinear as potencialidades do município através de audiências públicas, integrando o ordenamento territorial, as ações sociais e inserções de pautas do planejamento urbano, tratando a cidade como mercadoria a ser comercializada, principalmente pelos agentes imobiliários.

A instituição do solo criado na cidade de Goiânia

A Lei Complementar 031/1994 deu início a instrumentalização pelo Uso e Ocupação do Solo, sendo utilizada até os dias atuais. O escopo da lei instituiu vários instrumentos urbanísticos previstos. O solo criado foi inserido no ordenamento jurídico do município pelos artigos 25, 26 e 29, que mencionam:

CAPÍTULO II - DA LICENÇA ONEROSA PARA CONSTRUIR

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

$VLO = VSN \times QSC$, onde:

VLO = valor a ser pago pela outorga da licença;

VSN = valor venal do metro quadrado do solo natural;

QSC = quantidade de metros quadrados de solo criado.

[...]

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

O FMDU foi criado e destinado a propiciar suporte financeiro à consecução de projetos relacionados com a proteção ambiental, habitação e implementação de equipamentos públicos e comunitários, especialmente nas Zonas Especial de Interesse Social e gerido e administrado pelo presidente do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). O COMPUR é um conselho presidido pelo Diretor Presidente e atual gestor da pasta da SEPLANH e representantes da Secretaria Municipal de Obras, Agência Municipal do Meio Ambiente e Companhia de Obras do Município de Goiânia e auxiliado pelo Diretor do FMDU ora nomeado pelo prefeito, por indicação do presidente, escolhido entre os servidores

estatutários, com reconhecimento nas áreas contábil, financeira e orçamentária. O Conselho é formado por representantes, inclusive da construção civil e diversos segmentos da sociedade, tais como: SINDUSCON, ACIEG, UFG e SECOVI.

O Solo Criado tem por objeto instrumentalizar e colaborar para o uso e ocupação do solo, segundo o qual se especifica o regulamento que o empreendedor cumpre ao construir nos limites definidos do coeficiente básico, de acordo com o macro zoneamento já fixado em normas. Considera-se que o solo criado é toda edificação implantada acima da área correspondente a do respectivo terreno, seja envolvendo a ocupação do espaço aéreo ou do subsolo. Nas palavras de Barros, Carvalho e Montandon (2010, p. 107), de um modo simplificado, “aquilo que for construído num terreno acima da área construída proporcional à área deste terreno, é considerado Solo Criado, e essa criação de solo requer uma compensação pelo ônus gerado na infraestrutura”.

Em Goiânia, definiu-se como coeficiente de aproveitamento não oneroso para todos os terrenos contidos nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana o valor igual a 1,0 (hum inteiro). A OODC além do coeficiente de aproveitamento não oneroso é concedida, se observados os limites contidos na formalidade da LC 031/1994, salientando que em algumas zonas da cidade pode atingir o índice máximo de 3,5 (três vírgulas cinco).

Assim, a OODC é concedida mediante pagamento e calculada de acordo com o demonstrado no Quadro 1:

Quadro 1 Fórmula do calculo da Licença Outorga Onerosa

VLO = (VSN x 0,2) x QSC, onde:
VLO = Valor a ser pago pela Outorga Onerosa;
VSN = Valor do metro quadrado do Solo Natural;
QSC = Quantidade de metros quadrados de Solo Criado.

Fonte: Art. 26 - parágrafo único da LC 031/1994.

Para solicitar o processo para o cálculo da possibilidade da Licença Onerosa, basta o interessado se dirigir a qualquer Agência de Atendimento Municipal. O Processo é encaminhado à SEPLANH para emissão de parecer analisando a possibilidade de concessão da licença, na divisão de Informação do Uso do Solo e, após, encaminhado ao FMDU, para calcular o valor a ser pago. As formas de pagamento são à vista ou em até cinco parcelas trimestrais, sendo a primeira a ser quitada no instante da concessão. Optando pelo parcelamento, assumem em Termo de Confissão de Dívida e Assunção de Responsabilidade, se comprometendo ao pagamento de acordo com o cronograma do termo.

