UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
Unidade Universitária de Ciências Sócio Econômicas e Humanas
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais e Humanidades
Territórios e Expressões Culturais no Cerrado

DANIEL DIAS PIMENTEL

O ACESSO À TERRA E O PAPEL DO BANCO DE LOTES EM GOIÂNIA (GO)

ANÁPOLIS
2020

DANIEL DIAS PIMENTEL

O ACESSO À TERRA E O PAPEL DO BANCO DE LOTES EM GOIÂNIA (GO)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação TECCER, da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades na área Interdisciplinar. Linha de Pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Orientadora: Prof.(a) Dra. Janes Socorro da Luz

ANÁPOLIS
2020

PRP
Pro-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação

Universidade Estadual de Goiás

ESTADO DE GOIÁS

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA PUBLICAÇÃO DE DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL (BDTD)

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Estadual de Goiás a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UEG), regulamentada pela Resolução, **CsA n.1087/2019** sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

Estando ciente que o conteúdo disponibilizado é de inteira responsabilidade do autor / autora.

Dados do autor (a)

Nome Completo DANIEL DIAS PIMENTEL

E-mail diaspimentel@gmail.com

Dados do trabalho

Título O ACESSO A TERRA E O PAPEL DO BANCO DE LOTES EM GOIÂNIA (GO)

(X) Dissertação

Curso/Programa TERRITÓRIOS E EXPRESSÕES CULTURAIS NO CERRADO

Concorda com a liberação documento?

[X] SIM

[ ] NÃO

Obs: Período de embargo é de um ano a partir da data de defesa

ANÁPOLIS, 04/11/20

Local Data

Daniel Dias Pimentel

Assinatura do autor / autora

James Socorro da Silva

Assinatura do orientador / orientadora

Ficha catalográfica

P644a Pimentel, Daniel Dias.
O Acesso à terra e o papel do banco de lotes em Goiânia(GO) [manuscrito] / Daniel Dias Pimentel – 2020.
158 f. : il.

Orientador : Profa. Dra. Janes Socorro da Luz
Dissertação (Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado). Universidade Estadual de Goiás, Unidade Universitária Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas, Anápolis, 2020.

Inclui bibliografia.
Inclui tabelas.

1.Expansão urbana – Goiânia(GO). 2.Banco de lotes – Goiânia(GO). 3. Política habitacional - Goiânia(GO). 4.Dissertações –TECCER - UEG/UnuCSEH. I.Luz, Janes Socorro da. II.Título.

CDU : 911.375(817.3Goiânia) (043)

Elaborada por Aparecida Marta de Jesus Fernandes
Bibliotecária/UEG/UnuCSEH
CRB1/2385

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Aos trinta dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte, a partir das quatorze horas, realizou-se a sessão de julgamento da dissertação, por meio de videoconferência entre os componentes da banca, do discente **DANIEL DIAS PIMENTEL**, intitulada **"O ACESSO À TERRA E O PAPEL DO BANCO DE LOTES EM GOIÂNIA(GO)."** A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes Professores: Dra. Janes Socorro da Luz (Orientadora), Dra. Joana D`Arc Bardella Castro (Examinadora Interna), Dra. Lúcia Maria Moraes (Examinadora Externa - PUC/GO), Dra. Angélica Amorim Romacheli (Examinadora Externa - CCET/ UEG), Dra. Milena D'Ayala Valva (Suplente Interna) e Dra. Giovana Galvão Tavares (Suplente Externa - STMA/ UniEvangélica). Os membros da banca fizeram suas observações e sugestões, as quais deverão ser consideradas pelo discente e sua orientadora. Em seguida a Banca Examinadora reuniu-se, em sessão secreta, atribuindo ao discente os seguintes resultados.

Dra. Janes Socorro da Luz (Orientadora)

(x) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Dra. Joana D`Arc Bardella Castro (Examinadora Interna)

(x) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Dra. Lúcia Maria Moraes (Examinadora Externa - PUC/GO),

(x) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Dra. Angélica Amorim Romacheli (Examinadora Externa - CCET/ UEG)

(x) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Dra. Milena D'Ayala Valva (Suplente Interna)

( ) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Código Documento: CYXE-G9YP-YBRB-YG8W. Para confirmar as assinaturas acesse https://app-sign.efcaz.com.br/efcaz-clm-pub/#/validar-documento/CYXE-G9YP-YBRB-YG8W.
Documento assinado eletronicamente ou digitalmente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

Dra. Giovana Galvão Tavares (Suplente Externa - STMA/ UniEvangélica).

( ) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

*Assinatura_____

Resultado Final: (x) aprovado(a) ( ) reprovado(a).

Reaberta a sessão pública, a Orientadora proclamou o resultado e encerrou a sessão às 16h10min, da qual foi lavrada a presente ata que vai ser assinada por mim secretário, discente e pelos membros da banca examinadora supracitada.

*Secretário: Alex Douglas Costa

*Discente: Daniel Dias Pimentel

*Assinatura Eletrônica

Código Documento: CYXE-G9YP-YBRB-YG8W. Para confirmar as assinaturas acesse https://app-sign.efcaz.com.br/efcaz-clm-pub/#/validar-documento/CYXE-G9YP-YBRB-YG8W.
Documento assinado eletronicamente ou digitalmente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

efcaz SIGN

Ata de Defesa_DANIEL DIAS PIMENTEL.pdf

Código do documento: CYXE-G9YP-YBRB-YG8W

Autenticação Eletrônica

Valide em https://app-sign.efcaz.com.br/efcaz-clm-pub/#/validar-documento/CYXE-G9YP-YBRB-YG8W
Ou digite o código: CYXE-G9YP-YBRB-YG8W
Assinado em conformidade à Medida Provisória nº 2.200-2/2001: artigo 10 § 2º - 'O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas em partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.'

Assinaturas:

Eletrônica

Alex Douglas Costa
teccer@ueg.br
Parte

Eletrônica

Joana D'arc Bardella Castro
joanabardellacastro@gmail.com
Parte

Eletrônica

Daniel Dias Pimentel
diaspimenteld@gmail.com
Parte

Eletrônica

Janes Socorro da Luz
janes.luz@ueg.br
Parte

Eletrônica

Angélica de Amorim Romacheli
angelica.romacheli@ueg.br
Parte

Eletrônica

Lucia Maria Moraes
lucia.dhescmoradia@gmail.com
Parte

DANIEL DIAS PIMENTEL

O ACESSO À TERRA E O PAPEL DO BANCO DE LOTES EM GOIÂNIA (GO)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação TECCER, da Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Humanidades na área Interdisciplinar. Linha de Pesquisa: Dinâmicas Territoriais no Cerrado.

Orientador: Prof.(a). Dra. Janes Socorro da Luz

Banca Examinadora

Profa. Dra. Janes Socorro da Luz
Presidente / UEG – TECCER

Profa. Dra. Angélica Amorim Romacheli
Membro / UEG

Profa. Dra. Joana D`Arc Bardella Castro
Membro / UEG – TECCER

Profa. Dra. Lúcia Maria Moraes
Membro / PUC Goiás

Anápolis, 30 de junho de 2020.

Para Débora, Mateus e Bruno, pela paciência, apoio e carinho!

Para Glória, Gersonil, Dica, Tatiane e Igor, pelo apoio e carinho!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Débora pela atenção, apoio, carinho e companheirismo. Aos meus filhos Bruno e Mateus, que várias vezes esperaram eu terminar de trabalhar para podermos brincar. A minha sogra Darli, meu sogro Manoel, e a Tia Vera, pelo carinho e por estarem sempre dispostos a nos ajudarem em nossa rotina. Ao Igor, Charles, Tatiane, Cecília e Fernanda, pela ajuda, apoio e carinho na realização do trabalho ou no cuidado com os meninos. A Patrícia e o Raphael, pelo apoio e ajuda no entretenimento das crianças. Ao apoio e ajuda do meu amigo Hugo.

Agradeço aos colegas de trabalho da UEG e da PUC, pela paciência em ouvir sobre a minha pesquisa, contribuir com suas experiências, apoiar e me ajudar com minhas obrigações junto as instituições. Aos colegas arquitetos da Prefeitura Municipal de Goiânia, que sempre nos recebem para ajudar e tirar nossas dúvidas, em especial a arquiteta e urbanista “Leo”, que me ajudou com informações para concluir meu trabalho de conclusão de curso da graduação, e novamente tive a oportunidade de contar com sua ajuda para produção deste trabalho.

Agradeço as contribuições dos professores do TECCER, e em especial, ao suporte e apoio da minha orientadora, professora Janes.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo avaliar em que medida a criação e a implementação do Banco de Lotes por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia, no ano de 2007, contribuiu para melhoria da inserção urbana das famílias de baixa renda na cidade de Goiânia. (Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007). Sobre a premissa de que o exercício pleno do direito à moradia está diretamente vinculado as oportunidades de acesso à mobilidade, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços públicos. Por meio da aplicação desta legislação, entre os anos de 2007 e 2011, foram incorporados ao patrimônio público municipal 6.649 lotes, distribuídos em oito bairros, localizados em quatro diferentes regiões da cidade. Este estoque de lotes foi constituído com objetivo de subsidiar a implementação de uma política municipal de habitação direcionada para democratizar o acesso ao solo urbano para as famílias de baixa renda. Para auxiliar no processo de investigação e produção da pesquisa, foram realizadas atividades de revisão bibliográfica teórica com intuito de ampliar o conhecimento e conceitos sobre a constituição e implementação dos principais instrumentos políticos de base legal para intervenção no mercado de terras urbana. Além de um estudo de caso do Residencial Santa Fé I. Para realização do estudo de caso, e avaliação da qualidade de inserção urbana do estoque de terras público localizado no Residencial Santa Fé I, foi utilizada a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos da Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida, desenvolvida pelo Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade) e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil).

Palavras-chave: Banco de Lotes. Acesso à terra. Expansão Urbana.

ABSTRACT

This work aims to assess the extent to which the creation and implementation of the Bank of Lots by the City Hall of Goiânia, in the year of 2007, contributed to the improvement of the urban insertion of low-income families in the city of Goiânia. (Municipal law No. 8,534, of May 31, 2007). On the premise that the full exercise of the right to housing is directly linked to the opportunities for access to mobility, urban infrastructure, community facilities and public services. Through the application of this legislation, between the years 2007 and 2011, 6,649 lots were incorporated into the municipal public patrimony, distributed in eigth neighborhoods, located in four different regions of the city. This stock of lots was created in order to subsidize the implementation of a municipal housing policy aimed at democratizing access to urban land for low-income families. To assist in the process of investigation and research production, theoretical bibliographic review activities were carried out in order to expand knowledge and concepts about the constitution and implementation of the main legally based political instruments for intervention in the urban land market. In addition to the case study of Residencial Santa Fé I. To accomplish the case study, and evaluate the quality of urban insertion of the public land stock located at the Residencial Santa Fé I, the Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) was used for the Minha Casa Minha Vida Strip 1 projects, developed by the Espaço Público e Cidade laboratory at the Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade) and the Instituto de Políticas de Transportes e Desenvolvimento (ITDP Brasil).

Key words: Bank of Lots. Access to land. Urban expansion

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Estrutura da dissertação	19
Figura 2	Croqui com localização das ocupações em Goiânia	29
Figura 3	Localização de conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-GO e Governo do Estado de Goiás, na cidade de Goiânia, entre 1967 – 1986	43
Figura 4	Gráfico com o número de área de posse segundo o tempo de existência, Goiânia, 2002	49
Figura 5	Boletim Informativo da Invasão Jardim Esperança, 1981	52
Figura 6	Localização da Vila Mutirão em relação ao bairro Central, Goiânia	54
Figura 7	Boletim informativo produzido pelos movimentos de luta pelo acesso à terra e à moradia na cidade de Goiânia, 1980	56
Figura 8	Empreendimentos implantados na Região Noroeste de Goiânia, após 1990	63
Figura 9	Localização dos programas implementados pela Prefeitura Municipal de Goiânia, entre os anos de 1994 e 1996	72
Figura 10	Localização dos empreendimentos desenvolvidos pela prefeitura de Goiânia entre os anos de 1997 e 2000	81
Figura 11	Empreendimentos produzidos com a parceria da Prefeitura Municipal de Goiânia entre 2000 e 2011	91
Figura 12	Localização dos empreendimentos aprovados em Goiânia por meio da Lei do Banco de Lotes entre 2007 e 2011	103
Figura 13	Croqui do entorno dos bairros Residencial Jardim dos Cerrados 1 ao 11 e Residencial Mundo Novo 1 ao 3, Goiânia, 2020	108
Figura 14	Croqui do entorno dos bairros Residencial Buena Vista I, II, III e IV, Goiânia, 2020	109
Figura 15	Croqui do entorno dos Bairros Res. Orlando de Morais e Residencial Antônio Carlos Pires, Goiânia, 2020	110
Figura 16	Localização do Residencial Santa Fé I, Goiânia	111
Figura 17	Bairros Localizados no entorno do Residencial Santa Fé I, Goiânia	112
Figura 18	Croqui da localização das quadras com lotes destinados a PMG no Residencial Santa Fé I	119
Figura 19	Croqui localização Lotes destinados à Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) no Residencial Santa Fé I	120
Figura 20	Localização dos lotes utilizados pela PMG no Residencial Santa Fé I	121
Figura 21	Croqui com a definição do centro geométrico para realização dos levantamentos dos indicadores 1, 4 e 5	122
Figura 22	Moradia Localizada na Rua da Felicidade, Residencial Santa Fé I	123
Figura 23	Levantamento das paradas de ônibus no raio de 1 km do Banco de Lotes	125
Figura 24	Levantamento dos itinerários das linhas de transporte coletivo que atendem ao Residencial Santa Fé I	126

Figura 25	Levantamento dos dados do Indicador 3	130
Figura 26	Áreas públicas localizadas no Residencial Santa Fé I e no Jardim Alphaville	131
Figura 27	Croqui de levantamento dos dados do Indicador 4	134
Figura 28	Croqui de levantamento de dados do Indicador 5	136
Figura 29	Vista da Rua Rita Caetano, Residencial Santa Fé 1	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Conjunto habitacionais produzidos pela COHAB-GO, em Goiânia, entre 1967 e 1986	42
Quadro 2	Mecanismo jurídicos políticos criados entre 1991 e 1996, destinadas a regulamentar a produção do espaço urbano e atuação da Prefeitura Municipal de Goiânia (GO)	65
Quadro 3	Tipologias de ações habitacionais desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Goiânia (GO) entre os anos de 1993 e 1996	69
Quadro 4	Discriminação das informações relacionadas aos empreendimentos produzidos com participação da prefeitura Municipal de Goiânia entre os anos 1994 e 1996	73
Quadro 5	Programas habitacionais federais de subsídio a ação dos municípios brasileiros, criados a partir de 1995	78
Quadro 6	Discriminação das informações relacionadas aos empreendimentos produzidos com participação da Prefeitura Municipal de Goiânia, entre 1997 e 2000	80
Quadro 7	Empreendimentos de interesse social desenvolvidos com a participação da Prefeitura Municipal de Goiânia, entre 2002 e 2004	83
Quadro 8	Programas e ações na área de habitação, vinculados ao Programa de aceleração do crescimento (PAC 1)	85
Quadro 9	Levantamento dos lotes destinados à Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) por meio da Lei do Banco de Lotes, entre 2007 e 2011	89
Quadro 10	Número de unidades habitacionais concluídas pela prefeitura de Goiânia, com financiamento do governo federal entre os anos de 2009 e 2014	92
Quadro 11	Levantamento das alterações realizadas no texto da Lei do Banco de Lotes de Goiânia	96
Quadro 12	Caracterização dos termos Programa Municipal de Habitação e Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social para Prefeitura Municipal de Goiânia (GO)	98
Quadro 13	Trecho do texto da legislação dos municípios de Goiânia (GO), Aparecida de Goiânia (GO) e São Paulo (SP)	100
Quadro 14	Temas e indicadores existentes na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana	114

Quadro 15 Objetivos dos indicadores de coleta de dados em campo 115

Quadro 16 Parâmetros para coleta dos dados em campo 116

Quadro 17 Objetivos e parâmetros para coleta dos dados no trabalho de campo 117

Quadro 18 Lotes doados a Prefeitura Municipal de Goiânia no Residencial Santa Fé I 118

Quadro 19 Procedimentos para coleta de dados do Indicador 1, Opções de Transporte 123

Quadro 20 Procedimentos para coleta de dados do Indicador 2, Frequência de Transporte 127

Quadro 21 Frequência Transporte Linha 706 e Linha 574 127

Quadro 22 Procedimentos para coleta de dados do Indicador 3, Usos Cotidianos 129

Quadro 23 Procedimentos para coleta de dados do Indicador 4, Usos Eventuais 132

Quadro 24 Procedimentos para coleta de dados do Indicador 5, Usos Esporádicos 135

Quadro 25 Resumo dos resultados avaliados no Banco de Lotes do Residencial Santa Fé I, na cidade de Goiânia, em 2020 137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estado de Goiás. Total da população residente no Estado de Goiás entre 1940 e 2000	26
Tabela 2	Cidade de Goiânia. População residente na cidade de Goiânia e no estado de Goiás, entre 1940 e 2010	27
Tabela 3	Cidade de Goiânia. Principais motivos pelos quais as famílias migraram para Goiânia, 1979	30
Tabela 4	Estado de Goiás. Histórico de crescimento da população residente nos municípios que constituíram o Aglomerado Urbano de Goiânia, entre 1940 e 2000	31
Tabela 5	Cidade de Goiânia. Motivos pelos quais a família mora na invasão em Goiânia,1979	50

LISTA DE SIGLAS

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODEG	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás
COHAB-GO	Companhia de Habitação de Goiás
COHABS	Companhias Habitacionais
COLU	Colégio Universitário Presidente Costa e Silva
COMOB	Companhia Municipal de Obras e Habitação
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COMURG	Companhia de Urbanização de Goiânia
COPHOG	Cooperativa Mista Habitacional Popular de Goiânia
CPVSP	Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro
CRAS 1	Centro de Referência de Assistência Social
EMCIDEC	Empresa Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Social
FAIU	Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana
FECOMERCIO	Federação do Comércio do Estado de Goiás
FEGIP	Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros
FEGIPE	Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPLAN	Fundo de Financiamento a Planos de Desenvolvimento Local Integrado
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPH	Fundação Pedrosa Horta
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia

INDUR	Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLAN	Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia
ITDP BRASIL	Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LABCIDADE	Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
MBES	Ministério da Habitação e do Bem Estar Social
MCIDADES	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações não governamentais
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PIC	Programas de Incentivo à Pecuária de Colonização
PIDG	Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMG	Prefeitura Municipal de Goiânia
PNH	Política Nacional de Habitação
PRODESPAR	Programa de Desenvolvimento Social Participativo
PROMAR	Programa de Erradicação de Submoradia
PROTECH	Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
RMTC	Rede Metropolitana de Transportes Coletivos
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana

SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMHIS	Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social
SMO	Secretaria Municipal de Obras
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UBS I	Unidade Básica de Saúde I
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
	CAPÍTULO 1 **A QUESTÃO DO ACESSO À HABITAÇÃO E AO MERCADO DE TERRAS NA CIDADE DE GOIÂNIA (1960 A 1990)**	23
1.1	A CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO DE UMA CIDADE POLO REGIONAL	23
1.2	O ESTADO, OS PROMOTORES IMOBILIÁRIOS E O MERCADO DE TERRAS	34
1.3	A OCUPAÇÃO COMO VIA ALTERNATIVA AO MERCADO FORMAL DE TERRAS	46
	CAPÍTULO 2 **A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA NA REGULAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO SOLO URBANO (1985 A 2011)**	58
2.1	A ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (GO) FRENTE AOS PROBLEMAS DE ACESSO A HABITAÇÃO E AO SOLO URBANO, ENTRE A DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAL E A CONCORRÊNCIA COM A GESTÃO DO ESTADO DE GOIÁS	59
2.2	O DEFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO, A CIDADE REAL E A POLÍTICAS PÚBLICAS URBANA E HABITACIONAL	74
2.3	A INSERÇÃO DO BANCO DE LOTES NA LÓGICA DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO SOLO URBANO DA CIDADE GOIÂNIA	82
	CAPÍTULO 3 **BANCO DE LOTES, UMA NOVA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MERCADO DE TERRAS?**	95
3.1	ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO BANCO DE LOTES E SUA ARTICULAÇÃO COM A POLÍTICA URBANA	95
3.2	APRESENTAÇÃO DOS PARÂMETROS E METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	106
3.3	AVALIAÇÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	117
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
	ANEXOS	158

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral avaliar em que medida a criação e implementação do Banco de Lotes por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia, no ano de 2007, contribuiu para melhoria da inserção urbana das famílias de baixa renda na cidade de Goiânia. (Lei municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007). Entendendo que a promoção do acesso à moradia deve estar diretamente articulada as oportunidades de acesso à infraestrutura urbana, mobilidade, equipamentos comunitários e serviços públicos. E que os avanços jurídicos institucionais implementados após a Constituição Federal de 1988, aliados a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, disponibilizaram ao poder público municipal um conjunto de instrumentos urbanos visando a democratização do acesso ao solo urbano e o direito à cidade.

Nesse sentido, o Banco de Lotes se apresenta como um novo mecanismo jurídico de intervenção no mercado formal de terras urbanas da cidade de Goiânia, sob a justificativa de promoção de um estoque de lotes urbanizados destinado a subsidiar a promoção de uma política pública de habitação de interesse social. Essa intervenção ocorre em parceria com o mercado imobiliário, condicionando a aprovação de novos parcelamentos nas áreas de expansão urbana do município à doação por parte do empreendedor de um percentual dos lotes gerados ao patrimônio público municipal. Embora a obrigatoriedade de doação de lotes tenha sido regulamentada apenas no ano de 2007, o debate sobre a constituição de um estoque de terras urbanas públicas por parte do município, como solução para o problema de acesso ao solo urbano enfrentado pelas famílias de baixa renda, foi iniciado pela gestão municipal na década de 1980. Tal medida seguiu sendo aprimorada nas décadas seguintes, até alcançar o modelo estipulado e aplicado após a edição por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia da Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007.

É relevante lembrar que o processo histórico de ocupação e produção do espaço urbano da capital goiana é marcado pelo conflito entre três agentes sociais, quais sejam o Estado, o mercado imobiliário (proprietários fundiários junto com o setor de produção de edificações) e a população de baixa renda (movimentos sociais organizados), tensionados pelo limite do direito à propriedade da terra em face de sua função social. Nesse contexto, o debate mediado pelo Estado sobre a concepção e implementação de um novo mecanismo jurídico-político, destinado à ampliação da quantidade de lotes urbanizados no mercado formal de terras urbanas, foi sendo ajustado aos diferentes contextos históricos de organização e especialização da atuação do mercado imobiliário e dos movimentos sociais. Além das influências estabelecidas pelas características de atuação dos agentes sociais de produção do espaço urbano na escala

local, também interferiram no processo de criação da Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007, alterações promovidas pelo governo federal nas políticas públicas urbanas e habitacionais. Nesse sentido, para direcionar a leitura desse processo de desenvolvimento e aprovação do Banco de Lotes na capital de Goiás, foram estipulados os seguintes objetivos específicos:

I. Identificar na cidade de Goiânia os principais mecanismos jurídicos instituídos entre a Constituição Brasileira de 1988 e a implementação da lei do Banco de Lotes em 2007, direcionados a regulação do uso, ocupação e promoção do acesso ao solo.
II. Analisar a relação entre o discurso de democratização do acesso à terra urbana do poder público municipal, para produção de habitação de interesse social, e a ação de implementação de um novo mecanismo jurídico para constituição de uma reserva fundiária urbana.
III. Verificar, por meio do estudo de caso do Residencial Santa Fé I, se a inserção urbana do estoque de lotes destinados a Prefeitura Municipal de Goiânia promove o acesso ao solo, a infraestrutura urbana, condições de mobilidade, equipamentos comunitários e serviços públicos.

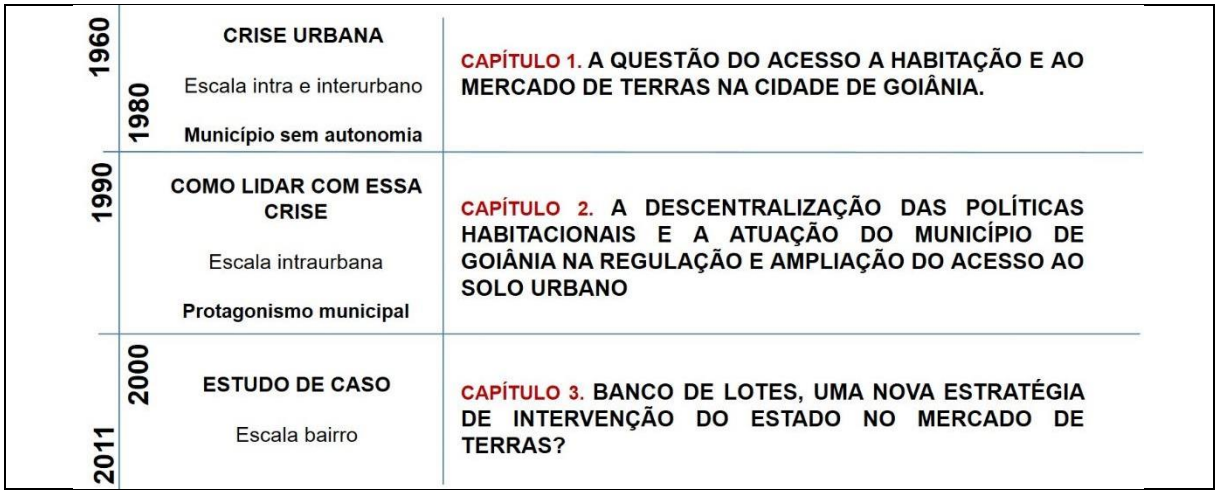
Utilizando esses objetivos como referência, foi determinado como recorte temporal para realização da pesquisa, as décadas situadas entre os anos de 1960 e 2011, por considerar que os conflitos pela posse e ocupação do espaço urbano da cidade de Goiânia se intensificam nas décadas anteriores a aprovação da Constituição Federal de 1988, paralelamente ao processo de integração da capital de Goiás com centro dinâmico de desenvolvimento econômico nacional. Assim sendo, mantendo a cidade de Goiânia como referência para realização da pesquisa, o trabalho transita das escalas espaciais interurbana e intraurbana, para dimensão do bairro.

A definição das escalas espaciais foi baseada na percepção de que, no processo de crescimento da população urbana e do espaço urbano da cidade de Goiânia, entre 1960 e 1980, a capital funciona como um polo de atração da população do estado de Goiás e de demais cidades do país, gerando uma ocupação do tecido urbano fragmentada e estratificada, orientada pela ação do mercado imobiliário e do Estado. Nesse período também é iniciado o processo de conurbação com municípios lindeiros a capital, principalmente com a cidade de Aparecida de Goiânia.

No segundo momento, entre as décadas de 1990 e 2000, frente ao crescimento desordenado experimentado nas décadas anteriores e a valorização dos terrenos da capital, existe uma intensificação dos problemas de acesso ao solo urbano e moradia, fazendo com que uma parcela da população de baixa renda que se destinava a cidade de Goiânia, migre para as cidades vizinhas do entorno da capital. Entretanto, mesmo distante, essa população conserva principalmente as relações de trabalho e o acesso aos serviços especializados de saúde da capital de Goiás, intensificando o processo de conurbação com cidades vizinhas, como Goianira, Trindade e Senador Canedo. Assim, ao mesmo tempo que existe uma mudança de concepção na relação entre o poder público municipal e a população de baixa renda, possibilitando uma aproximação entre o governo municipal e a cidade informal no campo do discurso e da produção de mecanismos jurídicos, é possível observar a ampliação da atuação do mercado imobiliário no direcionamento da expansão urbana da cidade de Goiânia.

No terceiro momento, entre os anos 2000 e 2011, a dimensão do bairro é utilizada como referência para verificar a aplicação da Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007 (Banco de Lotes) por parte do município como uma resposta (nova estratégia) aos problemas de acesso ao solo urbano e a moradia enfrentados pelas famílias de baixa renda. Nessa perspectiva, a definição das escalas espaciais junto ao recorte temporal, orientaram a divisão da dissertação em três capítulos, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1 – Estrutura da dissertação.



Conforme a estrutura apresentada na Figura 1, o Capítulo 1 (A questão do acesso à habitação e ao mercado de terras na cidade de Goiânia), foi pensando para demonstrar como dentro do contexto das políticas públicas de habitação, descentralização industrial e ocupação

do território da Região Centro-Oeste desenvolvida pelo governo federal, entre as décadas de 1960 e 1980, os agentes produtores do espaço desenvolveram suas estratégias de produção do espaço urbano. E destacar como nessa relação de forças, em uma cidade constantemente planejada e regulada, a ocupação de áreas públicas ou privadas, subutilizadas ou ambientalmente frágeis se consolida historicamente como um modelo de acesso a habitação para as famílias de baixa renda. Conforme abordado nesse capítulo, o Banco de Lotes já é visto como uma possibilidade de intervenção por parte do Estado no mercado formal de terras, mas ainda não é formalizado enquanto legislação.

O Capítulo 2 (A descentralização das políticas habitacionais e a atuação do município de Goiânia na regulação e ampliação do acesso ao solo urbano), foi dividido em três períodos. O primeiro, está situado entre o final da década de 1980 e a primeira metade de década de 1990. E trata do processo de redistribuição de competências entre os entes federativos por meio da aprovação da Constituição Federal de 1988, e a organização e atuação do poder público municipal de Goiânia frente as demandas dos movimentos sociais de luta pela moradia, em um contexto de descontinuidade das políticas públicas urbanas e habitacionais do Governo Federal. É nesse período, que o instrumento do Banco de Lotes começa a ser desenhado e as primeiras legislações são formatadas com intuito de ampliar a quantidade de parcelamentos destinados a promoção do acesso ao mercado formal de terras urbanas para população de baixa renda.

O segundo tem como referência os anos situados entre 1995 e 2000. E aborda o processo de redefinição de parâmetros de medição do deficit habitacional que permitiram a inserção da cidade informal nos indicadores oficiais. Nesse processo ocorre o início da retomada por parte governo federal da responsabilidade pela produção das políticas públicas urbanas e habitacionais. Os governos municipal e estadual continuam responsáveis pela implementação e execução das ações, baseado nas diretrizes dos programas federais.

O terceiro período, situado entre os anos 2000 e 2011, ocorre após a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades. O governo federal passa a concentrar as diretrizes das políticas públicas urbanas e habitacionais, promovendo a ampliação da oferta de recursos federais. Este movimento, gera uma verdadeira corrida por parte do município de Goiânia, em busca de organizar sua estrutura institucional, com intuito de cumprir as exigências colocadas pelo Ministério das Cidades para liberação do dinheiro. Nesse contexto, em 2007, paralelamente a aprovação do plano diretor, é aprovada a lei do Banco de Lotes na cidade de Goiânia (Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007).

O Capítulo 3 **(**Banco de Lotes, uma nova estratégia de intervenção do Estado no mercado de terras?**)** foi destinado ao estudo de caso do resultado da implementação de um novo

mecanismo jurídico-político por parte do município de Goiânia para constituição de reservas fundiárias urbanas, voltadas para produção de habitação de interesse social. Como objeto de estudo, foi utilizado o Residencial Santa Fé I, localizado na região Sudoeste da capital.

Para realização do estudo de caso e verificação da qualidade de inserção urbana do Banco de Lotes localizado no Residencial Santa Fé I, foi definido a uso do método qualitativo. No entanto, mesmo com o uso do método qualitativo, não foi desconsiderada a necessidade de utilização de parâmetros mensuráveis, que permitissem a constituição de indicadores possíveis de serem aplicados nos diferentes bairros, cuja Lei do Banco de Lotes foi aplicada. Nessa perspectiva, foi utilizado como referência o trabalho realizado em conjunto entre o Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade) e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), que resultou na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos da Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida[1].

A ferramenta é constituída por nove indicadores, agrupados em três temas (localização, integração com o entorno e desenho urbano). Entre os nove indicadores, cinco estão diretamente relacionados a questão da qualidade de inserção urbana do empreendimento. A diferença é que ao avaliar empreendimentos da Minha casa Minha Vida, a ferramenta verifica a questão do acesso indireto ao solo urbano, uma vez que ocorre por meio da construção da edificação. No caso do Banco de Lotes de Goiânia, como o resultado alcançado é a produção de lotes urbanizados, o uso da ferramenta vai permitir avaliar a qualidade de inserção dos lotes urbanizados pertencentes aos municípios de Goiânia. Nessa perspectiva, o desenvolvimento da pesquisa, além dos subsídios oferecidos pela FAIU, foi possível a partir da revisão bibliográfica, teórica e técnica, análise de documentos e legislação, com a consequente produção de textos e elaboração de tabelas, quadros e representações cartográficas.

No Capítulo 3 são descritos os indicadores utilizados como referência para os levantamentos realizados no bairro e os parâmetros aplicados na mensuração das informações coletadas. Os resultados são apresentados por meio de tabelas e croqui com a espacialização

---

[1] Conforme Rolnik *et al* (2014), além da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana ser resultado de um trabalho realizado em parceria com o ITDP Brasil, é também um produto da pesquisa Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV, financiada com recursos do CNPq e da Ford Foundation. A Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana foi divulgada no endereço eletrônico do LabCidade (http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Ferramenta_de_Avaliacao.pdf).
Segundo disposto no site do LabCidade (http://www.labcidade.fau.usp.br/), o material disponível na página pode ser utilizado, se respeitado o expresso na licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional.(https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

das informações coletadas. Após o Capítulo 3, são apresentadas as considerações finais sobre a concepção e implementação do Banco de Lotes na cidade de Goiânia.

1 A QUESTÃO DO ACESSO À HABITAÇÃO E AO MERCADO DE TERRAS NA CIDADE DE GOIÂNIA (1960 a 1990)

O presente capítulo foi divido em três itens, tendo como referência para a estruturação do debate o processo de produção do espaço urbano da cidade de Goiânia, Goiás, entre as décadas de 1960 até 1980.

Nessa perspectiva, o primeiro item busca abordar as influências da política federal de ocupação da Região Centro-Oeste na dinâmica de urbanização dos municípios do estado de Goiás, com foco principalmente na cidade de Goiânia, e sua consolidação em uma cidade polo regional.

O segundo item tem como intuito demonstrar as alterações ocorridas nas relações de forças entre os agentes do mercado imobiliário de Goiânia em função da política habitacional instituída pelo Regime Militar, e a consolidação do mercado de construção civil como principal agente produtor de espaço urbano da capital entre as décadas de 1960 e 1980.

O terceiro item busca demonstrar como os agentes excluídos do mercado formal de terras da cidade de Goiânia foram condicionados a se organizarem politicamente e assumirem a ocupação de terra como estratégia para solucionar o problema do acesso à moradia e ao solo urbano na capital.

1.1 A CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO DE UMA CIDADE POLO REGIONAL

Sobre o processo de ocupação do território do estado de Goiás e dos demais entes federativos da Região Centro-Oeste, autores como Estevam (1998), Maciel (2011), Coelho e Barreira (2006) destacam as ações empreendidas pelo setor privado e/ou Estado durante a primeira metade do século XX, visando o povoamento e a integração da região central do país com os demais estados brasileiros. No entanto, mesmo que nesse período tenham sido implantados e construídos importantes projetos como a nova capital de Goiás na década de 1930, a Colônia Agrícola Nacional de Goiás (GO) e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (MS) em 1941, até a década de 1960, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e a Universidade Estadual de Campinas (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001), o território da região Centro-Oeste ainda se caracterizava como uma região de fronteira. Conforme relatado por Cavalcanti e Barreira (2011), em 1960, a área

correspondente à região Centro-Oeste representava 22% do território nacional, enquanto a população residente representava apenas 4% da população brasileira.

O relatório apresentado pelo IPEA, IBGE e UNICAMP (2001, p. 311) considera que "[...] O período fundamental para a compreensão da dinâmica urbana presente na região Centro-oeste remonta aos anos 60/70, quando se constituíram as bases para a introdução das frentes modernas de ocupação, que impactaram vigorosamente sobre sua malha urbana [...]".

Em Goiás, destacam-se como indutores deste processo de transformação de sua rede urbana, a inauguração de Brasília na década de 1960 e a alteração no modelo de planejamento nacional desenvolvido pelo Estado brasileiro, uma vez que, de acordo Steinberger (1988), é a partir deste período que a questão regional passa a ser considerada como um instrumento de planejamento territorial por parte da União. Em sua análise, sobre o desenvolvimento das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil, a autora não desconsidera o fato de estarem previstos recursos financeiros na Constituição Federal de 1946 para o desenvolvimento do Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca do Nordeste, para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o Plano de Aproveitamento Total das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco. Mas tanto Steinberger (1988) quanto Portugal (2018) entendem que foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), por meio da Lei Federal nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que institucionalizou uma preocupação por parte do governo brasileiro com o uso da escala regional no processo de planejamento do território brasileiro. No caso da região Centro-Oeste, a coordenação destas políticas ficou a cargo da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), criada no final da década de 1960, por meio da Lei Federal nº 5365, de 1º de dezembro de 1967.

Naquele período, consolida-se uma preocupação com o efeito da concentração do processo de industrialização brasileira na região Sudeste, principalmente em São Paulo, em detrimento da estagnação econômica do restante do país e dos intensos fluxos migratórios em direção aos centros dinâmicos da economia brasileira. Sendo assim, os planos nacionais elaborados entre a década de 1960 e a de 1980 tiveram como ponto de partida "[...] o reconhecimento da existência de diferenças regionais. Diferenças foram traduzidas indistintamente como desigualdades, disparidades, desníveis ou desequilíbrios intra e inter-regionais. [...]" (STEINBERGER, 1988, p. 122).

Conforme Pedrosa (2017), do ponto de vista ideológico, as concepções das estratégias e planos de desenvolvimento elaborados nesse período visando reduzir as desigualdades regionais e promover a integração nacional são fortemente influenciados pela teoria de polo de

crescimento que, segundo Cavalcante (2008) e Uberman (2008) foi desenvolvida pelo economista francês François Perroux (1903-1987). De acordo com Uberman (2008, p. 234)

> [...] O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou polos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses polos, o crescimento e as transformações deles decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais.

Conforme explica Cavalcante (2008), a constituição do polo de crescimento está baseada na implantação de indústrias classificadas em motrizes e movidas. As indústrias motrizes teriam como função aumentar as vendas e as compras das outras, enquanto as classificadas como movidas ampliam suas vendas em função das atividades desempenhadas pelas indústrias motrizes. Com isso, como colocado pelo autor, a implantação de um polo industrial complexo seria capaz de promover alterações nas estruturas econômicas e sociais do seu entorno e, com a disseminação de outros polos em diferentes regiões de um determinado país, também promoveria alterações na estrutura social e econômica nacional.

Uberman (2008) entende que a teoria econômica formulada por François Perroux trazia na sua essência uma teoria de desenvolvimento, mas esclarece que, no entanto, a opção pelo desenvolvimento econômico com base no processo de industrialização deve estar alinhada com a do desenvolvimento equilibrado dos demais setores da economia. No caso da Região Centro-Oeste, frente as diretrizes nacionais de integração regional, ampliação do mercado e da fronteira agrícola,

> [...] o suporte dado pelo setor público foi fundamental tanto para a ocupação como para a transformação produtiva recente do Centro-oeste, com destaque para, além dos investimentos em infraestrutura de transportes, energia e armazenagem, as políticas de crédito rural subsidiado e de preços mínimos, bem como os programas de incentivo à pecuária de colonização (PIC) e, principalmente, o programa de incentivo às frentes comerciais (Polocentro). Esse conjunto de incentivos foi decisivo para a ampliação e melhoria do rebanho bovino de uma região que hoje possui o maior efetivo pecuário do país. Além disso, a política de preço único de combustíveis para todo o território nacional e a de preço subsidiado do óleo diesel reduziram os custos de transporte de cargas para a produção do interior e, em particular, o custo do combustível para a mecanização rural (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001, p. 312).

Dentro deste cenário, frente a implantação de pequenas unidades industriais e, posteriormente, de empresas multinacionais entre o final da década de 1970 e início da década de 1980, segundo o IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), entre os estados da Região Centro-Oeste, Goiás era considerado o que apresentava maior atividade econômica. Com a prioridade dada ao desenvolvimento do setor econômico primário, o processo de urbanização dos municípios

goianos é formado por uma estrutura urbana de concentração da população em cidades que se consolidam como entreposto comercial, que desenvolvem as atividades econômicas de suporte ao setor agroindustrial. E, de acordo com o IPEA, IBGE e UNICAMP (2001), a cidade de Goiânia se torna o mais importante núcleo urbano do estado de Goiás, inclusive superando a influência da cidade de Brasília no contexto regional.

Nessa perspectiva, o processo de crescimento da população urbana no estado de Goiás, assim como no Brasil, iniciado nos anos 1940, se intensificou entre os anos de 1960 e 2000, conforme dados disponíveis na Tabela 1.

Tabela 1 – Estado de Goiás. Total da população residente no Estado de Goiás entre 1940 e 2000

Ano	Total da População residente no Estado	População residente na área Urbana	(%)	População residente na área Rural	(%)
1940	662.018	122.400	18%	539.618	82%
1960	1.593.788	482.485	30%	1.111.303	70%
1980	3.121.125	2.107.923	68%	1.013.202	32%
1991	4.018.903	3.247.676	81%	771.227	19%
2000	5.003.228	4.396.645	88%	606.583	12%
2010	6.003.788	5.420.714	90%	583.074	10%

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA,2019); Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx.
Organizado pelo autor

Conforme dados compilados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA, 2019) e apresentados na Tabela 1, na década de 1940, a população total do estado era de 662.018 pessoas. Na década de 1960, a população residente em Goiás[2] já havia crescido mais de 100%, registrando 1.593.788 de habitantes, sendo que destes, 70% se encontrava no meio rural e 30% nas cidades. Ainda segundo o IPEADATA (2019), na década de 1980, o número de habitantes continuou crescendo, registrando naquele ano o total de 3.121.125 de pessoas. Nos anos seguintes, esta diferença entre o número de habitantes residentes na zona rural e zona urbana continua crescendo, sendo que na década de 1990, da população total do estado de Goiás que já era de 4.018.903 de pessoas, em torno de 81% estava situado em área urbana. Em 2000, Goiás registra 88% da população residente em áreas urbanas e, dez anos depois, a população urbana do estado equivale a 90% da população goiana (IPEADATA, 2019).

Nesse novo contexto em que as cidades se consolidam como espaços de atração e concentração de população, conforme demonstrado na Tabela 1, o território político de Goiás

[2] Vale ressaltar que até o ano de 1988, o território que hoje corresponde ao estado de Tocantins pertencia ao estado de Goiás.

também se transforma, vivenciando um aumento no número de municípios, e consequentemente, de cidades. Enquanto na década de 1940, a população residente no estado, conforme o IPEADATA (2019), estava distribuída em 41 municípios, sendo que deste total, apenas nove municípios somavam entre a população urbana e rural, mais de 20 mil habitantes[3].

Poucas décadas depois, nos anos de 1980, os habitantes residentes no estado de Goiás, conforme dados do IPEADATA (2019), estavam distribuídos em 170 municípios. Todavia, este intenso processo de subdivisão do território goiano não se refletiu na distribuição da população, uma vez que 16% dos habitantes se localizavam em 99 municípios, enquanto cerca de 38% da população se encontrava distribuída em seis municípios (Anápolis, Goiânia, Itumbiara, Jataí, Luziânia e Rio Verde). Desses seis municípios, a cidade de Goiânia continuava tendo a maior população do estado, registrando 717.519 pessoas na década de 1980, correspondendo a praticamente 23% da população de Goiás, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Cidade de Goiânia. População residente na cidade de Goiânia e no estado de Goiás, 1940 – 2010

Território	**1940**	**1960**	**1970**	**1980**	**1991**	**2000**	**2010**
	População residente						
Goiânia	48.166	151.013	380.773	717.519	922.222	1.093.007	1.302.001
Goiás	662.018	1.593.788	2.416.890	4.813.014	4.018.903	5.003.228	6.003.788
Percentual da população residente em Goiânia em relação a população residente em Goiás	0,07%	0,09%	0,16%	0,15%	0,23%	0,22%	0,22%

Fonte: IPEADATA (2019)
Organizado pelo autor

Conforme verificado na Tabela 2, entra as décadas de 1970 e 1980, tanto a população de Goiânia quanto do estado de Goiás experimentam um grande crescimento, chegando a praticamente o dobro da população da década de 1970. Mas como percentual de participação da população residente em Goiânia no total da população de Goiás apresenta uma pequena queda de 1%, podemos entender que outros municípios, dentre os 99 existentes, como Anápolis, Itumbiara, Jataí, Luziânia e Rio Verde passaram a atrair e acomodar parte dessa população. Entre 1980 e 1991, o crescimento de 15% para 23% representa a consolidação da capital

[3] Entre os nove municípios estavam Anápolis, Catalão, Goiânia, Ipameri, Jaraguá, Jataí, Morrinhos, Rio Verde e Silvânia. Destes, Goiânia era o que apresentava a maior população, com cerca de 48.166 habitantes.

enquanto polo de atração da população em função de ser um importante entreposto comercial e de serviços. Verificamos que, nas décadas de 1990, 2000 e 2010, o percentual da população residente em Goiânia, em relação à residente no estado de Goiás, também permanece com poucas variações; em parte, pelo fato de a população goiana continuar crescendo paralelamente ao crescimento da população goianiense.