Outro fator do solo criado é que ele mantém relação direta com o adensamento da cidade, o empreendedor solicita e o fundo atende pelas instruções do Uso do Solo e Plano Diretor, ferramentas que dão diretrizes de adensamento ou desaceleração, em acordo com o parcelamento de cada área, assim todos os bairros são passíveis de OODC e classificados em “adensáveis”, “adensamento básico” e “desaceleração”. É relativo definir cada classificação, pelo impacto relacionado da especulação imobiliária, visto que os instrumentos públicos próximos são objeto da cobiça imobiliária, em atenção aos parques e praças bem equipadas e até mesmo os particulares, como mercados e shopping centers.

Goiânia aos poucos vem perdendo sua característica de cidade planejada, pois alguns bairros vêm desfigurando a paisagem urbana pelo assédio dos especuladores imobiliários, que usam de forma abusiva os solos criados para construção de grandes edifícios habitacionais, gerando um tumulto no tráfego na região do empreendimento, devido ao acúmulo de veículos automotores transitando nas vias próximas, ilustrando o valor especulativo da moradia. Para Harvey (2013, p. 288), são as contradições que há entre o valor de uso e o valor de troca do capitalismo, onde a moradia pode ser entendida como valor de uso porque “ela garante abrigo, privacidade, um mundo de relações afetivas entre pessoas. Houve tempo em que cada um construía a própria casa e a casa não tinha valor de troca”.

O Conselho Municipal de Política Urbana

O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) foi constituído na LC municipal 010/1991. De natureza deliberativa e consultiva, o Conselho auxilia a administração municipal, tanto na formulação, quanto no acompanhamento e atualização das diretrizes dos instrumentos de implementação de política urbana.

O FMDU segue as diretrizes do COMPUR, em operação conjunta com os outros órgãos, independente da esfera de governo, e até mesmo com outros municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), tudo em prol do desenvolvimento destas políticas, planos, programas e projetos que demandem as ações governamentais, sempre em conformidade com as disposições da Lei Orgânica do Município e o Plano Diretor, Estatuto das Cidades e as legislações pertinentes ao desenvolvimento urbano. O FMDU também realiza a execução orçamentária e elabora prestações de contas, que são posteriormente encaminhadas em forma de demonstrativos ao COMPUR, apresentando os resultados em discriminação analítica, com a finalidade de aprovação destas prestações.

O COMPUR tem vastas atribuições, entre elas a de acompanhar a Transferência do Direito de Construir (TDC), em consonância com o disposto nos art.s 157, 158 e 159, da LC 171/2007 e no art. 35 do Estatuto da Cidade, que consiste na

possibilidade do município autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, integrante da macrozona construída, mediante escritura pública de doação do terreno ou de parte deste, exercer em outro local ou alienar, o direito de construir quando o referido imóvel for interesse público.

A transferência, tanto a total ou parcial da TDC, também poderá ser autorizada pelo Poder Público Municipal, como forma de indenização nas desapropriações, mediante anuência do proprietário e desde que atendido o interesse público disposto nesta lei, como é o caso no projeto do parque linear nos córregos Macambira e Anicuns, financiados pelo BID e com contrapartida do governo municipal. A TDC deve estar vinculada à implantação de equipamentos urbanos, comunitários, adequação da rede viária; à preservação, quando o imóvel for considerado interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e projetos específicos em Áreas de Programas Especiais, conforme estabelecido pelo Plano Diretor, nos art.s 130 a 133, da LC 171/2007.

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

O COMPUR vem cumprindo o seu papel na política urbana do município, e, no entanto, o complexo normativo criado para a efetivação do direito à moradia adequada ainda é incipiente. Nos dizeres de Moraes e Vivas (2014, p. 151) é preciso estimular e tornar prática corrente a capacidade da sociedade brasileira de divulgar, compreender, implementar e monitorar esses instrumentos, contribuindo, assim, para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A sociedade civil organizada destaca-se como interlocutor privilegiado na crítica e monitoramento dos poderes públicos para o cumprimento das normas constitucionais e para a instituição de instrumentos jurídicos voltados para a concretização do direito à cidade.