Esse crescimento também se dá em função da dificuldade enfrentada pelas famílias de menor renda em terem acesso à moradia devido aos valores praticados no mercado de terras formal e informal da capital e, assim, acabam se instalando nos municípios vizinhos à capital para morar, mas continuam com as relações de trabalho na capital[4]. Este movimento, aliado ao crescimento da malha urbana da cidade, intensifica o processo de conurbação com as cidades lindeiras à capital[5].

Nessa direção, Brasileiro (1981) explica que o processo de migração e concentração da população brasileira nas cidades decorre de uma opção feita pelo Estado brasileiro na década de 1930 quando busca se inserir de forma mais direta no quadro internacional do capitalismo, adotando como estratégia um desenvolvimento de base urbana capitalista o que gera uma crescente concentração espacial do capital. Como consequência desta ação do Estado a população

> [...] deixa a área rural e as pequenas vilas e se dirige aos grandes e médios centros. Move-a tanto fatores ligados ao progresso, isto é, a introdução de métodos capitalistas avançados no campo (alterando as relações de produção e liberando mão de obra), quanto fatores de estagnação e declínio econômico, agravados pelo sistema de propriedade da terra (BRASILEIRO, 1981, p. 29).

Conforme podemos perceber na leitura de Brasileiro (1981), e em trabalho elaborado por Cunha, Barreira e Costa (2017), o deslocamento da população em direção às áreas urbanas está vinculado diretamente a dois fatores. O primeiro diz respeito à introdução no campo de transformações na estrutura social, econômica, cultural e da propriedade da terra necessárias para deslocar o protagonismo econômico da agricultura para as atividades industriais. O segundo fator está relacionado à estagnação econômica dos pequenos municípios.

Para ilustrar essa situação, pensando na atração exercida pela cidade de Goiânia sobre uma parcela da população localizada nos demais entes federativos, vale recorrer ao estudo coordenado por Araújo (1980) que, no ano de 1979, realizou um levantamento de ocupações em cinco áreas que, naquele período, correspondiam a 10% do total de áreas de posse existentes

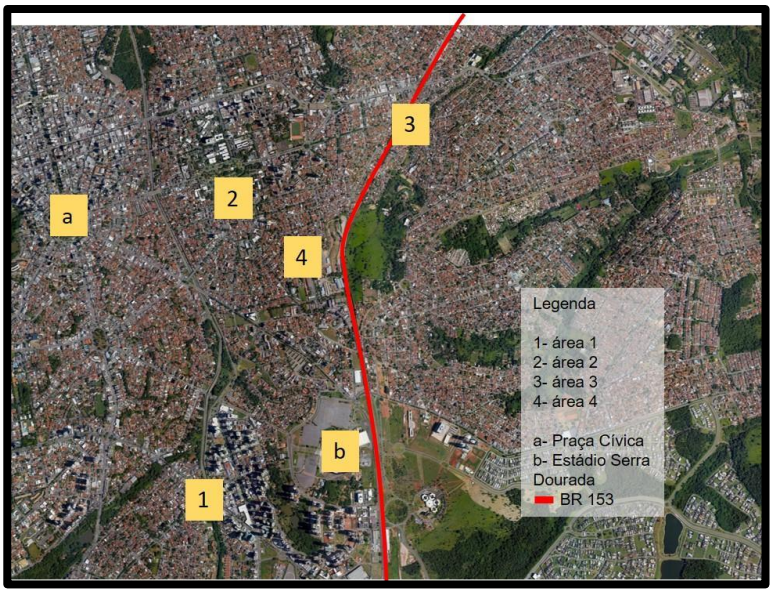
---

[4] Ver Costa *et al.* (2015).
[5] Como trabalhado no item 1.2 deste capítulo e no item 2.2 do capítulo 2.

na capital. No estudo desenvolvido por esse autor, foram coletados dados sobre os aspectos sociais e econômicos dos moradores.

Na ocasião da pesquisa, a população total residente nas cinco ocupações era de 6.160 habitantes, distribuídos da seguinte maneira: i) na área 1, localizada no Jardim Goiás e no Setor Pedro Ludovico às margens do córrego Botafogo, residiam 623 habitantes; ii) na área 2, situada no Setor Universitário próximo ao Colégio Universitário Presidente Costa e Silva (COLU), residiam 446 pessoas; iii) já na área 3, localizada próximo ao trevo da BR-153, distribuída entre os setores Vila Bandeirante, Vila Romana e Jardim Novo Mundo, residiam 1231 pessoas; iv) a área 4 estava situada no alto do Setor Universitário próximo ao Quartel da Polícia Militar e possuía 3282 habitantes; v) já na área 5, localizada no Jardim Novo Mundo e no bairro Parque Industrial, residiam 578 habitantes. Essas áreas estão demonstradas na Figura 2.

Figura 2[6] – Croqui com localização das ocupações em Goiânia



Fonte: Araújo (1980).
Produzido por meio de imagem aérea do Google Earth 2020.

Entre os dados coletados no estudo, destacam-se a preocupação em identificar o local de origem das famílias, a data de migração para Goiânia, e os motivos das pessoas estarem morando em uma ocupação. Segundo as informações coletadas por Araújo (1980), nas cinco áreas existem registros de famílias que migraram para a cidade de Goiânia entre as décadas de 1950 e 1970. No entanto, considerando o total da população residente nas cinco ocupações, o maior percentual de migração, cerca de 57%, ocorreu na década de 1970.

[6] Não foi possível localizar a área 5 com as referências apresentadas por Araújo (1980).

A Tabela 3 demonstra que, entre as respostas coletadas, a falta de emprego no meio rural ou interior e a busca por melhores condições de vida se destacam como principais motivações para o deslocamento das famílias de seu local de origem em direção à capital de Goiás.

Tabela 3 – Cidade de Goiânia. Principais motivos pelos quais as famílias migraram para Goiânia, 1979[7]

Motivos	**Área 1(%)**	**Área 2(%)**	**Área 3(%)**	**Área 4(%)**	**Área 5(%)**
Abandono pelo marido	6,9	1,9	2,3	2	-
Custo de Vida mais alto no interior	-	-	1,6	-	1,8
Estudos	-	11,1	7	12,5	8,3
Exploração pelos proprietários rurais	-	-	4	-	4,6
Familiares ou conhecidos já moravam em Goiânia	-	18,5	3,1	12	5,6
Falta de emprego no meio rural ou interior	17,2	18,5	4	25	10,2
Oferta de emprego em Goiânia	3,5	-	7,8	0,5	9,2
Pagava Aluguel no interior	-	-	0,7	-	0,9
Procura por melhores condições de vida	74,2	44,5	36,4	20,5	17,6
Tratamento de Saúde	-	5,5	18	18	38
Viuvez	-	-		0,5	1,9

Fonte: Araújo (1980)

Na Tabela 3, verifica-se também que um elevado número de entrevistados migrou para cidade de Goiânia em função da possibilidade de acesso aos serviços de saúde e educação. Segundo o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (INDUR, 1981), esta canalização da população em direção à capital é resultado de um processo iniciado em anos anteriores, por meio de ações que visaram a integração da cidade com a economia nacional e a intensificação das atividades econômicas, o que fez com que Goiânia se tornasse um importante entreposto comercial e de serviços. Neste contexto, Araújo (1980) indica que quase 60% dos 6.160 moradores entrevistados, nas cinco ocupações urbanas, vieram de municípios do interior de Goiás, enquanto que o restante das famílias era do Distrito Federal e de municípios localizados em 12 estados brasileiros, a saber, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato

[7] Ao calcular os percentuais registrados nas colunas, foi constatado que os mesmos não completam o valor de 100%. No entanto, foi feita uma opção por manter o uso dessa informação acreditando que, mesmo que para efeito de ilustração, corrobora com a leitura da consolidação de Goiânia como uma cidade polo regional apresentada pelos demais autores citados ao longo do texto.

Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e São Paulo. Os dados exemplificam que a influência e a atração exercidas por Goiânia extrapolavam os limites do estado de Goiás e alcançavam as diferentes regiões do país.

Cunha, Barreira e Costa (2017) destacam, entre ações realizadas para a integração da cidade com a economia nacional, a instalação das rodovias no território goiano como meio de integração e circulação de pessoas e mercadorias, principalmente depois da construção de Brasília. Moraes (1991) também trata da função da capital como entreposto na relação com os centros dinâmico da economia brasileira ao afirmar que

> na divisão social do espaço nacional, Goiânia funciona como um entreposto. Apenas parte do excedente é por ela apropriada, e é geralmente utilizado para lubrificar a maquinaria que perpetua o "status quo". A maior parcela do excedente é encaminhada para os centros dominantes, favorecendo a reprodução do subdesenvolvimento da estrutura urbana e perpetuando a dependência [...] (MORAES, 1991 p. 31, grifos do autor).

Na escala local, ao pensar a relação de Goiânia com os demais municípios do estado, Cunha, Barreira e Costa (2017) demonstram que a capital se consolida como uma cidade polo regional, fazendo com que as cidades vizinhas passem pelo mesmo processo de crescimento populacional, conduzindo assim "[...] à formação de um aglomerado de cidades cuja integração dependia menos do tamanho populacional e mais das demandas geradas a partir das especificidades da dinâmica Regional" (p. 10).

Os processos de crescimento populacional e estreitamento das relações entre as cidades fizeram com que o estado de Goiás, por meio da Lei Estadual nº 8.956, de 27 de novembro de 1980, formalizasse a constituição do Aglomerado Urbano de Goiânia que, posteriormente, foi alterado pela Lei Estadual Complementar nº 9, de 27 de dezembro de 1991[8], e cujos números da população residente estão relacionados na Tabela 4.

Tabela 4 – Estado de Goiás. Histórico de crescimento da população residente nos municípios que constituíram o Aglomerado Urbano de Goiânia, 1940-2000

Contínuação

Municípios	1940	1960	1970	1980	1991	2000
	População residente					
Aparecida de Goiânia	-	-	7.470	42.627	178.483	336.392
Aragoiânia	-	1.585	2.848	3.707	4.910	6.424
Bela Vista de Goiás	8.195	11.416	14.298	17.255	17.316	19.210

[8] Em 1999, por meio da Lei Estadual Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, o Governo do Estado de Goiás cria a Região Metropolitana de Goiânia.

Conclusão

Municípios	1940	1960	1970	1980	1991	2000
	População residente					
Bonfinópolis	-	-	-	-	3.324	5.353
Brazabrantes	-	2.662	3.132	2.241	2.334	2.772
Caturaí	-	4.507	4.669	3.899	4.134	4.330
Goianápolis	-	6.091	7.340	7.569	10.716	10.671
Goiânia	**48.166**	**151.013**	**380.773**	**717.519**	**922.222**	**1.093.007**
Goianira	-	5.036	6.091	7.488	12.896	18.719
Guapó	-	5.168	8.804	10.028	11.785	13.863
Hidrolândia	-	6.477	8.814	8.559	10.254	13.086
Inhumas	12.320	21.705	30.144	31.430	38.368	43.897
Leopoldo de Bulhões	-	7.405	9.109	8.336	7.376	7.766
Nerópolis	-	6.529	7.735	9.368	12.987	18.578
Santo Antônio de Goiás	-	-	-	-	-	3.106
Senador Canedo	-	-	-	-	23.905	53.105
Trindade	-	16.549	22.519	30.609	54.072	81.457
Total da população residente no Aglomerado Urbano de Goiânia	68.681	246.143	490.427	**900.635**	**1.315.082**	1.731.736
Total da população residente em Goiás	662.018	1.593.788	2.416.890	**4.813.014**	**4.018.903**	4.514.967
Percentual da população residente no Aglomerado Urbano de Goiânia em relação a população residente em Goiás	10	15	20	**19**	**33**	35

Fonte: IPEADATA (2019)
*Os locais onde as células estão vazias, é por não existirem registros de informações no IPEADATA (2009).
Organizado pelo autor

Originalmente, o Aglomerado Urbano de Goiânia, além da capital, abrigava os municípios de Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade. Com a alteração realizada em 1991, também passaram a compor o Aglomerado Urbano de Goiânia, as cidades de Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturaí, Hidrolândia, Inhumas, Santo Antônio do Descoberto e Senador Canedo, chegando ao total de 17 municípios.

Embora, como demonstrado na Tabela 4, seja possível perceber um crescimento da população em todos os municípios, Goiânia se torna gradualmente o maior contribuinte populacional da região. Assim, como no restante do estado, a distribuição da população do aglomerado urbano segue de maneira desigual. Até o ano de 1996, dentre os 17 municípios, além da capital, apenas a cidade de Aparecida de Goiânia registrava mais de 200 mil habitantes,

enquanto 12 cidades possuíam menos que 20 mil. Segundo Cunha, Barreira e Costa (2017), este modelo de crescimento populacional, concentrado na cidade polo e dispersa nos demais municípios inseridos em seu raio de influência, repete-se nos demais aglomerados urbanos e regiões metropolitanas do país, sendo caracterizados pela ampliação da oferta de moradias nas cidades do entorno e aumento da mobilidade da população entre os municípios diariamente, em função do aprimoramento do meios de transporte da população.

Por sinal, esse acelerado crescimento populacional ocorre justamente em um contexto de crise econômica nacional e essa questão, nas palavras de Lucchesse e Rossetto (2018, p. 59), compreende "[...] as cidades maiores e conurbadas, que expressavam cada vez mais a crise econômica capitalista (fruto em grande parte nessa época da crise do petróleo de 1973) e a falta de investimento público causado pelo grande endividamento do Estado brasileiro [...]". Isso contribui para a consolidação de um modelo de concentração da renda em uma pequena parcela da população, em detrimento do empobrecimento e ou estagnação da maioria dos habitantes.

Como exemplo, em 1975, segundo a Prefeitura de Goiânia (1994), constatou-se que existiam na cidade seis grupos de faixa de renda, sendo que os três mais baixos correspondiam a 59% da população, mas apenas a 23% da renda global na cidade, enquanto que os demais 41%, situavam-se nas três faixas de renda mais alta, ou seja, eram os detentores de 77% da renda global na cidade. Na década de 1980, as três faixas de renda mais baixa correspondiam a 80% da população goianiense e detinham 32% da renda global, enquanto os 10% mais ricos detinham 48% da renda global (PREFEITURA DE GOIÂNIA, p 38)[9].

Esse quadro de desigualdade e concentração de renda se reflete no modelo de produção e ocupação do espaço urbano encontrado em Goiânia, conforme discutido por Moraes (2003), e salientado por Brasileiro (1981, p. 29) ao pontuar que

> esse espaço (intraurbano) reflete, também, na sua organização, o embate das diferentes forças em conflito. Uma leitura desse espaço revela, em qualquer de nossas grandes cidades, a assimetria presente na sociedade. As cidades mostram-se estratificadas, com áreas privilegiadas, dotadas de infraestrutura, equipamentos urbanos e sociais, onde habita a população de média e alta renda. [...].

Na mesma linha de leituras apresentadas por Brasileiro (1981), ao analisar a estrutura urbana da cidade de Goiânia, Cunha, Barreira e Costa (2017, p. 11) destacam que a cidade é

[9] Segundo a Prefeitura de Goiânia (1994), as seis faixas de renda, com referência no salário-mínimo, eram de zero a dois salários; três a quatro; cinco a seis; sete a nove; dez a 14; e acima de 15 salários-mínimos. Essas seis faixas eram divididas em três grupos: o primeiro que era considerado renda baixa, em que se enquadravam os rendimentos entre zero e quatro salários-mínimos; o segundo grupo, renda média, com rendimentos de cinco a 14 salários-mínimos; e o terceiro, o grupo de renda alta, em que se enquadravam os rendimentos superiores a 15 salários-mínimos.

marcada pela existência "[...] de uma zona central densa e verticalizada, seguida por uma também densa área, marcadamente horizontal e descontínua, onde se destacam grande número de espaços vazios e, por fim, a existência de conjuntos habitacionais distantes do centro urbano"[...] com grande demanda por infraestrutura e serviços urbanos.

E, ao destacar a questão da ocupação e produção deste espaço, onde ocorrem os embates entre as diferentes forças em conflitos, podemos remeter ao conceito de agentes sociais produtores do espaço trabalhado por Correa (2012) que, considerando os tipos ideais, dividem-se em proprietários fundiários, proprietários dos meios de produção, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos. Esse tema será abordado nos próximos itens deste capítulo.

1.2 O ESTADO, OS PROMOTORES IMOBILIÁRIOS E O MERCADO DE TERRAS

No debate sobre a formulação e implementação das políticas habitacionais urbanas e seus respectivos programas habitacionais voltados para população de baixa renda[10], existe uma opinião comum entre os pesquisadores: a de que a disponibilidade do solo urbano em quantidade e qualidade é uma das principais condicionantes para sua implementação (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2008).

A princípio, considerando que a produção do solo urbano em nossas cidades está inserida no modo capitalista de produção, poderíamos imaginar que a ampliação do estoque de terras urbanizadas, seja pela extensão da área urbana ou pelo aumento dos parâmetros de densidade das regiões dotadas de infraestrutura, em número maior do que a demanda, seria suficiente para baixar o valor do solo, permitindo a incorporação de todas as pessoas residentes nas áreas urbanas pelo mercado formal de produção do solo urbano, independente da faixa de renda.

A questão é que, no contexto econômico capitalista, a geração de renda por meio da terra urbana, frente as diferentes atividades que podem ser exercidas nas cidades, estão diretamente vinculadas à sua posse, conforme Singer (1982, p. 22) ao dizer que "o 'capital' imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade" (grifo do autor). A monopolização da propriedade da terra, conforme descrito pelo referido autor, gera uma das características inerentes ao mercado de terras formal, que é o da exclusão. Abramo (2002) destaca que o mercado de terras é restrito

[10] Conforme a classificação apresentada pela Prefeitura Municipal de Goiânia (1994), na década de 1980, eram considerados como população de baixa renda as famílias com rendimento entre zero e quatro salários-mínimos.

e tem como característica a forte concentração fundiária, gerando, assim, uma primeira situação de distinção social que é o fato de se pertencer ou não ao grupo social que dispõe de um pedaço de terra urbana. Associada a esta primeira distinção, o autor questiona:

> [...] qual o tipo de acesso à terra urbana? A terra é "terra-terreno" ou é "terra e casa"? Onde se localiza esta "terra-casa" na escala socioespacial da cidade? Ela está longe ou perto do centro? Dispõe dos serviços básicos de água e esgoto? Quais os equipamentos urbanos disponíveis na sua proximidade? (ABRAMO, 2002, p. 179, grifos do autor).

Podemos então compreender que a valorização da terra e/ou terreno urbano está principalmente vinculada à sua localização, mais até do que às suas características físicas, como dimensão e ou altimetria. Os aspectos que extrapolam as características físicas do terreno e incidem sobre sua valorização estão relacionadas às qualidades simbólicas de determinados espaços da cidade, uma vez que podem ser produzidas pela ação dos integrantes do mercado imobiliário (promotores imobiliários, proprietários fundiários e proprietários dos meios de produção) e do Estado. Sobre a qualidade simbólica dos terrenos situados no espaço urbano, Cardoso (2016, p. 32) descreve que

> [...] este mapa básico se sobrepõe uma outra dimensão, que reflete o que se poderia chamar de divisão social e simbólica do espaço e que consiste na valorização diferenciada que é atribuída a diferentes lugares na cidade em razão de certas características, como a proximidade a certas amenidades, a qualidade da paisagem, o acesso a determinadas atividades valorizadas socialmente ou, ainda, a possibilidade da autossegregação em relação a categorias sociais consideradas inferiores na hierarquia social dominante. No caso principalmente das grandes cidades, essa qualidade simbólica do espaço é fundamental na determinação dos preços fundiários [...].

Para alcançar estes objetivos, destacam-se entre as estratégias adotadas pelo mercado imobiliário a retenção de certas glebas vazias, aguardando sua valorização e forçando o incremento de novas terras no espaço urbano, por meio do deslocamento da demanda ou da pressão sobre o poder público para alterar normas, permitindo o maior aproveitamento de áreas urbanizadas. Nesse sentido, conforme Ribeiro (1986 apud Moraes, 1991, p. 22), "é necessário, pois, estudar o mercado de terras com o mercado imobiliário, identificando-se os agentes que neles operam e as relações de cooperação e conflito que estabelecem".

Existe uma leitura semelhante de Pastore (1984), Maricato (1987), Moraes (1991), Oliveira (2005) e Fix (2011) sobre o fato de que, entre a década de 1960 e 1970, tanto na escala nacional como na cidade de Goiânia, ocorre uma alteração na forma de atuação dos agentes

integrantes do mercado imobiliário e, consequentemente, no mercado de terras urbanas no qual, segundo Pastore (1984), Moraes (1991) e Oliveira (2005), em função de uma alteração nas relações de força, na capital de Goiás, o setor da construção civil passa a direcionar a produção do solo urbano, ocupando uma função até então desempenhada pelos proprietários fundiários e das imobiliárias. Este processo de transformação do mercado imobiliário e da produção das cidades é desencadeado, em escala nacional, após o golpe de 1964 e instauração do Regime Militar que passa a centralizar na União as definições e diretrizes sobre políticas setoriais de habitação e programas de infraestrutura urbana, por meio da criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) no ano de 1964[11].

A criação do SFH está associada à percepção do intenso processo de urbanização e crescimento das cidades brasileiras que ocorria de maneira mais ou menos acelerada nas diferentes regiões do país em função das relações dos municípios com os centros dinâmicos da economia nacional. Segundo o IPEADATA (2019), na década de 1960, em torno de 45% da população brasileira residia nas zonas urbanas. Lucchesse e Rossetto (2018) destacam, como característica desse processo de urbanização brasileiro, o agravamento da crise urbana e o aumento dos assentamentos informais e irregulares nas capitais e grandes cidades do país entre as décadas de 1960 e 1970.

Sobre o aumento dos assentamentos informais, Freitas (2007) relata que, em Goiânia, na década de 1960, em função do rápido incremento populacional e poucas oportunidades de empregos, foram sendo formadas várias ocupações situadas em áreas de risco e às margens de córregos, como a Vila Boa, a Vila São José e a Vila Caixote. Segundo Freitas (2007), este modelo de ocupação formou grandes bolsões de pobreza e incomodava uma parcela significativa da população goiana de média e alta renda, “[...] principalmente, o forte capital imobiliário especulativo, que fazia pressão para que fossem combatidas as ocupações desordenadas de terras pelos migrantes pobres” (FREITAS, 2007, p. 25).

Nesse contexto de crise e conflitos, a questão urbana passa a compor a agenda de políticas públicas, pois de acordo com Azevedo e Andrade (2011), o novo governo precisava consolidar seu apoio junto à sociedade, demonstrando que conseguiria dar respostas aos problemas sociais instalados, principalmente junto à população marginalizada. Nesse sentido,

[11] Implantado pela Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. A legislação também trata da composição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

uma política destinada a viabilizar a produção de habitação poderia atender dois importantes objetivos: o primeiro estava relacionado ao aspecto ideológico, uma vez que, de acordo com Campos (s.d. apud AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 41):

> [...]a solução do problema pela casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem.

Além da garantia da casa própria, a busca pela manutenção da estabilidade social por meio do desenvolvimento de uma política setorial de habitação voltada para construção de novos edifícios, com a implantação de programas de infraestrutura urbana, também atenderia um segundo objetivo tão, ou mais importante do que a casa própria, diretamente vinculado a questão econômica: a geração de empregos para trabalhadores semiespecializados, mobilização de escritórios de arquitetura, engenharia e ampliação do mercado de atuação das empresas e da indústria nacional da construção civil. Essa leitura é compartilhada por Trindade (1971 apud AZEVEDO; ANDRADE, 2011) e também por Lucchesse e Rossetto (2018).

Ainda na questão da operação do sistema, conforme pontua Oliveira (2005), a criação de um sistema financeiro visando facilitar o acesso aos recursos públicos por parte do setor privado de obras civis estava vinculado à macropolítica do Regime Militar que visava acelerar o desenvolvimento nacional a partir da ação estatal no setor econômico e social, sendo o gatilho necessário para desencadear:

> [...] uma tendência de intensificação da concentração por parte dos grupos de maior capital, tendo significado para a iniciativa do parcelamento do solo urbano de Goiânia uma alteração no padrão de acumulação: os grupos privilegiados nesta atividade nesse período foram os do capital financeiro e da indústria da construção civil, em detrimento dos proprietários fundiários e das imobiliárias – o que não significou o fim da acumulação baseada nas atividades destes dois grupos (OLIVEIRA, 2005, p. 136).

Em uma análise semelhante à apresentada por Moraes (1991), Oliveira (2005) e Fix (2011), entende-se que foi após a introdução de fluxos de financiamento, por meio da criação do SFH, que as empresas atuantes no setor de obras civis conseguiram se especializar, alterando sua forma de atuação perante a produção das cidades. Na prática, o mercado imobiliário passa a não priorizar apenas a venda do lote, para posteriormente as famílias executarem a edificação, mas sim buscar a realização da venda da terra atrelada à futura edificação, direcionando os

produtos conforme as faixas de renda existente nas cidades e orientadas pelas linhas de financiamentos existentes no Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Para manutenção desse sistema, o governo descartou a possibilidade de utilização de subsídios [12], e viabilizou a geração de recursos destinados à concessão de financiamentos aos mutuários por meio da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[13] e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fazendo com que o setor público assumisse a função de financiador e regulador do sistema, determinando as faixas de renda das famílias, credenciando as instituições que poderiam operar junto ao sistema e definindo as regras financeiras relacionadas a juros e sistemas de amortizações. Já a execução da política habitacional seria dividida entre diferentes agentes.

Segundo Azevedo e Andrade (2011), esses agentes eram: i) as Companhias de Habitacionais (COHABs) estaduais e ou municipais que ficaram responsáveis pelo mercado popular voltado para famílias com rendimento de até cinco salários-mínimos; ii) o mercado econômico, voltado para famílias com renda entre três e seis salários-mínimos[14] que tinha como interlocutores junto ao BNH as cooperativas habitacionais; iii) o mercado médio que era composto pelas famílias com renda mensal a partir de seis salários mínimos onde atuavam os agentes que formam o SBPE. Mas a construção dos edifícios, independentemente do seguimento econômico, era dominada pela iniciativa privada, sendo que nos conjuntos habitacionais desenvolvidos pelas COHABs, a empresa entraria principalmente na condição de contratada pelo poder público; no entanto, o que interessava ao setor privado eram os ganhos envolvidos em todo o processo, da incorporação à execução das obras. Segundo Fix (2011, p. 90),

> [...] a montagem de um sistema de financiamento habitacional, e posteriormente de infraestrutura urbana e nacional, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), iniciou uma nova fase na articulação entre Estado e indústria da construção, particularmente para o subsetor de edificações.

---

[12] Verificar a evolução e as alterações das políticas de financiamento ofertadas pelo BNH em Azevedo e Andrade (2011).

[13] Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.

[14] O valor do salário-mínimo, em 1965, era regulamentado pelo Decreto Federal nº 55.803, de 26 de fevereiro de 1965. Para a região de Goiás, o valor era de 51.840,00 cruzeiros. Em função das alterações de moedas que ocorreram no Brasil e das variações de inflação, a conversão do valor do salário em cruzeiro para sua correspondência em real apresenta grandes variações, conforme o índice aplicado (consultar conversão dos valores em: www.fee.rs.gov.br). Em 1975, de acordo com Moraes (1991), a renda média da população de baixa renda residente na cidade de Goiânia era de Cr$ 1.400,00. Esse valor correspondia a US$ 185,29 (dólares).

Fix (2011) ainda complementa sua avaliação sobre as alterações nas relações entre Estado e subsetor de edificações, principalmente, ressaltando o investimento realizado pela União no seguimento de edificações via recursos do SFH. Sobre o mesmo tema, Maricato (1987) reforça que os recursos oriundos da poupança voluntária SBPE e FGTS possibilitaram a capitalização do circuito imobiliário, gerando também uma rede de agentes financeiros privados e criando condições para o financiamento da produção e do consumo, e para a ampliação do mercado imobiliário. Nesse sentido, segundo relatado por Fix (2011), o seguimento de edificações entende que o estado abre uma possibilidade de desenvolvimento do setor de construção civil, como no caso dos investimentos que até então haviam sido direcionados a setores de obras de infraestrutura, por meio do Plano de Metas. Para reforçar essa expectativa do setor imobiliário, Lucchesse e Rossetto (2018, p. 46), demonstram que "dois terços dos recursos do [...] (SFH) foram para os programas de construção de novas moradias e de infraestrutura complementar e geraram, ao longo de todo período, cerca de 4,4 milhões de moradias [...]".

A partir de 1966 e 1970, paralelamente ao fortalecimento do mercado imobiliário, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo assume a função de implantação da política nacional de planejamento urbano junto aos municípios. Com a instituição do Fundo de Financiamento a Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), cujos recursos eram operados pelo BNH entre 1967 e 1968, foram atendidos 120 municípios (LUCCHESSE; ROSSETTO, 2018). Goiânia foi um dos municípios atendidos por este programa e, por meio da contratação do arquiteto e urbanista Jorge Wilheim, foi desenvolvido o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (P.I.D.G. 1968/1970)[15], concluído entre 1968 e 1970.

> Um tecido desordenado com uma ocupação esparsa, gerando grandes vazios urbanos e com infraestrutura do centro superutilizada, formava o quadro de quando em um mil e novecentos e sessenta e oito, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo SERFHAU com a Prefeitura de Goiânia, contratam o plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PREFEITURA DE GOIÂNIA, 1980, n.p.).

Conforme avaliação da Prefeitura de Goiânia (1980), apesar de o município não conseguir ter implantado todas as propostas do plano em função de problemas financeiros, políticos e administrativos, o P.D.I.G. 1968/1970 marcou a gestão territorial da capital, uma vez que definiu diretrizes para o ordenamento do espaço urbano: adensamento, expansão urbana, sistema viário básico, legislações para o uso do solo e os novos parcelamentos urbanos.

[15] Para mais informações sobre o conteúdo e processo de elaboração do P.D.I.G, ver Moraes (1991) e Lucas (2016).

Sobre a questão da habitação, foi dada ênfase ao potencial de seu uso para alcançar os objetivos propostos no plano e, em especial, à importância que a localização dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público possuía na consolidação da malha urbana, em função de promoverem uma maciça ocupação do território.

Para Moraes (1991), apenas as diretrizes do P.D.I.G.1968/1970, que interessavam aos agentes com condições de influenciar na formação do espaço urbano, foram implantadas. Essa mesma avaliação foi apontada por Lucchesse e Rossetto (2018) sobre o contexto nacional, em que os setores conservadores não permitiam avanços no debate sobre legislações voltadas para o combate à especulação imobiliária e fundiária. Nesse ambiente propício à atuação do setor de produção de edifícios, segundo Arretche, (1990 apud FIX, 2011, p. 122),

> o mercado da casa própria foi segmentado em dois grandes subsetores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes: um voltado aos setores de renda média e alta, objeto de operação dos agentes privados do sistema (agentes financeiros, promotores e construtores); o outro, voltado aos setores de renda mais baixa, operado por agências estatais especialmente constituídas para essa finalidade, na qualidade de agentes promotores, associadas a empresas privadas de construção.

Goiânia também estava inserida nesse processo, pois conforme a avaliação de Moraes (1991), a lógica de produção de edifícios era a mesma da distribuição de renda das classes sociais, pois o perfil da edificação correspondia ao perfil financeiro do comprador, o que para Prefeitura de Goiânia (1994), se configura em uma fase de mercantilização do mercado da construção civil. Moraes (1991, p. 89) acrescenta que

> [...] o empreendedor, de um lado, busca um segmento ou grupo de consumidores que possa interessar pelo potencial de compra, procurando oferecer uma mercadoria que seja atrativa e lucrativa ao mesmo tempo; e de outro lado fica atento a ação do Estado procurando meios de influir em sai ação de forma direta ou indireta.

Ainda segundo o autor, os empreendedores atuam em dois processos: o primeiro de intensificação do uso do solo e o segundo, de fragmentação e expansão da malha urbana. As ações de intensificação do uso por meio da construção de edifícios habitacionais de múltiplos pavimentos são direcionadas aos bairros dotados de infraestrutura, mais próximos do Setor Central. Entre os autores pesquisados, dois tratam deste processo de verticalização das habitações, apresentando diferentes dados sobre a quantidade de apartamentos e edifícios que foram produzidos na cidade entre a década de 1970 e 1980: Moraes (1991) e Oliveira (2012).

De acordo com informações levantadas por Moraes (1991), entre 1975 e 1985, foram construídas 57 mil novas unidades habitacionais em Goiânia, sendo que destas, 4.304 eram

edifícios de múltiplos pavimentos, chegando ao total de 17.200 apartamentos. Esta produção de apartamentos ocorreu principalmente no Setor Oeste e no Setor Bueno, voltada para usuários pertencentes às três classes de renda mais alta da cidade que, entre as seis classes de renda existentes nesse período, correspondiam a 41% da população do município e detinham 77% da renda global (MORAES, 1991).

Oliveira (2012, p. 160), ao relatar essa alteração da paisagem da capital em função da construção de edifícios residenciais, destaca que

> […] muitos preferiram a nova forma de morar: em 1969, do total de pedidos de financiamento para construção de residências, 1.300 eram para construção de casas e apenas 135 para construção de apartamentos; já, em 1978, os financiamentos para construção de casas subiram para 1.652 e para apartamentos, chegaram a 2.431; no ano de 1982 foram construídos mais de 4 mil apartamentos em Goiânia, o que provocou a mudança na paisagem urbana: em 1969 existiam cerca de 169 edifícios na cidade; dez anos depois eles já eram 1.815 (IBGE, 1981).

Embora os dados apresentados pelos dois autores tenham diferenças quanto ao número de edifícios e apartamentos produzidos nesse período na cidade de Goiânia, em ambos os trabalhos, fica evidente que as empresas de construção civil direcionavam a produção de apartamentos principalmente para os consumidores pertencentes às classes de maior renda.

No que diz respeito ao controle da expansão do espaço urbano de Goiânia, tendo como referência as diretrizes do P.D.I.G. 1968/1970, foi aprovada a Lei Municipal nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972, que dispunha sobre a aprovação de remanejamento e loteamentos urbanos, com o intuito de disciplinar e, consequentemente, restringir a aprovação de novos parcelamentos frente ao excesso de lotes já existentes no município. Segundo Moraes (1991), de fato esse objetivo foi alcançado, pois em 20 anos, apenas 2 novos parcelamentos urbanos foram aprovados. Esse número não considera a produção dos conjuntos habitacionais desenvolvida pelo governo estadual, uma vez que estes projetos não passavam pela aprovação da Prefeitura.

No entanto, além da nova lei atuar na restrição de novos parcelamentos, conforme Moraes (1991) e Oliveira (2005), ao retomar a exigência de implantação de infraestrutura por parte dos empreendedores, a legislação também dificultava a atuação do pequeno empreendedor imobiliário, e reforçava a atuação dos grandes empreendedores da construção civil e dos proprietários fundiários que "[...] já gozando de um bom trânsito junto aos membros do Governo, puderam aprovar um estoque de projetos antes da promulgação das leis preventivas [...]" (MORAES, 1991, p. 64), fazendo com que a expansão do espaço urbano ocorresse pela

construção dos conjuntos habitacionais com recursos operados pelo BNH na periferia da capital.

Sobre a execução dos empreendimentos diretamente financiada pelo SFH na cidade de Goiânia, conforme Moraes (1991) e Lucas (2016), entre aqueles construídos por meio dos recursos do SBPE para atender a classe média, e os destinados às famílias de baixa renda, financiados com recursos do FGTS, foram entregues 32 conjuntos habitacionais até os primeiros anos da década de 1980. Muitos desses empreendimentos não passaram pela aprovação da Prefeitura, sendo negociados diretamente com a COHAB do governo estadual, o que, para Moraes (1991), acabou auxiliando na consolidação do mercado goiano de produção de habitação, uma vez que "[...] a COHAB passou a ser, junto com outros agentes financeiros do S.F.H., como a C.E.F. grande 'compradora' de habitação por 'atacado', repassando a custos ampliados ao consumidor final [...]" (MORAES, 1991, p. 65, grifo do autor).

De acordo com levantamento realizado por Lucas (2016), foram produzidos 14 conjuntos habitacionais destinados ao mercado econômico, gerando o total de 11.784 unidades habitacionais, como demonstrado no Quadro 1.

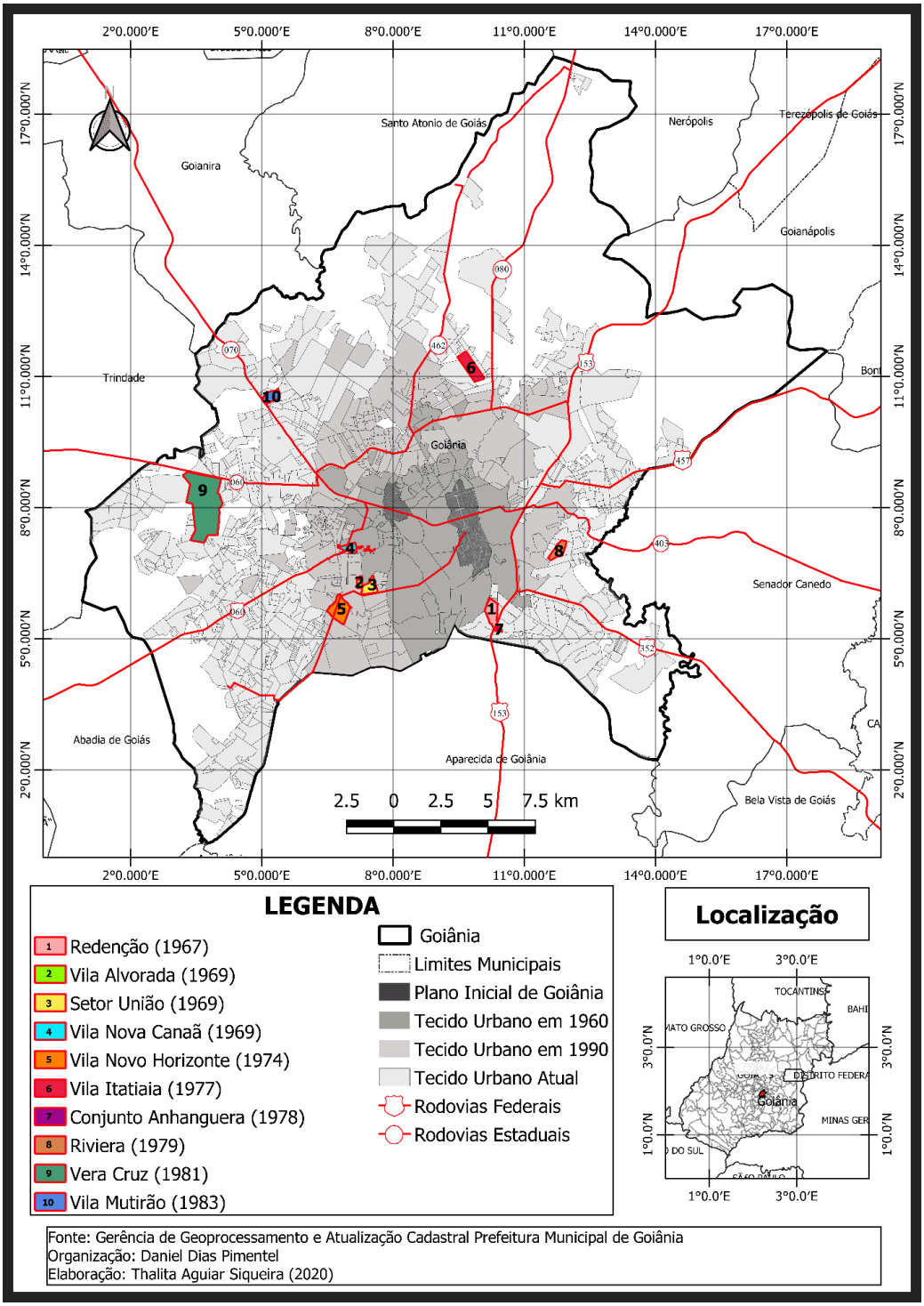
Quadro 1 – Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-GO em Goiânia entre 1967 e 1986

Nome do Conjunto Habitacional	**Ano**	**Órgão responsável**	**Programa**	**Número de unidades**	**Localização/ Região**
Redenção	1967	COHAB-GO	FGTS/BNH	1.421	Sul
Vila Alvorada	1968	COHAB-GO	FGTS/BNH	412	Sudoeste
Setor União	1968	COHAB-GO	FGTS/BNH	1.174	Sudoeste
Vila Nova Canaã	1969	COHAB-GO	FGTS/BNH	580	Centro
Vila Novo Horizonte – etapa 1	1974	COHAB-GO	FGTS/BNH	1.220	Sudoeste
Vila Novo Horizonte – etapa 2	1976	COHAB-GO	FGTS/BNH	1.090	Sudoeste
Vila Itatiaia – Etapa 1	1977	COHAB-GO	FGTS/BNH	750	Norte
Conjunto Anhanguera	1978	COHAB-GO	FGTS/BNH	144	Oeste
Conjunto Riviera	1979	COHAB-GO	FGTS/BNH	980	Leste
Vera Cruz 1	1981	COHAB-GO	FGTS/BNH	1.111	Oeste
Vila Itatiaia – Etapa 2	1982	COHAB-GO	FGTS/BNH	338	Norte
Vera Cruz 1-A	1982	COHAB-GO	FGTS/BNH	216	Oeste
Vera Cruz II e IV	1984	COHAB-GO	FGTS/BNH	1909	Oeste
Vera Cruz V	1986	COHAB-GO	FGTS/BNH	439	Oeste

Fonte: Lucas (2016)
Adaptado pelo autor.

Seguindo as informações presentes no Quadro 1, a Figura 3 apresenta a localização dos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-GO.

Figura 3 – Localização dos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-GO e Governo do Estado de Goiás, na cidade de Goiânia, entre 1967 – 1986.



Fonte: Freitas (2007), Lucas (2016).

Pela Figura 3, percebe-se que, em sua maioria, o poder público não pareceu seguir a diretriz expostas no P.D.I.G. 1968/1970 que defendia a utilização desses empreendimentos como instrumentos indutores do crescimento urbano, posto que, na verdade, verifica-se que os

conjuntos foram implantados de forma dispersa. Sobre a questão da localização dos empreendimentos produzidos pela BNH, Maricato *et al*. (1981) e Moraes (2003) avaliam que as iniciativas públicas de produção dos conjuntos habitacionais populares não foram suficientes para democratizarem o acesso à moradia, pelo contrário, o investimento público foi alinhado com interesses do mercado imobiliário com vista à valorização dos vazios urbanos existentes no município. Moraes (2003) ainda reforça que a construção das Vila Redenção, Vila União, Novo Horizonte e Vera Cruz pode ser considerada o início de uma política de financiamento público de ocupação da periferia do município de Goiânia.

Paralelamente a este processo de verticalização e construção dos conjuntos habitacionais na capital, segundo Moraes (1991), uma parcela da população situada na classe de renda média – entre três e seis salários-mínimos – torna-se o principal foco do mercado para a venda à prestação de lotes situados na região sul de Goiânia.

> [...] Um segundo submercado de terrenos é aquele caracterizado pelo fracionamento de glebas e a oferta de um número significativo de lotes nas operações que se convencionaram chamar de "*urbanizaciones*" ou loteamentos. Nesses casos, os capitais operam segundo uma lógica mercantil objetivando um ganho fundiário a partir da transformação de glebas periurbanas em urbanas e/ou produzindo certas "externalidades virtuais" (demandas futuras de serviços equipamentos) que permite, na operação de fracionamento, uma valorização fundiária. (ABRAMO, 2002, p. 187, grifo do autor).

Abramo (2002) ainda complementa a explicação, relatando que embora a existência desse submercado de parcelamento do solo urbano seja comum nas cidades da América Latina, é na década de 1970 que ele vira o principal responsável pela expansão periférica das grandes metrópoles. Moraes (1991) destaca que a expansão geográfica é uma das maneiras encontradas pelo mercado para produzir por menos, incluindo assim novos consumidores de faixas de rendas ainda não acessadas pelo mercado. No caso de Goiânia, divergindo das diretrizes expressas no P.D.I.G. 1968/1970, esse movimento do mercado imobiliário da capital consolidou a conurbação com o município de Aparecida de Goiânia.

Além da atuação no parcelamento de glebas na cidade de Goiânia, os agentes do mercado imobiliário, buscado alternativas ao aumento da rigidez da legislação urbana e formas de ampliar sua atuação, passam a atuar nos municípios vizinhos, via atendimento da demanda por acesso à moradia e ao solo urbano das famílias que não conseguiam acessar o mercado formal de terras da capital. Portanto,

> [...] cabe ressaltar ainda que, nos últimos dez anos, grande parte da população de mais baixa renda se estabeleceu nos municípios vizinhos de Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo. As habitações nessas áreas são em geral produzidas individualmente e há uma pequena parte produzida através de consórcios de moradias e conjuntos habitacionais (PREFEITURA DE GOIÂNIA, 1994, p.74).

Sobre o processo de urbanização no município de Aparecida de Goiânia, Moraes (1991) relata que, na década de 1980, praticamente toda a área urbana já estava parcelada, sendo que entre 1971 e 1980, foram aprovados cerca de 110 parcelamentos, gerando um total de 151.011 mil lotes. Esse movimento do mercado gera a necessidade de os governos estadual e municipal realizarem obras de infraestrutura e melhorias das condições dos serviços públicos, visando uma melhor mobilidade da população dispersa nas periferias dos diferentes municípios lindeiros à cidade de Goiânia. Entre as obras realizadas, destaca-se a implantação da estrutura viária do Sistema de Transporte de Massa de Goiânia em 1976, que possibilitou a integração de 195 bairros, incluindo nesse total, 12 bairros de Aparecida de Goiânia.