O controle social dos recursos do solo criado

A receita própria é diretamente arrecadada pelo município de Goiânia através do FMDU vinculado a SEPLANH, e vem sendo aplicada principalmente em projetos ambientais da cidade, em conformidade com a última revisão do Plano Diretor e também em projetos habitacionais de interesse social. Acompanhamos na Tabela

1 os valores das receitas registradas na execução orçamentária do FMDU, por duas décadas, em que podemos verificar que sua evolução é expressiva:

Tabela 1 Quadro de arrecadação do município de Goiânia no FMDU

Ano	Arrecadação
1993	CR\$ 0,00
1994	R\$ 0,00
1995	R\$ 4.150,00
1996	R\$ 57.042,88
1997	R\$ 253.271,17
1998	R\$ 291.027,78
1999	R\$ 311.558,53
2000	R\$ 995.508,72
2001	R\$ 998.146,85
2002	R\$ 1.762.613,11
2003	R\$ 2.970.858,84
2004	R\$ 4.260.820,33
2005	R\$ 5.224.009,62
2006	R\$ 5.727.498,32
2007	R\$ 4.221.875,48
2008	R\$ 6.318.081,94
2009	R\$ 10.463.639,18
2010	R\$ 15.173.912,11
2011	R\$ 11.200.176,60
2012	R\$ 10.707.559,19

Fonte: FMDU, SEPLANH, Prefeitura de Goiânia, 2015.

Na Tabela 1 foram demonstrados os valores da arrecadação ano a ano, na qual observamos a importância do solo criado para o tesouro municipal, o que realça o sucesso do novo instrumento urbanístico para os empreendedores imobiliários. Na sua implantação, de 1995 a 1996, a arrecadação cresceu por volta dos extraordinários 1.374%, e no ano de 2009 ao ano de 2010 aumentou por volta dos 46%, perdendo fôlego com a interferência da TDC.

O que nos faz reportar a Maricato (2010, p. 69) e sua formulação de que a cidade constitui um grande patrimônio construído historicamente e socialmente. No entanto, a “sua apropriação é desigual e o nome do negócio é renda imobiliária ou localização, pois ela tem um preço devido aos seus atributos. Isso tem a ver também com disputa pelos fundos públicos e sua distribuição (localização) no espaço”. Para Harvey (2013, p.189), a renda é aquele conceito teórico mediante o qual a economia (de qualquer tipo) tradicionalmente enfrenta o problema da organização espacial.

Nas palavras de Harvey (2013, 122), os produtores do espaço urbano buscam localizações mais favorecidas em que podem ganhar um excedente de lucro [...]. Por isso, aqueles que possuem terra em locais favorecidos podem converter os excessos de lucros em renda fundiária sem afetar a taxa de lucro média. Isso se torna explícito na cidade de Goiânia nas áreas próximas aos parques urbanos, onde os imóveis são comercializados não só pelo valor da edificação, mas soma-se a este o valor imaginário da paisagem urbana.

A função do FMDU não é simplesmente arrecadar. Para se trabalhar com os numerários públicos, temos que entender a visão dos gestores e a missão dos órgãos que deliberam sob o efeito global competente ao âmbito da gestão pública. Resultados transparentes acessíveis aos cidadãos usuários requerem, portanto, investigação e sua elucidação.

A interferência direta e indireta no acesso do controle social da gestão pública, permite entender o que ampara a obrigatoriedade do poder público, em especial, com relação a resultados eficientes, eficazes e efetivos quanto à fiscalização pelos órgãos de controle e, principalmente, pelo cidadão.

É fundamental entender que a cultura do ente público tem como direcionamento aplicar os recursos em diversas áreas das políticas públicas. Para atender as diretrizes e metodologias das políticas públicas, enfatizando, na realidade, a finalidade de atender com presteza os cidadãos usuários.

A razão de se demonstrar as formas é para melhor fiscalizar o ente público nas divulgações de dados apresentados em portais de transparência, que são fundamentais para verificar as origens e aplicações de recursos e que, no decorrer da história brasileira, passou por diversos estágios e vem se constituindo de forma cada vez melhor.

Motivado pelo interesse de confrontar os dados divulgados, o cidadão quer buscar resposta aos resultados destas políticas públicas, deparando-se, então, com a existência de aspectos qualitativos e quantitativos, e buscando, ao fim, o entendimento dos fatos administrativos. O acesso aos dados deve ocorrer de forma que defina a transparência das informações prestadas à sociedade, tanto das atividades baseadas nas políticas públicas envolvidas no acompanhamento, quanto no controle social, verificando nas demonstrações gerenciais as realizações que

deram forma autônoma pelos órgãos responsáveis, porém, observando sempre as suas movimentações.