No entanto, o intenso ciclo de expansão do mercado imobiliário experimentado após a criação do BNH, é interrompido na década de 1980 em função da crise econômica brasileira que, consequentemente, gerou uma redução no fluxo de financiamento público para a produção de habitações. Segundo informações levantadas por Fix (2011), houve uma redução na contratação de financiamentos. No período de 1979 até 1980, a participação dos financiamentos no total de habitação produzidas era de 47,8%, e entre 1984 a 1986, esse montante foi reduzido para 8%. Sendo assim, o mercado habitacional precisou voltar aos padrões de produção baseados na incorporação destinada às classes de alta renda. Nesse contexto, nas capitais, a construção formal enfrentou uma queda de 57% no setor residencial, e entre os anos de 1980 e 1985, houve uma redução de 39,75% do pessoal ocupado no subsetor de edificações, com a saída de 285 empresas do mercado (FIX, 2011).

Paralelamente à desarticulação do Sistema Financeiro de Habitação, em função da falta de recursos e ao enfraquecimento do Regime Militar, segundo Moraes (1991), a população até então excluída do mercado formal de terras em Goiânia se fortalece, passando a exercer pressão política sobre o Estado por meio das ocupações organizadas de propriedades ociosas, tema que será tratado no próximo item deste capítulo.

1.3 A OCUPAÇÃO COMO VIA ALTERNATIVA AO MERCADO FORMAL DE TERRAS

Como discutido no item anterior, os diferentes agentes que constituem o mercado imobiliário (proprietários fundiários, proprietários dos meios de produção, promotores imobiliários) produzem e acessam o solo urbano com objetivos distintos. Entre esses objetivos, o primeiro diz respeito ao uso do solo como base material para a produção de uma edificação. No entanto, em algumas situações, a construção não precisa ser edificada imediatamente após a aquisição do terreno, uma vez que, conforme a dinâmica de crescimento do espaço urbano da cidade, o terreno pode sofrer uma valorização, desencadeando, assim, um segundo objetivo que é o da retenção do solo urbano como reserva de valor.

Além de utilizar o terreno para realizar o processo de incorporação de uma edificação, a retenção de terras urbanas também pode ser direcionada à promoção de parcelamentos urbanos que tem como intuito fracionar as glebas e ofertar a maior quantidade de lotes possíveis.

> Nesses casos, os capitais operam segundo uma lógica mercantil objetivando um ganho fundiário a partir da transformação de glebas periurbanas em urbanas e/ou produzindo certas "externalidades virtuais" (demandas futuras de serviços e equipamentos) que permite, na operação de fracionamento, uma valorização fundiária. (ABRAMO, 2002, p. 187, grifo do autor).

Na ponta deste processo, encontra-se a pessoa física que pode adquirir uma parcela do solo urbano com o objetivo de edificar sua residência. Estas distintas situações de aquisição de terra, conforme Abramo (2002), caracterizam-se como formas de acesso direto ao solo urbano. E o acesso indireto se configura quando a compra do solo está vinculada à aquisição de uma moradia. Uma outra questão que se coloca sobre o mercado de terras formal urbano é que, independentemente do acesso à terra ser de forma direta e ou indireta, uma grande parcela da população residente nas cidades, não tendo condições financeiras de pagar pelo valor total do bem (moradia e/ou terra) no momento de sua aquisição. Como reforçado por Cardoso (2016, p. 87), a produção da habitação "[...] enfrenta dificuldades significativas no capitalismo, tendo em vista: (1) o alto valor agregado da habitação em relação à capacidade de pagamento da grande maioria da população [...]". Essa situação fez com que um grande número de famílias das classes médias e de baixa renda precisassem recorrer ao uso do financiamento para concluir a compra de um imóvel.

Nesse sentido e pensando o contexto brasileiro da década de 1960, é possível compreender a opção feita pelo Estado, durante o Regime Militar, de utilizar o Sistema Financeiro de Habitação para ampliar e massificar o acesso ao solo urbano por meio da produção da moradia (de forma indireta), ofertando recursos que permitiram financiar a produção com o consumo.

> [...] esse sistema institucionaliza uma lógica de funcionamento do mercado imobiliário-fundiário (sic) em que a determinação dos preços da terra urbana é fortemente dependente das estratégias de atuação dos capitais de promoção e do volume de crédito que alimenta o circuito de financiamento da produção e realização de moradias [...] (ABRAMO, 2002, p. 187).

Assim, se o funcionamento do mercado imobiliário está condicionado ao volume de créditos disponíveis para o financiamento do consumo, o acesso ao crédito e, consequentemente, a moradia por parte das famílias de baixa renda estarão diretamente vinculadas à sua capacidade de endividamento. Frente a este problema, Faleiros (2000) explica que, como nem todos os indivíduos conseguem usufruir das vantagens proporcionadas pelo mercado, idealizadas no regime capitalista, o que na verdade existe são as condições de desigualdade de oportunidade de consumo. Dessa forma, o Estado se apresenta como neutro, detentor da obrigação de restabelecer o equilíbrio social e econômico, e pode desenvolver ações que possibilitem a estes grupos sociais excluídos do mercado consumirem.

Estas ações podem ser ancoradas na instituição de subsídios financeiros direcionados ao contratante do financiamento habitacional ou por meio da constituição de um Banco de Terras ou Lotes, pois segundo a avaliação da Prefeitura de Goiânia (1980, n.p):

> A posse desse estoque de terras permitirá ao poder público o desenvolvimento de uma política social que venha realmente beneficiar os segmentos menos favorecidos da população, bem como possibilitará o equacionamento do problema sub-habitação.

Dessa maneira, considerando que o ao instituir o SFH, o Regime Militar fez a opção por não utilizar subsídios, e que o teto mínimo estabelecido para o mercado econômico de produção de habitações via COHAB foi para as famílias com renda entre três e seis salários-mínimos, percebemos que a parcela da população brasileira que não se enquadrava nos critérios necessários à obtenção de crédito foi automaticamente excluída do processo indireto de aquisição do solo urbano (moradia/solo).

A pesquisa realizada por Araújo (1980) em cinco ocupações localizadas na cidade de Goiânia ilustra essa situação, uma vez que entre as famílias residentes nestes locais, no período do estudo, mais de 50 % possuíam renda entre um e 1,9 salários-mínimos, e ainda, que uma

parcela significativa de moradores sobrevivia com renda mensal de até um salário-mínimo. Ou seja, mesmo que essas pessoas não atendidas pela política habitacional do Regime Militar, buscassem adquirir um lote de forma direta (sem financiamento) para posteriormente construírem sua moradia, segundo a Prefeitura de Goiânia (1994, p.73):

> o baixo poder aquisitivo de parte expressiva da população, a instabilidade dos preços dos materiais de construção e as dificuldades existentes para obtenção de financiamento são os fatores que mais dificultam a produção de individual de moradias. A construção própria porque as famílias não têm condições de comprar os imóveis oferecidos no mercado[...].

Em avaliação similar à apresentada pela Prefeitura de Goiânia (1994) sobre o mercado de produção de edificações, Bonduki (2008) destaca que, na escala nacional, o modelo de política habitacional adotada pelo Regime Militar, quando o financiamento privilegiou a produção de novas unidades habitacionais, contribuiu para intensificar o

> [...] processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender (sic), em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura (sic) e equipamentos sociais [...] (BONDUKI, 2008, p. 74).

Taschner (1997 apud Moraes, 2006) ressalta que, considerando o grande volume de habitações produzidas por meio do processo de autoconstrução, o melhor caminho para a solução do problema seria institucionalizar o processo, garantindo a assistência técnica às famílias de baixa renda. Cardoso (2016) relata que o BNH, a partir de 1978, buscou suprir essa demanda implantando programas voltados para apoio à construção individual, urbanização de favelas e produção de lotes urbanos. Mas esses programas não alcançaram êxito.

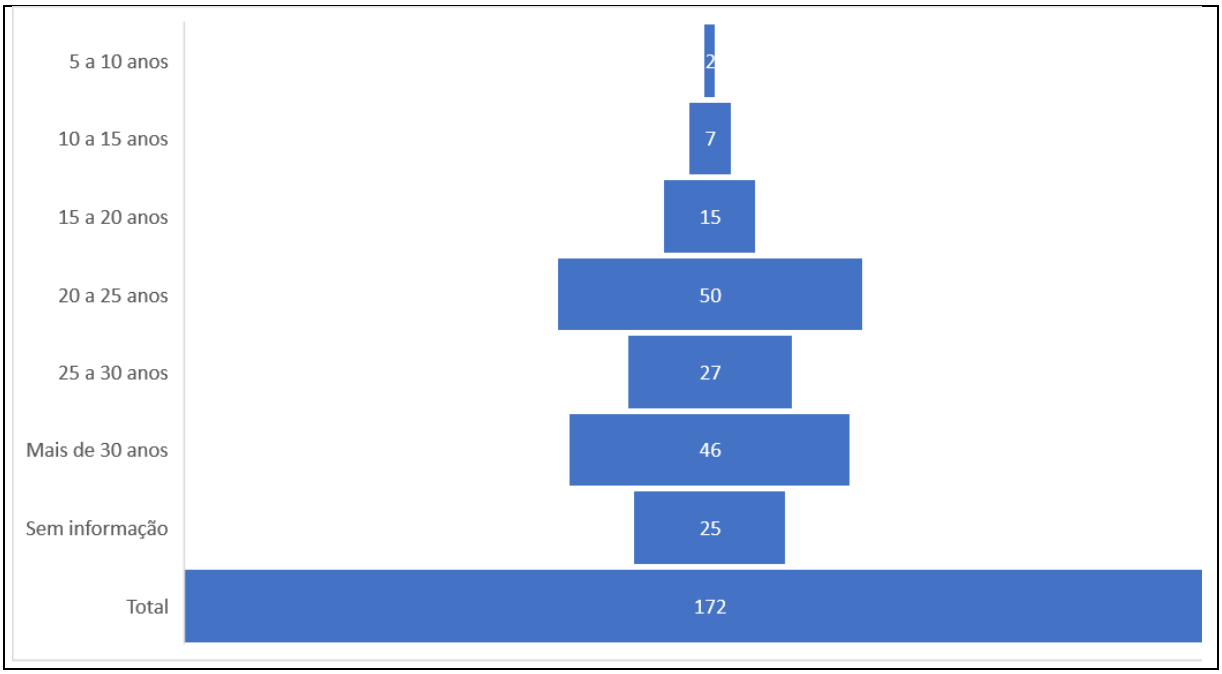
Embora a análise apresentada por Bonduki (2008) se refira à produção habitacional operada pelo Banco Nacional de Habitação, podemos extrapolar suas considerações para períodos anteriores ao SFH, pois conforme Abramo (2002), na América Latina, historicamente, o processo de produção do espaço formal é acompanhado pela produção do espaço informal. A mesma leitura sobre o processo de urbanização brasileira é apresentada por Moraes (2006) e Maricato *et al.* (1981). Inclusive, segundo ressalta Maricato et al (1981, p19):

> [...] Fiquei sabendo no ano passado, através do Planbel, organismo metropolitano de Belo Horizonte, que 25% da cidade é constituída por favelas, além de loteamentos clandestinos que são numerosos. Através da Secretaria de Planejamento fiquei sabendo que 50 % da população de vitória é favelada. No Rio, a população favelada

> é de 2 milhões e 700 mil pessoas. Em Porto Alegre [...] a população favelada já estimada em 1/4 da população total. Em Recife e salvado, o número tem que ser visto sobre outros aspectos, é preciso que se descubra o que não é clandestino. [...].

Conforme os dados apresentados por Maricato *et al* (1981), fica evidente que as diferentes capitais brasileiras possuem a mesma característica de produção de um espaço urbano estratificado, em que o espaço formal convive com o "ilegal", uma vez que resta à população excluída dos meios formais de acesso ao solo urbano equacionar o problema da moradia por meio do mercado rentista, aquisição de lotes em parcelamentos clandestinos ou ocupação de terrenos (grifo nosso). Os dados representados na Figura 4 demonstram o panorama das áreas de posse em Goiânia.

Figura 4 – Gráfico com o número de área de posse segundo o tempo de existência, Goiânia, 2002[16]



Fonte: Moraes (2006).
Adaptado pelo Autor

[16] Para saber o período de origem das áreas de posse, foi considerado como referência o ano de 2002, uma vez que foi neste ano que a informação foi registrada. Sendo assim, dentre o total de 172 áreas de posse, podemos considerar que o período situado entre 1972 e 1977, está vinculado a origem de 27 áreas de posse. Já entre os anos de 1977 e 1982, surgiram 50 novas ocupações e entre 1982 e 1987 foram registradas a origem de 15 áreas de posse. Ou seja, é possível concluir que das172 áreas de posse registradas em 2002, 92 tem como origem o período entre 1972 e 1987, correspondendo a 53% do total.

De acordo com as informações apresentadas, é possível constatar que, entre a década de 1970 e 1980, existe um expressivo aumento das áreas de posse em Goiânia, representando cerca de 53% das ocupações registradas até a década de 2000, coincidindo com o período em que a população residente na cidade aumenta de 380.773 habitantes para 717.519, como discutido no item 1.1 deste capítulo. Em 1975, o número de habitantes residindo em ocupações, localizadas em áreas públicas e ou fundo de vales, representava 25% da população do município (PREFEITURA DE GOIÂNIA, 1994). E essa parcela da população era nômade dentro da própria cidade e, segundo Moyses (2001, p.12),

> [...] unificava-se através de vários aspectos. A grande maioria procedia de bairros periféricos de Goiânia e morava de aluguel ou ocupava áreas de posses. Vale ressaltar que todos haviam se mudado várias vezes em busca de um espaço para morar. Três aspectos são explicativos dessa situação: a habitação, enquanto motivadora dos constantes deslocamentos resultantes da pressão que os altos aluguéis exerciam sobre sua renda; a insuficiência da renda que, no máximo, permitia a essa população se auto-reproduzir (sic), [...].

Araújo (1980), por sua vez, buscou listar por meio do estudo realizado em cinco ocupações, quais os motivos que levavam as famílias a residirem em áreas de posse, na cidade de Goiânia no ano de 1979, conforme dados dispostos na Tabela 5.

Tabela 5 – Cidade de Goiânia. Motivos pelos quais a família mora na invasão em Goiânia,1979[17]

Continuação

Motivos	Área em porcentagem de famílias				
	1	2	3	4	5
Não pode pagar aluguel	42,8	46,8	48,0	35,0	39,5
Renda Baixa	37,1	53,2	6,2	22,8	18,6
Desemprego no meio rural	5,7	-	0,8	-	-
Problemas Familiares	8,6	-	-	-	-
Apropriação da produção rural pelo proprietário da terra	2,9	-	-	-	-
Comprou o direto do lote	-	-	16,6	19,0	15,1
Perto do centro da cidade	8,8	-	-	-	-
Local fácil de invadir	-	-	4,8	-	-
Foi desapropriada	-	-	3,0	-	-

[17] Os dados apresentados nessa tabela estão vinculados a ao estudo coordenado por Araújo (1980) que, no ano de 1979, realizou um levantamento de ocupações em cinco áreas de posse existentes na cidade de Goiânia, mencionada anteriormente no item 1.1 deste capítulo. Os Campos 1, 2, 3, 4 e 5 presentes na primeira linha da tabela está relacionado a localização das áreas de posse, conforme já apresentado na Figura 2.

Conclusão

Motivos	Área em porcentagem de famílias				
	1	2	3	4	5
Proximidade do Trabalho	-	-	-	7,0	3,5
A família dos pais já morava na invasão	-	-	-	10,1	12,8
Transferido pela prefeitura	-	-	-	2,6	-
Proximidade de escolas	-	-	-	3,7	-
O lote é próprio	-	-	-	-	4,6

Fonte: Araújo (1980)

Da mesma forma que Moses (2001), Araújo (1980) já havia verificado que o fato de as famílias não poderem pagar aluguel e possuírem uma renda baixa aparecem como os principais fatores determinantes para buscarem solucionar o problema da falta de moradia via processo de ocupação. Maricato (1999) destaca que o fato de uma significativa parcela da população não conseguir pagar pelo acesso ao solo urbano e a habitação está relacionado ao modelo brasileiro de industrialização, em que prevaleceram os baixos salários, fazendo com que

> [...] o custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística) não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal (MARICATO,1999, p.11).

Assim como Maricato (1999), Moraes (2006) reforça que o sistema de ocupação de terrenos vazios nas cidades brasileiras passou a ser a solução para quem não conseguia adquirir o imóvel ou manter o pagamento do aluguel. Inicialmente, em Goiânia, esse movimento acontece de maneira pontual e desarticulada, mas no final da década de 1970, a família de baixa renda "[...] espoliada pelos baixos salários, pela falta de moradia e pelo não atendimento de várias reivindicações específicas, [...] aglutina-se em busca de alternativas para discutir e encontrar soluções para seus problemas" (MORAES, 2006, p. 188).

De acordo com Moysés (2001), a ocupação de uma parcela do terreno da então Fazenda Caveiras[18] – na Região Noroeste de Goiânia, em 1979, que depois veio a se consolidar como bairro Jardim Nova Esperança – pode ser considerado o início de um processo de transição do movimento popular de ocupações de terrenos urbanos ociosos da capital, passando de uma etapa

[18] A fazenda Caveiras era lindeira à GO-070, saída de Goiânia para Inhumas, e se situava na zona rural, aproximadamente 14 quilômetros do bairro central.

caracterizada pela atuação desarticulada para uma nova fase quando as ações aconteciam de forma politicamente organizada. Entre as principais ações de articulação dos moradores do Jardim Nova Esperança está a produção do Boletim Informativo da Invasão, demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Boletim Informativo da Invasão Jardim Esperança, 1981

Fonte: Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (2020).[19]

[19] Disponível em: http://cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PBOIVGO031981004.pdf. Acessado em 01.05.2020.

Com o fortalecimento e continuidade das ocupações organizadas em Goiânia e outras cidades brasileiras, Moraes (1991) e Moraes (2006) destacam que essas organizações de posseiros urbanos passam a ter um poder de pressão sobre a atuação do Estado, inibindo "[...] mesmo que de forma incipiente, as alianças entre agentes do Estado e da iniciativa privada [...]" (MORAES, 1991, p. 91), na defesa da propriedade privada. Soma-se a esse processo de redefinição da atuação do Estado ao problema da habitação, a crise de legitimidade e também financeira pela qual o Sistema Financeiro de Habitação passava, durante a década de 1980, em função da inadimplência dos mutuários e da crise econômica nacional.

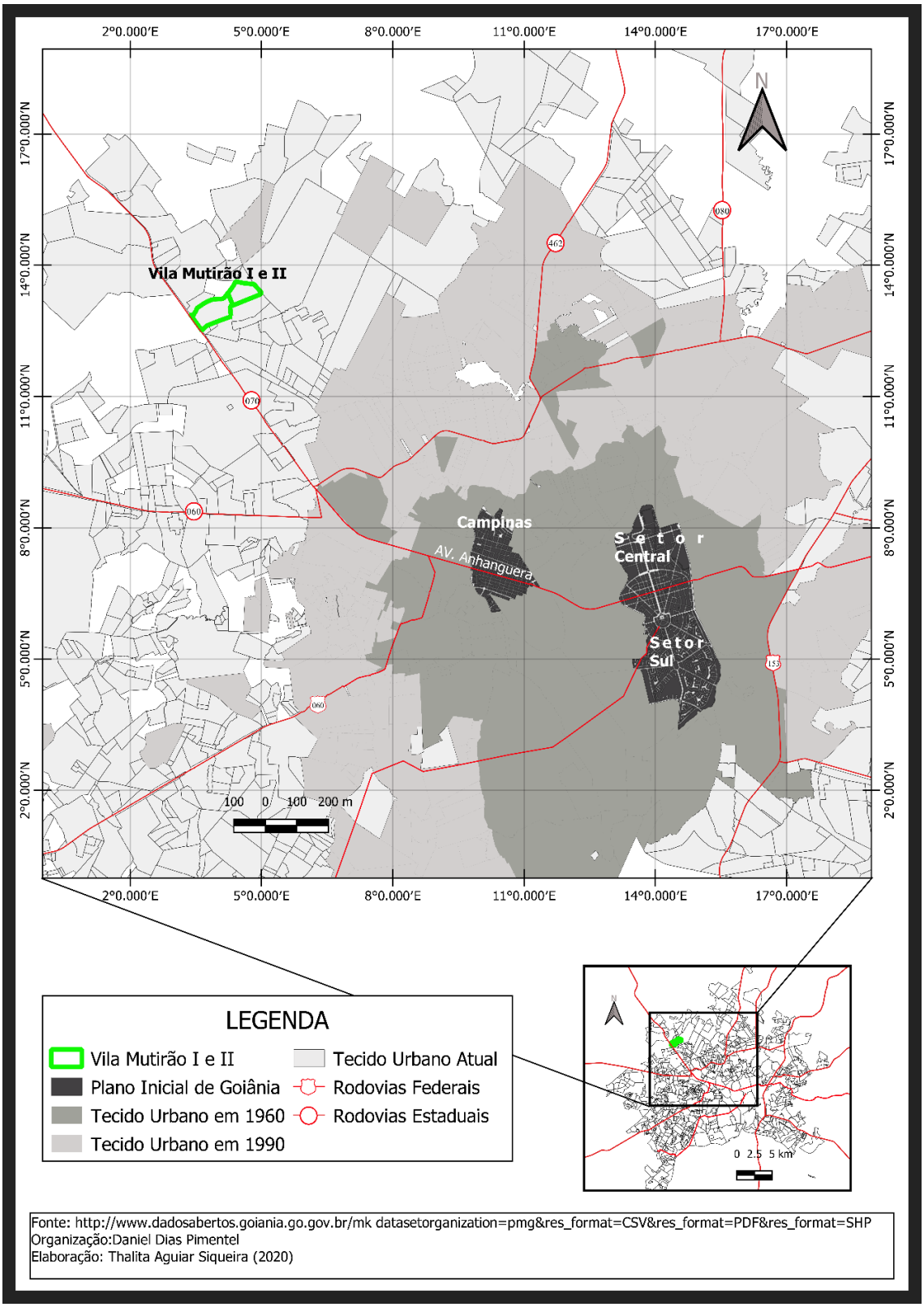
Nesse sentido, nessa década, verifica-se que os governos municipal e estadual buscam construir alternativas à política habitacional desenvolvida pelo BNH, atuando em duas direções distintas, uma vez que ao mesmo tempo que criavam condições para ampliar o acesso à habitação para as famílias de baixa renda, não deixavam de atuar na repressão dos movimentos de ocupação de áreas privadas.

Para ilustrar a atuação do Estado na repressão dos movimentos sociais de moradia, Moysés (2001) destaca que, posteriormente, a ocupação de uma parcela da Fazenda Caveiras em 1979, que gerou o Jardim Nova Esperança, houve mais duas tentativas de ocupações por parte de outros grupos em áreas remanescentes, 1981 e 1982, que foram rapidamente e duramente combatidas pela prefeitura. E, justamente nessa região, na década de 1980, ocorre umas das intervenções mais relevantes do Governo do Estado de Goiás no mercado formal de terras da cidade de Goiânia por meio da implantação da Vila Mutirão.

Este projeto foi concebido dentro do projeto Mutirão da Moradia[20], desenvolvido no âmbito do Programa de Desenvolvimento Social Participativo (Prodespar) pela Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (Codeg). Conforme pontua Freitas (2007), a Vila Mutirão surgiu frente a preocupação do governador Iris Rezende em alcançar projeção nacional como político pela ampliação do acesso à terra na capital. Para implantação da Vila Mutirão, o governo estadual também utilizou uma área da Fazenda Caveiras, conforme mostra a Figura 6.

[20] Instituído por meio da Lei Estadual nº 9.353, de 30 de agosto de 1983, pelo Governador Iris Rezende Machado (1983-1896), o programa era voltado para atender famílias não beneficiadas pelas ações desenvolvidas pelo SFH. O programa Mutirão da Moradia ficou sob a gerência da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (CODEG) que foi criada pela Lei Estadual nº 6.884, de 30 de abril de 1968, para dar suporte às atividades de planejamento do Governo de Estado de Goiás.

Figura 6 – Localização da Vila Mutirão em relação ao bairro Central, Goiânia



Fonte: Freitas (2007)

O projeto do parcelamento da gleba mostrada na Figura 6 foi desenvolvido para o total de 3.600 moradias, com a previsão de implantação em três etapas, sendo 1.000 unidades para primeira etapa e as demais 2.600 unidades na segunda e terceira etapas. Na primeira e na segunda etapa, o governo estadual previa o fornecimento do lote à família beneficiada e o material para construção, adotando o regime de mutirão para execução da habitação, enquanto na terceira etapa seria fornecida para a família apenas o terreno. A montagem das mil casas em um dia, referente à primeira etapa da Vila Mutirão, ocorreu no dia 16 de outubro de 1986. Conforme destaca Moyses (2001, p. 2),

> no segundo momento, em resposta à resistência oferecida pela população, o Estado (autoritário) apresenta-se na cena política (de contestação ao autoritarismo) com um discurso diferenciado, ou seja, apresentando uma postura menos coercitiva e sinalizando para a busca de solução para os problemas relacionados à questão da moradia. Neste sentido a ação do Estado reveste-se de *caráter assistencialista*, chamando para si a responsabilidade pela "criação de lugares" - através do planejamento, organização e implantação de parcelamentos – e pelo provimento das necessidades básicas da população. (Destaque do autor)

Para Moraes (1991), esta atuação dos governos locais nos problemas relacionados ao acesso à moradia na cidade de Goiânia aconteceu com uma intensa participação de empreiteiros vinculados à execução de obras públicas, como esgoto, água e asfalto. Moyses (2001) destaca a intensão de segregar e isolar uma população, que era pobre, ou mal empregada na Região Noroeste da cidade de Goiânia. Nesse contexto de conflitos e assistencialismo entre o Estado e movimentos urbanos de luta pela moradia, intensifica-se o processo de organização dos movimentos sociais de Goiânia, pois de acordo com Moraes (2003), em 1980, os posseiros do Jardim Nova Esperança fundam a União dos Invasores que, em 1984, passou a ser chamada de União dos Posseiros Urbanos e, em 1987, com o objetivo de ampliar sua atuação junto a outros grupos sociais, tornou-se a Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros (FEGIP).

Em âmbito nacional, também surgem várias entidades como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU-1987) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM-1990). A Figura 7 apresenta um registro do trabalho realizado por meio de produção de jornais e informativos dos movimentos de luta pelo acesso à moradia e ao solo urbano na cidade de Goiânia na década de 1980.

Figura 7 – Boletim informativo produzido pelos movimentos de luta pelo acesso à terra e à moradia na cidade de Goiânia, 1980

UNIÃO DAS INVASÕES

BOLETIM INFORMATIVO DA UNIÃO DAS INVASÕES
CIRCULAÇÃO INTERNA - Nº 6 MAIO/82

A LUTA PELA TERRA

SR. PREFEITO DEUS ESTEJE EM TI ASS. ESTE PROJETO V. ADELIN

UNIÃO DAS INVASÕES PELO DIREITO DE MORAR E VIVER J. N. ESPERANÇA

Quatro de Outubro
A LUTA PELA TERRA
ANO I - Nº 2 Goiânia, Fevereiro de 1984 União das Invasões

Cadê a doação que o PMDB prometeu?

Jagunços e imobiliárias fazem ameaças

Organizados, os posseiros resistiram

Santa Cruz sai à rua e exige água

QUATRO DE OUTUBRO
A LUTA PELA TERRA
ANO I Nº 05 Goiânia, setembro de 1984 União dos Posseiros Urbanos do Estado de Goiás – UPG

DESAPROPRIAÇÃO É O 1º PASSO. DOAÇÃO JÁ!

Fonte: Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro (2020)[21].

[21] Disponível em: http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PQOLTGO021984002.pdf / http://www.cpvsp.org.br/upload/periodicos/pdf/PUINVGO051982006.pdf. Acesso em 01.05.2020

O fortalecimento e a atuação destes e de outros movimentos sociais, conforme Bonduki (2018), vão ser determinantes na inserção do debate sobre a função social da propriedade, o direito à terra e habitação digna na agenda pública dos três entes federativos – União, Estado e Município – durante e posteriormente ao processo de redemocratização do país. Este assunto será discutido no Capítulo 2.

2 A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA NA REGULAÇÃO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO SOLO URBANO (1985 a 2011)

O texto produzido neste capítulo tem como objetivo resgatar o processo histórico de descentralização das políticas públicas habitacionais, demonstrando o contexto histórico que permitiu à Prefeitura Municipal de Goiânia, em um intervalo de cerca de 22 anos, gerar um mecanismo jurídico-político de intervenção no mercado formal de terras, intitulado Banco de Lotes.

Neste sentindo, foram desenvolvidos três tópicos, tendo como referência de recorte temporal as alterações promovidas na estrutura administrativa federal pelas gestões dos presidentes: José Sarney[22] (1985-1990), Fernando Afonso Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Tais referências temporais são utilizadas como pano de fundo e buscam demonstrar a postura que o poder executivo da cidade de Goiânia adota na gestão e produção do espaço urbano da capital, diante da descontinuidade das ações do governo federal. Como instrumento e análise deste processo, o texto destaca intervenções promovidas pela Prefeitura Municipal de Goiânia no que diz respeito à promoção do acesso à habitação e ao solo, bem como as alterações em sua estrutura administrativa e a criação de instrumentos jurídicos políticos de regulação e intervenção no mercado formal de terras urbanas.

Nessa perspectiva, o primeiro tópico abrange o período entre o fim da década de 1980 e o ano de 1996 da escala intraurbana, considera as ações desenvolvidas pela gestão estadual, mas enfatiza a autonomia municipal no desenvolvimento de programas habitacionais frente a ausência do governo federal. Por sua vez, o segundo tópico que destaca o período entre os anos de 1995 e 2000, prende-se em um debate sobre a questão da metodologia do deficit habitacional e suas implicações na formulação de políticas públicas de habitação, sem deixar de mencionar o fenômeno da consolidação da Região Metropolitana de Goiânia e, consequentemente, a expansão urbana interna associada ao fenômeno de conurbação com os municípios vizinhos.

O terceiro tópico, considerando o período entre 2000 e 2011, volta o foco para a escala intraurbana, buscando demonstrar como as ações municipais, frente a um contexto favorável de políticas públicas e recursos federais, contribuíram para a continuidade e a consolidação do processo da ampliação da malha urbana da cidade, utilizando a promoção do acesso ao solo

[22] José Sarney assume a função de Presidente da República Federativa do Brasil após a morte de Tancredo Neves em abril de 1985.

urbano para as famílias de baixa renda como justificativa para a promoção de novos empreendimentos do mercado imobiliário no limite do perímetro urbano do município.

2.1 A ATUAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA (GO) FRENTE AOS PROBLEMAS DE ACESSO A HABITAÇÃO E AO SOLO URBANO, ENTRE A DESCONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAL E A CONCORRÊNCIA COM A GESTÃO DO ESTADO DE GOIÁS

Como demonstrado no Capítulo 1, durante o Regime Militar, a construção da política habitacional ficou centralizada no Governo Federal, sendo estruturada e implementada por meio da criação do SFH, BNH e Cohabs. Nesse contexto, enquanto a implementação ocorria por meio da atuação das Cohabs, vinculadas à gestão estadual, os municípios tinham pouco ou nenhuma participação na gestão das demandas existentes no seu território.

Mesmo considerando a importância histórica da política habitacional implementada entre a década de 1960 e 1980 pela União[23], uma vez que se estabeleceu uma estrutura institucional com fonte de recursos próprios para lidar com a questão da habitação, não é possível ignorar o fato de que o modelo desenhando não promoveu o amplo acesso à habitação e ao solo urbano dos diferentes extratos sociais existentes na população brasileira.

Durante a década de 1980, em um contexto de crise financeira com a crescente insatisfação dos mutuários do BNH, aumento da inadimplência e associação da imagem do Banco Nacional de Habitação ao Regime Militar durante o processo de redemocratização do país, o então presidente José Sarney optou pela extinção do BNH em 1986, e o consequente direcionamento de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF) por meio do Decreto Federal nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Este ato, conforme discussões de Cardoso e Ribeiro *et al*. (s.d.) e Bonduki (2018), além de encerrar o ciclo da política habitacional desenvolvida no Regime Militar, também pode ser considerada uma referência para retirada da prioridade da questão urbana e habitacional da agenda pública da União.

Antes de sua extinção, o BNH havia sido vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU)[24], criado pela orientação do ainda presidente Tancredo Neves[25]. Com a transferência das funções do BNH para CEF, o tema passou a ser gerido pelo

---

[23] Segundo Taschner (1992), entre 1964 e 1986, 18,3 milhões de unidades foram construídas e, deste total, 4,4 milhões foram financiadas pelo SFH, representando 24% do estoque de domicílios urbanos.
[24] Instituído por meio do Decreto Federal nº 91.145, de 15 de março de 1985.
[25] Tancredo Neves ganhou a eleição indireta para Presidente da República em 15 de janeiro de 1985, mas um dia antes da posse, que estava prevista para 15 de março de 1985, passou por uma cirurgia de emergência e não tomou posse, falecendo em 21 de abril de 1985. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/tancredo_neves _____.

Ministério da Fazenda. Segundo Bonduki (2018), entre a extinção do MDU e a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003, a política urbana passou por diferentes setores administrativos do governo federal:

> [...]em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1987, ele se converte no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, ao qual fica subordinada a Caixa Econômica Federal. Em 1988, é criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social e, em 1990, o Ministério da Ação Social, que vincula a política habitacional às políticas de "ação social". [...] (grifo do autor. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 10).

Em outro documento do Ministério das Cidades (2014), existe o relato de que após a extinção do Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MBES) em março de 1989, foi criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao Mistério do Interior. Sob a influência da Constituição Federal de 1988, o modelo institucional adotado pela SEAC promoveu uma descentralização das políticas públicas urbanas e habitacionais, privilegiando a ação dos Estados e Municípios. No entanto, este incentivo no âmbito institucional não foi acompanhado com a alocação de recursos financeiros. Conforme Russo (2017) e Bonduki (2008, p. 76), "[...] decisões políticas equivocadas e marcadas por suspeitas de corrupção, como uma liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo Collor em 1990, levou a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995".

Para Cardoso e Ribeiro *et al*. (s.d.), estes anos iniciais da década de 1990, configuram-se por um vazio institucional deixado pelo governo federal, destinando aos municípios e alguns governos estaduais o protagonismo no enfrentamento dos problemas de acesso direto ou indireto ao solo urbano, consolidados durantes as décadas anteriores. Por sinal, no caso do estado de Goiás, conforme registrado no programa de governo do governador Henrique Santillo (1987-1991), existia um movimento da gestão estadual no sentido de concorrer com as ações desempenhadas pela Cohab-GO, buscando desenvolver ações vinculadas às questões habitacionais destinadas às famílias com renda inferior a três salários-mínimos. Segundo a Fundação Pedrosa Horta (FPH, 1986, p. 75):

> O Sistema Financeiro da Habitação e o próprio BNH têm passado por um amplo processo de discussão e debates, que deverão, a partir da reformulação do Banco, reorientar dias ações de maneira a fazer com que o S.F.H retome seus objetivos originais, qual seja o de viabilizar a moradia para as faixas mais pobres da população brasileira.

Nessa perspectiva, o ainda candidato ao governo estadual e, posteriormente eleito, Henrique Santillo apresentava como proposta a construção de 40 mil unidades habitacionais destinadas às famílias com renda de até três salários-mínimos, por meio da implementação de lotes urbanizados e construção no regime de mutirão[26], sendo que deste total, 10 mil lotes deveriam ser implantados na cidade de Goiânia. Para a faixa de renda acima de três salários-mínimos, a proposta era construir 12 mil unidades habitacionais via Cohab-GO. Este processo de inserção do estado de Goiás na produção de habitação, paralelamente à atuação da Cohab-GO, para as famílias com renda inferior a três salários mínimos, segundo relatado por Freitas (2007), havia se iniciado na implantação da Vila Mutirão em Goiânia. O mesmo autor entende que este movimento da gestão estadual estava vinculado ao problema de comprovação de renda mínima por parte das famílias goianas para poderem se candidatar aos programas habitacionais vinculados ao S.F.H. e, principalmente, ao fato de o governador não possuir o total controle sobre o desenvolvimento das atividades desempenhadas pelos técnicos da Cohab-GO[27].

Outro elemento que merece destaque na proposta de governo apresentada por Henrique Santillo, segundo a FPH (1986), diz respeito à intenção do governador em estabelecer uma política de terras visando a constituição de um estoque de terrenos voltados para a produção de moradias populares. Para alcançar este objetivo, eram previstas as ações de implantação de loteamentos populares em áreas públicas e/ou o estabelecimento de mecanismos jurídicos que permitissem aos poderes públicos, municipal e estadual, receber lotes como pagamento de dívidas. Para as áreas públicas ou privadas já ocupadas, a intenção era desenvolver mecanismos jurídicos que permitissem a regularização fundiária e a manutenção da posse do terreno. E, ainda, existe no texto uma preocupação quanto à retenção de terras como reserva de valores pelos grandes proprietários, sugerindo a necessidade de discutir a tributação progressiva como instrumento de intervenção no mercado formal de terras e de estímulo à ocupação dos vazios urbanos.

Na gestão seguinte, do governador Iris Rezende (1991-1994), a principal ação do governo no tocante à promoção do acesso à habitação, continuava sendo baseada no

---

[26] No documento produzido pela FPH (1986), embora não deixe de maneira explicita o nome do programa, consta uma referência ao programa Mutirão da Moradia já existente no estado de Goiás. O Programa Mutirão da Moradia foi instituído em 1983 por meio da Lei Estadual nº 9.353, de 30 de agosto de 1983, pelo Governador Iris Rezende Machado (1983-1896) voltado para atender famílias não beneficiadas pelas ações desenvolvidas pelo SFH. O programa mutirão da moradia ficou sobre a gerência da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (CODEG).

[27] A COHAB-GO teve seu processo de dissolução e liquidação autorizada pela Lei Estadual nº 12.858, de 30 de abril de 1996.

desenvolvimento de mutirões, por meio do Programa Permanente Mutirão da Moradia[28], voltado para atender a população com renda de até três salários-mínimos (GOVERNO DO ESTADO GOIÁS, 1993). O programa previa a parceria entre o estado de Goiás, os municípios e as famílias beneficiadas, sendo que as prefeituras disponibilizavam os terrenos para o assentamento das famílias, a população beneficiada participava da construção das unidades habitacionais em regime de mutirão e o governo estadual fornecia os projetos, o material de construção, e a execução da infraestrutura. Essas habitações eram vendidas aos moradores, com prazos de 25 anos para realização do pagamento, e prestações equivalentes a 10% do salário-mínimo. Entre 1991 e 1993, foram construídas 8.265 unidades distribuídas em 134 municípios goianos (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 1993). Todavia, por meio deste programa, não foi entregue nenhuma unidade na cidade de Goiânia. A execução de todas as ações necessárias à implementação do programa de Mutirão da Moradia ficou a cargo da Empresa Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico Social (EMCIDEC).

Além do Programa Permanente do Mutirão da Moradia, o governo estadual atuava na implantação de parcelamentos semiurbanizados e na legalização de posses urbanas. Nessa perspectiva, foi aprovada a Lei Estadual nº 12.229, de 28 de dezembro de 1993[29], que permitia a realização de doação de lotes urbanos de propriedade do Estado de Goiás, para as famílias assentadas, nos parcelamentos com renda de até três salários-mínimos. Um outro tema abordado pela referida legislação, dizia respeito à concessão do direito de uso às famílias situadas em terrenos urbanos parcelados já ocupados ou parcelamentos futuros, cujo projeto estivesse finalizado junto ao estado, mas aguardando a aprovação das autoridades municipais.

Conforme a leitura de Moyses (2001), as intervenções realizadas pelo governo do Estado de Goiás, na cidade de Goiânia, entre a década de 1980 e metade da década de 1990, adotavam como estratégia o uso da pressão política sobre os gestores municipais[30].

> O processo desencadeado pelo Estado funcionou de forma perversa: primeiro criava-se o fato, forçando a sua implantação, depois se tramitava o processo nos órgãos técnicos da Prefeitura, sob pressão do governo do Estado, em busca de legalização. Essas pressões, justificadas através de um discurso em defesa da população pobre, assumiam um forte caráter populista, o que assegurava aos respectivos governos, em

[28] Em 1991, foi editado o Decreto Estadual nº 3.669, de 27 de agosto de 1991, que passava a gerência do Programa Mutirão da Moradia para Empresa Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico-social (EMCIDEC). Sua criação foi autorizada pela Lei estadual nº 10.502, de 9 de maio de 1988.

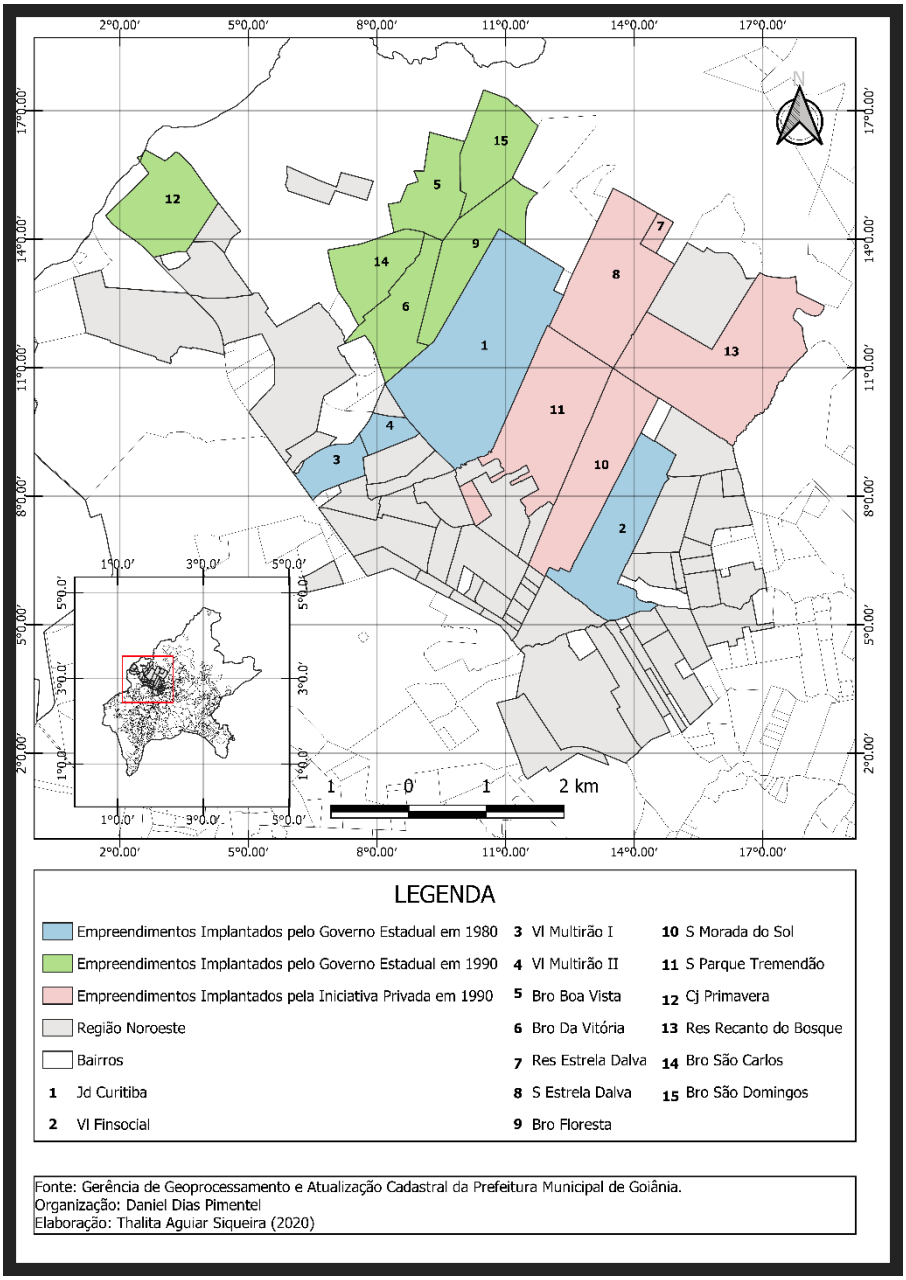
[29] Assim como previsto na Lei Estadual de 1993, sancionada pelo governador Iris Rezende ao tratar da lei do Banco de Lotes instituída na cidade de Goiânia em 2007 pelo prefeito à época, Iris Rezende, também é possível verificar a regulamentação da doação de lotes pertencente ao patrimônio municipal para as famílias beneficiadas pelo programa.

[30] Frente a ação do Estado, a Prefeitura Municipal de Goiânia aprovou a Lei Municipal nº 6063, de 19 de dezembro de 1983, que criava as condições institucionais para regularização de parcelamentos já ocupados até o ano de 1983.

> contrapartida, o respaldo necessário da população para se imporem, política, ideológica e eleitoralmente. (MOYSES, 2001, p. 9).

Baseado nesse modelo de atuação, na década de 1990, segundo Moyses (2001), foram executados seis loteamentos na Região Noroeste da cidade de Goiânia, conforme Figura 8.

Figura 8 – Empreendimentos implantados na Região Noroeste de Goiânia, após 1990



Fonte: Moyses, (2001).

Segundo Oliveira e Mello (2018), essa prática adotada pelo governo do Estado de Goiás contribuiu para a expansão urbana da cidade, uma vez que as glebas e/ou propriedades lindeiras

aos bairros implantados foram parceladas por seus proprietários e disponibilizadas para o mercado por meio da venda dos lotes. Nessa perspectiva, Oliveira e Mello (2018, p. 144) destacam que

> [...] a configuração espacial da região noroeste esteve fortemente ligada à ação dos agentes produtores do espaço urbano. De um lado, o estado direcionava a expansão urbana da cidade para áreas impróprias para moradia, sem infraestrutura mínima e, de outro, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários davam curso ao movimento segregador.

Esta mesma leitura dos referidos autores foi apresentada pela Prefeitura Municipal de Goiânia em 1994, entre a transição da gestão do prefeito Nion Albernaz (1989-1992) para a de Darci Acorssi (1993-1996), por meio da consolidação do projeto de lei do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia[31] (PDIG), publicado no Diário Oficial do Município de Goiânia em 1994. A diferença em relação ao estudo realizado por Oliveira e Mello (2018), é de que a escala utilizada pelo PDIG considera toda a área urbana do município. O levantamento apresentado pela prefeitura apontava para a existência de 53.290 lotes vagos na área urbana da capital que correspondiam a 23,66% do espaço urbano do município, estando a maioria localizada em áreas mais distantes do Bairro Central. Mas, dentre os lotes vazios, existiam 17 mil lotes situados no Bairro Central e em setores adjacentes (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 1994). O PDIG ainda indicou que os espaços urbanos ociosos existentes na cidade, frente aos parâmetros de zoneamento em vigor até o ano de 1994, poderiam acolher mais 268 mil pessoas. Significava dizer que, sem a abertura de novos parcelamentos, entre os anos de 1991 e 2000, a população urbana poderia crescer de 912.136 para 1.180.136 habitantes.

Os custos de infraestrutura urbana para integração destes vazios urbanos eram integralmente assumidos pela gestão municipal, enquanto a valorização dos terrenos em função de sua retenção especulativa beneficiava apenas os proprietários da gleba (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 1994). Frente a este problema e às demais diretrizes apresentadas pelo Grupo Especial de Elaboração do PDIG, foi apresentada a necessidade de realização de revisão ou elaboração de legislações complementares ao Plano, resultando na ampliação de mecanismos jurídicos políticos voltados para regulamentar e orientar as ações dos agentes públicos, mercado imobiliário e movimentos sociais no processo de produção de espaço urbano

[31] O processo de elaboração do PDIG foi conduzido por uma Grupo Especial de Trabalho, constituído por representantes da prefeitura e técnicos do IPLAN. Para dar suporte ao trabalho desenvolvido pelo grupo, foi contratada a empresa ENGEVIX Engenharia S/A e, por meio desse contrato, também participaram as empresas subcontratadas Arquiteto Pedro Taddei & Associados S/C Ltda., ENGER engenharia e NCA – Engenharia, Arquitetura e Meio Ambiente Ltda. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 1994).

da capital goiana, como demonstrado no Quadro 2. Neste período, segundo Oliveira e Silva (2016), o desenvolvimento das ações relacionadas a questão habitacional ficou vinculado a Secretária de Obras Públicas e a Companhia Municipal de Obras e Habitação (COMOB[32]), enquanto as relacionadas ao planejamento urbano, estavam vinculadas ao Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN[33]).

Quadro 2 – Mecanismo jurídicos políticos criados entre 1991 e 1996, destinadas a regulamentar a produção do espaço urbano e atuação da Prefeitura Municipal de Goiânia (GO)

Número da Lei Municipal	**Conteúdo**
Lei complementar nº 010, de 30 de dezembro de 1991[34]	Dispõe sobre o processo de Planejamento urbano no Município, cria o Conselho Municipal de Política Urbana, dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências.
Lei nº 7.222, de 20 de setembro de 1993[35]	Estabelece condições especiais para aprovação de parcelamento do solo nas áreas urbanas e de expansão urbana do Município de Goiânia, caracterizados como Parcelamento Prioritário e dá outras providências.
Lei nº 7.228, de 28 de setembro de 1993	Regulamenta a localização e Construção de Conjuntos Residenciais e dá outras providências.
Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994[36]	Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas
Lei de nº 7.494 de 31de outubro de 1995	Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e dá outras providências
Lei n° 7.533, de 26 de dezembro de 1995[37]	Dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação
Lei complementar nº 048, de 23 de maio de 1996	Autoriza o Município a executar serviços de infraestrutura para viabilizar a promoção e regularização de loteamentos no Município de Goiânia.

Fonte: Diário Oficial do Município de Goiânia (2020). Prefeitura de Goiânia (2020).[38]
Organizado pelo autor

Considerando as informações apresentas no Quadro 2, é possível verificar um avanço na regulamentação de espaços destinados à participação de diferentes setores da sociedade junto à administração municipal nas discussões referentes à política urbana e habitacional, como no

[32] A COMOB, se configura como uma Sociedade de Economia Mista, vinculada à Companhia de Urbanização de Goiânia (COMURG), criada em 1979 (OLIVEIRA; SILVA, 2016).
[33]O IPLAN foi criado por meio da aprovação do Plano de Desenvolvimento integrado, regulamentado pela Lei Municipal nº 5.019 de 8 de outubro de 1975, e foi extinto em 1997, conforme disposto na Lei Municipal nº 7.747, 13 de novembro de 1997.
[34] Revogada, na íntegra, pelo artigo 5º da Lei Municipal Complementar nº 289, de 29 de abril de 2016.
[35] Redação dos artigos revogadas pela Lei Complementar Nº 171, de 29 de maio de 2007.
[36] Lei parcialmente revogada pelo artigo 224 da Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007.
[37] A lei foi revogada, na íntegra, pelo art. 13 da Lei Municipal nº 9.236, de 05 de fevereiro de 2013. Atualmente, a regulamentação do conselho municipal de habitação foi encontrada no Decreto Municipal nº 2.215, de 15 de março de 2013.
[38]Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/casa-civil/legislacao-municipal/ http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=775&m=2075

caso da Lei Municipal Complementar nº 010, de 30 de dezembro de 1991, que institui o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR[39]), como uma instância de caráter consultivo. A Lei Municipal nº 7.222, de 20 de setembro de 1993, traz o conceito de parcelamento prioritário, cujo objetivo é efetivar uma política social de habitação, considerando as diretrizes existentes no PDIG[40]. Para isso, a legislação introduz a possibilidade de elaboração de convênio entre o município e o empreendedor para ampliar a oferta de terras do mercado urbano formal para a população de baixa renda. A mesma legislação insere um dispositivo com intuito de permitir a constituição de um estoque de terras públicas urbanas municipais[41] destinado à implementação de políticas e programas habitacionais. Segundo disposto na Lei Municipal nº 7.222, durante o processo de aprovação do parcelamento era facultado ao empreendedor destinar um percentual da área parcelada ao município, conforme demonstrado na redação do Art. 4º.

> Art. 4º Em áreas onde não haja viabilidade técnica para abastecimento de água, o proprietário poderá ter seu projeto de parcelamento do solo aprovado sem a exigência do inciso II, do artigo 3º, desde que faça doação ao Município de Goiânia, de 15% (quinze por cento) de lotes resultantes do parcelamento executado, ou 18% (dezoito por cento) da área bruta do mesmo. (Redação da Lei Municipal nº 7.222, de 20 de setembro de 1993).

Como demonstrado no texto do referido artigo, em troca de receber um percentual do parcelamento destinado a atender famílias de baixa renda, o município abriria uma exceção no processo de aprovação, no que diz respeito à capacidade técnica de abastecimento de água dos futuros moradores. Embora o dispositivo estimulasse a doação de terras por parte dos empreendedores para a Prefeitura Municipal de Goiânia, geraria um passivo para gestão municipal, cuja solução técnica extrapolaria suas competências, além de poder gerar uma situação insustentável para os futuros moradores. E mesmo nas situações em que o empreendedor não aderisse à condição descrita no Art. 4º, como a lei permitia a aprovação dos parcelamentos nas áreas urbanas e sua expansão, também gera um problema para o município e moradores em função da necessidade de provimento do acesso aos serviços e equipamentos públicos e comunitários. Como exemplo da segunda situação, pode ser observado o Residencial

---

[39] Atualmente, o COMPUR é regulamentado pela Lei Municipal Complementar n° 289, de 29 de abril de 2016.

[40] A legislação traz um interessante dispositivo, ao condicionar a responsabilidade de avaliação da localização do estoque de terras ao IPLAN. No caso da legislação de 2007, o responsável por esta função não fica explícito.

[41] Até a conclusão deste trabalho, não foi possível identificar se houve doação de terras para o município por meio do previsto no Art. 4º, nem o número de parcelamentos urbanos aprovados durante a vigência dessa legislação. Mas o texto da lei se configurou como uma importante referência para a legislação municipal do Banco de Lotes que foi aprovada no ano de 2007.

Recanto do Bosque, localizado na Região Noroeste da cidade de Goiânia, disposto anteriormente na Figura 8.

Ainda sobre a necessidade de promoção de acesso ao solo urbano para as famílias de baixa renda, foi criada a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), regulamentada pela Lei Municipal Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994[42]. De acordo com Rolnik *et al.* (2001), buscando consolidar mecanismos jurídicos políticos ajustados à realidade dos conflitos urbanos envolvendo a questão da propriedade, em um processo iniciado na década de 1980 várias prefeituras trabalharam na implementação de um novo instrumento urbanístico – a ZEIS ou AEIS – Áreas de Especial Interesse Social.

> O estabelecimento da ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma nova legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania e seus moradores (ROLNIK et al, 2001, p. 156).

A concepção do instrumento tem como objetivo flexibilizar os parâmetros estabelecidos pelas legislações que regulamentam o uso, a ocupação e o parcelamento do solo urbano, gerando diretrizes para regularização de áreas de posse, e estimulando a oferta do mercado formal de terras urbanas para a população de baixa renda. Além da ZEIS, a legislação aprovada em Goiânia, também inseriu importantes instrumentos defendidos pelo Movimento pela Reforma Urbana, como o IPTU progressivo, o Parcelamento e Edificação Compulsória e o Fundo de Desenvolvimento Urbano, ampliando as possibilidades de intervenção por parte do poder público no mercado formal de terras urbanas, uma vez que, com relação ao processo de ocupação e produção do espaço urbano da capital,

> os vazios demográficos de Goiânia, causados pela retenção de terrenos particulares sem utilização nas áreas urbanizadas, favorecem os interesses especulativos dos proprietários, mas têm efeitos onerosos sobre a cidade. Essa prática supervaloriza as áreas mais centrais, deixando-as acessíveis somente aos possuidores de rendas médias e altas. [...] As famílias de rendas menores têm que procurar, para suas habitações, os loteamentos mais baratos, em áreas afastadas, com pouca infra-estrutura (sic) e com dificuldades de transportes coletivos (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 1994, p.73).

---

[42] Por meio da aprovação da Lei Complementar 171, de 29 de maio de 2007(Plano Diretor), o município de Goiânia regulamentou o instrumento com o nome de Áreas Especial de Interesse Social (AEIS), classificadas em três tipos. AEIS I utilizadas em programas de regularização fundiária da área de posse, AEIS II voltadas para programas de regularização fundiária e urbanística de parcelamentos irregulares e AEIS III utilizadas como suporte para o desenvolvimento de política habitacional municipal, voltadas para promoção do acesso à moradia para população de baixa renda.

Frente a realidade descrita, a concepção da Lei Municipal Complementar nº 048, de 23 de maio de 1996[43], tem como objetivo regulamentar as relações estabelecidas entre o poder público municipal e o mercado de produção de habitações, em forma de um convênio, para executar obras de infraestrutura na promoção de parcelamentos para baixa renda e regularização de parcelamentos ilegais. O empreendedor, ao estabelecer o convênio, poderia pagar o município em dinheiro ou com a doação de áreas ou lotes, integrantes ou não do parcelamento, gerando uma outra possibilidade de constituição de estoque de terras públicas urbanas para o município. Considerando o histórico de produção de parcelamentos irregulares na cidade de Goiânia, demonstrado por Moyses (2001) e pela Prefeitura Municipal de Goiânia (2010), também podemos fazer a leitura que a legislação abre uma brecha para a ampliação dos parcelamentos clandestinos, uma vez que estabelece um mecanismo para sua regularização.

Também fica clara uma aproximação entre o poder público e o mercado fundiário como alternativa para o problema de acesso ao mercado formal de terras urbanas enfrentado pela população de baixa renda. Veríssimo (2004) faz uma análise de mecanismos jurídicos políticos semelhantes a concepção da Lei Municipal Complementar nº 048, de 23 de maio de 1996, destinados à produção de lotes urbanizados para famílias de baixa renda, que foram implantados no Rio de Janeiro em 1992; Joinville, em 1999; e Porto Alegre, em 1999; sendo que, em algumas dessas cidades, é utilizado o termo urbanizadores sociais. Sobre esse movimento de aproximação entre Estado e mercado imobiliário na década de 1990, Bonduki (2018, p. 84) destaca que

> nesse período também se pactuou e se institucionalizou uma nova estratégia de enfrentamento da questão urbana. A base dessa estratégia foi um compromisso entre o Estado, o mercado imobiliário, os movimentos sociais e urbanistas progressistas, que apostaram na compatibilização entre o direito de propriedade urbana e sua função social, assim como na aceitação da produção capitalista da cidade combinada com a garantia do direito à cidade, aos serviços públicos e à habitação.

Em leitura semelhante à de Bonduki (2018), Werna, Abiko e Coelho (2002) entendem que, durante as décadas anteriores ao ano 2000, principalmente no que diz respeito à questão da habitação, existe uma disposição do Estado em reduzir suas intervenções e incentivar a ampliação da atuação do setor privado e organizações não governamentais. No caso da cidade de Goiânia, verifica-se que a administração municipal promoveu avanços institucionais e

[43] No texto da lei é utilizado o termo: estoque municipal de terras públicas emergenciais. Esta legislação foi utilizada como referência para elaboração de convênio entre a Prefeitura Municipal de Goiânia e o empreendedor, complementando o processo de doação de lotes referentes a Lei do Banco de Lotes de 2007, como será demonstrada no Capítulo 3.

jurídicos direcionados à ampliação da oferta de lotes urbanizados para famílias de baixa renda, à regularização e legitimação da posse da terra. No entanto, conforme verificado no conteúdo das leis municipais citadas no Quadro 2, nesse processo, a lógica da produção capitalista da cidade prevalece sobre a garantia do exercício pleno do direito à moradia.

Nesse sentido, conforme destaca Pires (2013) sobre a dinâmica de apropriação do território urbano de Goiânia, mesmo frente ao conjunto de legislações aprovadas entre 1991 e 1996, o que se observa é a expulsão das famílias de baixa renda para a periferia da cidade, onde os serviços públicos não chegam, ou são implementados com um custo muito elevado. Moraes (2006) ressalta que, na prática implementada na cidade de Goiânia, os serviços públicos tendem a chegar nos parcelamentos populares após os movimentos de reivindicações organizadas de seus moradores.

No que diz respeito aos programas implementados pelo poder público municipal, de acordo com Moraes (2006), em 1993 a COMOB é reestruturada, passando a abrigar a COMOB-Habitação[44] que tinha como foco desenvolver ações voltadas para a população de baixa renda, principalmente por meio de programas de urbanização ou assentamentos populares. Conforme classificação adotada por Cardoso e Ribeiro *et al.* (s.d.), entre os anos de 1993 e 1996, o município de Goiânia desenvolveu no campo habitacional ações voltadas para a construção de unidades, ofertas de lotes, regularização fundiária, urbanização de assentamentos, cestas de material de construção, reconstrução e reforma de habitações, como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Tipologias de ações habitacionais desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Goiânia (GO) entre os anos de 1993 e 1996

Continuação

Total de Programas por Tipologia								
Construção de unidades	Reconstrução /reformas	Material de Construção	Urbanização Assentamento		Regularização Fundiária		Oferta de lotes	Total
5	1	1	2		3		1	13
Oportunidades Habitacionais por Tipos de Programa								
Construção de unidades	Reconstrução /reformas	Material de Construção	Urbanização Assentamento		Regularização Fundiária		Oferta de lotes	Total
			Ass.	Famílias	Áreas	Lotes		
1662	236	200	9	1198	22	4915	150	7861

[44] Após a criação da COMOB Habitação, a Prefeitura Municipal de Goiânia publicou a Portaria Municipal nº 2.163 de 1994, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento dos Planos de Urbanização e Regularização Jurídica sobre a gerência da COMOB.

Conclusão

Oportunidades Habitacionais por Tipos de Programa (percentual)					
Construção de unidades	Reconstrução /reformas	Material de Construção	Urbanização Assentamento	Regularização Fundiária	Oferta de lotes
14,8%	3,0%	2,5%	15,2%	62,5%	1,9%

Número de Famílias Beneficiadas frente a Origem dos Recursos	
Recursos Municipais	Municípios com outras parcerias
3717	1548

Fonte: Cardoso e Ribeiro *et al.* (s.d.)
Adaptado pelo autor

Inicialmente, pelas informações apresentadas no Quadro 3, percebe-se que, assim como na política estadual, a ação de doação de lotes também estava entre os programas desenvolvidos pelo município. No entanto, conforme verificado no decreto municipal de aprovação do Residencial Goiânia Viva[45], não existia uma legislação municipal orientando este procedimento e, nesse caso, a doação foi regulamenta por uma lei municipal abrangendo apenas a situação do empreendimento. No que diz respeito às diferentes tipologias apresentadas, verifica-se que as de maior alcance foi a de urbanização de assentamentos, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais. Segundo Moraes (2006, p. 232),

> os assentamentos populares – loteamentos populares – constituem outra forma de empreendimento realizado pelo poder público. Esses surgiram como resultado da produção pública de parcelamento do solo urbano para assentamentos de famílias de baixa renda que moravam de aluguel ou em área de risco e/ou que eram posseiros ocupando terrenos de propriedade particular. Esses loteamentos fazem parte do espaço urbano periférico de nossas cidades planejadas.

Dentre os loteamentos populares desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Goiânia, destaca-se o Residencial Goiânia Viva, em 1994, quando diferentes atores e parceiros atuaram na implementação do projeto, conforme demostrado por Rodrigues e Boaventura (2013) e Lucas (2016). O projeto foi implantado na Região Sudoeste da capital, contendo 1.410 lotes residenciais e 54 comerciais (Lucas, 2016). De acordo com Rodrigues (2013), o proprietário da gleba se dispôs a negociar sua desapropriação junto à Prefeitura como forma de saldar dívidas relacionadas a impostos municipais[46]. A concepção do empreendimento tem como origem o

[45] A aprovação do Residencial Goiânia Viva foi regulamentada pelo Decreto Municipal n° 1.538, de 27 de junho de 1994. A ação de doação dos lotes vinculada a este empreendimento foi regulamentada pela Lei Municipal nº 7.539, de 15 de janeiro de 1996, e pela Lei Municipal nº 8.128, de 29 de outubro de 2002.

[46] Segundo o que está demonstrado no Capítulo 3 da dissertação, este é um dos mecanismos utilizados pela legislação que regulamenta o Banco de Lotes no município de Aparecida de Goiânia, Lei Municipal Complementar

Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo (PROTECH)[47], criado pelo governo federal em 1993.

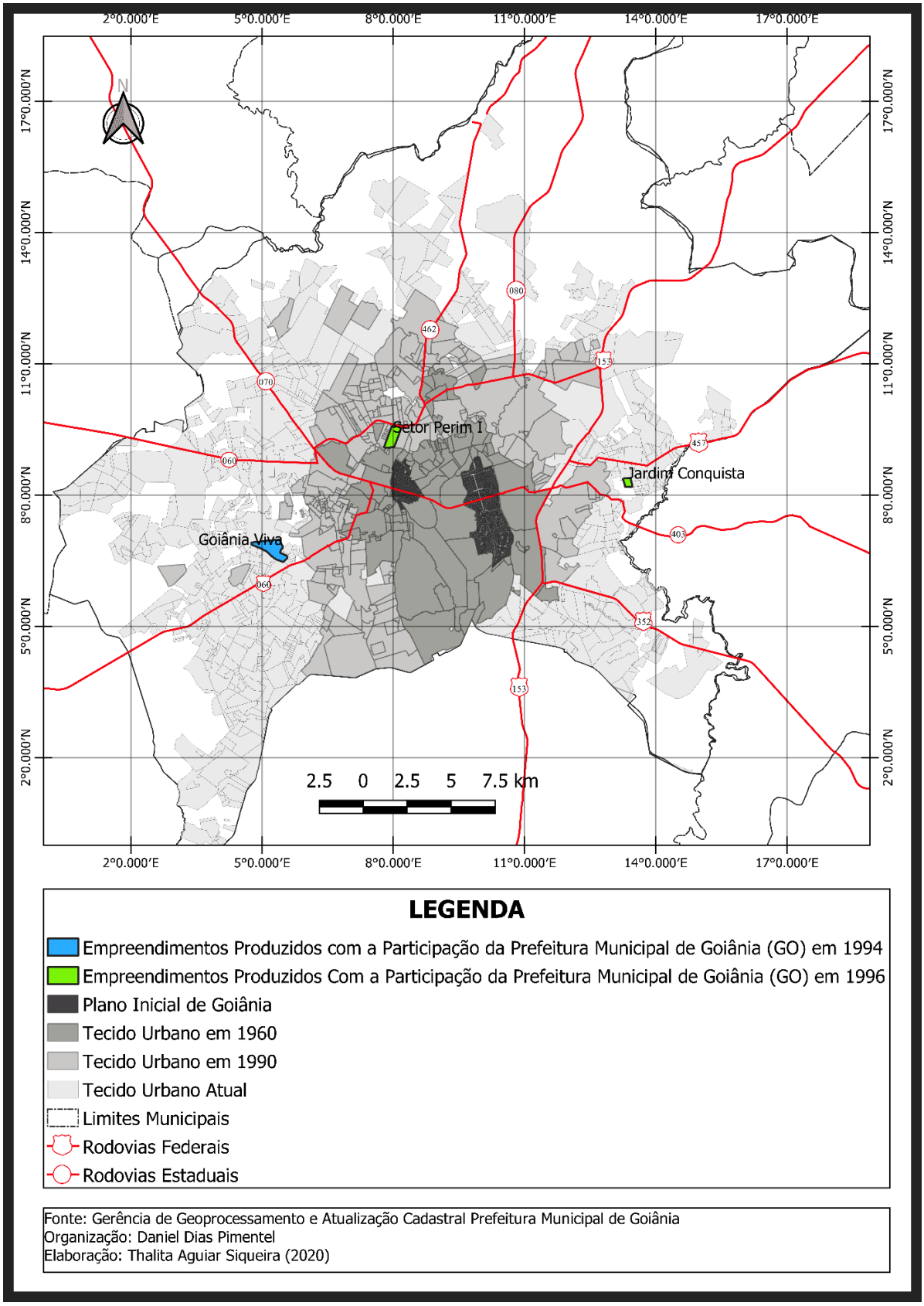
No caso da experiência goiana, a principal inovação do programa foi a possibilidade de atuar junto às Instituições de Ensino Superior, cooperativas habitacionais, organizações sociais e futuros moradores, com o intuito de promover a pesquisa e a difusão de técnicas construtivas alternativas ao processo convencional, voltadas ao atendimento de programas habitacionais das famílias de baixa renda. No que diz respeito à inserção do loteamento na malha urbana da cidade, segundo avaliado por Rodrigues e Boaventura (2013), o projeto seguiu a mesma lógica de localização dos parcelamentos populares desenvolvidos no Regime Militar, uma vez que se encontrava distante do centro da cidade, gerando para os moradores dificuldade de acesso aos serviços ofertados pelo estado e iniciativa privada, como pode ser percebido na Figura 9.

---

nº 4, de 30 de janeiro de 2002, para constituição do estoque de terras públicas destinadas à promoção de políticas municipais de habitação.

[47] Decreto Federal de 28 de julho de 1993 que cria o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo – PROTECH.

Figura 9 – Localização dos programas implementados pela Prefeitura Municipal de Goiânia, 1994 – 1996



Fonte: Rodrigues (2013). Lucas (2016).

As parcerias realizadas entre a Prefeitura Municipal de Goiânia e os demais agentes envolvidos no processo de implantação do Residencial Goiânia Viva foram formalizadas por meio de um convênio publicado no Diário Oficial do Município de Goiânia, Número 1.197, de 30 de junho de 1994. No Quadro 4, estão discriminadas a quantidade de unidades habitacionais e o regime de construção empregados pelos diferentes atores envolvidos no projeto.

Quadro 4 – Discriminação das informações relacionadas aos empreendimentos produzidos com participação da prefeitura Municipal de Goiânia entre os anos 1994 e 1996

Ano	Empreendimento/ Atores/ parceiros	Nº U.H/ Regime Construtivo	Atendimento
1994	**Residencial Goiânia Viva** Cooperativa Mista Habitacional Pop. De Goiânia – COPHOG Projeto Renascer – ONG alemã MISERIOR/ Universidade Católica de Goiás/ Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros – FEGIPE e Prefeitura Municipal de Goiânia. Projeto Habitat – ONG Americana Habitat para humanidade Prefeitura Municipal de Goiânia – Projeto Nova Morada ciclovia – Projeto Morro do Aranha – Doação de lotes avulsos	1.410 lotes residências e 54 comerciais 659 casas (autogestão coletiva) 100 U.H (mutirão das Famílias) 130 U.H(autoconstrução) 56 U.H 462 U.H 305 (autoconstrução)	Famílias Moradoras de área de posse Famílias moradoras de áreas públicas e área de risco
1996	**Pró-Moradia (Jardim Conquista e Setor Perim I)** Prefeitura Municipal de Goiânia Recursos FGTS/Caixa	81 U.H	Reurbanização de áreas de posse para atendimento de 1.275 famílias

Fonte: Lucas, (2015).
Adaptado pelo autor

As informações apresentadas nos Quadro 3 e 4 evidenciam uma mudança de atuação da gestão municipal frente ao movimento de ocupações urbanas, uma vez que, de acordo com Cardoso e Denaldi (2018), na relação histórica brasileira entre Estado e favela existem exemplos de repressão[48], remoção forçada[49], tolerância, subordinação e legitimação. Além das

[48] Não quer dizer que deixaram de existir situações de repressão, basta verificar o processo de reintegração de posse realizado no bairro Parque Oeste Industrial, localizado na cidade de Goiânia, em 2005.
[49] Segundo Cardoso e Denaldi (2018), entre 1966 e 1974, o governo federal desenvolveu uma política nacional de remoção de favelas, que embora concentrasse suas ações na cidade do Rio de Janeiro, alcançou várias capitais

alterações desencadeadas por parte dos municípios brasileiros no campo jurídico e institucional, diante da pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento por parte do Estado da cidade informal (MORAES, 2006; BONDUKI, 2007). Na primeira metade da década de 1990, ocorreu um movimento por parte do Estado, dos técnicos, institutos de pesquisa, pesquisadores e setores organizados da sociedade para definir conceitos e parâmetros do deficit habitacional que resultassem em uma metodologia capaz de se aproximar da realidade urbana das cidades brasileiras. A disputa pela metodologia da produção de informação ocorre pelo fato de

> as estatísticas públicas, como censos demográficos, pesquisas amostrais, registros administrativos etc. são importantes matérias-primas para o diagnóstico, análise e monitoramento das condições sociais e de vida da população, servindo também para a formulação de políticas e definição de investimentos, nas várias escalas de governo e setores da sociedade (RUSSO, 2017, p. 52).

Pela citação, é possível constatar que a consolidação do dado, gera a possibilidade dos diferentes agentes produtores do espaço urbano cobrarem a produção de políticas públicas habitacionais e disputarem a alocação dos recursos provenientes dos diferentes entes federativos nos respectivos programas. Segundo relatado por Russo (2017), a base de dados federais produzida na gestão do presidente Fernando Afonso Collor de Mello (1990-1992) não era confiável, pois como relatado pela Fundação João Pinheiro – FJP (1995), conforme a variação dos critérios utilizados no cálculo do deficit habitacional, as estimativas poderiam apresentar resultados entre 6,5 a 15,4 milhões de unidades, demonstrando uma variação de mais de 100% entre os valores dos dois cenários. Este tema será abordado no próximo item deste capítulo.

2.2 O DEFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO, A CIDADE REAL E A POLÍTICAS PÚBLICAS URBANA E HABITACIONAL

A partir de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o governo federal se mostra mais presente na construção de políticas públicas voltadas para questão urbana e habitacional (CARDOSO; ARAGÃO; JAENISCH, 2017). A política federal construída nesse período ficou vinculada à Secretaria de Política Urbana (SEPURB) que

---

brasileiras. E em 1978, foi instituído o Programa de Erradicação de Submoradia (PROMAR), sendo considerado o primeiro programa federal de urbanização de favelas.

pertencia ao Ministério de Planejamento e Gestão[50]. Entre as ações desenvolvidas nessa gestão presidencial, Russo (2017) [51] destaca a retomada do debate sobre a metodologia de cálculo e o conceito de déficit habitacional que envolveu diferentes setores da sociedade.

Frente a essa necessidade de ajustes dos parâmetros ao contexto histórico e social, existia a preocupação da análise da habitação enquanto abrigo, acompanhada pela verificação de seus elementos construtivos. E, ao considerar um aspecto mais amplo, a necessidade da verificação da relação da unidade habitacional com "[...] a teia de relações sociais, serviços, instituições que compõe a paisagem cultural, a integração na trama urbana, serviços de infra-estrutura (sic) e equipamentos sociais [...]" (VERAS 1980, p. 259 apud TASCHENER, 1992, p. 3).

Antes de 1995, nas variáveis expressas pelo IBGE[52] (1991) que orientaram a realização do Censo Demográfico de 1991, no que diz respeito à relação da unidade habitacional com os serviços de infraestrutura, foram questionadas as condições de abastecimento de água, instalações sanitárias e destinação do lixo. No tocante a inserção urbana, para caracterizar o local onde estava construída essa unidade, foi aplicado, quando pertinente[53], o conceito de aglomerado subnormal, sendo descrito como um

> [...] conjunto constituído por unidades habitacionais (barracos, casas...), ocupando ou tendo ocupado, até o período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos, em geral de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais [...]. (IBGE, 1991. p10).

Por sua vez, a FJP (1995) apresentou o conceito de necessidades habitacionais na busca por contribuir com o debate sobre a construção de uma metodologia de cálculo do déficit habitacional que considerasse o contexto histórico e regional, o entorno, as características físicas e sociais que envolvem a questão da moradia. Nessa perspectiva, o conceito de

---

[50] A atribuição de formular e coordenar políticas nacionais de desenvolvimento urbano, foi vinculada ao Ministério de Planejamento e Gestão por meio da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995.

[51] Segundo Russo (2017, p. 59), "[...] para o BNH, o *deficit* habitacional era uma medida de domicílios deficientes quanto às características físicas, de infraestrutura e equipamento, bem como de domicílios com alta densidade de ocupação [...]". Sendo que para avaliar as condições de salubridade e higiene eram consideras as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

[52] Na metodologia utilizada no censo do ano 2000, o IBGE amplia as informações sobre o entorno do domicílio verificando as questões de iluminação pública e pavimentação, e sobre propriedade do terreno, passando a considerar a questão dos posseiros urbanos.

[53] Segundo colocado por Cardoso e Ribeiro *et al.* (s.d.), mesmo com a existência do conceito, a escala mínima utilizada como referência para definição do aglomerado era de 50 moradias, o que na visão dos referidos autores possibilitou a exclusão de informações de um grande número de aglomerados urbanos. Russo (2017) complementa as críticas ao processo de produção da informação, relatando que existem dificuldades inerentes ao processo de realização do Censo em função do tamanho do questionário aplicado e também do dado a ser produzido pela autodeclaração do entrevistado.

necessidades habitacionais não exclui o déficit habitacional, mas o utiliza como uma categoria dos dados levantados, sendo que para FJP (1995), considerando o estoque de moradias existentes, caracterizavam-se como déficit aspectos relacionados às características físicas e da apropriação da edificação. No que diz respeito às questões físicas da construção, enquadravam-se as unidades habitacionais pertencentes ao estoque existente que deveriam ser repostas em função do desgaste da estrutura física das edificações ou pela precariedade da construção. E, no referente à apropriação, era considerado o componente da coabitação familiar, uma vez que o adensamento da residência pode gerar demanda pelo aumento do estoque existente.

No conjunto de dados que constituem o cálculo das necessidades habitacionais também são incluídas as informações sobre habitações inadequadas, caracterizadas pela falta de acesso à infraestrutura urbana, perfil econômico dos moradores e o comprometimento de sua renda em relação ao aluguel, e ainda, o número de pessoas por dormitório. Conforme a leitura de Cardoso e Ribeiro *et al*. (s.d., p. 6) sobre o estudo realizado pela FJP (1995), o déficit habitacional é constituído por domicílios improvisados, domicílios rústicos e a coabitação familiar, sendo que,

> em termos mais gerais, pode-se dizer que todos os critérios correspondem a algum tipo de **inadequação**. O que acontece é que se faz uma diferenciação entre certos tipos de inadequação cuja resposta, em termos de política, implica em uma reposição completa do imóvel, ou até na construção de um novo imóvel, que é considerado no universo do déficit, e outros tipos de inadequação cuja solução passa por melhoramentos nas edificações ou nas condições do entorno. Nesse sentido, pode-se dizer que a diferenciação entre déficit e inadequação é uma expressão das diferenças entre as soluções técnicas e políticas adotadas para sua resolução. (Grifo dos autores)

A metodologia e o cálculo do déficit habitacional brasileiro adotada pelo governo federal foram divulgados em 1995 por meio da publicação intitulada Déficit Habitacional no Brasil, produzida após a contratação da FJP (RUSSO, 2017). Neste documento, o governo federal considerou na metodologia do dimensionamento do déficit habitacional[54] dois conjuntos de indicadores. O primeiro estava relacionado à necessidade de substituição ou construção de novas moradias geradas por questões físicas (depreciação das unidades habitacionais), pela coabitação familiar, ou pelo crescimento da população brasileira (demanda demográfica). O segundo conjunto agrupava as informações relacionadas à inadequação das moradias[55] que não envolvem a construção de outras novas ou a ampliação do estoque, e sim a previsão de políticas

[54] Segundo Russo (2017), estes conceitos foram utilizados para a realização do Censo Demográfico de 2000.
[55] Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento e Fundação João Pinheiro (1995, p. 11), "consideram-se habitações inadequadas as moradias duráveis urbanas que apresentam deficiências graves de infra-estrutura básica, adensamento excessivo ou onde os moradores mais pobres comprometem grande parte de sua renda como o aluguel."

destinadas à melhoria da qualidade de vida dos moradores, considerando os aspectos relacionados à infraestrutura, densidade da habitação e comprometimento da renda da família com o valor do aluguel.

Mas é importante entender que, como trabalhado por Capella (2007) e Souza (2007), a produção de um indicador não é suficiente para transformar um problema em uma política pública, pois, a princípio, eles contribuem com a leitura de uma realidade existente e se tornam instrumentos importantes quando conseguem demonstrar dados quantitativos que despertem a atenção dos agentes públicos para aquela determinada situação. Até que isso ocorra, esse problema é uma situação social percebida. Estes indicadores aliados à repetição continuada do mesmo evento e as falhas de políticas anteriores podem gerar a possibilidade de um problema compor a agenda pública e, consequentemente, figurar entre as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Capella (2007) indica que também exercem influência sobre a construção da agenda pública o presidente, os membros do legislativo, a coalizão construída durante a campanha e os grupos de interesse constituídos por representantes dos setores da indústria, mercado, categorias profissionais ou grupos de interesse público.

Por meio do trabalho realizado pela FJP (1995), os componentes consolidados do déficit habitacional brasileiro[56] de 1991 foram apresentados com os seguintes resultados:

> O déficit habitacional total estimado em 1991 [...] totaliza 3.285.926 domicílios ou famílias urbanas e 1.600.932 domicílios ou famílias rurais, ou seja, 4.886.858 unidades ao todo. Do seu segmento urbano, 1.216.276 moradias localizam-se em áreas metropolitanas (25% do déficit total, [...]) e as restantes 2.069.650 nas demais áreas urbanas do país (representando 42% do déficit total, sendo seu componente mais expressivo). As estimativas rurais correspondem a 33% do valor global estimado (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995, p. 152).

Os dados consolidados pela FJP (1995) permitiram perceber que as maiores demandas se concentravam nas regiões metropolitanas brasileiras. Segundo a Prefeitura Municipal de Goiânia (2010), com base nestes dados consolidados, foi feito um dimensionamento do total de famílias brasileiras que necessitariam do apoio de políticas públicas para solucionar o problema de acesso à moradia. Considerando o horizonte entre 1996 e 2015, foi estimado que 3,9 milhões de famílias precisaram de subsídio habitacional, enquanto 2,7 milhões se enquadraram em

[56] Os dados sobre a escala municipal vão ser apresentados apenas a partir da consolidação dos dados dos Censos de 2000 e 2010. Nos dados consolidados em 1995, as informações do estado de Goiás são apresentadas incluindo as do estado de Tocantins. O aglomerado urbano da cidade de Goiânia só vai ser transformado em Região Metropolitana no ano de 1999.

programas destinados à melhoria da moradia. Os dados não apresentam a distribuição das famílias por faixa de renda.

A partir do ano de 1995, foram desenvolvidos pela União programas urbanos e habitacionais voltados para subsidiar as ações de saneamento e produção habitacional, tendo como fonte de recursos o FGTS, o SBPE e o Orçamento Geral da União (OGU). De acordo com Maricato (1998) e Bonduki (2008), os princípios que orientaram a concepção dos programas apresentados pela SERPURB mostraram maior relação com o enfrentamento dos diferentes problemas de acesso à moradia. Uma vez que, incorporando o novo conceito de déficit habitacional, os programas apresentavam uma maior diversidade, o reconhecimento da importância da questão fundiária e urbanística e de que o déficit habitacional se concentrava de forma mais expressiva na população de baixa renda.

A implementação dos programas de saneamento ficava a cargo dos governos estaduais, enquanto as destinadas ao setor habitacional eram de responsabilidade dos municípios. E além da atuação estatal, também foi contemplada a possibilidade de acesso aos recursos para pessoas físicas subsidiarem a compra da unidade habitacional. Esta modalidade era dividida conforme a faixa de renda, sendo que a Carta de Crédito do FGTS era destinada às famílias de menor renda, e a Carta de Crédito do SBPE foi direcionada às de maior renda. Para subsidiar a produção estatal, os municípios acessavam os recursos por meio dos programas Pró Moradia, Habitar Brasil/BID e Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), cujas características estão descritas no Quadro 5.

Quadro 5 – Programas habitacionais federais de subsídio à ação dos municípios brasileiros, criados a partir de 1995

Programa	**Ações**
Pró Moradia	Apoio ao poder público local, desenvolvendo ações integradas urbanas para melhoria da qualidade de vida das populações em situação de risco. O financiamento ao setor público local, realizado exclusivamente com recursos do FGTS, foi condicionado à apresentação de contrapartida mínima, considerando os diferentes níveis de pobreza das regiões do país
Habitar Brasil/BID	Atendimento da população de mais baixa renda, residentes em assentamentos humanos subnormais em grandes aglomerações urbanas.
Programa de Subsídio Habitacional	Complementação da capacidade financeira do beneficiário para pagamento do preço do imóvel e garantia do equilíbrio econômico-financeiro das operações realizadas pelas instituições financeiras

Fonte: Carmo (2006)
Organizado pelo autor

No entanto, nem todos os governos municipais conseguiram acessar os recursos disponíveis nos programas descritos no Quadro 5, uma vez que sua liberação estava condicionada à capacidade de endividamento do ente federativo. Nesse sentindo, Cardoso e Ribeiro *et al*. (s.d., p. 14) destacam que

> no quadro de uma "descentralização por ausência" e de uma competição desenfreada entre os municípios pelo acesso a recursos escassos, apenas as administrações que já contem com maior capacidade financeira e com maior qualificação técnico-administrativa terão acesso às fontes de financiamento de nível federal e mesmo internacional. Fora isso, a opção é a reprodução de práticas clientelistas, através das famosas emendas ao orçamento da União. Reproduzem-se, assim, de forma ampliada, a desigualdade e o clientelismo.

Na leitura de Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), as relações estabelecidas entre os municípios e a união, por meio da implementação dos programas desenvolvidos pelo governo federal entre 1995 e 2002, contribuíram para fortalecer a tendência de autonomia e municipalização das políticas públicas habitacionais em curso durante a década de 1990. No que se refere aos impactos da política federal de habitação promovida na gestão de Fernando Henrique Cardoso, Bonduki (2008, p. 80) avalia que a implementação dos programas não chegou a

> [...] interferir positivamente no combate ao déficit habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do déficit quantitativo.

Capella (2007) destaca que alguns governos da América Latina entre as décadas de 1980 e 1990, passaram a condicionar as políticas públicas à questão do ajuste fiscal e equilíbrio orçamentário. Russo (2017, p. 18) indica que o ajuste fiscal implementado pela gestão de Fernando Henrique Cardoso[57] com "[...] restrições ao gasto e ao endividamento público vão implicar em um estancamento do financiamento ao setor público, praticamente paralisando o Programa Pró-Moradia e reduzindo [...] os (já escassos) recursos do Orçamento Geral da União

[57] Segundo Russo (2017, p. 18), "[...] a crise econômica que atingiu o Brasil em 1998 e 1999 (em seguimento às crises asiáticas de 1997 e russa de 1998) veio a tornar ainda mais agressivo o 'ajuste neoliberal' que vinha sendo elaborado desde o primeiro período de governo de FHC".

[...]" interferindo nos recursos destinados à produção e implantação dos programas habitacionais. No caso da cidade de Goiânia, no final da década de 1990 sob a gestão do prefeito Nion Albernaz (1997-2000), o déficit habitacional era de 105 mil moradias, sendo que cerca de 5 mil famílias moravam em área de risco. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2010).

Frente a este cenário – no que diz respeito às ações vinculadas às questões de acesso à habitação e ao solo – Moyses, Boaventura e Borges (2016) destacam como principal ação da gestão municipal a implementação do programa Pró-Moradia, entre 1996 e 1997, que resultou na construção de 27 blocos de apartamentos em áreas adjacentes à marginal Botafogo para relocação de 560 famílias, com a urbanização da área posse conhecida como Vila Lobo, localizada no Jardim Goiás. No Quadro 6, são apresentadas as informações sobre as ações desenvolvidas pela prefeitura.

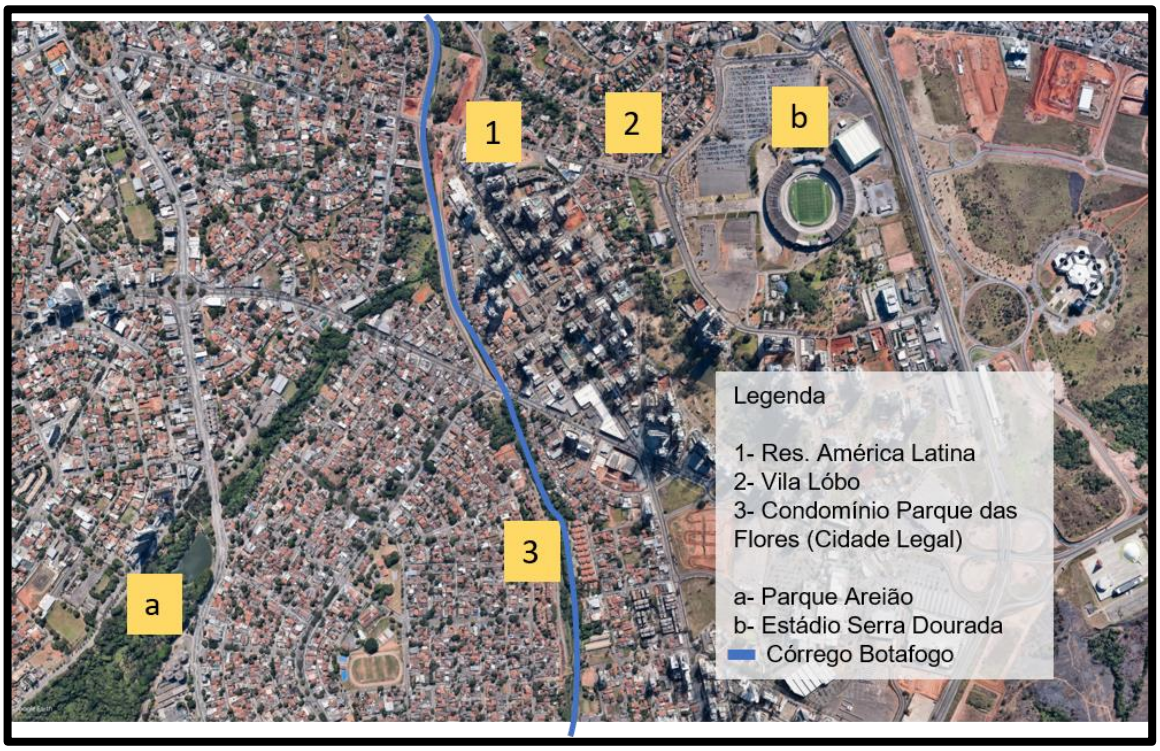
Quadro 6-Descriminação das informações relacionadas aos empreendimentos produzidos com participação da Prefeitura Municipal de Goiânia, 1997 – 2000

Ano	Empreendimento/ Atores/ parceiros	Nº U.H/ Regime Construtivo	Atendimento
1997	**Pró-Moradia – Cidade Legal** (Jd. Planalto, Bairro Capuava, Jardim Botânico, Ciclovia, Vila redenção, Areião) Prefeitura Municipal de Goiânia Recursos FGTS/Caixa	17 blocos de habitação coletiva (272 apartamentos) (Setor Pedro Ludovico)	Assentamento de 2.449 famílias de diversas áreas de posse.
1996	**Pró-Moradia – Jardim Goiás I (Residencial América Latina)** Prefeitura Municipal de Goiânia Recursos FGTS/Caixa	10 blocos de habitação coletiva (160 apartamentos) (Jardim Goiás)	Assentamento de famílias oriundas de áreas de posse
2000	**Morar Melhor – Residencial Recanto dos Bosques** Prefeitura Municipal de Goiânia PSH/ Governo Federal	Doação de 33 lotes com alicerces (autoconstrução) 98 U.H	Assentamento de famílias removidas da invasão da ocupação do Residencial Goiânia Viva

Fonte: Lucas (2015). Prefeitura de Goiânia (2010).
Organizado pelo autor

Na Figura 10, estão localizados os empreendimentos executados no Jardim Goiás I, no ano de 1996 e no Setor Pedro Ludovico no ano de 1997. A localização do Residencial Recanto dos Bosques já foi apresentada na Figura 8, no item 2.1 deste capítulo.