Considerações finais

O tema “O estatuto da cidade e o controle social do solo criado em Goiânia” é indissociável da evolução da função social da propriedade. A aplicação bem-sucedida desta última em alguns países estrangeiros sugere sua adoção como instrumento eficaz de combate aos problemas urbanísticos. Goiânia acumula boa experiência desde o ano de 1994.

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

Estamos em um momento crucial e é chegada a hora de implantarmos mecanismos e instrumentos para solucionar os graves problemas urbanos decorrentes do crescimento acelerado das cidades. O solo criado é instrumento transitável à nossa realidade, desde que priorize os problemas urbanísticos, volte-se incisivamente para solucionar os mesmos e não seja utilizado como mecanismo do capital imobiliário, como em alguns empreendimentos construídos na cidade de Goiânia. Utilizá-lo da melhor forma será não aplicar ao mesmo o caráter tributário, por motivo da falta de consciência da nossa própria população, no que tange aos problemas urbanísticos.

Vislumbramos no solo criado uma alternativa, uma solução para alguns problemas urbanos, mas não podemos esquecer que este instrumento sozinho não é capaz de tudo resolver, pois nada resolve tudo, contudo devemos utilizá-lo aliado a outros instrumentos, como a transferência do direito de construir, direito de preempção, imposto progressivo e outros, para atingirmos a real função social da propriedade.

O individualismo não tem mais espaço, e, portanto, os limites impostos ao direito de construir são necessários. Toda ocupação do solo urbano interessa à coletividade, portanto, para todo excesso de construção deve ser cobrada do beneficiário uma contrapartida financeira, de forma a garantir o equilíbrio e harmonia social. Os valores pagos devem ser aplicados diretamente em equipamentos públicos. O importante é priorizar os problemas urbanos, solucionando-os na medida do possível.

O Solo Criado deve e pode ser utilizado para o combate aos problemas urbanos brasileiros, contudo, deve moldar-se à nossa realidade, deve priorizar os problemas urbanos, deve ser jurisdicionado adequada e rigorosamente, para atender com satisfação aos clamores da coletividade.

Se finda concitando algumas considerações sobre o tema, complementando que este instrumento é extremamente necessário como fonte assecuratória de um processo mais justo de utilização da propriedade urbana em forma de cumprimento da função social da propriedade.

Referências

ALVARES, G. T. **A luta na epopeia de Goiânia**. Rio de Janeiro: Jornal do Brasil, 1942. p. 12.

BARROS, Ana M. F. B.; CARVALHO, Celso S.; MONTANDON, Daniel T. O Estatuto da Cidade comentado. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Ana Claudia. **El Estatuto de la Ciudad**: un comentario. São Paulo: Ministério das Cidades; Alianza de las Ciudades, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 20 mai. 2015.

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

BRUE, Stanley L. O socialismo marxista. In: BRUE, Stanley L. **História do Pensamento Econômico**. Tradução Luciana Penteadó Miquelino. 6 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 173-194.

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

COMBY, Joseph ; RENARD, Vincent. **Politique foncière en France**. Paris, Economica/DAEI. 1986.

FILHO, Josué Vieira; MORAES, Lúcia Maria. **Políticas sociais urbanas: a cidade para todos e todas**. Goiânia: Ed. PUC-GO, 220 p., 2013.

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

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

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

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

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

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

_____. **Os limites do capital**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

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

MORAES, Sérgio de. **O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção Sul (1975-1985)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1991. 129p.

MORAES, Lucia Maria. **Segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Ed. da UCG, 2003, 270p.

MORAES, Lucia Maria; VIVAS, Marcelo Dayrell. O direito à moradia, o acesso à terra e o papel dos movimentos sociais no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **Direito à moradia adequada**: o que é, para quem serve, como defender. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TOPALOV, C. **La naissance de Purbanisme moderne et reforme de l'habitat populaire aux états-unis (1900/1940)**. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1988.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 373 p., 1998.

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

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

_____. **O papel do planejamento urbano numa administração municipal**. Goiânia: PUC-GO, 2012.

Endereço para correspondência:

Ranniel Martins Silva – ranniel@gmail.com

Quinta Avenida esquina com Rua 235, nº 722, Bloco B, Campos I, Setor Universitário
74.605-010 Goiânia/GO, Brasil

Lucia Maria Moraes – lucia.dhescmoradia@gmail.com

Quinta Avenida esquina com Rua 235, nº 722, Bloco B, Campos I, Setor Universitário
74.605-010 Goiânia/GO, Brasil