Figura 10 – Localização dos empreendimentos desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Goiânia, 1997 – 2000



Fonte: Prefeitura de Goiânia (2010).
Produzido por meio de imagem aérea do Google Earth 2020.

Moyses, Boaventura e Borges (2016), em uma avaliação mais ampla, consideram que, no final da década de 1990, os problemas habitacionais da cidade de Goiânia são transferidos para as cidades vizinhas já que os valores praticados no mercado formal de terras urbanas da capital, inviabilizam seu acesso pelas camadas da população de baixa renda. Também, conforme abordado por Oliveira e Chaveiro (2009), a gestão do prefeito Nion Albernaz se caracterizou por privilegiar os agentes do mercado imobiliário, contribuindo para o fenômeno analisado por Costa *et al*. (2015) como expansão urbana interna de Goiânia aliada a periferização e conurbação com as cidades vizinhas.

Ainda, segundo esse autor, a cidade de Goianira também pode ser considerada um exemplo deste processo, uma vez que, durante a década de 1990, registra crescimento populacional concorrente ao da cidade de Goiânia e, como consequência, enfrenta o fenômeno da formação de bairros populares lindeiros à Rodovia GO-070. Assim, "para muitos analistas, isto vem configurando uma tendência de conurbação a noroeste[58] de Goiânia (Goianira e

[58] Nesta região, por meio da Lei do Banco de Lotes de 2007, foi aprovado o bairro Residencial Fonte das Águas no ano de 2009.

Trindade, constituindo o núcleo urbano chamado ‘Trindade 2’) e formando “um grande vetor da expansão da periferia de Goiânia [...]” (COSTA *et al*[59]., 2015, p. 23).

Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no início da década de 2000, novas transformações institucionais são promovidas, seguidas da ampliação de mecanismos jurídicos políticos relacionados às questões urbanas e habitacionais, inaugurando uma nova etapa do processo de relação entre os entes federativos no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas públicas urbanas e habitacionais, como demonstrado no item seguinte deste capítulo.

2.3 A INSERÇÃO DO BANCO DE LOTES NA LÓGICA DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO SOLO URBANO DA CIDADE GOIÂNIA

Com o fim da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso no ano de 2002 e o início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) ocorre uma nova reformulação da estrutura administrativa do governo federal. Neste processo, a política urbana e habitacional que esteve vinculada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano[60] (SEDU) até o ano de 2002, passa a estar vinculada ao Ministério das Cidades[61].

Durante o processo de alteração da estrutura administrativa da gestão federal, conforme Oliveira e Silva (2016), em Goiânia, na gestão do prefeito Pedro Wilson (2001-2004), a política municipal de habitação ficou vinculada ao complexo formado pela fusão da Secretaria Municipal de Obras com a Companhia Municipal de Obras e Habitação (SMO/COMOB). Nesse período, conforme relatado pela Prefeitura Municipal de Goiânia (2010), foram desenvolvidas ações de remoção e reassentamento de famílias oriundas de ocupações e área de risco e a construção de unidades habitacionais. No total, foram construídas 640 unidades habitacionais e gerados 240 lotes, envolvendo a participação do governo federal, governo estadual e Prefeitura Municipal de Goiânia. Para a inserção dos programas, foram utilizadas

[59] Costa *et al* (2015), entende que a instituição da Região Metropolitana de Goiânia em 1999, por meio da Lei Estadual Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, gera a possibilidade de os municípios construírem soluções conjuntas para a questão urbana e habitacional.

[60] O Decreto Federal nº 2.982, de 4 de março de 1999, transferiu a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Orçamento e Gestão para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Vinculada à Presidência da República, foi instituída a SEDU por meio do Decreto Federal nº 4.536, de 20 de dezembro de 2002.

[61] A instituição do Ministério das Cidades, com suas atribuições, foi editada pelo governo federal por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003.

áreas localizadas nos bairros Eldorado Oeste Extensão[62], Residencial Recanto do Bosque[63] e Residencial Senador Albino Boa Ventura[64], como se vê no Quadro 7.

Quadro 7 – Empreendimentos de interesse social desenvolvidos com a participação da Prefeitura Municipal de Goiânia, entre 2002 e 2004

Ano	Empreendimento/ Atores/ parceiros	Nº oportunidades habitacionais	Atendimento
2002	Programa de Subsídio Habitacional **Empreendimento:** Eldorado Oeste extensão Residencial Recanto do Bosque **Parceiros:** Governo Federal/Ministério das Cidades (recurso) Prefeitura Municipal de Goiânia (terreno)	100 unidades 98 unidades	Famílias residentes em ocupações
2004	**Empreendimento:** **Residencial Senador Albino Boa Ventura** **Parceiros:** Prefeitura Municipal de Goiânia (forneceu a área) Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR (forneceu recursos) Agência Goiana de Habitação – AGEHAB – Cheque Moradia	240 lotes 202 unidades	Famílias residentes em áreas de risco

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia (2010)
Organizado pelo autor.

Assim como na década de 1990, nos três bairros, o instrumento utilizado pelo município de Goiânia para o provimento dos terrenos, foi a desapropriação por utilidade pública, regulamentada pelo Decreto-Lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e o artigo 115 da Lei Orgânica do Município de Goiânia. Como diretrizes para a definição do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica, foi aplicado o instrumento da Zona Especial de Interesse Social.

Conforme as informações apresentadas no Quadro 7, verificamos que, nas ações de promoção do acesso à habitação e ao solo urbano, a Prefeitura Municipal de Goiânia continua sendo a principal responsável pelo fornecimento do componente solo. No que diz respeito aos

[62] Decreto Municipal nº 1457, de 28 de julho de 2006.
[63] O Residencial Recanto do Bosque é oriundo da Fazenda Caveiras, cujo projeto foi aprovado em 1997, por meio do Decreto Municipal nº 1938, de 03 de julho de 1997. O projeto de implantação das famílias foi realizado por meio do parcelamento da Área pública Municipal 25, conforme informações disponíveis no endereço eletrônico http://portalmapa.goiania.go.gov.br/mapafacil/.
[64] O decreto municipal de desapropriação da área para o assentamento de famílias residentes em áreas de risco é de 2004 (Decreto Municipal n° 1.502, de 21 de junho de 2004), mas o de aprovação da regularização do bairro é de 2010 (Decreto Municipal nº 1.594, de 05 de julho de 2010). O bairro também é originário da Fazenda Caveiras.

avanços institucionais promovidos durante a gestão de Pedro Wilson, Oliveira e Chaveiro (2009, p. 198) consideram que o prefeito

> desenvolveu como arranjo institucional o Orçamento Participativo – OP, e a Conferência da Cidade, abrindo possibilidade de um amplo debate social sobre a normatização, usos e intenções sobre a cidade e validando a decisão popular. Porém, descentralizou as decisões administrativas de modo a perder a integração das ações e, conseqüentemente (sic), sua efetividade.

No ano de 2004, final da gestão do prefeito Pedro Wilson, em meio aos debates da revisão ou elaboração do plano diretor provocados pela aprovação do Estatuto da Cidade[65] em 2001, o Ministério das Cidades apresentou a Política Nacional de Habitação (PNH)[66] que, dentre os diversos temas, deixou evidente para os municípios a necessidade de trabalhar a política habitacional de maneira articulada com uma política fundiária (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004). Neste cenário, no que diz respeito à questão habitacional e ao planejamento urbano, no ano de 2005, dentre as ações desenvolvidas pelo governo federal, destacam-se a campanha nacional para elaboração dos Planos Diretores Participativos[67] e a articulação para aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), regulamentados na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

Por meio do SNHIS, o governo federal novamente centralizou todos os projetos e programas direcionados à Habitação de Interesse Social (HIS), mantendo o princípio da integração e articulação dos demais entes federativos, enquanto o FNHIS centralizou os recursos destinados a subsidiar as políticas habitacionais voltadas para população de menor renda[68]. A regulamentação do FNHIS por meio do Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006, permitiu a aplicação dos recursos em oito diferentes modalidades, contemplando aspectos como a aquisição ou manutenção da unidade habitacional, produção de lotes urbanizados,

---

[65] Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

[66] A Política Nacional de Habitação foi aprovada pelo Conselho das Cidades no ano de 2004 e este foi criado em 2003 pela edição da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Já o Plano Nacional da Habitação foi apresentado pelo Ministério das Cidades em 2009.

[67] O Governo de Estado de Goiás alcançou reconhecimento nacional pelo desenvolvimento do Programa Cidade Pra Gente, coordenado pela Secretaria das Cidades com o envolvimento de 88 municípios goianos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

[68] Na Lei Federal nº11.124 de 16 de junho de 2005 que instituiu o FINHIS, é utilizado o termo “menor renda”. A partir de 2007, por meio da instituição do Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007, o beneficiário dos programas sociais do Governo Federal deve estar inscrito no Cadastro Único (CadÚnico), cujo termo utilizado é “baixa renda”. São caracterizadas como baixa renda as famílias com renda mensal per capita de meio salário-mínimo, ou renda familiar mensal de até três salários-mínimos.

urbanização, regularização fundiária, implantação de infraestrutura, construção de equipamentos urbanos e aquisição de terrenos. Os recursos poderiam ser acessados pelos estados ou municípios, contudo para acessar os recursos, os entes federativos deveriam formalizar a adesão ao sistema, implementar um fundo local com seu conselho gestor e desenvolver e apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Entre as cidades com as demandas parcialmente concluídas estava Goiânia.

> Embora não haja exigência legal para que o plano de habitação se torne lei, o estado de Goiás aderiu à PNH. Dos vinte municípios da RM de Goiânia, dezenove receberam recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a elaboração do seu Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A exceção é Brazabrantes, município integrado à RM em 2010. Seis municípios têm seus planos concluídos e entregues na Caixa Econômica Federal (CAIXA) ou no MCidades; dez municípios os têm parcialmente concluídos e entregues[...] (COSTA *ET AL*, 2015 p. 27).

Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2011), enquanto os estados e municípios se adequavam às condições solicitadas, os repasses do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social eram feitos por transferências voluntárias da união para os entes federativos. No entanto, a aprovação da Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, regulamentou a transferência obrigatória de recursos financeiros para os governos estaduais e municipais executarem as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1). Nesse programa, o tema habitação e urbanização ficou vinculado ao eixo infraestrutura social urbana, sendo considerado o PAC Habitação para o qual, conforme disposto no Quadro 8, foram disponibilizados três programas que agrupavam diferentes ações.

Quadro 8 – Programas e ações na área de habitação vinculados ao Programa de aceleração do crescimento (PAC 1)

Continuação

Programas/ações de intervenções de urbanização de assentamentos
a) Ação Apoio Urbanização de Assentamentos Precários – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela; b) Apoio a estados, Distrito Federal e municípios na Implantação de Ações de Saneamento Integrado em Áreas Precárias, sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – Projetos Prioritários de Investimentos – PPI – Intervenção em Favela; c) Ação Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – UAP/FNHIS; d) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia – Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários; e) Projetos Multisetoriais Integrados – PMI

Conclusão

Programas/ ações de intervenções de habitação de interesse social
a) Programa Habitação de Interesse Social – Ação Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – HIS/FNHIS; b) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia – Modalidade Produção de Conjuntos Habitacionais;
Programas/ações de desenvolvimento institucional
a) Apoio à elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social – FNHIS; b) Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade Assistência Técnica – FNHIS
Fontes de recursos
a) urbanização de favelas – financiada pelo Orçamento Geral da União (OGU); b) financiamento – custeado pela CAIXA e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) c) FNHIS (financiado pelo OGU); d) financiamento habitacional – cuja fonte são os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Fonte: Borges, (2017). Costa *et al*, (2015)
Organizado pelo autor

Costa *et al.* (2015) aponta que, por meio dos programas e fonte de recursos descritos no Quadro 8, considerando as ações de urbanização e produção habitacional realizadas entre os anos de 2007 e 2012, foram investidos R$161,624 milhões na Região Metropolitana de Goiânia e, deste montante, R$ 133,371 milhões foram investidos na cidade de Goiânia. Considerando os recursos empregados nos programas habitacionais, entre fevereiro de 2009 e dezembro de 2009, foram aplicados R$ 83.944.556,83 para a construção de unidades habitacionais, compra de material de construção e outros serviços. Deste total, cerca de 70%, R$ 58.892.614,35, é proveniente de fontes de recursos da União (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2010).

Podemos inferir, pelos dados apresentados, que houve uma verdadeira corrida por parte dos municípios na busca pelo acesso aos recursos destinados à promoção do acesso à habitação e ao solo urbano. E, embora o Ministério das Cidades tenha conseguido implementar importantes mecanismos jurídicos destinados à integração da política urbana ao desenvolvimento institucional dos entes federativos que aderiram ao SNHIS, no que diz respeito ao aspecto financeiro, não teve força suficiente para equacionar a aplicação dos recursos do FNHIS. E como complementado por Borges e Cunha (2015, p. 554),

> [...] a criação do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS (Lei nº 11.124/2005) ampliando o acesso ao subsídio habitacional, bem como os programas habitacionais populares (Crédito Solidário, Produção Social de Moradia, PAC Habitação, MCMV), significando a incorporação das classes de menores rendas ao mercado formal de moradia. Em decorrência, a expansão do capital financeiro no espaço urbano vem ocasionando a valorização e especulação com o

> preço da terra, provocando o reordenamento territorial do país e o crescimento desordenado das cidades.

Neste processo, buscando se adequar às diretrizes da política pública implementada pelo Ministério das Cidades, sob a gestão de Iris Rezende (2005-2010), a Prefeitura Municipal de Goiânia sancionou a criação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social (SMHIS) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) por meio da Lei Municipal nº 8.487, de 6 de dezembro de 2006. Durante o ano de 2006, a operação do FMHIS ficou vinculada à Secretaria Municipal de Obras[69] com a realização de uma reforma administrativa na Prefeitura. Regulamentada pela Lei Municipal nº 8.537, de 20 de junho de 2007, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação que passou a ser responsável pela formulação e implementação da Política Municipal de Habitação com a operação do FMHIS. Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Habitação passou a atuar no processo de seleção de beneficiários, elaboração dos projetos e acompanhamentos das obras para instalação de programas habitacionais em novas glebas com a remoção de famílias situadas em áreas de posse, ou reurbanização das áreas, caso fosse possível a manutenção das moradias em seu local de origem. Não entra no escopo de trabalho dessa Secretaria a regularização loteamentos ilegais ou irregulares.

Ainda em 2007, além das alterações promovidas na estrutura administrativa, são instituídos importantes mecanismos jurídicos políticos de planejamento urbano e intervenção no mercado formal de terras urbanas da capital goiana por meio da aprovação do Plano Diretor (Lei Municipal Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007) e do Banco de Lotes (Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007). A legislação do Banco de Lotes, dentre outros temas, regulamentou a obrigatoriedade da doação, por parte do empreendedor, ao município de Goiânia de um percentual de lotes dos parcelamentos urbanos inseridos em área de expansão urbana, aprovados após o ano de 2006 (entre 15% e 25%). Este mecanismo

> [...] promove, em um curto espaço de tempo, mudanças significativas na dinâmica da habitação de interesse social do município visto que a partir deste momento os novos loteamentos aprovados passam a oferecer lotes urbanizados em cotas significativas ao município. Esta disponibilidade dos lotes, associada ao subsídio ofertado pelo governo federal para a construção das habitações, passa a subsidiar o surgimento de áreas propícias aos programas de habitação de interesse social na malha urbana apresentado menor custo para a administração local do que os programas habitacionais até então executados onde a terra deveria ser oferecida pela Prefeitura (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2010, p. 47)

[69] Com a Lei Municipal complementar nº 183, de 19 de dezembro de 2008, a SMO passou a ser intitulada Secretaria Municipal de Infra-Estrutura (sic), e a mesma legislação autorizou o processo de liquidação da COMOB.

Pelo conteúdo da citação, fica claro que a Prefeitura Municipal de Goiânia reconhece o Banco de lotes, como um importante instrumento de suporte a política habitacional de interesse social do município. No entanto, ao observar que a proposta da legislação que regulamentou o Banco de Lotes[70] foi encaminhada para Câmara Municipal de Goiânia praticamente seis meses após o protocolo do projeto de lei do Plano Diretor, e que os temas foram aprovados no mesmo mês do ano de 2007, é possível avaliar que , na concepção do poder executivo e legislativo do município de Goiânia, a instituição de um mecanismo jurídico-político destinado à constituição de estoques de terra urbanas não deve estar diretamente vinculada a legislação de regulação do espaço urbano da cidade. Também podemos avaliar que, em função da ampliação dos recursos disponibilizados pelos programas habitacionais do governo federal, existia uma urgência por parte do poder executivo municipal na geração de um estoque de terras públicos, uma vez que a

> [...] Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), no início dos anos 2000 ofereceu à prefeitura municipal de Goiânia 5 mil cheques para a construção e reforma de casas populares, que, todavia, não foram construídas porque o município não dispunha de lotes. Esse problema a prefeitura resolveu enfrentar com a criação do banco de lotes [...] (MOYSÉS; BOAVENTURA; BORGES, 2015, p. 161).

Neste ponto, é preciso ponderar se o Banco de Lotes se faz necessário para complementar os instrumentos de intervenção no mercado formal de terras urbano previsto no Estatuto da Cidade e regulamentados no Plano Diretor Municipal, ou se os instrumentos previstos na legislação federal são incorporados no plano apenas com intuito de postergar seu debate em função de futuras regulamentações. No que diz respeito aos aspectos técnicos do Plano Diretor de Goiânia, Costa et al. (2015) considera que a legislação municipal incorporou os princípios presentes no Estatuto da Cidade, como a regulação da função social da propriedade e da cidade, a promoção do direito à terra urbana e à moradia, a urbanização de parcelamentos populares e a regularização fundiária. No entanto, o referido autor avalia que os mecanismos criados são frágeis e não garantem sua aplicabilidade. Segundo a avaliação de Oliveira e Biassoto (2011, p. 59) sobre os planos diretores produzidos após a aprovação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001,

[70] O projeto de lei do Plano Diretor de Goiânia foi protocolado na Câmara Municipal de Goiânia em 25 de agosto de 2006 e vinculado ao número de processo 2006/0003291. A lei do Banco de Lotes foi encaminhada para Câmara Municipal de Goiânia em 26 de fevereiro de 2007 gerando o processo nº 2007/0000456.

> [...] de maneira geral, são pouco objetivos e não favorecem mudanças nas formas de apropriação social da cidade, nem, ao menos, enfatizam a promoção do acesso à moradia. Como indicam os relatórios de Goiás e do Rio de Janeiro, entre outros, há ganhos na disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, assim como na construção de canais institucionais de participação na gestão urbana, mas a disputa concreta pelo acesso à terra e à cidade não teve maior espaço.

Corroborando com Oliveira e Biassoto (2011), Costa *et al.* (2015) considera que esta situação atrelada à especulação imobiliária perpetua um modelo de segregação através da expansão urbana, uma vez que novos loteamentos populares surgem às margens das rodovias de ligação entre os municípios limítrofes de Goiânia. E não se trata de uma lógica de concentração da população de baixa renda nas periferias da cidade estabelecida apenas pelo setor imobiliário, mas também financiada pelo governo federal, estadual e municipal. Neste contexto, entre os anos de 2007 e 2011, desconsiderando a quantidade de etapas presentes nos parcelamentos, foram aprovados oito parcelamentos urbanos na cidade de Goiânia, somando um total de 17.973 lotes. Com a aplicação do disposto na Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007 (Banco de Lotes), deste total foram doados ao patrimônio municipal 6.649 lotes, como demonstrado no Quadro 9.

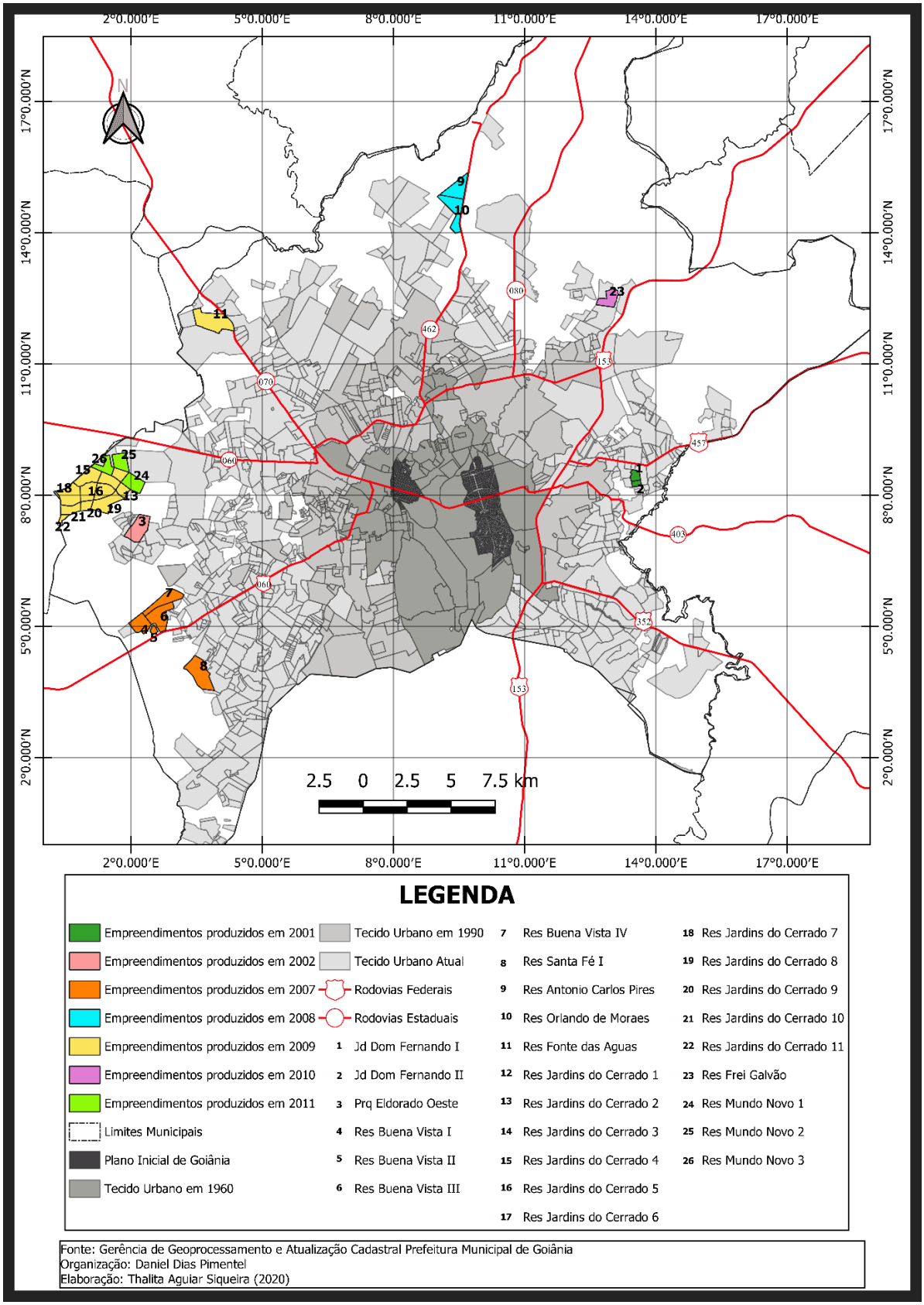
Quadro 9 – Levantamento dos lotes destinados à Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) por meio da lei do Banco de Lotes, 2007 – 2011

Parcelamentos / Ano	**Total de lotes aprovados**	**Total de lotes destinados à PMG**	**Percentual de lotes destinados à PMG**	**Localização/ Região**
Residencial Santa Fé I/ 2007	2.227	631	28%	Sudoeste
Residencial Buena Vista (I, II, III e IV) /2007	4.507	1208	27%	Oeste
Residencial Orlando Morais /2008	1.782	479	27%	Norte
Residencial Antônio Carlo Pires / 2008	1.427	397	28%	Norte
Residencial Fonte das Águas / 2009	1587	231	15%	Noroeste
Residencial Jardim do Cerrado (do 1 ao 11) / 2009	3243	2356	73%	Oeste
Residencial Frei Galvão / 2010	752	530	70%	Oeste
Residencial Mundo Novo (1, 2 e 3) / 2011	2448	817	33%	Oeste
Total	17.967	6.649	37%	-

Fonte: Decreto Municipal de aprovação dos bairros. Disponível em: http://portalmapa.goiania.go.gov.br/mapafacil/. Acesso em: 24 de janeiro de 2020.
Organizado pelo autor

Os empreendimentos foram localizados em diferentes regiões da cidade, sendo que alguns se encontram no limite do perímetro urbano do município que, em algumas situações, coincide com o limite do município, como demonstrado na Figura 11.

Figura 11 – Empreendimentos produzidos com a parceria da Prefeitura Municipal de Goiânia entre 2000 e 2011



Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia (2010).

Utilizando os lotes incorporados ao patrimônio municipal conforme demonstrado no Quadro 9, e a captação de recursos por meio dos programas disponibilizados pelo governo federal, entre os anos de 2009 e 2014, a Prefeitura Municipal de Goiânia finalizou a construção de 4.945 unidades habitacionais, conforme demonstrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Número de unidades habitacionais concluídas pela prefeitura de Goiânia, com financiamento do governo federal entre os anos de 2009 e 2014

Empreendimento	**Total de lotes utilizados pela PMG**	**Número de edificações construídas/ tipologia**	**Programa habitacional/ Fonte recursos**	**Ano**
Residencial Santa Fé I	481	481/ unifamiliar	HIS/ OGU_2006/FMHIS	2009
Residencial Buena Vista (I, II, III e IV)	1.396	1396/ unifamiliar	PPI / PAC 1	2010
Residencial Orlando Morais	474	474/ unifamiliar	PPI / PAC 1	2012
Residencial Antônio Carlo Pires	214	214/ unifamiliar	PPI / PAC 2	2014
Residencial Fonte das Águas	0	0	-	-
Residencial Jardim do Cerrado (do 1 ao 11)	2240	2145/ unifamiliar	PRÓ-MORADIA_2007 /FGTS	2010
Residencial Frei Galvão	0	0	-	-
Residencial Mundo Novo (1, 2 e 3)	235	235 / unifamiliar	PRÓ-MORADIA _2007 / FGTS	2010
Total	5040	4945		

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais, (2020).
Organizado por Galvão (2017)

Considerando os dados apresentados na Quadro 9 e no Quadro 10, e trabalhando com outras conjecturas, podemos inferir que a Prefeitura Municipal de Goiânia solicitou do mercado imobiliário a disponibilização de 6.649 lotes para chancelar a incorporação de 17.973 novos lotes à malha urbana da cidade. De acordo com AGEHAB (2012), o custo médio do metro quadrado de um lote em um parcelamento de padrão popular no estado de Goiás, em 2010, era de R$ 42. Segundo Borges (2017), no parcelamento Residencial Orlando Morais, os lotes de 225 m² eram vendidos com os valores que variavam entrem R$ 50 e R$ 65 mil, correspondendo

em média, ao valor de R$ 255,55 o metro quadrado. Na página eletrônica da BrasilBrokers[71], com a divulgação de informações sobre o empreendimento Residencial Orlando Morais, é possível encontrar, como referência utilizada na venda dos terrenos durante seu lançamento, o valor do lote de R$ 33.965 mil ou em torno de R$165,96 o metro quadrado.

Considerando que, após o início da venda, todos os lotes do empreendimento tivessem o valor de R$ 33.965 mil, com as informações presentes nos Quadro 9, podemos dizer que, para receber o direito de comercializar 1.285 lotes envolvendo a soma de R$ 43.645.025 milhões, o empreendedor transferiu para Prefeitura Municipal de Goiânia 479 lotes, equivalentes a R$ 16.269.235 milhões. Se pensarmos no total de lotes gerados na gleba, com a aprovação do Residencial Orlando Moraes e Residencial Antônio Carlos Pires, vamos ter uma quantidade de 2.333 lotes disponibilizados ao mercado. Se não houvesse variação no valor do lote, estaríamos falando que, ao concretizar a venda de todos os terrenos com o valor de R$ 33.965 mil, a empresa teria alcançado o valor de R$ 79.240.345 milhões. E, para isso, transferido para Prefeitura Municipal de Goiânia, cerca de 876 lotes, ou R$ 29.753.340 milhões.

Nessa mesma perspectiva, utilizando o mesmo valor de mercado, é correto dizer que o município deixou de desembolsar R$ 29.753.340 milhões para adquirir a propriedade de 876 lotes. No entanto, para isso, o poder executivo assumiu a responsabilidade pela manutenção da infraestrutura, e o provimento dos equipamentos públicos e comunitários, bem como a prestação dos serviços para as respectivas famílias que ocupariam os 3.209 lotes.

De acordo com Ministério das Cidades (2017), no caso da escola ou creche para educação infantil, estima-se que, após oito anos de funcionamento, entre instalação, equipagem e manutenção, o município terá desembolsado cerca de R$ 12,7 milhões de reais. Para escola de ensino fundamental, utilizando os mesmos critérios de tempo e gastos, o desembolso estimando é de 16,5 milhões de reais. Considerando apenas os dois equipamentos, relacionados aos serviços públicos de educação, em um prazo de oito anos, o desembolso estimado seria de 29,2 milhões de reais. Se for uma situação em que o empreendimento esteja situado em um local que não existam equipamentos públicos comunitários no entorno, e o município, além das escolas, tenha que providenciar a construção de um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS I) com uma Unidade Básica de Saúde I (UBS I), em oito anos de funcionamento dos quatro equipamentos, a prefeitura municipal vai precisar desembolsar 106,6 milhões de reais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

---

[71] https://brasilbrokers.com.br/produto/loteamento-residencial/campus-universitario/goiania/go/loteamento-orlando-morais. Segundo Borges (2017), o projeto do parcelamento foi desenvolvido com a participação da Brasil *Brokers* Participações S. A. e Tropical Imóveis de Goiânia.

Frente as diferentes questões apresentadas ao longo do texto, faz-se necessário refletir sobre a qualidade da inserção urbana do estoque de terras públicas da cidade de Goiânia, constituídos por meio da legislação municipal do Banco de Lotes; tema este que será abordado no Capítulo 3.

3 BANCO DE LOTES, UMA NOVA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MERCADO DE TERRAS?

O presente capítulo foi organizado com o intuito de demonstrar o resultado da aplicação da Lei Municipal do Banco de Lotes na cidade de Goiânia, considerando o recorte temporal situado entre os anos de 2000 e 2011. Nessa perspectiva, o capítulo foi estruturado em três itens.

O primeiro item "Elementos para compreensão do Banco de Lotes e sua articulação com a política urbana" apresenta a concepção do termo Banco de Lotes tendo como referência a Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007, e traz outros exemplos do campo jurídico e teórico com o objetivo de permitir uma reflexão sobre os limites e a necessidade da implementação de um novo mecanismo jurídico de intervenção no mercado formal de terras na cidade de Goiânia.

O segundo item "Apresentação dos parâmetros e metodologia para avaliação da implementação do programa" traz a explicação da metodologia, indicadores e parâmetros que foram aplicados para coletar e sistematizar os dados durante a realização do estudo de caso.

Já no item três "Avaliação e apresentação dos resultados" são apresentados os resultados da avaliação do Banco de Lotes, tendo como referência para realização dos levantamentos o Residencial Santa Fé I.

3.1 ELEMENTOS PARA COMPREENSÃO DO BANCO DE LOTES E SUA ARTICULAÇÃO COM A POLÍTICA URBANA

Na cidade de Goiânia, o termo Banco de Lotes[72] foi adotado pela imprensa local e agentes produtores do espaço urbano para se referir à Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007, que, dentre outros temas, regulamentou a doação por parte do empreendedor ao município de um percentual dos lotes dos parcelamentos urbanos inseridos em área de expansão urbana, aprovados após o ano de 2006. Na capital goiana, este tema foi abordado fora do texto da Lei Municipal Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, que regulamenta o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano da capital goiana.

Conforme já apresentado, a doação do patrimônio público às famílias de baixa renda pode ocorrer em forma de unidades habitacionais e lotes, por meio de ações de regularização

[72] Como trabalhado nos Capítulos 1 e 2, vale lembrar que, embora o tema tenha sido regulamentado por uma Lei Municipal no ano de 2007, na cidade de Goiânia, segundo o Governo do Estado de Goiás e a Prefeitura Municipal de Goiânia (GOIÂNIA, 1980), na década de 1980, já se discutia a possibilidade de constituição de reservas fundiárias públicas urbanas para suprir a demanda de programas habitacionais para a população de baixa renda. E na década de 1990, foram criados mecanismos jurídicos políticos municipais com esse objetivo.

fundiária e assentamento das famílias. Estas ações devem ser orientadas pelas diretrizes do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social.

Para viabilizar a constituição de um estoque de lotes públicos por parte do município, no corpo do texto da Lei do Banco de Lotes de Goiânia, foram inseridas alterações na Lei Municipal nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972, que dispõe sobre o parcelamento urbano na capital e também na Lei Municipal nº 7.222, de 20 de setembro de 1993[73] que, até a homologação do Plano Diretor, dispunha sobre a aprovação de parcelamentos do solo urbano prioritários nas áreas urbana e de expansão urbana da cidade. Entre as alterações inseridas nas duas legislações citadas, destaca-se o seguinte texto:

> [...] deverão ser destinadas à política municipal de habitação de interesse social áreas contínuas e contíguas entre si, sem qualquer ônus para o Município, que serão de, no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do total dos lotes resultantes do parcelamento, sem prejuízo do que dispõe o inciso I deste artigo (GOIÂNIA, 2007, p. 4).

Nessa perspectiva, os lotes doados ao poder público pelo empreendedor, por meio da celebração de um convênio[74], passam a constituir uma reserva fundiária destinada a suprir políticas municipais de acesso ao solo urbano, direcionadas às famílias de baixa renda[75]. Posteriormente à aprovação, o texto original da Lei do Banco de Lotes de Goiânia, publicado no Diário Oficial do Município de Goiânia em 01 de junho de 2007, sofreu alterações entre os anos de 2007 e 2018 para ajustar seu conteúdo às novas legislações federais e municipais, conforme disposto no Quadro 11.

Quadro 11 – Levantamento das alterações realizadas no texto da Lei do Banco de Lotes de Goiânia

Continuação

Número da Lei	**Conteúdo**
Legislação Municipal	
Lei nº 8.574, de 23 de novembro de 2007	Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal, através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, a oferecer garantias e dá outras providências.

[73] Todo o texto da lei encontra-se revogado pelo Art. 224 da Lei Municipal Complementar nº171, de 29 de maio de 2007 (Plano Diretor).

[74] O convênio (Vide Anexo 1) tem como referência a Lei Municipal complementar nº 048, de 23 de maio de 1996, apresentada no Capítulo 2.

[75] Conforme disposto no Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007**, que regulamenta o Cadastro Único para os programas sociais do Governo Federal, são consideradas famílias de baixa renda** aquelas que possuem renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo e ou as que possuem renda familiar mensal de até três salários-mínimos.

Quadro 11 – Levantamento das alterações realizadas no texto da Lei do Banco de Lotes de Goiânia

Conclusão

Número da Lei	Conteúdo
Legislação Municipal	
Lei nº 8.574, de 23 de novembro de 2007	Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal, através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, a oferecer garantias e dá outras providências.
Lei Municipal nº 8.758, de 06 de janeiro de 2009	Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar imóveis ao Fundo de Arrendamento Familiar – FAR.
Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009	Regulamenta o Art. 131 da Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, referente às Áreas de Interesse Social - AEIS e dá outras providências.
Lei complementar nº 276, de 03 de junho de 2015	Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências.
Lei nº 9.829, de 23 de maio de 2016	Altera a artigo 7º da Lei nº 8.534, de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a doação de lotes às famílias de baixa renda de acordo com o programa municipal de habitação de interesse social, e autoriza a regularização fundiária com Contrato de Transferência do Direito de Propriedade de assentamento urbano irregular e dá outras providências.
Lei nº 10.231, de 03 de agosto de 2018	Dispõe sobre a política habitacional do Município mediante a doação de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do Município a famílias de baixa renda e sobre a regularização fundiária de ocupações de imóveis de propriedade do Município.
Legislação Federal	
Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 194; as Leis nº 4.380, de 21 de agosto de 1964; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 8.036, de 11 de maio de 1990; e 10.257, de 10 de julho de 2001; e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 4.591, de 16 de dezembro de 1964; 8.212, de 24 de julho de 1991; e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil – revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Fonte: Casa Civil- Prefeitura Municipal de Goiânia, (2020)[76]. Presidência da República, (2020)[77].
Organizado pelo autor

Entre a redação do texto original da Lei do Banco de Lotes de Goiânia e as alterações – relacionadas ao desenvolvimento de ações voltadas para a promoção de programas

[76] Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/casa-civil/legislacao-municipal/
[77] Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/

habitacionais de interesse social na escala municipal– realizadas posteriormente como disposto no Quadro 10, vale destacar a regulamentação de doação de propriedade pública às famílias beneficiadas pelo programa e ainda a criação de um mecanismo que permite regularizar a situação de assentamentos urbanos irregulares. Destaca-se ainda o enquadramento da ação de doação de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do município como uma política habitacional de Goiânia, por meio da aprovação da Lei Municipal nº 10.231, de 03 de agosto de 2018.

Na escala federal, verifica-se a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PCMV), regulamentado inicialmente pela Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que posteriormente à aprovação, passa a ser o principal programa federal de destinação de recursos para produção de habitação de interesse social em parceria com os estados e municípios, conforme demonstrado por Rolnik (2015) e Borges (2017).

Um outro aspecto interessante e comum às leis municipais citadas no Quadro 10 diz respeito ao constante uso dos termos Programa Municipal de Habitação e Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social, cujos significados são apresentados no Quadro 12.

Quadro 12 – Caracetrização dos termos Programa Municipal de Habitação e Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social para a Prefeitura Municipal de Goiânia

Termo	**Explicação/ Objetivo**
Programa Municipal de Habitação	Caracteriza-se pela: Ação de apoio do poder público para construção habitacional para famílias de baixa renda, com objetivo de viabilizar o acesso à moradia adequada aos segmentos populacionais de renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos em localidades urbanas.
Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social	Tem como objetivos: I. viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II. implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; III. articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor de habitação centralizando todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social do Município, observada a legislação específica, dentre eles o Programa Minha Casa, Minha Vida

Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia, (2020)[78].
Organizado pelo Autor.

[78] Disponível em: http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=2461&m=2463.

Conforme disposto no Quadro 12, percebe-se que, embora existam no município diretrizes voltadas para promoção do acesso ao solo urbano e à habitação para as famílias de baixa renda, as ações e assuntos ainda parecem ser abordados de forma fragmentada dentro da estrutura jurídica e administrativa da capital goiana, não deixando evidente como a doação de lotes por parte do poder público se insere no processo de desenvolvimento urbano de Goiânia. Além disso, embora o emprego da Lei do Banco de Lotes de Goiânia acabe gerando um estoque de terras públicas urbanas, mesmo com as sucessivas alterações no texto da lei como apresentado no Quadro 11, não foi inserida na legislação municipal uma definição específica para esta relação estabelecida entre o poder público e o mercado formal de terras no processo de aprovação de parcelamentos urbanos nas área de expansão urbana do município.

Assim sendo, buscando ampliar os conceitos relacionados ao uso deste mecanismo jurídico político de intervenção no mercado formal de terras urbanas existentes em outras legislações, cujo resultado é a formação de uma reserva fundiária pública urbana gerida pelo poder executivo, serão apresentados os termos e conceitos utilizados nas cidades de Aparecida de Goiânia (GO) e São Paulo (SP).

Em Aparecida de Goiânia, conforme disposto na Lei Municipal Complementar nº 4, de 30 de janeiro de 2002 – Plano Diretor [79], em seu Art. 17, o Banco de Lotes é caracterizado como "[...] um instrumento que regulamenta a formação de um estoque de imóveis territoriais de domínio do poder público, com objetivo de fomentar a política de habitação integrada ao ordenamento da ocupação e uso do território urbano [...]", buscando com isso direcionar a ocupação do município para as áreas prioritárias de investimento público.

Na cidade de São Paulo (SP), a ação de intervenção no mercado formal de terras por parte do município foi denominada como Cota de Solidariedade[80], estando regulamentada na Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprovou a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor da capital paulista. Segundo disposto no Art. 111, Subseção IX da referida legislação, a cota de solidariedade "[...] consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia"(SÃO PAULO, 2014, s. p.). No caso da capital paulista, a

[79] Esse Plano Diretor foi revisado e uma nova legislação foi aprovada. No entanto, sobre essa nova legislação foram encontradas apenas notícias que falam sobre sua aprovação nos endereços eletrônicos da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia. Disponíveis em: https://www.aparecida.go.gov.br/novo-plano-diretor-de-aparecida-ja-esta-em-vigor/ e http://www.camaradeaparecida.go.gov.br/noticia/plano-diretor-e-aprovado/1372, respectivamente.

[80] Para ampliar a leitura sobre o tema, consultar D'Almeida et al. (2016).

Cota de Solidariedade está vinculada à emissão do certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários com áreas construídas superior a 20 mil metros quadrados corresponde a 10% da área construída computável do empreendimento em questão.

Uma primeira constatação possível, ao comparar os mecanismos de formação de estoque de terras públicas utilizados em Goiânia, Aparecida de Goiânia e na cidade de São Paulo é de que, diferentemente da legislação aplicada na capital goiana, nas outras duas cidades, o tema foi abordado e regulamentado no Plano Diretor Municipal. No Quadro 13, são apresentadas as possibilidades de emprego dos mecanismos jurídicos utilizados nas três cidades para orientar a ação do mercado imobiliário e do poder público municipal na formação do estoque de terras urbanas.

Quadro 13 – Trecho do texto da legislação dos municípios de Goiânia (GO), Aparecida de Goiânia(GO) e São Paulo(SP)

Continuação

Legislação / Município	**Mecanismos previstos para formação da reserva fundiária**
Banco de Lotes, Goiânia (GO). Lei municipal nº8.534, de 31 de maio de 2007[81]	Art.8 Fica acrescido ao artigo 4º, da Lei nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972, o seguinte inciso e parágrafos: V - deverão ser destinadas à política municipal de habitação de interesse social áreas contínuas e contíguas entre si, sem qualquer ônus para o Município, que serão de, no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do total dos lotes resultantes do parcelamento, sem prejuízo do que dispõe o inciso I deste artigo. § 1º O disposto no inciso V deste artigo não se aplica aos parcelamentos de áreas inseridas na Zona de Expansão Urbana à data de 22 de agosto de 2006. § 2º Excetuam-se da exigência prevista no inciso V deste artigo, os parcelamentos promovidos por cooperativas e associações habitacionais formalmente instituídas sem fins lucrativos, que preencham os pressupostos regulamentares e celebrem convênio com o Município, visando o desenvolvimento de programas habitacionais para população de baixa renda e equipamentos urbanos destinados à geração de emprego e renda. Semelhante ao texto existente no Art.9.

[81] Existe uma ação no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, cujo processo tem o número 5419626.33.2017.8.09.0000, impetrada pela Federação do Comércio do Estado de Goiás – FECOMERCIO, questionando a constitucionalidade da Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007. Em função do recorte temporal estipulado na pesquisa, não foi verificado se por meio da lei do Banco de Lotes foram gerados novos parcelamentos além dos já apresentados no Quadro 9.

Quadro 13 –Trecho do texto da legislação dos municipios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e São Paulo

Conclusão

Legislação / Município	**Mecanismos previstos para formação da reserva fundiária**
Banco de Lotes, Aparecida de Goiânia (GO). Lei municipal complementar nº 4, de 30 de janeiro de 2002	Art.18 A formação do estoque de imóveis territoriais de domínio do poder público, para composição do banco de lotes poderá se dar por meio de: I. operação urbana consorciada; I. disciplina de parcelamento; II. quitação de dívidas de particulares com o poder público municipal; III. troca de imóveis entre particulares e o poder público; doação; IV. desapropriação; V. aquisição.
Cota de solidariedade, São Paulo (SP). Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014	Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei. § 1º A área construída destinada à Habitação de Interesse Social no empreendimento referido no "caput" desse artigo será considerada não computável. § 2º Alternativamente ao cumprimento da exigência estabelecida no "caput" deste artigo, o empreendedor poderá: I - Produzir Empreendimento de Habitação de Interesse Social com no mínimo a mesma área construída exigida no "caput" desse artigo em outro terreno, desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana[...] II - Doar terreno de valor equivalente a 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno do empreendimento [...] III - depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, em sua conta segregada para Habitação de Interesse Social, 10% (dez por cento) do valor da área total do terreno [...], destinado à aquisição de terreno ou subsídio para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS 3.

Fonte: Lei Municipal de Goiânia nº 8.534 (GOIÂNIA, 2007); Lei Municipal Complementar de Aparecida de Goiânia (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002); Lei Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2014).
Organizado pelo autor

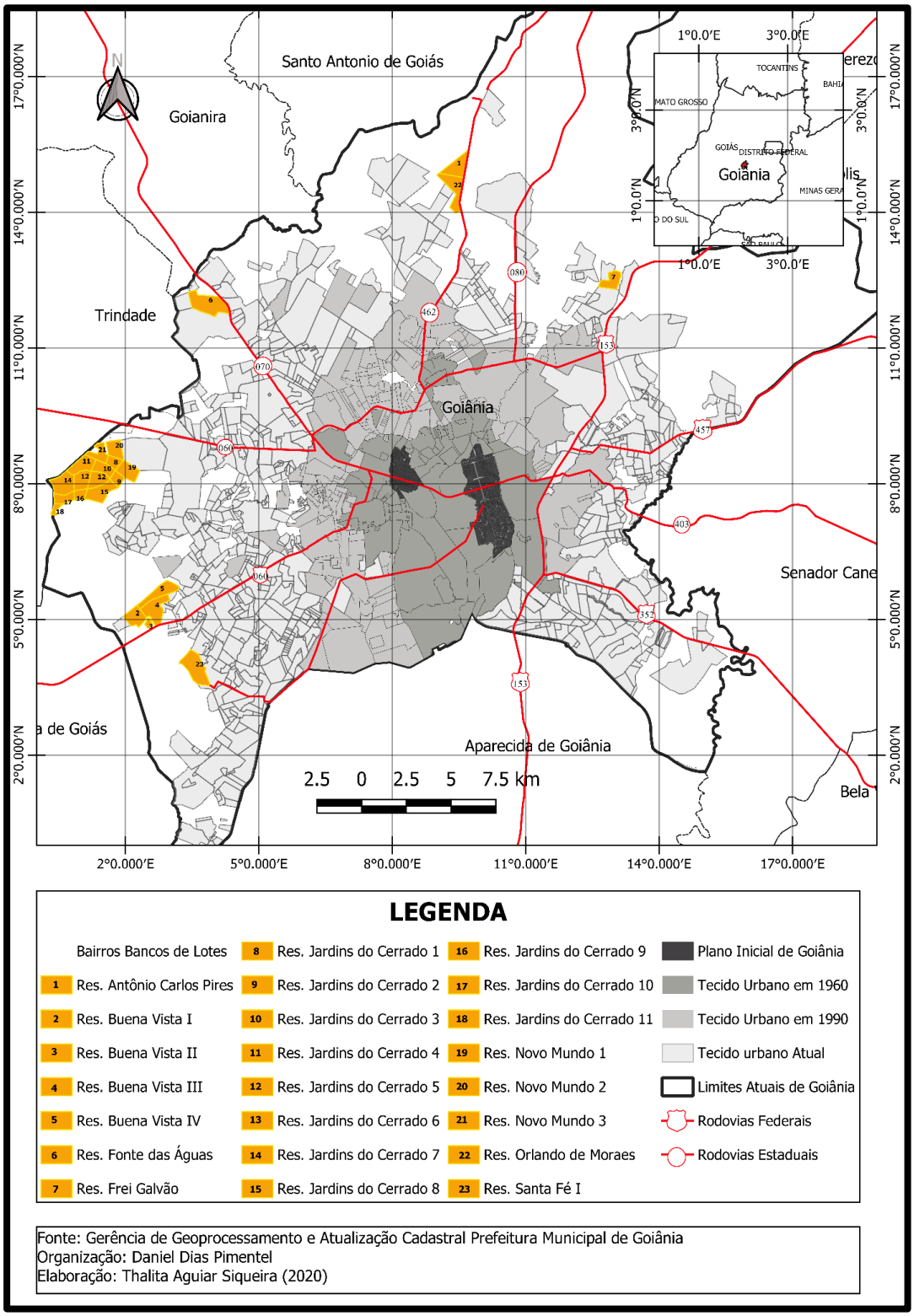
Como segunda observação, de acordo com as informações existentes no Quadro 13, percebe-se que, nas cidades de Aparecida de Goiânia e São Paulo, o mecanismo jurídico gera mais possibilidades de intervenção e negociação entre o poder público municipal e os agentes do mercado formal de terras, podendo assim, complementar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ser utilizado de forma integrada à ação de ordenamento territorial do

município. Já na capital de Goiás, a constituição do estoque de terras públicas urbanas, ficou restrita à situação do parcelamento do solo em áreas de expansão urbana.

Percebe-se que a legislação da capital goiana direciona a implementação dos lotes no limite do tecido urbano – que, em algumas situações coincide com o limite do município – demonstrando assim, uma falta de integração da ação de formação do estoque de terras públicas com os demais instrumentos de ordenamento e ocupação do território da capital goiana, previstos no Plano Diretor Municipal. Por meio do uso deste mecanismo, na cidade de Goiânia, foram incorporados ao patrimônio municipal 6.649 lotes de um total de 17.973 lotes aprovados entre os anos de 2007 e 2011.

Este estoque de terras está distribuído em oito bairros, localizados em quatro diferentes regiões da capital, a saber: i) na região Sudoeste, o Residencial Santa Fé I; ii) na Região Oeste, o Residencial Buena Vista do I ao IV; iii) no Residencial Jardim do Cerrado do 1 ao 11; iv) Residencial Frei Galvão; vi) Residencial Mundo Novo do 1 ao 3; vii) na região Noroeste, o Residencial Fonte das Águas; viii) na região Norte, o Residencial Orlando Morais; e Residencial Antônio Carlo Pires. Essas regiões e bairros se encontram dispostos na Figura 12 que permite localizar os empreendimentos construídos.

Figura 12 – Localização dos empreendimentos aprovados em Goiânia por meio da Lei do Banco de Lotes entre 2007 e 2011.



Fonte: Decreto municipal de aprovação dos bairros.[82]
Organizado pelo Autor.

[82] Disponíveis em: http://portalmapa.goiania.go.gov.br/mapafacil/

Na Figura 12, é possível verificar que, como abordado no primeiro capítulo, a ação do poder municipal de responder à demanda habitacional continua vinculada ao processo de expansão urbana da cidade e consequente periferização da população de baixa renda. Assim sendo, além da abordagem sobre a constituição de uma reserva fundiária pública presente nas diferentes legislações apresentadas, faz-se necessário ampliar a reflexão e a pesquisa sobre a intervenção pública no mercado de terras por meio de referenciais teóricos.

Abramo (2002) destaca que a estratégia de formação de uma reserva fundiária urbana, por parte do Estado como alternativa para suprir programas habitacionais destinados à produção de lotes urbanizados ou habitação de interesse social, não é recente nas cidades latino-americanas, visto "as experiências com bancos de terra – em geral articuladas com tentativas do poder público interferir no processo de desenvolvimento urbano manejando suas reservas fundiárias – e as políticas públicas de produção de lotes urbanizados [...]" (Abramo, 2002, p. 189) serem muito utilizadas como meio de promover o acesso direto e indireto à terra urbana. Assim como esse autor, também utilizam a expressão Banco de terras[83] para caracterizar a constituição de reserva fundiária por parte do Estado, os autores Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008); Junior e Montadon (2011); e Oliveira e Biassoto (2011).

Em Abramo (2002), o uso do termo está associado a uma política fundiária intermediada pelos municípios de concessão de subsídios para famílias de baixa renda com o intuito de financiar o acesso ao lote urbanizado. Nessa situação, o custo do terreno acaba sendo compartilhado entre Estado e beneficiados, embora na concessão do subsídio possam existir situações distintas em função da renda das famílias. No caso do estudo realizado por Rolnik, Cymbalista e Nakano (2008), o termo está vinculado a uma política implementada pelo BNH entre os anos de 1976 e 1986, por meio de seu Departamento de Terras que destinava recursos exclusivos para compra de terras feitas pelo BNH ou dos agentes financeiros pertencentes ao SFH. Nesse caso, como já foi explicado no capítulo um desta dissertação, não existia previsão de subsídio para as famílias que adquiriram os imóveis.

Os autores Junior e Montadon (2011) e Oliveira e Biassoto (2011) estudam o tema vinculado à implantação dos planos diretores após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001). No caso desses autores, o termo está associado às estratégias adotadas por municípios de vincularem a composição de uma reserva fundiária a

[83] Fix (2011) utiliza o termo Banco de terras para se referir à ação realizada pelas empresas pertencentes ao seguimento da construção civil de aumentarem seu estoque de terrenos com intuito de prospectar novos empreendimentos imobiliários, conforme a direção em que a cidade se expande ou frente a recursos disponíveis nos programas públicos habitacionais. Para essa ação, também é utilizado Banco de terrenos ou Land Bank.

aprovação de novos parcelamentos urbanos. Conforme relatado por Oliveira e Biassoto (2011), além da experiência desenvolvida em Goiânia, foi constatado que a mesma prática com diferentes percentuais de doações de lotes ao patrimônio público também foi adotada pelas cidades de Vassouras e Niterói (RJ), Estreito (MA), Santa Rosa (RS), Nazaré da Mata, Ilha de Itamaracá e Gravatá (PE).

E aqui é relevante ressaltar que o Banco de terras e/ou o Banco de Lotes não estão previstos como instrumentos de promoção da democratização do acesso ao solo pelo texto da Lei do Estatuto da Cidade, configurando-se assim, como mecanismos jurídico-político criados e aprovados conforme a realidade de cada município. Embora o Estatuto da Cidade preveja várias possibilidades de atuação dos municípios ante as atividades especulativas do mercado imobiliário com intuito de garantir a função social da propriedade, o único instrumento que indica de forma explícita a possibilidade de constituição de reservas fundiárias públicas é o do direito de Preempção que, quando regulamentado, gera uma prioridade de ofertas de terra pelo mercado ao município caso exista o interesse de venda do proprietário.

Oliveira e Biassoto (2011) avaliam que as ações e instrumentos implementados pelos municípios brasileiros perante as alternativas existentes na legislação federal com intuito de democratizar o acesso ao solo ainda se mostram conservadoras, uma vez que não foram explorados todo o potencial dos instrumentos que permitem a intervenção no mercado de terras urbanas e, consequentemente, a redução das desigualdades sociais no acesso à terra urbanizada. Segundo Bolaffi (1982), a falta de disponibilidade de glebas urbanas se constitui como um dos principais obstáculos para o barateamento da habitação, e consequente o acesso à moradia.

Essa avaliação demonstra que, embora no campo do discurso do poder público exista um avanço na defesa do acesso ao solo e da produção participativa do espaço urbano durante a década de 2000, no campo da ação ainda prevalece uma barreira a ser vencida como destacado por Fernandes (2010, p. 56):

> [...] a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta e mesmo proibitiva quanto aos direitos de propriedade imobiliária que, ignorando o princípio da função social da propriedade que consta de todas as Constituições Federais desde 1934, seguiu afirmando o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade sem uma maior qualificação.

Nesse sentido, a variação do termo não é o principal componente do debate, mas sim a concepção do instrumento legal que orienta as ações adotadas pelos municípios com o objetivo de interferir no processo de desenvolvimento urbano das cidades, principalmente no que diz respeito ao mercado de terras. Essas concepções estão diretamente vinculadas à leitura e aos

limites que os agentes produtores do espaço urbano estipulam para o direito à propriedade e à função social da propriedade. Nessa relação de forças,

> [...] a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais (sic). Sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território e na ausência de qualquer constrangimento em relação à transferência das mais valias geradas coletivamente sobre o preço da terra, grande parte dos recursos, inclusive dos subsídios públicos, é transferida sobre os preços dos terrenos, provocando um espraiamento ainda maior das cidades e reiterando um processo de exclusão para rendas mais baixas (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 108).

Nessa lógica apresentada, podemos compreender que o processo de expansão urbana em muitas cidades brasileiras e em Goiânia acaba condicionando a localização das famílias conforme sua renda, resultando assim, no caso dos programas públicos habitacionais de interesse social, em uma localização forçada das famílias beneficiadas na periferia da cidade.

Tomando as informações presentes na Figura 12 como referência, e em especial a localização do Residencial Santa Fe I que é o objeto do estudo de caso, é possível avaliar que a mesma ação de constituição de uma reserva fundiária por parte do Estado, que tem o potencial de contribuir para a promoção do acesso ao solo urbano das famílias de baixa renda, acaba definindo a parcela do território e a rede de serviços urbanos que estas famílias terão acesso.

3.2 APRESENTAÇÃO DOS PARÂMETROS E METODOLOGIA PARA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Como exposto no item anterior deste capítulo, por meio da implementação de um novo mecanismo jurídico de Banco de Lotes pelo município de Goiânia, foram incorporados ao patrimônio municipal 6.649 lotes de um total de 17.973 lotes aprovados entre os anos de 2007 e 2011. Este estoque de terras está distribuído em oito bairros, localizados em quatro diferentes regiões da capital, conforme já demonstrado na Tabela 6, no item 2.3 e na Figura 12 do item 3.1.

Frente aos números apresentados, também é possível considerar que o Banco de Lotes de Goiânia, concebido e regulamentado fora da legislação do Plano Diretor Municipal, acabou se constituindo em mais um instrumento de planejamento territorial urbano. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral avaliar em que medida a criação e implementação do Banco de Lotes por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia, no ano de 2007, contribuiu para melhoria da inserção urbana das famílias de baixa renda na cidade de Goiânia. (Lei municipal nº 8.534,

de 31 de maio de 2007). Sobre a premissa de que o exercício pleno do direito à moradia está diretamente vinculado as oportunidades de acesso à mobilidade, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e serviços públicos. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017)

Conforme Santos (2000, p. 89), o critério localização condiciona as possibilidades de acesso das pessoas aos bens e serviços ofertados na cidade e

> como certas áreas não dispõem de certos bens e serviços, somente aquelas que podem se deslocar até os lugares onde tais bens e serviços se encontram têm condições de consumi-los. Desse modo, as pessoas desprovidas de mobilidade, seja em razão de sua atividade, seja em razão de seus recursos, devem resignar-se à não-utilização de tais bens e serviços, cujos preços são às vezes, inferiores aos de sua localidade.

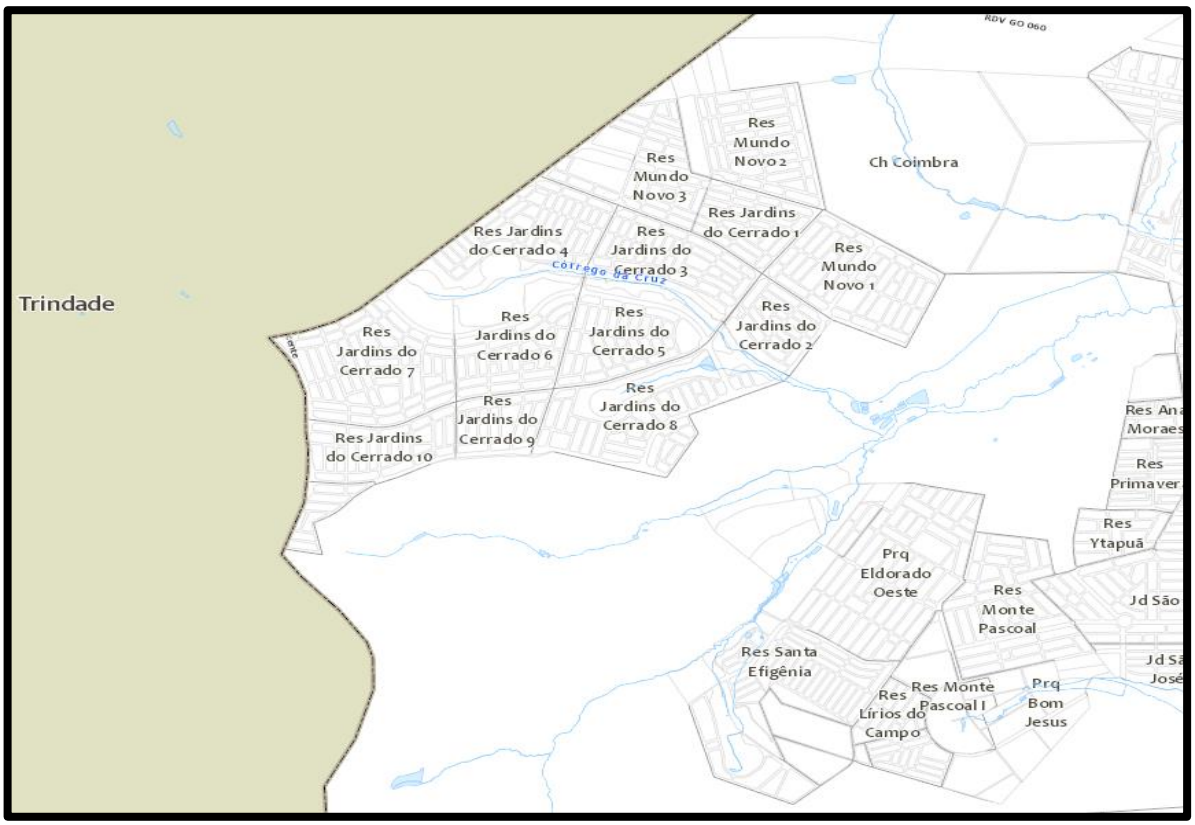
Com intuito de verificar como o expresso por Santos (2000) se rebate no território e, consequentemente, alcançar o objetivo proposto por esta pesquisa, a realização do trabalho foi orientada pelas etapas de pesquisa teórica, pesquisa documental e estudo de caso. As fases destinadas à pesquisa teórica e documental, sistematizadas no conteúdo apresentado nos itens e capítulos anteriores, permitiram a constituição de um referencial teórico para situar a produção da legislação goiana do Banco de Lotes em um contexto histórico e político.

Enquanto na primeira e segunda etapa da pesquisa foi possível fazer um debate do conteúdo e do processo histórico de concepção da Lei do Banco de Lotes de Goiânia na escala interurbana e intraurbana conforme o recorte temporal de cada capítulo, na terceira etapa – o estudo de caso – é quando se faz a leitura do objeto produzido a partir do recorte espacial materializado no exemplo do Residencial Santa Fé I. Na definição desse recorte, considerou-se que a análise da implantação do Banco de Lotes na malha urbana envolve a leitura da relação do bairro e com a região onde o bairro está inserido.

No processo de delimitação espacial do objeto de estudo, verificou-se ainda que existiam diferenças no processo de aprovação dos parcelamentos, quanto a proposta de implantação, possibilitando a separação dos 8 empreendimentos em dois grupos. No Grupo I estão os bairros fracionados em mais de uma etapa de implantação, sendo composto pelo: Residencial Jardins do Cerrado (etapas 1 a 11); Residencial Mundo Novo (etapas 1, 2 e 3) e Residencial Buena Vista (etapas I, II, III e IV). E no Grupo II, foram inseridos os bairros aprovados com uma única etapa de implantação: Residencial Frei Galvão; Residencial Orlando Morais; Residencial Antônio Carlo Pires; Residencial Fonte das Águas; e Residencial Santa Fé I. A divisão em etapas de aprovação e implantação parece sugerir uma estratégia de retenção do terreno aguardando sua possível valorização a medida em que as etapas vão sendo implantadas, e os lotes liberados para venda no mercado.

Após a divisão entre os dois grupos, foi constatado que os bairros integrantes do grupo I, tem como características semelhantes de inserção urbana a descontinuidade em relação ao tecido urbano da cidade de Goiânia, como se observa nas Figuras 13 e 14.

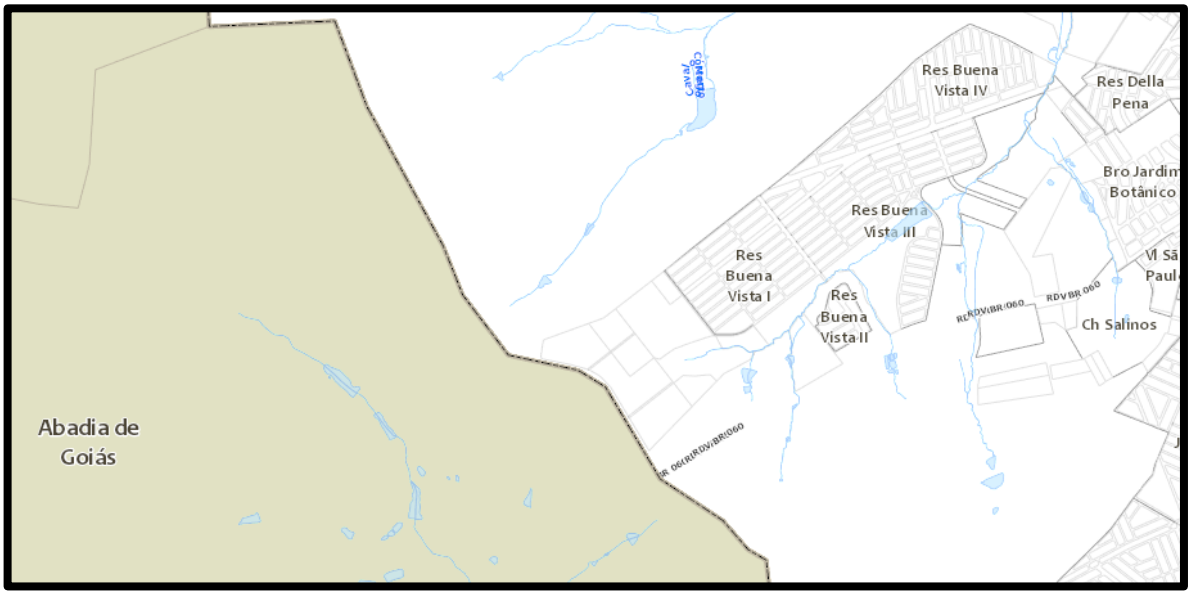
Figura 13 – Croqui do entorno dos bairros Residencial Jardim dos Cerrados 1 ao 11 e Residencial Mundo Novo 1 ao 3, Goiânia, 2020



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020)[84].

[84] Disponíveis em: http://portalmapa.goiania.go.gov.br/mapafacil/

Figura 14 - Croqui do entorno dos bairros Residencial Buena Vista I, II, III e IV, Goiânia, 2020



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020).

Como a proposta da pesquisa é realizar o estudo de caso em apenas um dos oito bairros aprovados entre 2007 e 2011, entendendo que a avaliação da qualidade de inserção urbana do Banco de Lotes localizados nos bairros do Grupo I, em função da produção parcelada dificultaria a coleta de dados, a escolha do objeto de pesquisa foi direcionada para os bairros do Grupo II. Ao realizar uma primeira visita em alguns bairros do Grupo II, foi observado que o Residencial Orlando Morais e o Residencial Antônio Carlos Pires, possuem características semelhantes aos bairros do Grupo I, uma vez que também apresentam descontinuidade em relação a malha urbana da capital (Figura 15). E assim como observado no Residencial Jardins do Cerrado e Residencial Mundo Novo, o Residencial Orlando Morais e Antônio Carlos Pires são empreendimentos remanescentes de uma mesma gleba, fazenda Samambaia e Pindorama, aprovados no ano de 2008.

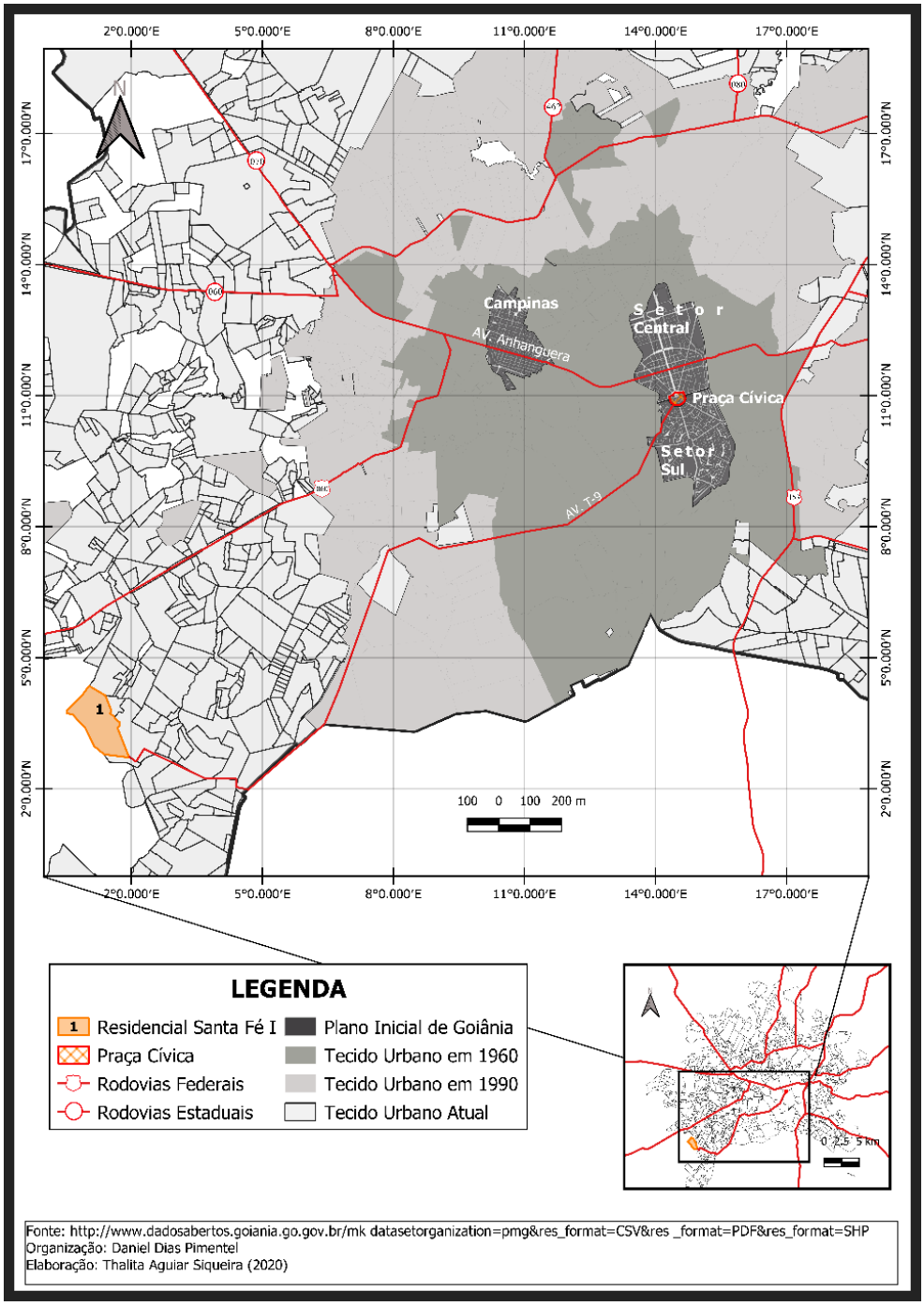
Figura 15 – Croqui do entorno dos Bairros Residencial Orlando de Morais e Residencial Antônio Carlos Pires, Goiânia, 2020

Fonte: Google (2020). Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020).
Organizado pelo autor

Com isso, dentre os bairros restantes no Grupo II, o Residencial Santa Fé I localizado na região sudoeste de Goiânia como demonstrado na Figura 16, foi selecionado para etapa de estudo de caso. Por sinal, este foi o que destinou maior quantidade de lotes para prefeitura de Goiânia[85], 631, correspondendo a 9,4% dos 6.649 lotes doados ao patrimônio municipal, além de ter sido o primeiro residencial objeto da ação da Prefeitura Municipal de Goiânia com a implantação do Banco de Lotes.

[85] Conforme já apresentado na Tabela 6, inserida no capítulo 2.

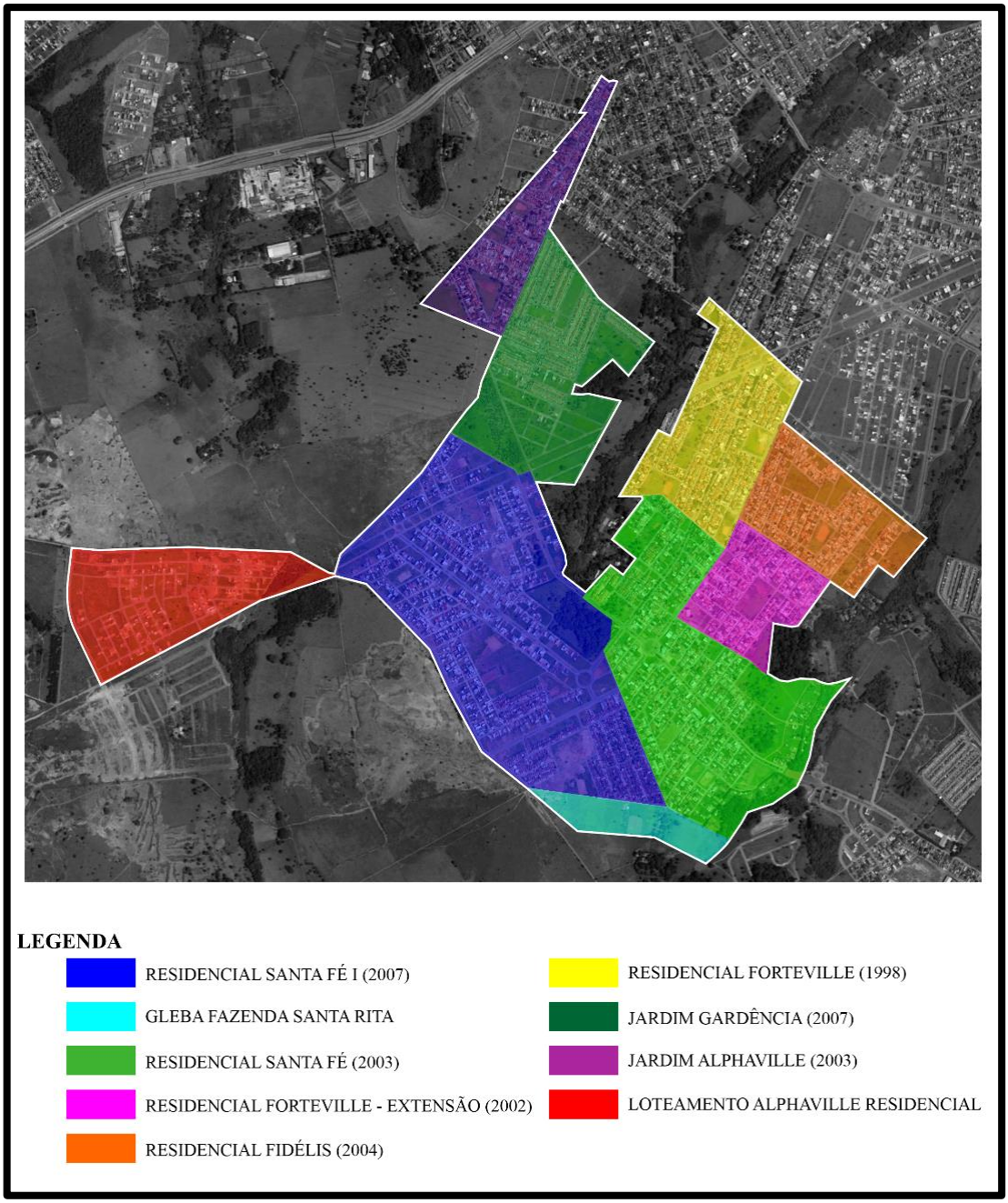
Figura 16 – Localização do Residencial Santa Fé I, Goiânia



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020).
Organizado pelo autor

O Residencial Santa Fé I, é remanescente da Fazenda Santa Rita, assim como os bairros localizados em seu entorno, demonstrados na Figura 17.

Figura 17 – Bairros Localizados no entorno do Residencial Santa Fé I, Goiânia[86]



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020)
Elaboração: Nunes (2020).
Organizado pelo autor

[86] Todos os bairros apresentados na Figura 17, quando aprovados, estavam situados em Zona de Expansão Urbana da cidade de Goiânia, e apenas o Jardim Gardênia e Jardim Alphaville não foram inseridos na Zona Especial de Interesse Social III. Como não constam informações sobre o Loteamento Alphaville Residencial no Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia, podemos entender que é um parcelamento que ainda está em etapa de aprovação. As informações presentes na Figura 17, também nos permitem verificar o constante movimento de expansão da malha urbana por meio da incorporação de novas glebas lindeiras a parcelamentos já aprovados. E nesse caso específico, um processo realizado tendo como origem a mesma propriedade demonstrando a força do proprietário fundiário sobre a produção do espaço urbano da capital de Goiás.

Para a definição dos procedimentos e indicadores aplicados na análise de campo, respeitando a premissa de se realizar uma pesquisa qualitativa, foi feita uma opção por utilizar como referência o trabalho realizado em conjunto entre o Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (LabCidade) e o Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil) que resultou na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana (FAIU) para os empreendimentos da Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida.

A FAIU foi desenvolvida com o intuito de gerar critérios e parâmetros qualitativos voltados para a avaliação dos empreendimentos habitacionais produzidos com recursos do Minha Casa Minha Vida faixa 1, na etapa de aprovação dos projetos, buscando subsidiar a decisão dos gestores responsáveis pela implantação do programa.

Como dos nove indicadores propostos pela FAIU, cinco estão diretamente vinculados à leitura da inserção do terreno na malha urbana, na presente pesquisa, a ferramenta foi empregada para avaliar um empreendimento já implementado por meio de um novo mecanismo jurídico de intervenção pública no mercado de terras da cidade de Goiânia[87]. Como destaca Rolnik *et al*. (2014, p. 3), os indicadores presentes na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana são para

> [...] oferecer parâmetros objetivos para a avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos, a fim de serem utilizados tanto pelas equipes técnicas de aprovação de projetos nas Prefeituras como por técnicos encarregados pela aprovação dos empreendimentos na Caixa Econômica e Ministério das Cidades.

Os três itens descritores localização, integração com o entorno e desenho urbano orientam a definição dos indicadores que devem ser observados na avaliação da inserção do empreendimento. Nesse sentido, os indicadores foram reunidos em três temas e, como primeiro, está o Transporte; o segundo, a Oferta de equipamentos, comércios e serviços; e o terceiro tema é o Desenho e integração urbana. Considerando os três temas, foram produzidos nove indicadores, organizados como demonstrado no Quadro 14.

---

[87] No processo de escolha da metodologia, indicadores e parâmetros para elaboração do estudo de caso, também, foi levado em consideração que a avaliação da qualidade de inserção urbana dos lotes destinados a prefeitura municipal de Goiânia, não deveria estar vinculada a entrevista das famílias já beneficiadas pelo programa, uma vez que existem lotes integrantes do Banco de Lotes que ainda não foram destinados a nenhuma família, como apresentado no item 2.3 do capítulo 2. E ainda, é interessante destacar que, a possibilidade de consolidar indicadores ajustados ao contexto local tendo como referência o debate realizado na produção da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana que permitam a avaliação da qualidade de inserção urbana dos empreendimentos destinados a promoção do acesso à terra e a moradia para as famílias de baixa renda, sem o envolvimento das famílias, abrem a possibilidade de ampliação das informações dos técnicos e gestores vinculados ao processo de implementação dos programas habitacionais tomarem decisões ainda na etapa de projeto sobre o local de inserção dos empreendimentos e sua relação com a política de desenvolvimento urbano do município.

Quadro 14 – Temas e indicadores existentes na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana

Temas	**Indicadores**	**Número indicador**
Transporte	Opções de transporte	1
	Frequência do transporte	2
Oferta de equipamentos, comércio e serviços	Usos Cotidianos	3
	Usos Eventuais	4
	Usos Esporádicos	5
Desenho e integração urbana	Relação com o Entorno	6
	Tamanho Quadras	7
	Abertura para os espaços públicos	8
	Rede de circulação e pedestres	9

Fonte: Rolnik et al.,(2014).

Pelas informações presentes no Quadro 14, verifica-se que os indicadores pertinentes aos temas Transporte e Oferta de equipamentos, comércio e serviços se concentram na avaliação da relação de inserção do terreno na cidade, aproximando-se do objetivo do trabalho e dos conceitos trabalhados por Santos (2000) e Cardoso (2016) sobre a relação entre localização, renda, provimento dos bens e serviços e valor simbólico do espaço urbano. Para Santos (2000), estes bens e serviços podem ser classificados como fixos e fluxos. Como fixos, estão o que é concreto, como as escolas, hospitais, posto de saúde, equipamentos de lazer e recreação. Nesse sentido, caracterizam-se como locais onde podem ser desenvolvidas atividades econômicas, sociais, culturais e ou religiosas. Estes espaços podem ser produzidos e mantidos pelo poder público ou pela iniciativa privada, sendo que quando ofertados pela iniciativa privada, prevalece a lógica da oferta e da procura atrelada à preocupação do lucro. Essa preocupação implícita à atividade desenvolvida pela iniciativa privada restringe e direcionada seus serviços para determinadas regiões da cidade, em função da renda e da densidade, enquanto no caso do poder público, a atuação deve estar atrelada aos direitos fundamentais e deveres do Estado, pois conforme Santos (2000, p. 111),

> em nosso país, o acesso aos bens e serviços essenciais, públicos e até mesmo privados é tão diferencial e contrastante, que uma grande maioria de brasileiros, no campo e na cidade, acaba por ser privada desses bens e serviços. às vezes, tais bens e serviços simplesmente não existem na área, às vezes não podem ser alcançados por questão de tempo ou de dinheiro.

Destacando o aspecto da relação entre localização e deslocamento presente na citação, é possível considerar que, embora o lucro não seja objetivo do poder público, não é proibido a este buscar uma otimização de sua rede de bens e serviços atrelada à gestão da produção do

espaço urbano, principalmente, no que diz respeito à localização dos empreendimentos habitacionais de interesse social.

Os serviços classificados como fluxos estão relacionados às ações desenvolvidas nos fixos e o vínculo estabelecido entre essas ações, estando assim, conforme Santos (2000), na esfera da circulação, distribuição e consumo. E a relação entre os fixos e fluxos estabelece a rede urbana. Assim sendo, dentre os 9 indicadores presentes no Quadro 14, foram aplicados no trabalho de campo os de 1 a 5, enquanto os de 6 a 9, por estarem mais relacionados às soluções adotadas no desenvolvimento do projeto, não foram utilizados, uma vez que o Residencial Santa Fé I já está implantado. Após a aplicação dos indicadores, os resultados foram sistematizados por meio do uso de mapas, imagens acompanhadas por texto e/ou tabelas, e apresentados no item seguinte deste capítulo.

Visando a adequação do instrumento de coleta de dados à realidade da pesquisa foi necessário ajustar o texto de alguns dos objetivos propostos nos respectivos indicadores desenvolvidos por Rolnik et al. (2014), como pode ser visto no Quadro 15.

Quadro 15 – Objetivos dos indicadores de coleta de dados em campo

Indicador		**Objetivos proposto na FAIU**[88]	**Objetivos ajustados para realidade da pesquisa**
1	Opções de transporte	Avaliar se o local onde será construído o empreendimento, ou empreendimentos contíguos, é bem servido de opções de transporte público	Avaliar se o parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à prefeitura municipal de Goiânia (PMG) é bem servido de opções de transporte público.
2	Frequência do transporte	Avaliar a disponibilidade do serviço das opções de transporte público existentes na área onde se localiza o empreendimento, ou empreendimentos contíguos avaliados	Avaliar a disponibilidade do serviço das opções de transporte público existentes no parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à PMG.
3	Usos cotidianos	Avaliar a diversidade de usos locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno do(s) empreendimento(s)	Avaliar a diversidade de usos locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno dos lotes doados à PMG.
4	Usos eventuais	Avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços com usos eventuais, deslocamentos cotidianos ou demorados, considerando-se as idades dos usuários (jovens ou adultos)	Texto não alterado
5	Usos esporádicos	Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços cujos usos sejam esporádicos e não essenciais, porém muito importantes para a garantia da qualidade da inserção urbana do futuro empreendimento	Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços cujos usos sejam esporádicos e não essenciais no entorno dos lotes doados à PMG.

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Organizado pelo autor

[88] O texto existente no campo objetivo na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana é mais amplo do que o apresentado, pois apresenta junto com o objetivo, uma pequena explicação sobre o mesmo. No quadro foi colocado o trecho do texto que conforme avaliação do autor desta pesquisa, se configura como objetivo do indicador.

Com a alteração dos objetivos demonstradas no Quadro 15, também se fez necessário avaliar e ajustar alguns dos parâmetros previstos na FAIU que estão expressos no Quadro 16.

Quadro 16 – Parâmetros para coleta dos dados em campo

Indicador		**Parâmetro proposto na FAIU**	**Parâmetro ajustado para pesquisa**
1	Opções de transporte	Quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público, que podem ser acessadas em pontos de ônibus e/ou estações localizadas no entorno do empreendimento ou empreendimento contíguos	Quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público que podem ser acessadas em pontos de ônibus e/ou estações localizadas no entorno dos lotes doados à PMG.
2	Frequência do transporte	Frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1 – Opções de Transporte durante os dias úteis	Texto não alterado
3	Usos Cotidianos	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares acessíveis a, no máximo, 15 minutos de deslocamento a pé	Texto não alterado
4	Usos Eventuais	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares acessíveis por, no máximo, 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público	Texto não alterado
5	Usos Esporádicos	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares acessíveis em, no máximo, 1 hora de deslocamento total por transporte público	Texto não alterado

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Organizado pelo autor

As atividades e/ou espaços que se enquadram como usos obrigatórios ou usos complementares podem variar conforme o indicador, sendo discriminados no item 3.3 deste capítulo, com a apresentação dos dados levantados. A partir das informações apresentadas nos Quadros 15 e 16, os objetivos e parâmetros que foram utilizados em campo foram sistematizados e expostos no Quadro 17.

Quadro 17 – Objetivos e parâmetros para coleta dos dados no trabalho de campo

Indicador		Objetivos utilizados na Pesquisa	Parâmetros utilizados na pesquisa
1	Opções de transporte	Avaliar se o parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à PMG é bem servido de opções de transporte público	Quantidade de itinerários diferentes realizados por uma ou mais linhas de transporte público que pode ser acessada em pontos de ônibus e/ou estações localizadas no entorno dos lotes doados à PMG
2	Frequência do transporte	Avaliar a disponibilidade do serviço das opções de transporte público existentes no parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à PMG	Frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1 - Opções de Transporte durante os dias úteis
3	Usos cotidianos	Avaliar a diversidade de usos locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno dos lotes doados à PMG	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares acessíveis a, no máximo, 15 minutos de deslocamento a pé
4	Usos eventuais	Avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços com usos eventuais, deslocamentos cotidianos ou demorados, considerando-se as idades dos usuários (jovens ou adultos)	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares, acessíveis por, no máximo, 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público
5	Usos esporádicos	Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços, cujos usos sejam esporádicos e não essenciais no entorno dos lotes doados à PMG	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento total por transporte público

Elaborado pelo autor

Com a definição dos objetivos e parâmetros apresentados no Quadro 17, a partir das orientações presentes na FAIU, foi possível avaliar, adequar e formatar os procedimentos para a realização do trabalho de campo. Estes procedimentos serão apresentados no próximo item deste capítulo, com os dados coletados.

3.3 AVALIAÇÃO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Para que seja possível avaliar a qualidade de inserção urbana do empreendimento frente a aplicação dos indicadores listados no item anterior, existe na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana três níveis de qualificação, a saber, bom, aceitável ou insuficiente. Se em qualquer um dos indicadores, o empreendimento for avaliado como insuficiente, a orientação é

de que o mesmo seja reprovado ou que se desenvolvam melhorias que possibilitem sua qualificação para, no mínimo, aceitável. Portanto, para ser aprovado, a qualificação mínima do empreendimento deve ser aceitável.

Embora, no caso da pesquisa, não seja possível desenvolver ações para melhorias do projeto, os três níveis de qualificação foram utilizados na avaliação do Residencial Santa Fé I, como parâmetro de avaliação da quantidade de serviços públicos e privados ofertados para os moradores. No caso do Residencial Santa Fé I, os 631 lotes doados à Prefeitura Municipal estão localizados nas quadras 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 78, 79, 83 e 84, como demonstrado no Quadro 18.

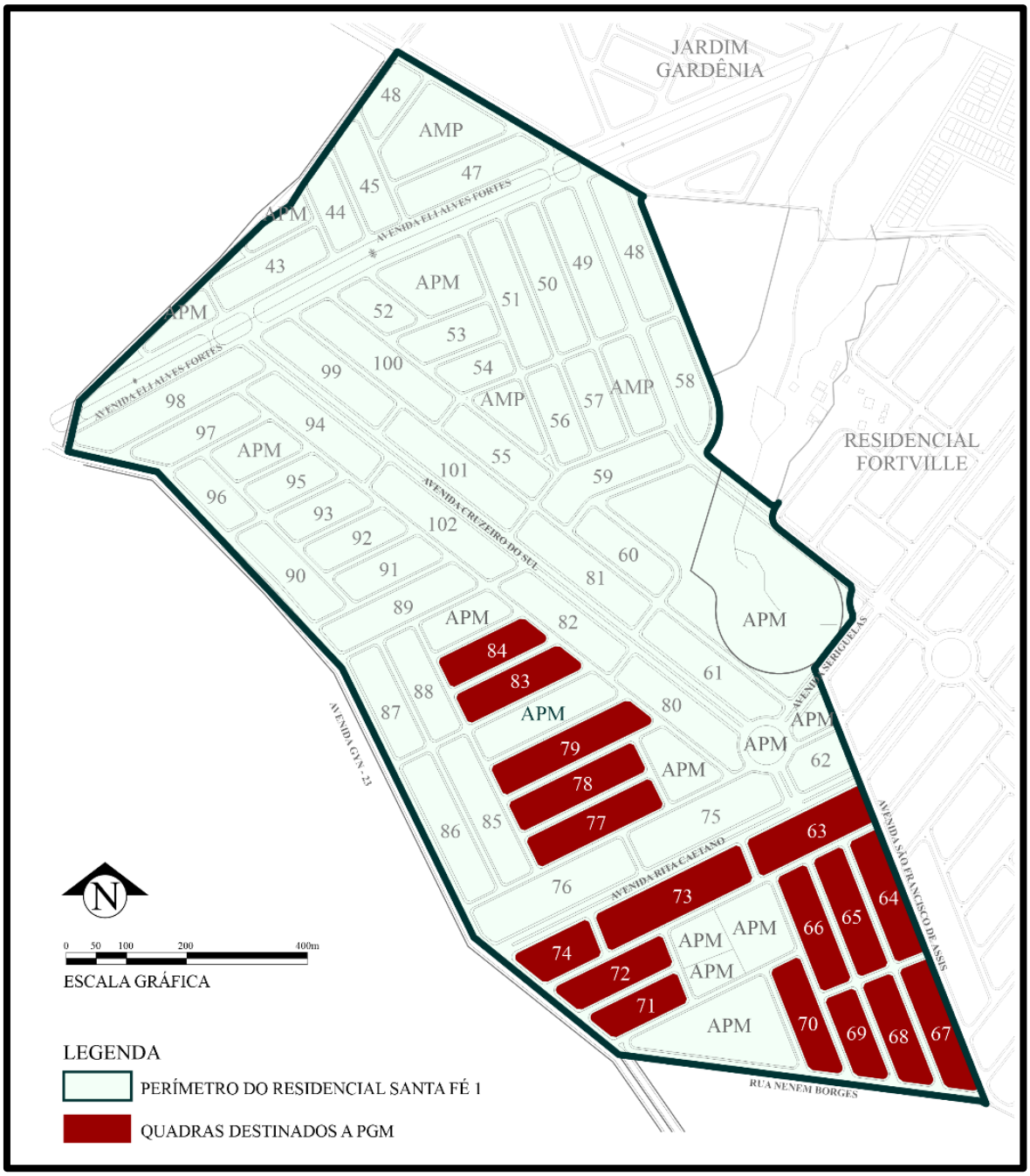
Quadro 18 – Lotes doados à Prefeitura Municipal de Goiânia no Residencial Santa Fé I

Nº da quadra	**Categoria dos Lotes**	**Quantidade de Lotes por quadra**	**Soma lotes**	**Detalhamento dos Lotes***
63	Mista	20	20	Do lote 14 ao lote 44
64	Residencial – PMG	44	64	Do lote 14 ao lote 33
65	Residencial – PMG	43	107	Do lote 14 ao lote 43
66	Residencial – PMG	41	148	Do lote 14 ao lote 41
67	Residencial – PMG	45	193	Do lote 14 ao lote 45
68	Residencial – PMG	37	230	Do lote 14 ao lote 37
69	Residencial – PMG	30	260	Do lote 14 ao lote 30
70	Residencial – PMG	39	299	Do lote 14 ao lote 39
71	Residencial – PMG	30	329	Do lote 14 ao lote 30
72	Residencial – PMG	37	366	Do lote 14 ao lote 37
73	Mista	29	395	Do lote 14 ao lote 47
74	Mista	11	406	Do lote 14 ao lote 19
77	Residencial – PMG	48	454	Do lote 14 ao lote 48
78	Residencial – PMG	48	502	Do lote 14 ao lote 48
79	Residencial – PMG	54	556	Do lote 14 ao lote 54
83	Residencial – PMG	41	597	Do lote 14 ao lote 41
84	Residencial – PMG	34	631	Do lote 14 ao lote 34
Total de lotes		**631**		

*no texto do decreto existe um erro de digitação na coluna de detalhamento dos lotes.
Fonte: Decreto Municipal da Prefeitura de Goiânia, nº 2.636, de 06 de dezembro de 2007.

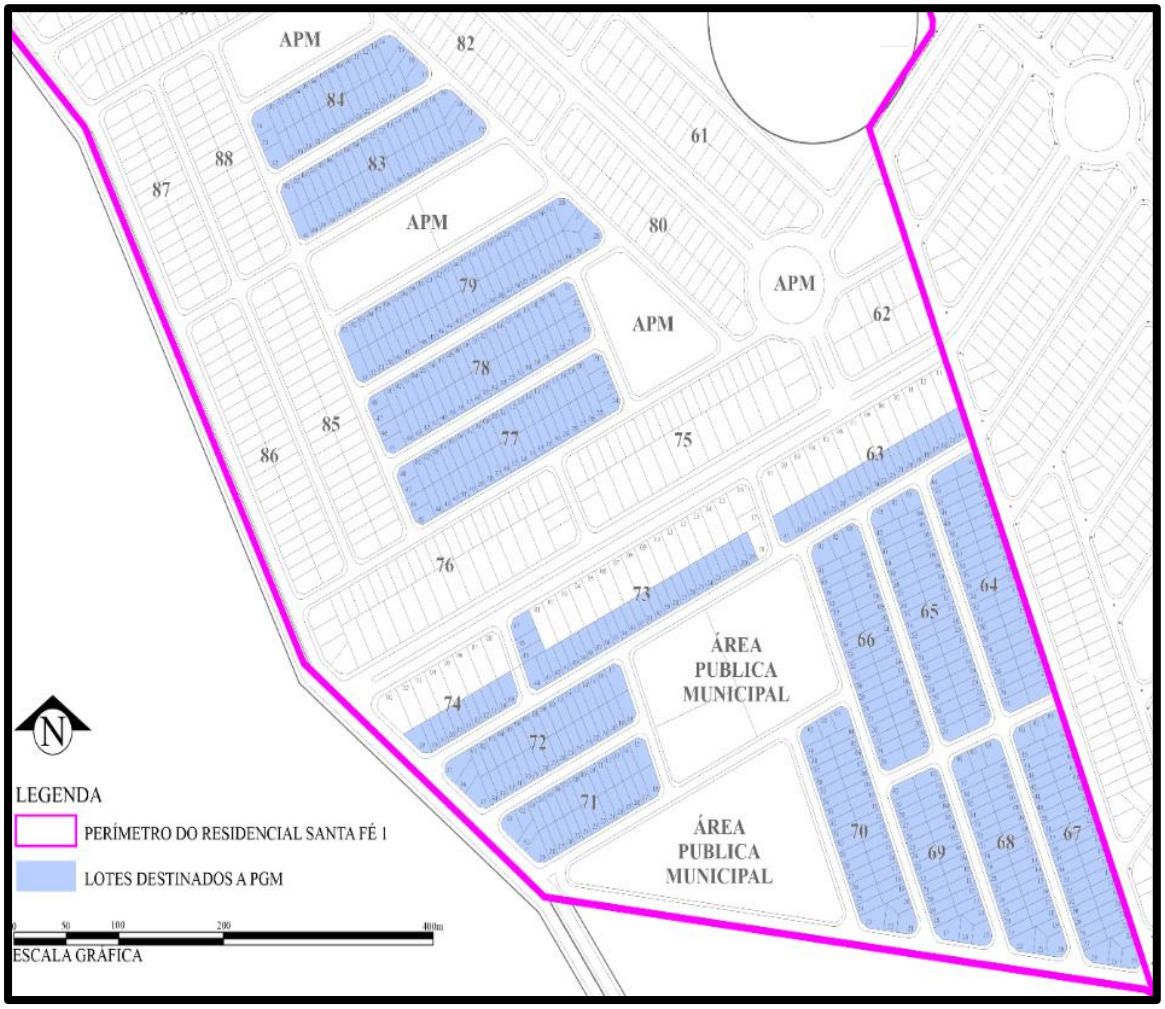
Na Figura 18 são mostradas as quadras com lotes destinados a Prefeitura Municipal de Goiânia no Residencial Santa Fé I. E na Figura 19 são mostrados os lotes destinados a Prefeitura Municipal de Goiânia.

Figura 18 – Croqui da localização das quadras com lotes destinados a PMG no Residencial Santa Fé I



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020). Decreto Municipal da Prefeitura de Goiânia, nº 2.636, de 06 de dezembro de 2007.
Elaboração: Nunes (2020)
Organizado pelo autor

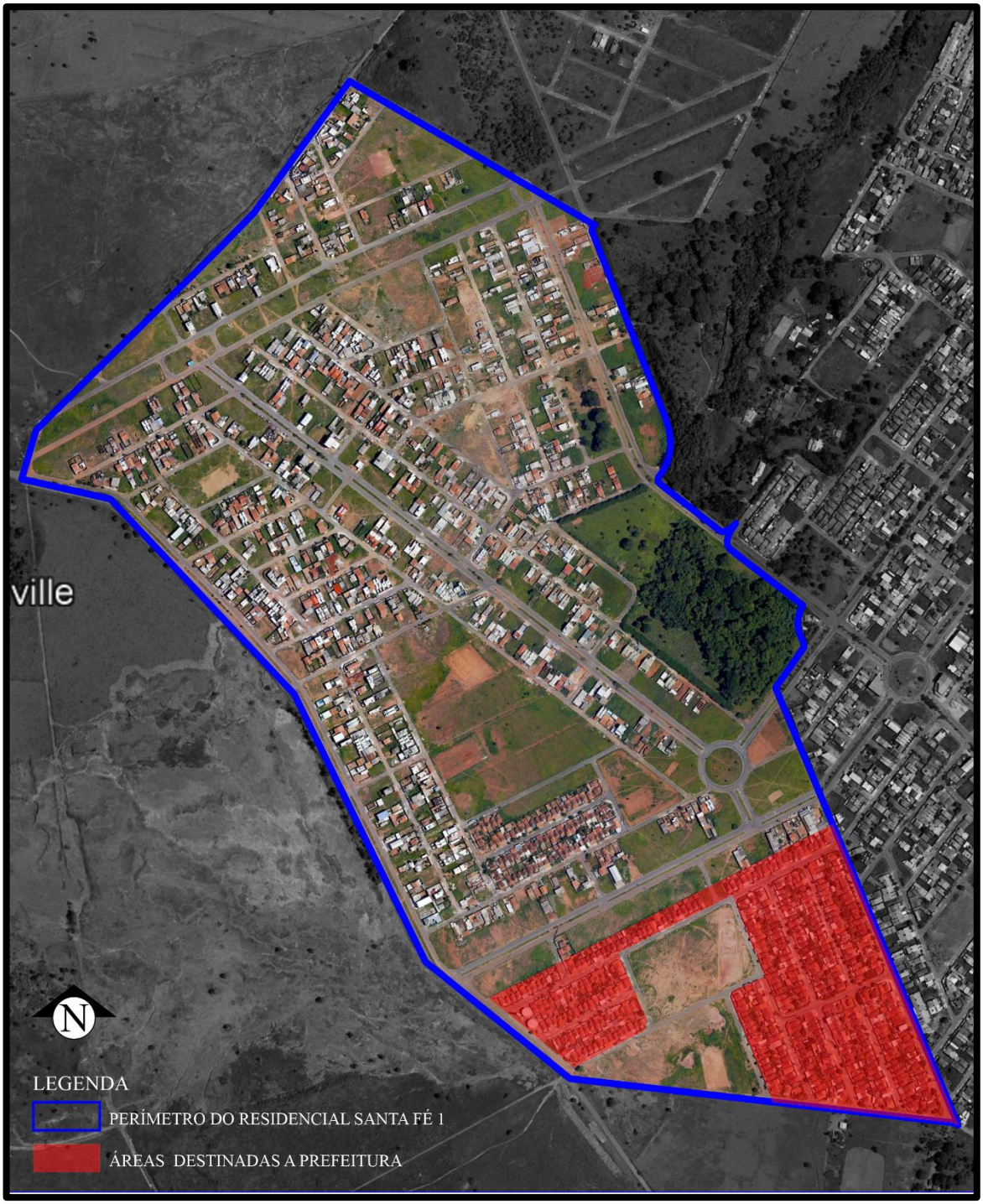
Figura 19 – Croqui localização Lotes destinados à Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) no Residencial Santa Fé I



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020).
Elaboração: Nunes (2020).
Organizado pelo autor

Na visita realizada no bairro, foi possível confirmar que os lotes das quadras 77, 78, 79, 83 e 84 não foram utilizados pela Prefeitura Municipal de Goiânia, enquanto os lotes das quadras 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 e 74 foram utilizados, conforme representado na Figura 20.

Figura 20 – Localização dos lotes utilizados pela PMG no Residencial Santa Fé I



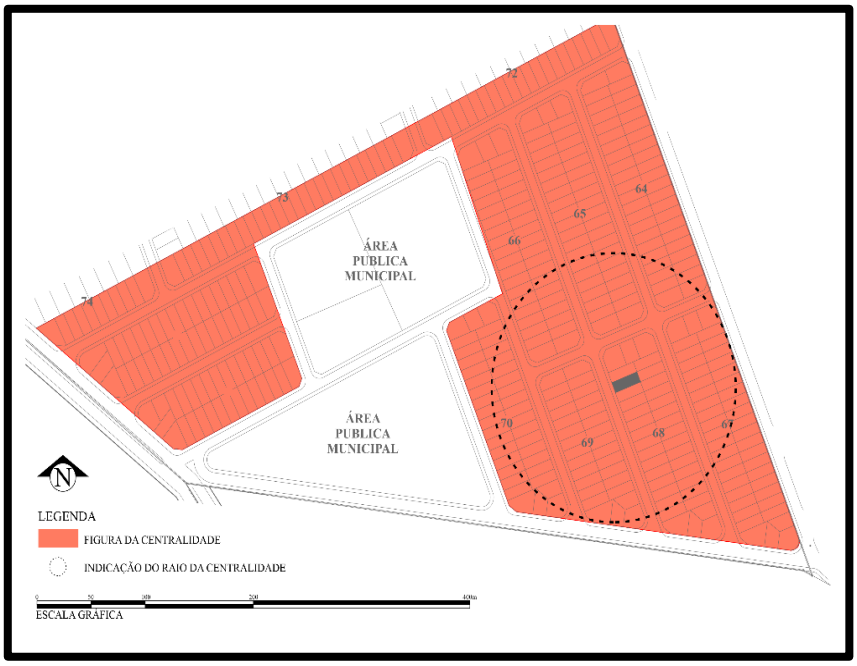
Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020). Decreto Municipal da Prefeitura de Goiânia, nº 2.636, de 06 de dezembro de 2007. Visita no Local.
Elaboração: Nunes (2020) Organizado pelo autor

Conforme demonstrado nas Figuras 18, 19 e 20, o Banco de Lotes está divido em duas regiões do bairro. Segundo a orientação da FAIU, a aplicação dos indicadores 1, 4 e 5, deve ser feita a partir da definição do centro geométrico ou centralidade do empreendimento que,

posteriormente à sua localização, é direcionado à unidade habitacional mais próxima. A metodologia de definição do centro geométrico pode variar conforme a configuração geométrica do terreno avaliado. Como o objetivo da pesquisa é avaliar a inserção urbana dos lotes destinados à Prefeitura de Goiânia situados no Residencial Santa Fé I, a definição do centro geométrico foi feita levando-se em consideração a configuração do estoque de terras públicas mas em função da dimensão do setor, foi avaliado que a utilização de dois centros geométricos não acrescentaria maior qualidade na aplicação dos indicadores previstos no Quadro 17 mostrado no item 3.2 deste capítulo. Assim sendo, foi definida a utilização de apenas uma centralidade e, considerando que as quadras com unidades habitacionais construídas concentram maior quantidade de lotes destinados à Prefeitura, elas foram escolhidas para serem utilizadas como referência na definição da centralidade.

Seguindo as orientações presentes na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana, a definição da centralidade foi feita tendo como referência a figura geométrica formada a partir de um perímetro traçado no entorno de todos os lotes pertencentes ao Banco de Lotes. Como a forma geométrica encontrada é irregular, o centro geométrico é adotado na região em que for possível inserir a circunferência de maior raio, como demonstrado na Figura 21.

Figura 21– Croqui com a definição do centro geométrico para realização dos levantamentos dos indicadores 1,4 e 5



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020)/Rolnik et al. (2014). Visita no local.
Elaboração: Nunes (2020)
Organizado pelo autor

A partir desse croqui apresentado na Figura 21, ficou definido como centro geométrico para a coleta de dados dos indicadores 1, 4 e 5, a testada do lote 36 da quadra 68, situada na rua da Felicidade (Figura 22).

Figura 22 – Moradia Localizada na Rua da Felicidade, Residencial Santa Fé I

Fonte: Acervo do autor.

Na verdade, a testada do lote 36 da quadra 68, correspondente a moradia apresentada na Figura 22. A partir do item 3.3.1, vão ser apresentados os procedimentos de coleta de dados de cada indicador, com os respectivos resultados.

3.3.1 Indicador 1 – Opções de transporte

Os procedimentos utilizados para a coleta dos dados sobre as Opções de Transporte estão apresentados no Quadro 19.

Quadro 19 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 1, Opções de Transporte

Continuação

Procedimentos para coleta de dados
1. Identificar a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos). Esta será o ponto de partida da medição.

Quadro 19 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 1, Opções de Transporte

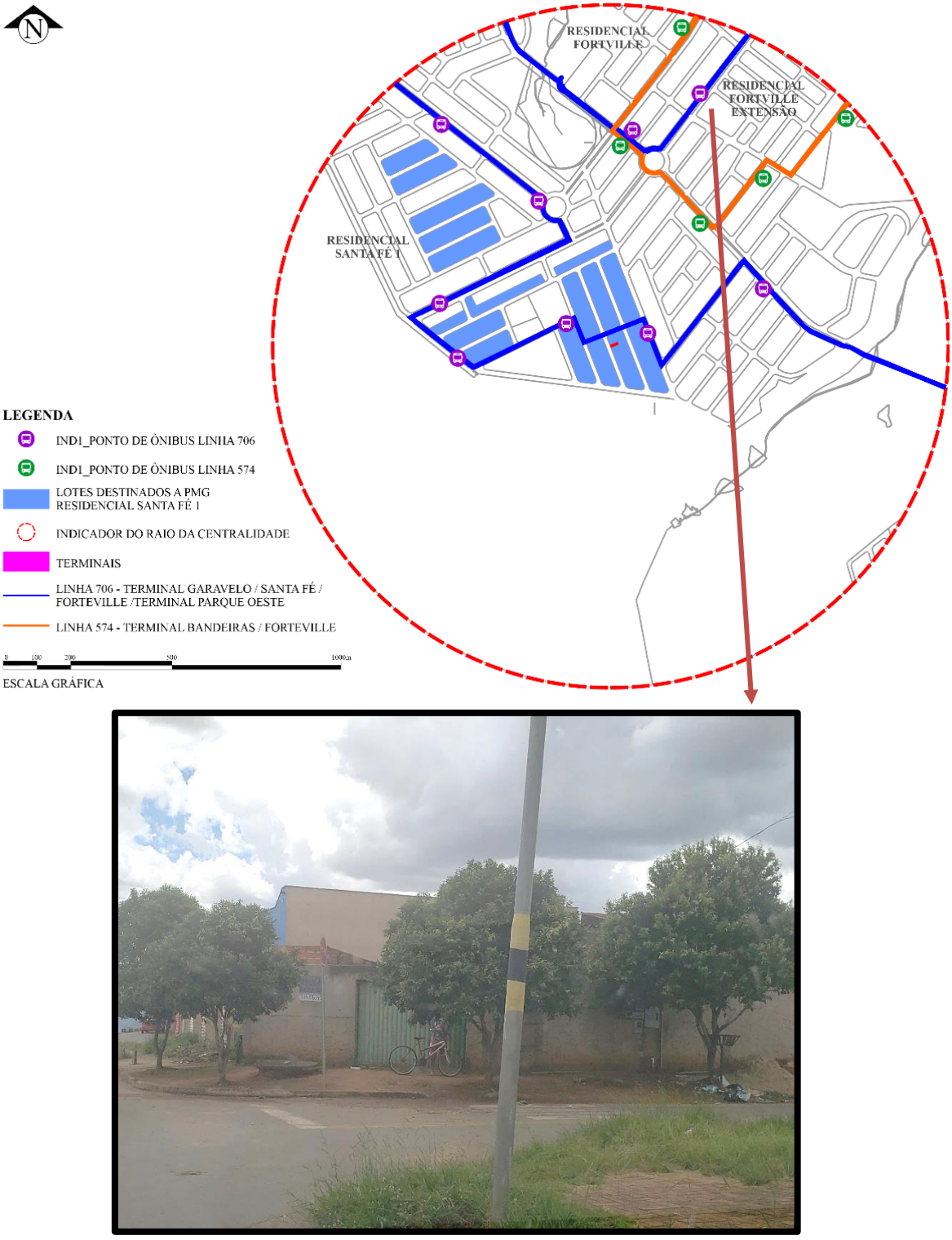
Conclusão

Procedimentos para coleta de dados
2. Identificar todas as paradas e estações de transporte localizadas em um raio de 1 km do(s) empreendimento(s). Para cada parada ou estação identificada, verificar se a distância percorrida a pé por vias públicas, desde a entrada da unidade habitacional definida no item 1, é de, no máximo, 1 km (se for condomínio, incluir os caminhos internos até a portaria ou outro acesso à rua). Caso a distância seja maior que 1 km, a parada ou estação não deve ser incluída nos indicadores do Tema 1 [Transporte].
3. Identificar todas as linhas de transporte que passam pelas paradas e/ou estações válidas e mapear seus itinerários.
4. Verificar quantos itinerários diferentes são possíveis a partir das linhas válidas: se as linhas apresentam distância de 2 km ou mais em qualquer trecho de seu percurso são consideradas itinerários diferentes. Se em nenhum trecho do percurso a distância entre as linhas atingir 2 km, elas devem ser agrupadas e serão consideradas como uma única opção de transporte.
Qualificação
1. BOM se existir 4 ou mais itinerários diferentes
2. ACEITÁVEL se existir pelo menos 3 itinerários diferentes
3. INSUFICIENTE se existir 2 ou menos itinerários diferentes

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Adaptado pelo autor

A Figura 23 apresenta o levantamento das paradas de ônibus no raio de 1 Km a partir do lote 36, e que a maioria das paradas de ônibus localizadas no setor Residencial Santa Fé I, e nos bairros do seu entorno, são indicadas com uma pintura no poste da rede elétrica, uma vez que o abrigo não foi construído.

Figura 23 – Levantamento das paradas de ônibus no raio de 1km do Banco de Lotes

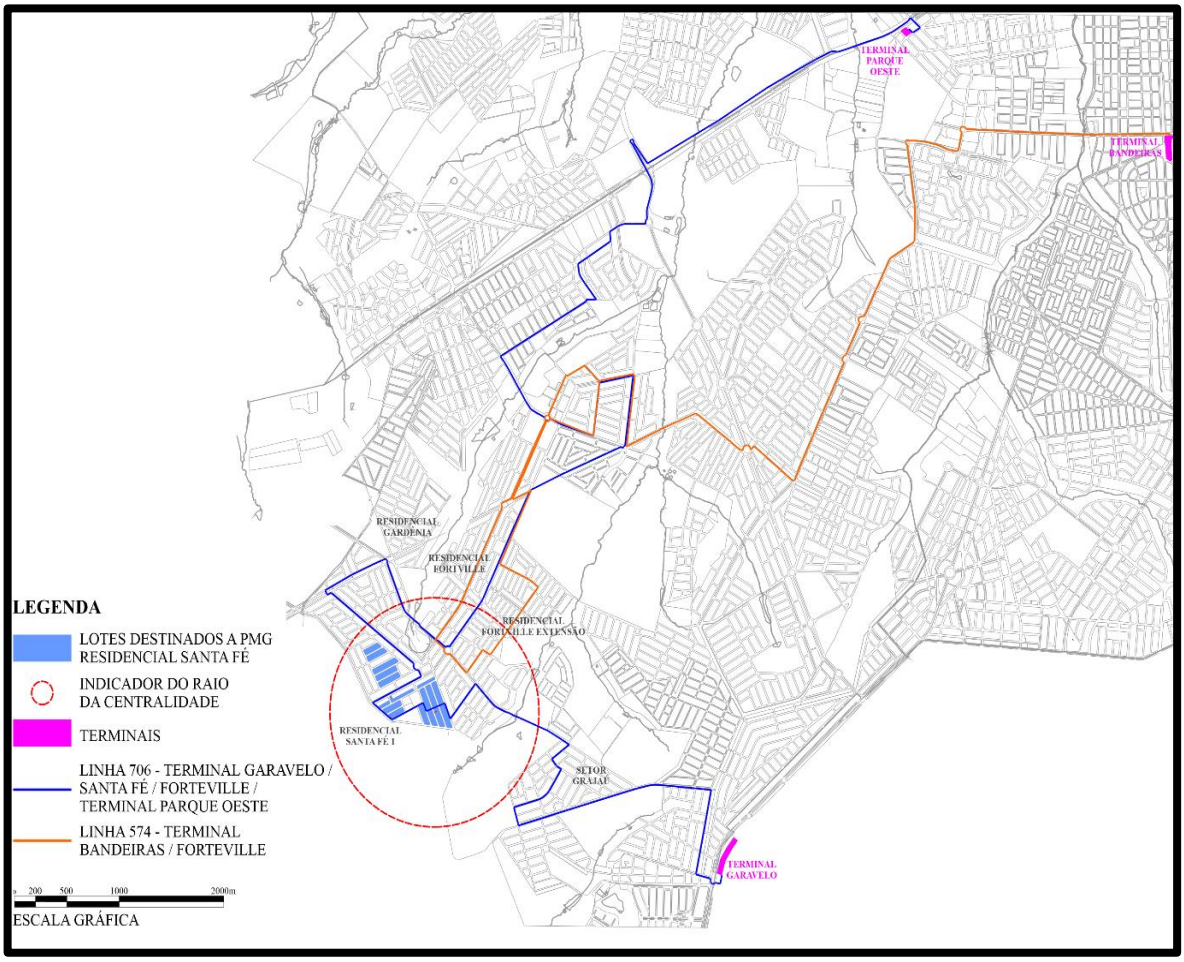


Fonte: Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC (2020). Visita no local.[89]
Elaboração: Nunes (2020)
Organizado pelo autor

[89] A foto utilizada na Figura 23, é do acervo do autor.

A Figura 24, apresenta o levantamento dos itinerários das linhas de transporte que atendem o Residencial Santa Fé I.

Figura 24 – Levantamento dos itinerários das linhas de transporte que atendem ao Residencial Santa Fé I



Fonte: Rede Metropolitana de Transportes Coletivos – RMTC (2020). Visita no local.
Elaboração: Nunes (2020)
Organizado pelo autor

Nesse indicador, o Banco de Lotes localizado no Residencial Santa Fé I foi qualificado como insuficiente, uma vez foram identificados apenas duas linhas de transporte público (Linha 706 e linha 574),

3.3.2 Indicador 2 – Frequência do transporte

Segundo diretrizes da Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana, os procedimentos para realização da coleta dos dados referente à Frequência de transporte são apresentados no Quadro 20.

Quadro 20 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 2, Frequência de Transporte

Procedimentos para coleta de dados		
1. Conferir a frequência e o período de operação em dias úteis das linhas de transporte identificadas no Indicador 1 – Opções de Transporte. A frequência deve ser medida nos horários de entre pico (entre 10 e 16 horas) nos dias de semana.		
2. Classificar a frequência e o período de operação de cada linha de transporte que compõe os itinerários identificados no Indicador 1, conforme critérios listados abaixo.		
Entre picos e dias úteis	**Frequência**	**Período de Operação**
Bom	Até 10 minutos	24 horas
Aceitável	11 a 20 minutos	17 horas
Insuficiente	Acima de 20 minutos	Menos de 17 horas
Qualificação		
1. BOM: ter, para cada itinerário identificado no Indicador 1, ao menos uma linha classificada como BOA, isto é, 3 opções de itinerários com boa frequência e bom período de operação		
2. ACEITÁVEL: ter, para cada itinerário identificado no Indicador 1, ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL, isto é, 3 opções de itinerários com frequência e período de operação aceitáveis.		
3. INSUFICIENTE: se algum dos itinerários identificados no Indicador 1 não possuir ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL.		

Fonte: Rolnik et al. (2014).
Adaptado pelo Autor

No Quadro 21, são apresentadas as informações sobre a frequência das linhas de transporte 706 e 574, que atendem o Residencial Santa Fé I.

Quadro 21 – Frequência Transporte Linha 706 e Linha 574

Continuação

Linha 706 – Terminal Urbano Garavelo/Santa Fé/Forteville/Terminal Parque Oeste								
Horário em dia útil (min = minutos)								
Primeiro	5 às 8 horas	8 às 12 horas	12 às 14 horas	14 às 16 horas	16 às 19 horas	19 às 22 horas	após às 22 horas	Último
04:25	24 a 30 min	a cada 60 min	a cada 60 min	a cada 60 min	a cada 30 min	30 a 60 min	21 a 60 minutos	#23:58

Quadro 21 – Frequência Transporte Linha 706 e Linha 574

Conclusão

Linha 574 – Terminal Urbano Bandeiras / Forteville								
Horário em dia útil								
Primeiro	5 às 8 horas	8 às 12 horas	12 às 14 horas	14 às 16 horas	16 às 19 horas	19 às 22 horas	Após às 22 horas	Último
05:00	6 a 18 minutos	15 a 20 minutos	15 a 35 minutos	15 a 20 minutos	8 a 15 minutos	5 a 40 minutos	45 minutos	#00:30

Fonte: RMTC Goiânia, (2020)[90].

Como o Indicador 2 está vinculado ao resultado do Indicador 1, o Residencial Santa Fé 1 é considerado insuficiente. Segundo informado na página eletrônica da RMTC Goiânia (2020), as informações presentes no Quadro 21, são uma referência para os usuários, uma vez que estão vinculadas as condições do trânsito. Como parâmetro para indicar as condições de trânsito e velocidade do veículo de transporte coletivo, segundo a RMTC Goiânia (2020) [91], são utilizados três intervalos de velocidade, rápido (acima de 25 km/h), moderada (entre 15 e 25 km/h) e lenta (até 15 km/h).

3.3.3 Indicador 3 – Usos Cotidianos

No Quadro 22, são apresentados os procedimentos utilizados para a coleta dos dados do Indicador 3 que tem como objetivo avaliar a existência dos usos que podem gerar para os moradores caminhas diárias e, em algumas situações, acompanhadas de crianças. Os usos cotidianos são agrupados em dois grupos: Usos Obrigatórios e Usos Complementares.

De acordo com o especificado por Rolnik et al. (2014), como usos Obrigatórios estão as seguintes atividades: creches públicas, escolas públicas de ensino infantil, áreas livres para lazer e recreação, mercados, quitandas, hortifrútis ou feiras livres (alimentos frescos). E se enquadram como usos Complementares os açougues, padarias, farmácias, restaurantes (pizzarias, lanchonetes), salão de beleza, academia, loteria ou caixa eletrônico, assistência

[90] Consultado em http://www.rmtcgoiania.com.br/index.php/linhas-e-trajetos/area-sul?buscar=706 e em http://www.rmtcgoiania.com.br/index.php/linhas-e-trajetos/area-sul?buscar=574.
[91] Informações consultadas no seguinte endereço eletrônico: http://www.rmtcgoiania.com.br/?v=desktop.

técnica e reparação (eletrônicos, eletrodomésticos, veículos e bicicletas) e lojas de material de construção.

Quadro 22 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 3, Usos Cotidianos

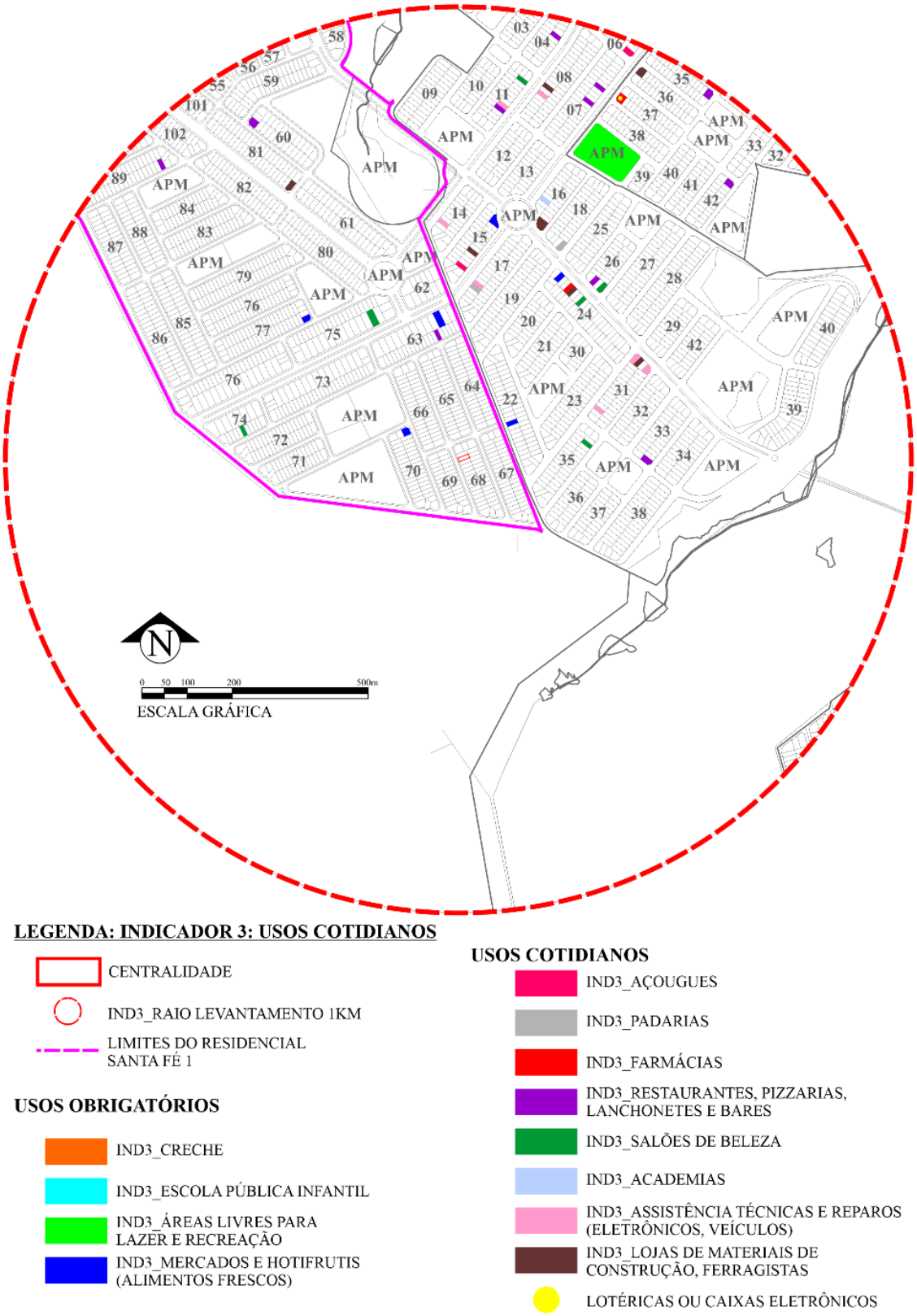
Procedimentos para coleta de dados[92]
1. Localizar todos os Usos Obrigatórios e Complementares listados no detalhamento que estejam presentes num raio de 1 km do(s) empreendimento(s).
2. Verificar se a distância percorrida a pé, em vias públicas, entre a entrada da unidade habitacional (ou do edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento (ou conjunto de empreendimentos contíguos) e todos os elementos identificados é de, no máximo, 1.000 metros. Caso a distância encontrada seja maior que 1.000 metros, os usos devem ser desconsiderados.
3. Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deverá ser contabilizado apenas uma vez. Ex.: duas padarias contam como um único uso.
Qualificação
1. BOM: todos os usos obrigatórios estão disponíveis. Existem todos os usos complementares e estes estão a uma distância, percorrida a pé (e com segurança), máxima de 1.000 metros.
2. ACEITÁVEL: todos os usos obrigatórios estão disponíveis e existem, pelo menos, 4 dos usos complementares. Esses usos estão a uma distância, percorrida a pé (e com segurança), de no máximo 1.000 metros.
3. INSUFICIENTE: não há oferta de todos os usos obrigatórios e/ou há menos de 4 dos usos complementares a uma distância, percorrida a pé (com segurança), de no máximo 1.000 metros

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Adaptado pelo autor

Embora no bairro existam a localização de áreas públicas destinadas ao município para implantação de equipamentos comunitários ou de lazer, dentre as atividades listadas, não são encontradas no raio de 1000 m, a existência da oferta do equipamento público da creche e escola infantil. E foi encontrada apenas uma área livre para lazer urbanizada. Na Figura 25 são apresentadas as informações coletadas no levantamento.

[92] Dentre as recomendações existentes na aplicação do indicador 3, em relação aos Usos Obrigatórios, estava a de [...] avaliar a capacidade de atendimento da demanda das creches e escolas de Ensino Infantil [...] (ROLNIK et al, 2014, p.14). este parâmetro foi retirado por não ser utilizado como condicionante para aprovação de um novo parcelamento, conforme o disposto na legislação municipal. E consequentemente houve uma adequação do texto presente na qualificação do empreendimento.

Figura 25 – Levantamento dos dados do Indicador 3



Fonte: Levantamento no Local
Elaboração: Nunes (2020)
Organizado pelo autor

A Figura 26 mostra a situação das áreas públicas situadas entre as quadras 66 e 73, e entre as quadras 38 e 39. Localização com referência no levantamento da Figura 25.

Figura 26 – Áreas públicas localizadas no Residencial Santa Fé I e no Jardim Alphaville

Fonte: Acervo do autor.

Embora exista a oferta de todos os usos Complementares, como não existe a oferta de todos os usos Obrigatórios, neste indicador, o Banco de Lotes localizado no Residencial Santa Fé I foi considerado insuficiente.

3.3.4 Indicador 4 – Usos eventuais

No Quadro 23, são apresentados os procedimentos utilizados para a coleta dos dados do Indicador 4 que tem como objetivo avaliar a disponibilidade de equipamentos, comércio e serviços que podem gerar deslocamentos cotidianos e/ou demorados, considerando, nesse caso, a possibilidade de completar o trajeto por meio do uso do transporte coletivo.

Quadro 23 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 4, Usos eventuais

Procedimentos para coleta de dados[93]
1. Localizar os Usos Obrigatórios e Complementares listados no detalhamento e verificar se eles estão a, pelo menos, 1.400 metros de caminhada ou a 30 minutos utilizando transporte público. Considerar, como referência de partida, a entrada da unidade habitacional (ou edifício) mais próxima ao centro da poligonal do empreendimento.
2. Em relação aos Usos Complementares: mais de um uso do mesmo tipo deve ser contado uma única vez. Ex.: 2 livrarias contam como um uso apenas.
Qualificação
1. BOM: todos os usos obrigatórios estão disponíveis; existem todos os usos complementares e estes são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.
2. ACEITÁVEL: todos os usos obrigatórios estão disponíveis; existem pelo menos 7 dos usos complementares e estes são acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.
3. INSUFICIENTE: não há oferta de todos os usos obrigatórios e/ou há menos de 7 dos usos complementares que sejam acessíveis em até 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público.

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Adaptado pelo autor

[93] O seguinte texto: “Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda criada pelo empreendimento nas escolas, Centro de Referência de Assistência Social e Unidades de pronto atendimento em saúde” (ROLNIK et al., 2014, p.17) foi retirado dos procedimentos de coleta de dados do Indicador 4, por não ser um critério utilizado como condicionante para a aprovação de parcelamentos urbanos na cidade de Goiânia.

Segundo o especificado por Rolnik et al. (2014), neste indicador, como usos Obrigatórios estão as seguintes atividades: escolas públicas de ensino fundamental, escolas públicas de ensino médio e/ou técnico, unidades de saúde com pronto atendimento, farmácias, área para práticas esportivas, supermercado, lotérica ou caixa eletrônico. E se enquadram como usos Complementares as instituições de ensino superior, Centro de Referência de Assistência Social, biblioteca pública, delegacia, centro médico ou clínicas especializadas, Correios, loja de vestuários e de calçados, lojas de (eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário), restaurantes, bancos, escritórios ou consultórios, livraria ou papelaria, assistência (eletroeletrônicos, técnica e reparação, eletrodomésticos, veículos, bicicletas), escola de línguas, de informática e outras formações complementares.

Segundo as informações do levantamento, entre os usos Obrigatórios, mesmo com o complemento do deslocamento por meio do uso do transporte coletivo, em um intervalo de 30 minutos, o morador não vai conseguir acessar uma Unidade de Saúde com Pronto Atendimento, por exemplo.

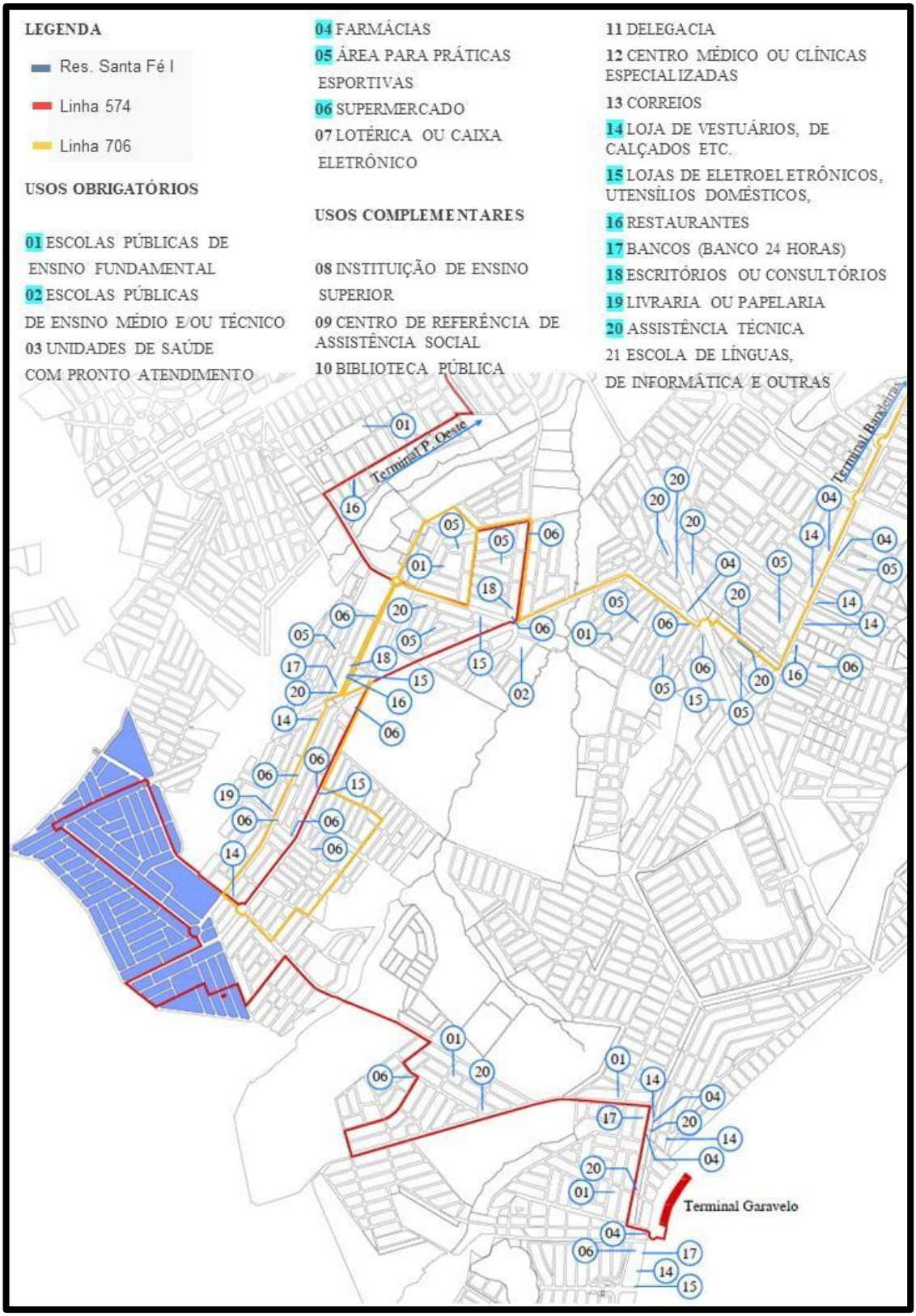
No que diz respeito aos serviços públicos de educação, as famílias conseguem acessar a escola pública de ensino fundamental e ou a escola pública de ensino médio no intervalo de tempo de 30 minutos, considerando o deslocamento complementado com o auxílio do transporte coletivo. Vale lembrar que esse tipo de deslocamento envolve um custo que nem sempre pode ser assimilado pelas famílias de baixa renda.

Conforme verificado, existe uma concentração de usos próximo ao Terminal Garavelo, que se intensificam no município de Aparecida de Goiânia. Assim sendo, para acessar os serviços ofertados por bancos, clínicas ou o Vapt Vupt[94], por exemplo. No caso dos moradores residentes do Residencial Santa Fé I, torna-se mais interessante fazer o deslocamento para o município vizinho do que na cidade de Goiânia.

As informações do levantamento foram sistematizadas e apresentadas na Figura 27. Neste indicador, o Banco de Lotes localizado no Residencial Santa Fé I foi considerado insuficiente.

[94] Serviço de atendimento ao público do Governo de Goiás, onde se encontram concentrados em um único espaço físico diferentes serviços e secretarias, dos três entes federativos.

Figura 27 – Croqui de levantamento dos dados do Indicador 4



Fonte: Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (2020).Google Maps (2020). Secretaria de Estado da Educação de Goiás (2020). Secretaria Municipal de Educação e Esporte de Goiânia (2020). Elaborado pelo autor

3.3.5 Indicador 5 – Usos Esporádicos e resumo dos resultados

Os procedimentos utilizados para a coleta dos dados sobre os Usos esporádicos estão apresentados no Quadro 24.

Quadro 24 – Procedimentos para coleta de dados do Indicador 5, Usos esporádicos

Procedimentos para coleta de dados[95]
1. Localizar os Usos Obrigatórios ou Complementares acessíveis em, no máximo, 1 hora de deslocamento com transporte público.
2. Em relação aos Usos Complementares: mais de um elemento do mesmo tipo deverão ser contabilizados apenas uma vez. Ex.: 2 cinemas contam como um único uso.
Qualificação
1. BOM: todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis e estes usos são acessíveis em até1h de deslocamento com uso de transporte público.
2. ACEITÁVEL: todos os Usos Obrigatórios estão disponíveis; existem pelo menos 3 dos Usos Complementares e estes são acessíveis em até 1 hora de deslocamento com uso de transporte público.
3. INSUFICIENTE: não há oferta de todos os Usos Obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda e o tempo de deslocamento e/ou há menos de 3 dos Usos Complementares acessíveis em até 1 hora de viagem com uso de transporte público.

Fonte: Rolnik et al. (2014)
Adaptado pelo autor

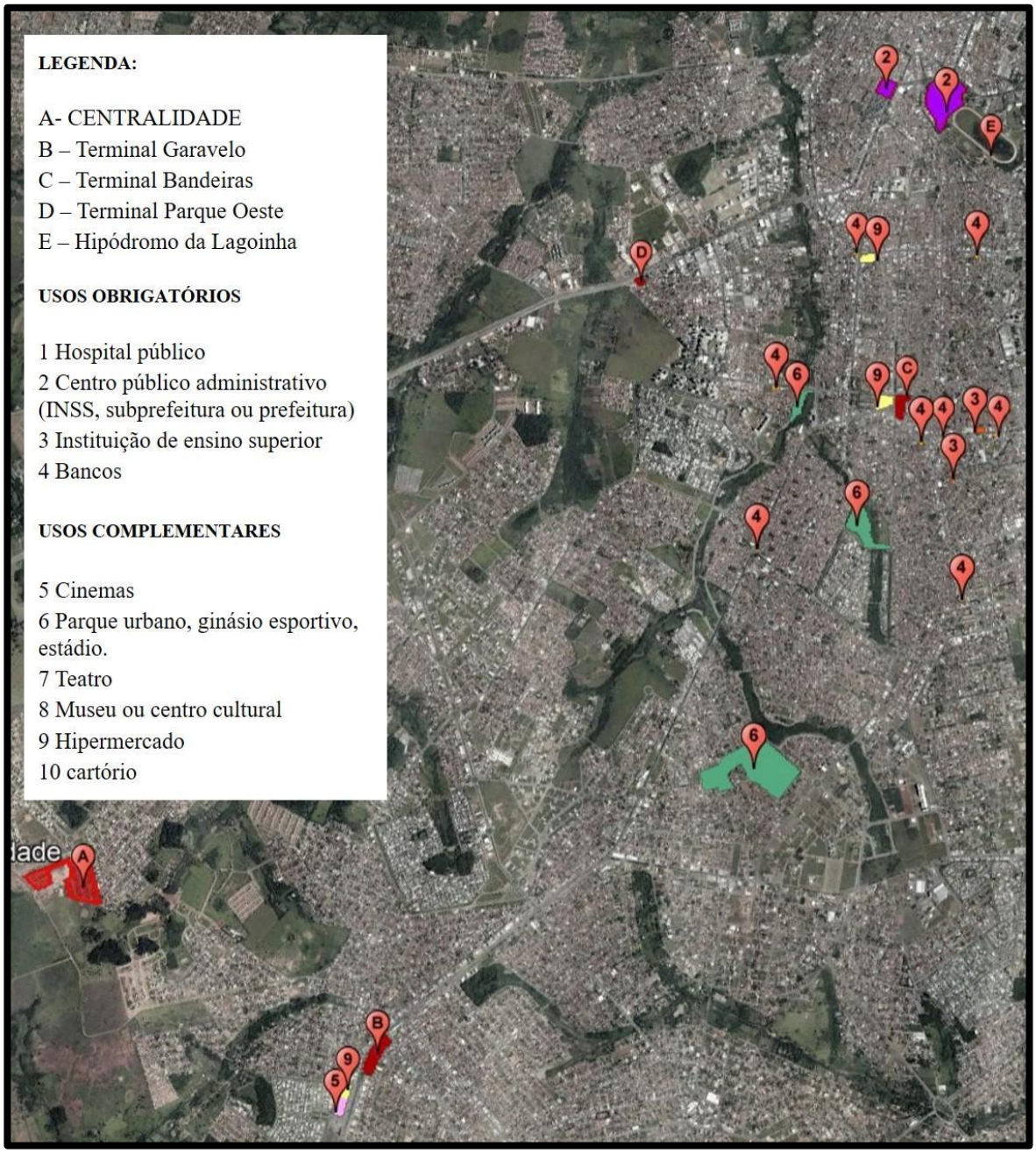
Conforme Rolnik et al. (2014), se enquadram como usos Obrigatórios as seguintes atividades: hospital público, centro público administrativo (INSS, prefeitura, Vapt-Vupt), instituição de ensino superior e bancos. E são considerados usos Complementares Parque urbano, ginásio esportivo, estádio, teatro, museu ou centro cultural, hipermercado e cartório.

Neste indicador, conforme os dados levantados, são reforçados os problemas com o acesso aos serviços públicos de saúde, uma vez que, mesmo com o deslocamento de uma hora,

[95] O seguinte texto, “Em relação aos Usos Obrigatórios: avaliar a capacidade de atendimento da demanda dos hospitais. A quantidade de vagas demandadas pode ser atendida por mais de uma unidade, desde que todas sejam acessíveis em no máximo 1 hora de transporte público”. (ROLNIK et al, 2014, p.19) foi retirado dos parâmetros para levantamento do Indicador 5, por não ser um critério utilizado como condicionante para aprovação de um novo parcelamento urbano. E consequentemente houve uma adequação do texto presente na qualificação do empreendimento.

utilizando o serviço de transporte coletivo e podendo acessar três diferentes terminais de ônibus, os moradores não vão conseguir acessar o serviço de um hospital público.

Figura 28 – Croqui de levantamento de dados do Indicador 5



Fonte: Google Maps (2020). Governo do Estado de Goiás (2020). Prefeitura Municipal de Goiânia (2020). Elaborado pelo autor

De acordo com as informações sistematizadas na Figura 28, neste Indicador, o Banco de Lotes localizado no Residencial Santa Fé I foi considerado insuficiente, pois não oferece todos os usos considerados obrigatórios.

3.3.6 Considerações sobre os resultados apresentados

Tendo como referência a aplicação de todos os indicadores, o Quadro 25 traz um resumo dos resultados verificados.

Quadro 25 – Resumo dos resultados avaliados no Banco de Lotes do Residencial Santa Fé I, na cidade de Goiânia em 2020

Indicador	Objetivos utilizados na Pesquisa	Parâmetros utilizados na pesquisa	Qualificação
1. Opções de transporte	Avaliar se o parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à Prefeitura Municipal de Goiânia (PMG) é bem servido de opções de transporte público.	Quantidade de itinerários diferentes, realizados por uma ou mais linhas de transporte público que podem ser acessadas em pontos de ônibus e/ou estações localizadas no entorno dos lotes doados à PMG.	Insuficiente
2.Frequência do transporte	Avaliar a disponibilidade do serviço das opções de transporte público existentes no parcelamento urbano onde se localizam os lotes doados à PMG.	Frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1 – Opções de Transporte durante os dias úteis.	Insuficiente
3. Usos Cotidianos	Avaliar a diversidade de usos locais (além do uso residencial) e a oferta de equipamentos, comércios e serviços no entorno do(s) lotes doados à PMG.	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares, acessíveis a, no máximo, 15 minutos de deslocamento a pé.	Insuficiente
4. Usos Eventuais	Avaliar a oferta de equipamentos, comércio e serviços com usos eventuais, deslocamentos cotidianos ou demorados, considerando-se as idades dos usuários (jovens ou adultos).	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem de Usos Complementares acessíveis por, no máximo, 20 minutos de deslocamento a pé ou 30 minutos de deslocamento por transporte público	Insuficiente
5. Usos Esporádicos	Avaliar a oferta de equipamentos, comércios e serviços cujos usos sejam esporádicos e não essenciais, no entorno dos lotes doados à PMG.	Existência de todos os Usos Obrigatórios e de uma porcentagem dos Usos Complementares acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento total por transporte público.	Insuficiente

Organizado pelo autor

Conforme constatado pelas informações apresentadas no item 3 deste capítulo, e do Quadro 25, verificamos por meio da avaliação da qualidade de inserção urbana do Banco de Lotes do Residencial Santa Fé I, que o insuficiente representa o processo de reprodução estratificado e hierarquizado do espaço urbano da cidade de Goiânia, uma vez que para as famílias exercerem o pleno do direito à moradia ficam condicionas a sua capacidade de deslocamento dentro do tecido urbano da capital, como ilustrado na Figura 29.

Figura 29 – Vista da Rua Rita Caetano, Residencial Santa Fé 1

Fonte: Acervo Autor. Google Earth (2020).
Organizado pelo autor

A Figura 29 dá a medida certa do lugar que o solo urbano destinado a população de menor renda ocupa na lógica capitalista de produção do espaço urbano da cidade de Goiânia. As observações aqui apresentadas são ampliadas nas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar que o objetivo do trabalho foi avaliar em que medida a criação e implementação do Banco de Lotes por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia, no ano de 2007, contribuiu para melhoria da inserção urbana das famílias de baixa renda na cidade de Goiânia. (Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007). Foi possível constatar que embora a produção regulamentação e aplicação do Banco de Lotes pela Prefeitura Municipal de Goiânia tenha contribuído para ampliar a quantidade de lotes urbanizados destinados a promoção da política habitacional de interesse social do município, no que diz respeito à qualidade de inserção urbana dos lotes e, consequentemente, das famílias de baixa renda, o instrumento não apresentou avanços em relação aos programas praticados nas décadas anteriores, uma vez que permanece vinculando a promoção do acesso ao solo urbano à periferização das famílias de baixa renda e expansão do espaço urbano da cidade de Goiânia.

Nesse processo, as famílias continuam exercendo seu direito à moradia de forma parcial, uma vez as possibilidades de acesso aos equipamentos comunitários e serviços públicos estão condicionadas ao limite de sua mobilidade urbana. Essa situação, assim como já mostrado em pesquisa de outros autores, evidencia que o setor imobiliário da cidade de Goiânia, assimilou e exerce com eficiência a lógica capitalista de produção do espaço urbano.

No caso da Lei Municipal do Banco de Lotes aplicada no município de Goiânia, a percepção é de que houve um aperfeiçoamento do instrumento, uma vez que na década de 1990, o município permitia o parcelamento na zona de expansão urbana, mas não condicionava a aprovação dos parcelamentos a doação dos lotes. Já na legislação de 2007, foi regulamenta a ação de chancelar a aprovação do parcelamento em troca de um percentual de lotes, gerando automaticamente um estoque de terras urbanas públicas. Mas a legislação não deixa evidente os critérios de gestão deste estoque e, ainda, não informa qual instância deve avaliar em qual região da cidade a legislação do Banco de Lotes deve ser aplicada. O que deixou uma margem para atuação do mercado imobiliário no direcionamento da aplicação da legislação municipal.

Os exemplos de concepção da legislação de constituição de reserva fundiária urbana pública de outros municípios, onde a contrapartida do mercado imobiliário não está vinculada apenas ao lote em área de expansão urbana, demonstraram que o Banco de Lotes parece ser um interessante instrumento de subsídio da política municipal de habitação. No entanto, para qualificar essa avaliação, percebe-se a necessidade de ampliar a quantidade de informações sobre o resultado do uso do Banco de Lotes nos demais municípios citados nesta pesquisa. Também foi possível constatar que, além da preocupação com a ampliação do estoque de terras

urbanas, é interessante que o uso do Banco de Lotes esteja associado a uma diretriz para ampliação dos recursos financeiros destinados a construção das unidades residenciais. Pois como constado, no caso do município de Goiânia, ainda existem lotes disponíveis para construção de moradias.

Outra questão verificada, vinculada ao processo de aprovação dos projetos dos parcelamentos dos bairros que doaram lotes para a Prefeitura Municipal de Goiânia e dos bairros no entorno do Residencial Santa Fé I, é a constante aplicação do instrumento Zona Especial de Interesse Social e Áreas Especial de Interesse Social por parte da Prefeitura Municipal de Goiânia. Embora a pesquisa não tenha apresentado dados suficientes sobre a aplicação deste instrumento, as informações trabalhadas permitem um questionamento quanto ao seu uso, no sentido de verificar se o mesmo está alcançando o seu objetivo de propiciar um incremento no estoque de lotes do mercado formal de terras urbanas com valores mais acessíveis, ou se está sendo aplicado como meio de justificar a aprovação de parcelamentos localizados na zona de expansão urbana da cidade. Nessa perspectiva, seria necessária uma investigação quanto ao valor praticado na venda dos empreendimentos, bem como do perfil da população que está adquirindo os lotes. E verificar junto a prefeitura qual o critério utilizado durante o processo de aprovação dos parcelamentos para avaliar a necessidade de ampliação dos lotes enquadrados como de interesse social. Nessa situação, o uso de critérios semelhantes aos apresentados pela ferramenta de avaliação de inserção urbana, se tornam interessantes, uma vez que permitiriam ao município, direcionar a ocupação do tecido urbano para áreas com infraestrutura subutilizada e possibilidades da oferta de transporte, equipamentos comunitários e serviços públicos.

A utilização da metodologia proposta na Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana como referência para adequar e definir os indicadores e parâmetros de avaliação da qualidade de inserção urbana dos lotes destinados a prefeitura municipal de Goiânia por meio do estudo de caso do Residencial Santa Fé I, apresentaram um interessante caminho para consolidação de uma ferramenta de amparo para análise da implantação dos empreendimentos habitacionais destinados a promoção do acesso ao solo e a moradia para as famílias de baixa renda da cidade de Goiânia. No entanto, o fato de todos os indicadores aplicados no Residencial Santa Fé I, trazerem como resposta a qualificação insuficiente, apontam a necessidade de reproduzir a avaliação em outros bairros para confirmar se os parâmetros estão ajustados para a dinâmica de produção do espaço urbano da cidade de Goiânia.

Considerando o recorte temporal estabelecido para a pesquisa, verificou-se que o município constantemente produziu instrumentos jurídicos políticos voltadas para promoção do

acesso ao solo urbano e a habitação destinados as famílias de baixa renda. O que representa uma conquista dos movimentos sociais de luta pela moradia e acesso ao solo urbano, bem como um reconhecimento por parte do Estado das carências existentes na cidade real e dos conflitos pela posse e uso da terra. No entanto, os temas relacionados a democratização do acesso à terra urbana e a moradia, ainda parecem ser abordados de forma fragmentada, dentro da estrutura jurídica da capital goiana, distribuídos em diferentes legislações, não deixando evidente como a doação de lotes por parte do poder público ou aprovação de parcelamentos em área de expansão urbana se articulam com o processo de desenvolvimento urbano de Goiânia (GO). Não fica explícito se é uma ação intencional do executivo, ou resultado de uma possível organização e articulação do setor imobiliário junto a atuação do poder legislativo. O que ficou mais evidente, pelo conteúdo da legislação da década de 1990 e a da década de 2000 relacionada a constituição de um estoque de terras públicas urbanas é que a solução apresentada pelo poder público municipal está diretamente vinculada a atuação do setor imobiliário. Vale ressaltar que, no caso do poder executivo na esfera municipal e estadual, conforme verificado na pesquisa, existe pouca variação entre os partidos políticos que ocupam a gestão, e até mesmo, no quadro das pessoas que exercem as funções de prefeito ou governador, dificultando a implementação de mudanças significativas na relação entre o poder público e o mercado imobiliário, sendo assim, reproduzidas as mesmas praticas implementadas nas décadas anteriores.

No campo institucional, no que diz respeito a execução da política habitacional, foi observado que, em função das sucessivas reformas administrativas, a questão da habitação foi continuamente sendo retirada das companhias e institutos, que institucionalmente poderiam apresentar maior autonomia, e sendo incorporada às secretarias que respondem diretamente ao chefe do poder executivo, ampliando sua possibilidade de controle sobre as políticas públicas habitacionais do município.

Todavia, o estudo de caso aplicado em apenas um dos loteamentos, destaca-se como exemplo que possibilita a continuidade da pesquisa, tornando possível avaliar os estoques de lotes urbanos da Prefeitura Municipal existentes nos demais parcelamentos urbanos aprovados por meio da Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007 (Banco de Lotes). No entanto, para continuidade dessa avaliação, seria interessante incluir a percepção das famílias já residentes nos parcelamentos ocupados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ano XVI, n.1. Jan-jul. 2002. Rio de Janeiro, 2002. P.179-205

Agência Goiana de Habitação. Diagnóstico habitacional. Caracterização do Estado de Goiás e competências do PEHIS. Documento para Debate. Revisão: junho/agosto 2012

ARAÚJO, Délio Moreira. Cinco Invasões de Goiânia: Uma tentativa de Análise Social. In: **Cadernos do INDUR, estudos urbanos e regionais**. Nº 2. Goiânia, novembro de 1980.

AZEVEDO, S; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de**. Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p.

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes; CAVALCANTI, Marcelo Antunes. Ações da SUDECO no desenvolvimento do Centro-Oeste no Estado de Goiás. **Revista Boletim Goiano**. Goiânia, v31, nº2, p. 179-191, jul/dez. 2011

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e O falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. Editora Alfa – Omega: São Paulo, 1982.p37-70.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p. 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUKI, Nabil. (Org). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. P. 81-138

BORGES, Elcileni de M. **Habitação e metrópole: transformações recentes da dinâmica urbana de Goiânia**. 2017. 374 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

BORGES, Elcileni de Melo; CUNHA, Débora Ferreira. Dinâmica imobiliária recente e seus impactos na reconfiguração urbana e socioespacial da Região Metropolitana de Goiânia. **Anais do Evento Seminário Internacional de Arquitetura, Tecnologia e Projeto. Forma Urbana: Rupturas e Continuidades**. Universidade Estadual de Goiás. Goiânia, 2015.p.554-568 Disponível em: https://www.anais.ueg.br/index.php/siarq/issue/view/134

BRASILEIRO, Ana Maria. Política Urbana – Quem Decide? In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do Urbanismo: uma visão sócio-jurídica.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981. p.25-39.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (ORG). **Políticas Públicas no Brasil.**(online). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. ISBN 978-85-7541-350-0. SciELO Books.p.1441-2081.kindle

CARDOSO, Adauto Lúcio. DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lúcio. DENALDI, Rosana (Org). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**.1ºedição, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à cidade e o direito à moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação. In: **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**.1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio; JENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017. p.51-83

CARDOSO, Adauto Lucio; RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). ***Relatório Final – Parte I***. IPPUR/UFRJ-FASE, Rio de Janeiro, s.d

CARDOSO, Adauto Lucio; RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Os municípios e as políticas habitacionais. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Editores). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. Coletânea Habitare/FINEP 1,São Paulo: FAUUSP, 2002. p.14-33.

CARMO, Edgar Candido do. **A política habitacional no Brasil pós Plano Real (1995-2002): diretrizes, princípios, produção e financiamento: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal**. 2006. 189 p.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008.

COELHO, José Braga; Barreira, Celene Cunha Monteiro Antunes. Goiás: Uma fronteira aberta. Anais do II Encontro de Grupos de Pesquisa. Agricultura, Desenvolvimento regional e Transformações Socioespaciais. Uberlândia, MG. 2006

Confederação Nacional de Municípios. Estudos Técnicos CNM. Volume 3. Confederação Nacional de Municípios, Brasília: CNM, 2011. 200 páginas. Disponível em:https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/EstudosTecnicos-Volume3(2011).pdf

CORRÊA, R.L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão(organizadores). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. 1 ed., 1º reimpressão. São Paulo: Contexto, 2012.

COSTA, Marco Aurélio et al. Governança metropolitana. Relatório de pesquisa. Região Metropolitana de Goiânia. Rio de Janeiro, IPEA,2015.

CUNHA, Débora Ferreira da; Celene C. A. M; Costa, Nuno Marques. O sistema de cidades da Região Metropolitana de Goiânia. Anais do XVII ENAPUR, São Paulo. 2017.

D`ALMEIDA, Carolina Heldt. Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro (Edit). **Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. P.23-34

ESTEVAM, Luís. **O tempo da transformação: estrutura e dinâmica na formação econômica de Goiás**. Goiânia, Editora do Autor, 1998. 276 p.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**. São Paulo.Cortez, 2011.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem júrídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (Org). **O Estatuto da Cidade: comentado**. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades: São Paulo, 2010. p.55-70

FIX, Mariana. **Financeirização e transformação recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas,2011.

FREITAS, Silvio Antônio de. **Habitação popular em Goiânia: Vila Mutirão; mil casas em um dia**. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) — Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Demográfico 1991, número 1, Brasil. Rio de Janeiro, 1991. p.209

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil: relatório final. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro,1995. p.295. Disponível em:http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=47625

Fundação Pedrosa Horta (coord). Programa de Governo Henrique Santillo: Proposta Para Debate. Goiânia, outubro, 1986. Disponível em: http://wwwold.imb.go.gov.br/coletanea/index.html

GALVÃO, Leonice Barros. Levantamento do número de unidades habitacionais concluídas pela Prefeitura Municipal de Goiânia com financiamento do Governo Federal, 2009 – 2014. Disponível na Gerência de Projetos Habitacionais da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Goiânia.

Governo do Estado de Goiás. Ações e Metas do Governo. Goiânia, dezembro de 1993. Disponível em: http://wwwold.imb.go.gov.br/coletanea/index.html

Governo do Estado de Goiás. Prefeitura de Goiânia. Goiânia diretrizes básicas para Planejamento. 1980.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Metodologia do Censo Demográfico 2000. Série Relatórios Metodológicos. Volume 25, Rio de Janeiro, 2003

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. Dados regionais. Disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx

IPEA, IBGE, UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana**. Brasília: IPEA, 2001.v. 1: gráfs., mapas, tabs; 396 p.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.p.27-58

LUCAS, Edinardo Rodrigues. **Cidades na Cidade: Habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Projeto e Cidade da Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás. Goiânia,2016.

LUCHESE, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil. (Org). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

Luz, Janes Socorro da. Universidade Estadual de Goiás. Programa de Pós-Graduação Territórios e expressões Culturais no Cerrado. Manual de Informações Gerais Para elaboração do Relatório de Qualificação e Dissertação,2016.

MACIEL, Dulce Portilho. Estado e território no Centro-Oeste brasileiro (1943-1967). Fundação Brasil Central (FBC): a instituição e inserção regional no contexto sócio-cultural e econômico nacional. **Anais** do XXVI Simpósio Nacional de História-ANPUH. São Paulo, julho 2011.

MARICATO, Ermínia et al. Debate: O solo urbano. **Revista Módulo**, Rio de Janeiro. 65, p. 16-23, julho/agosto 1981.

MARICATO, Ermínia. **A Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro À Crise Econômica**. 1. Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. **Cultura Vozes** [S.l.], v. no/dez. 1999, n. 6, p. 7-22, 1999.

MARICATO, Ermínia. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. Julho,1998. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/12/politica-urbana-e-de-habitacao-social-um-assunto-pouco-importante-para-o-governo-fhc/

Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.1. Cadernos MCIDADES Desenvolvimento Urbano. Novembro de 2004.

Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.4. Cadernos MCIDADES Desenvolvimento Urbano. Novembro de 2004.

Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. Caderno 1, Análise de Custos Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana. Brasília, 2017.

Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. Caderno 2, Parâmetros Referenciais – Qualificação da Inserção Urbana. Brasília, 2017.

Ministério do Planejamento e Orçamento; Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**. Projeto PNUD-SEPURB/BRA/93/013.Brasilia, dezembro de 1995. Disponível em: https://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Dficit-Habitacional-no-Brasil.pdf

MORAES, Lucia Maria. **A Segregação Planejada. Goiânia, Brasília e Palmas**. 1ºedição. Goiânia, Editora da UCG, 2003.

MORAES, Lucia Maria. **A Segregação Planejada. Goiânia, Brasília e Palmas**. 2ºedição. Goiânia, Editora da UCG, 2006.

MORAES, Sérgio de. **O Empreendedor Imobiliário e o Estado: O Processo de Expansão de Goiânia em Direção Sul (1975-1985*)***. Brasília: Universidade de Brasília. (Dissertação de Mestrado), 1991. Fotocópia disponível no Centro de Documentação Arq.UCG. Registro 2207.

Moysés, Aristides. A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política. 2001. disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/arimoyses_tersegreg.pdf

MOYSÉS, Aristides; BOAVENTURA, Deusa Maria Rodrigues; BORGES, Elcileni de Melo. Emergência de novas cidades como negação da cidade: condomínios horizontais fechados na metrópole de Goiânia-GO. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 3, n. 2, p. 161-177, abr. 2016. ISSN 2317-5443. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5445>.

NASCIMENTO, Diego Tarley Ferreira; OLIVEIRA, Ivanilton José de. Mapeamento do processo histórico de expansão urbana do município de Goiânia-GO. **Rev. GEOgraphia**. Ano 17. nº 34. 2015.

OLIVEIRA, Adão Francisco. A Reprodução do Espaço Urbano de Goiânia: Uma Cidade para o Capital. In: MOYSES, Aristides(coord.). **Cidade, segregação urbana e planejamento. Goiânia**: Ed. da UCG. 2005.

OLIVEIRA, E. A realidade da ficção: representações da cidade de Goiânia nos contos literários e poemas. **História Revista**, v.17, nº1.2012. disponível em: https://www.revistas.ufg.br/historia/article/view/21689

OLIVEIRA, E. M. DE; MELLO, M. DE. A mobilidade presente no processo de segregação residencial: o caso da Região Noroeste de Goiânia/GO. **Ateliê Geográfico**, v. 12, n. 2, p. 138-163, 18 ago. 2018.

OLIVEIRA, Eliane Alves de; COSTA E SILVA, Margot Riemann. O Processo de Ocupação do Solo Urbano e a Política Habitacional em Goiânia/Goiás (1933-2010). **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 2, n. 1, p. 151-167, jul. 2016. ISSN 2448-0460.

OLIVEIRA. Adão Francisco de; CHAVEIRO, Eguimar felicio. Desigualdades sócio-espaciais, democracia e gestão metropolitana: análise do desempenho institucional em Goiânia (1997-2007) - DOI 10.5216/bgg.v28i2.5743. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 28, n. 2, p. 187-202, 13 mar. 2009.

OLIVERIA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. o Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: JUNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**.Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

PASTORE, Everaldo A. **Renda fundiária e parcelamento do solo: Goiânia (1933-1983)**. Dissertação (mestrado em planejamento urbano). Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UNB. Brasília,1984.

PEDROSA, Breno Viotto. A recepção da teoria dos polos de crescimento no Brasil. **Terra Brasilis** (NovaSérie), 09. 2017. disponível em: http://journals.openedition.org/terrabrasilis/2348

PIRES, Jacira Rosa. Planos Diretores e o Direito à Cidade. In: FILHO, Josué Vieira. MORAES, Lúcia Maria (Org). **Políticas Sociais Urbanas: A cidade para Todos e Todas**. Goiânia, Editora da PUC Goiás, 2013.p.43-80

PORTUGAL, Rodrigo. História da política regional no Brasil. in: XXIII Encontro Regional de economia, 2018, fortaleza. **Anais** do XXIII Encontro Regional de Economia, 2018.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Convênio que entre si celebram o Município de Goiânia, com a Assistência da Procuradoria-Geral do Município, e interveniência das Secretárias Municipais de Habitação e Planejamento, da AMMA e da COMPAV, e Santa Fé Imóveis e Empreendimentos Imobiliários LTDA.Goiânia, 6 de dezembro de 2007. Disponível na Gerência de Projetos Habitacionais da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Diário Oficial nº 1.316, 23 de dezembro de 1994.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Plano Municipal de Habitação de Goiânia. Goiânia, dezembro de 2010. Disponível em:http://www4.goiania.go.gov.br/portal/Dados/uploads/arquivos/3597/429824303356481.pdf

Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC). http://www.rmtcgoiania.com.br/?v=desktop

RIBEIRO, Caritas Roque. **Avaliação da expansão urbana no município de Goiânia**. período 1990 – 2010. 2011. 65 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

RODRIGUES, Leandra de Brito. **Residencial Goiânia Viva: uma proposta de reinserção socioespacial (1990)**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, GOIÂNIA, 2014.

RODRIGUES, Leandra de Brito. BOAVENTURA, Deusa Maria Rodrigues. A Proposta Habitacional no Residencial Goiânia Viva. Revista EVS – **Revista de Ciências Ambientais e Saúde**, Goiânia, v. 40, n. 3, p. 229-239, dez. 2013. ISSN 1983-781X. Disponível em: http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/2914

ROLNIK, R (Coordenadora). Ferramenta para avaliação da inserção urbana do MCMV. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. 140 p. (Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012). Projeto concluído.

ROLNIK, Raquel et al. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial.2015. Edição do Kindle.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato.; NAKANO, Kazuo. Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Disponível em: http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano cymbalista.pdf

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? ***Novos estud***. - CEBRAP, São Paulo, n. 89, p. 89-109, Mar, 2011.

ROLNIK, Raquel; SCHASBERG, Benny; PINHEIRO, Otilie Macedo (COORD). Plano Diretor Participativo. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005. p.92.

ROLNIK, Raquel; TORRES, Pedro(coord.). Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida. Laboratório Espaço Público e Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento.novembro,2014. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2014_Pesquisa_MCMV_Ferramenta_de_Avaliacao.pdf

RUSSO, Endyra de Oliveira. O que o indicador indica? O déficit habitacional no Brasil e as disputas em torno de sua elaboração, em meados dos anos 1990.In: CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise.** 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.p.51-83

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 5ª edição. Editora Nobel: São Paulo, 2000.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. **A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-36.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (ORG). **Políticas Públicas no Brasil**.(online). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. ISBN 978-85-7541-350-0. SciELO Books.p.1071-1433.kindle

STEINBERGER, Marília. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 1988, FGV, v. 22, n.º 2, abr./jun.

TASCHNER, S. P. O quadro atual da habitação no Brasil: o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional. **Revista de Administração Municipal.** Rio de Janeiro: IBAM 39(203), 1992. Disponível em http://lam.ibam.org.br/revista.asp?tipo=num&busca=203

UBERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Incentivos à produção de lotes urbanizados: uma análise dos instrumentos legais de Joinville, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Bogotá. **Revista de administração municipal,** Municípios, IBAM, Rio de Janeiro, Ano 49, nº247. p.31-39.

WERNA, Edmundo; ABIKO; Alex; COELHO, Leandro. O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Editores). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. Coletânea Habitare/FINEP 1, São Paulo: FAUUSP, 2002. p. 34-55.

Endereços Eletrônicos:

http://cpdoc.fgv.br/

http://portalmapa.goiania.go.gov.br/mapafacil/

http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/

http://www.camaradeaparecida.go.gov.br/noticia/plano-diretor-e-aprovado/1372

http://www.capacidades.gov.br/login

http://www.cpvsp.org.br/

http://www.labcidade.fau.usp.br/

http://www.sme.goiania.go.gov.br/

http://www4.goiania.go.gov.br/portal/goiania.asp?s=2&tt=con&cd=1693

http://www4.goiania.go.gov.br/portal/site.asp?s=775&m=2075

http://www4.planalto.gov.br/legislacao/

https://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/

https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/

https://repositorio.bc.ufg.br/tede/

https://www.aparecida.go.gov.br/novo-plano-diretor-de-aparecida-ja-esta-em-vigor/

https://www.cidades.gov.br/

https://www.goiania.go.gov.br/casa-civil/legislacao-municipal/

https://www.google.com.br/maps

https://www.ibge.gov.br/

https://www.imb.go.gov.br/

https://www.ipea.gov.br/portal/

https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/

https://www.teses.usp.br/

Leis e Decretos:

Governo de Estado de Goiás. Decreto Estadual nº 3.669, de 27 de agosto de 1991. Regulamenta o Programa Mutirão da Moradia e dá outras providências.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual complementar nº 09, de 27 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Aglomerado Urbano de Goiânia.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria-Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 10.502, de 9 de maio de 1988. Introduz modificações na organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 12.229, de 28 de dezembro de 1993. Dispõe sobre doação de lotes urbanos a famílias carentes na forma que especifica.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 12.858, de 30 de abril de 1996. Dispõe sobre a extinção da Empresa Estadual de Obras Públicas e dá outras providências.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 13.532, de 15 de outubro de 1999. Dispõe sobre a transformação da Companhia de Habitação de Goiás em Agência Goiana de Habitação e dá outras providências.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 8.956, de 27 de novembro de 1980.Cria o Aglomerado Urbano de Goiânia, constituído dos municípios que especifica.

Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 9.353, de 30 de agosto de 1983. Institui o Programa Mutirão da Moradia e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia. Lei Municipal complementar nº 4, de 30 de janeiro de 2002.Dispõe sobre o planejamento municipal sustentável, sobre o plano diretor do município de Aparecida de Goiânia, e dá outras providências.

Prefeitura de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.938, de 03 de julho de 1997. Residencial Recanto do Bosque.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Convênio celebrado entre a Universidade Católica de Goiás, Município de Goiânia e Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros. Diário Oficial do Município de Goiânia nº 1.197, de 30 de junho de 1994.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.005, de 20 de maio de 2002. Residencial Forteville Extensão.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto municipal nº 1.457, de 28 de julho de 2006. Aprova o Plano de Urbanização e Regularização Jurídica do Remanejamento das quadras 01, 02 e 03, do "Parque Eldorado Oeste Extensão.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.502, de 21 de junho de 2004. Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, o imóvel que especifica.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.507, de 26 de junho de 2008. Residencial Buena Vista II.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.538, de 27 de junho de 1994. Residencial Goiânia Viva.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.594, de 05 de julho de 2010. Residencial Senador Albino Boaventura.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.651, de 19 de agosto de 1998. Residencial Forteville.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 1.684, de 14 de julho de 2010. Residencial Frei Galvão.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.096, de 28 de setembro de 2007. Jardim Gardência.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.362, de 22 de julho de 2011. Residencial Mundo Novo 1.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.363, de 22 de julho de 2011. Residencial Mundo Novo 2.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.364, de 22 de julho de 2011. Residencial Mundo Novo 3.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.608, de 04 de novembro de 2004. Residencial Fidélis.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.636, de 06 de dezembro de 2007. Residencial Santa Fé I.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.678, de 18 de dezembro de 2007. Residencial Buena Vista III.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.679, de 18 de dezembro de 2007. Residencial Buena Vista I.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.680, de 18 de dezembro de 2007. Residencial Buena Vista IV.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.728, de 30 de junho de 2009. Residencial Fonte das Águas.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.794, de 20 de outubro de 2003. Jardim Alphaville.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2.861, de 27 de novembro de 2008. Residencial Orlando Morais.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 2215, de 15 de março de 2013.O prefeito de Goiânia no uso de suas atribuições legais, à vista do disposto os incisos IV e VIII, do art. 115, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, e no artigo 11, da Lei nº 9.236, de 05 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre a instalação do Conselho Municipal de Habitação - COMUNH.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.007, de 17 de dezembro de 2008. Residencial Antônio Carlos Pires.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.138, de 26 de novembro de 2003. Residencial Santa fé.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3291, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 1.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.292, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 2.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3293, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 3.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3294, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 4.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.295, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 5.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.296, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 6.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.297, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 7.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.298, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 8.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.299, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 9.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.300, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 10.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto Municipal nº 3.301, de 21 de agosto de 2009. Residencial Jardins do Cerrado 11.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Decreto municipal nº 514, de 09 de março de 2007. Regulamenta o Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social – SMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e o Conselho Gestor do FMHIS, de que trata a Lei Municipal nº 8.487, de 06 de dezembro de 2006, e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal complementar nº 010, de 30 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o processo de Planejamento urbano no Município, cria o Conselho Municipal de Política Urbana, dispõe sobre o Plano Diretor e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal complementar nº 048, de 23 de maio de 1996. Autoriza o Município a executar serviços de infraestrutura para viabilizar a promoção e regularização de loteamentos no município de Goiânia.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal complementar nº 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal Complementar nº 289, de 29 de abril de 2016. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, e dá outras providências.
Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal de nº 7.494 de 31 de outubro de 1995. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal n° 7.533, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 10.231, de 03 de agosto de 2018. Dispõe sobre a política habitacional do município mediante a doação de lotes ou unidades habitacionais de propriedade do município a famílias de baixa renda e sobre a regularização fundiária de ocupações de imóveis de propriedade do município.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972. Dispõe sobre loteamentos urbanos e remanejamentos.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 5.019 de 8 de outubro de 1975. Altera dispositivo da Lei Municipal nº 4.523, de 31 de dezembro de 1971, que aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.222, de 20 de setembro de 1993. Estabelece condições especiais para aprovação de parcelamento do solo nas áreas urbanas e de expansão urbana do Município de Goiânia, caracterizados como Parcelamento Prioritário e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.228, de 28 de setembro de 1993. Regulamenta a localização e Construção de Conjuntos Residenciais e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.273, de 12 de janeiro de 1994.Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Goiânia e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.494 de 31 de outubro de 1995. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.539, de 15 de janeiro de 1996. Autoriza doação de áreas e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 7.747, de 13 de novembro de 1997. Reorganiza a estrutura administrativa da Prefeitura de Goiânia e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.128, de 29 de outubro de 2002. Autoriza o Poder Executivo Municipal doar à “Associação HABITAT PARA A HUMANIDADE”, para a construção de casas populares destinadas a pessoas carentes da Capital, os imóveis que especifica.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.487, de 6 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, revoga as Leis nºs 7.273, de 12 de janeiro de 1994, e 7.600, de 05 de julho de 1996, e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.534, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre a doação de unidades habitacionais ou lotes às famílias de baixa renda de acordo com o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, altera dispositivos das Leis nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972 e 7.222, de 20 de setembro de 1993, e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.537, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre a alteração na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.574, de 23 de novembro de 2007. Autoriza o Poder Executivo a contratar financiamento com a Caixa Econômica Federal – CEF, através do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, a oferecer garantias e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.758, de 06 de janeiro de 2009. Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar imóveis ao Fundo de Arrendamento Familiar - FAR.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 8.834, de 22 de julho de 2009. Regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar n.º 171, de 29 de maio de 2007, referente às Áreas de Interesse Social - AEIS e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 9.236, de 05 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre o Conselho Municipal da Habitação de Goiânia – COMUNH.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Lei Municipal nº 9.829, de 23 de maio de 2016. Altera a artigo 7º, da Lei nº 8.534 de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a doação de lotes às famílias de baixa renda de acordo com o programa municipal de habitação de interesse social, e autoriza a regularização fundiária com Contrato de Transferência do Direito de Propriedade de assentamento urbano irregular e dá outras providências.

Prefeitura Municipal de Goiânia. Portaria Municipal nº 2.163 de 1994. Estabelece diretrizes para o desenvolvimento dos Planos de Urbanização e Regularização Jurídica sobre a gerência da COMOB.

Presidência da República. Decreto Federal de 28 de julho de 1993. Cria o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitações de Baixo Custo PROTECH.

Presidência da República. Decreto Federal nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH, e dá outras Providências.

Presidência da República. Decreto Federal nº 4.536, de 20 de dezembro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências.

Presidência da República. Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006. Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Presidência da República. Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.

Presidência da República. Decreto Federal nº 91.145, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências.

Presidente da República. Decreto Federal nº 2.982, de 4 de março de 1999. Dispõe sobre a transferência da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Orçamento e Gestão para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, e dá outras providências.

Presidência da República. Decreto-Lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

Presidência da República. Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto – Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Presidência da República. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Presidência da República. Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Presidência da República. Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008.

Presidência da República. Lei Federal nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Presidência da República. Lei Federal nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.

Presidência da República. Lei Federal nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.

Presidência da República. Lei Federal nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências.

ANEXOS

Anexo 1 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.1[96]

Sta fe 1

Procuradoria Geral do Município

Gabinete do Procurador
Av. PL-01, 1º andar - Paço Municipal - Park Lozandes – Goiânia- GO
CEP: 74.884-900
Fone:(62)3524-007/1061/1034

Goiânia

CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM O **MUNICÍPIO DE GOIÂNIA,** COM A ASSISTÊNCIA DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, E INTERVENIÊNCIA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO, DA AMMA E DA COMPAV, **E SANTA FÉ IMÓVEIS E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA** NA FORMA ABAIXO:

O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, pessoa Jurídica de Direito Público Interno, com sede na Avenida PL 01, Quadra APM 09, Lote 01, Parque Lozandes, CNPJ nº 01.612.092/0001-23, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste Ato representado pelo Prefeito, **IRIS REZENDE MACHADO**, brasileiro, casado, residente e domiciliado nesta Capital, RG nº 23.929-1.291.415 SSP-GO, CPF nº 002.475.701-25, neste ato assistida pela Procuradoria Geral do Município, neste ato representada pelo Dr. **MARCONI SÉRGIO DE AZEVEDO PIMENTEIRA,** brasileiro, divorciado, OAB nº 11.641, CPF nº 463.456.201-49; da **SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, CNPJ nº. 08.948.182/0001-39,** doravante denominada **SMHAB,** neste ato representada pelo seu Secretário, **IRAM DE ALMEIDA SARAIVA JÚNIOR**, brasileiro, separado, RG nº 2.136.618 SSP-GO, CPF nº 590.071.091-20; **SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO**, CNPJ nº 02.375.243/0001-30, doravante denominada **SEPLAM**, neste ato representada pelo seu Secretário, **FRANCISCO RODRIGUES VALLE JÚNIOR**, brasileiro, casado, RG nº 1.642.690 SSP-GO, CPF nº 475.942.171-87; **COMPANHIA DE PAVIMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA,** CNPJ nº 02.756.435/0001-96, doravante denominada **COMPAV,** neste ato representada pelo seu Presidente, **MAURO MIRANDA SOARES**, brasileiro, casado, RG nº 1.902.830, SSP-GO, CPF nº 004.545.591-00; **AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE**, CNPJ nº 25.141.813/0001-22, doravante denominada **AMMA**, neste ato representada pelo seu presidente **CLARISMINO LUIZ PEREIRA JUNIOR**, brasileiro, casado, OAB-GO nº 7.830, CPF nº 218.408.731-91 e;

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.

[96] O documento do convênio é composto de 15 páginas. Nos anexos estão as páginas de um até seis.

Anexo 2 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.2

Procuradoria Geral do Município

Gabinete do Procurador
Av. PL-01, 1º andar - Paço Municipal - Park Lozandes – Goiânia- GO
CEP: 74.884-900
Fone:(62)3524-007/1061/1034

Goiânia

SANTA FÉ IMÓVEIS E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA, estabelecida na cidade de Goiânia-Go, à Rua 08 nº. 248 – Sala 04 – Setor Central – Cep 74.013-030, inscrita no C.N.P.J. (MF) sob o nº. 05.880.779/0001-49, neste ato representado por **JOSÉ CRISPIM BORGES**, brasileiro, casado, empresário, residente e domiciliado nesta Capital, RG nº 380.252 SSP-GO, CPF nº 002.710.711-68, com a interveniência de **TEODORO E CAETANO LTDA** CNPJ Nº. 03.671.404/0001-03 sediado na Rua Rui Brasil Cavalcante, nº 571-Setor Oeste, nesta capital, neste ato representado por **ERNESTO TEODORO DE MORAES FILHO,** brasileiro, divorciado, empresário, residente e domiciliado Av. C – 4, nº. 222, Jardim América, Goiânia – Go, portador da CI nº. 221560-532580-SSP-GO 2º via, CPF/MF sob o nº. 062.597.071-34 doravante denominados **LOTEADOR**, resolvem firmar o presente Convênio, que será regido em observância da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/93, republicada pela Lei nº 8.883, de 08/06/94, Leis Complementares Municipais nºs 171, de 26/05/2007, 048, de 23/05/96, 015/92, e Decreto nº 1.569, de 07/06/95, na forma e condições das Cláusulas seguintes:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1 - O presente Convênio tem por objeto a parceria entre o Poder Público Municipal e a iniciativa privada com a finalidade de promoverem o parcelamento de 01 (uma) gleba de terras denominado **RESIDENCIAL SANTA FÉ I**, com área total **1.097.538,07 m²** (hum milhão noventa e sete mil quinhentos e trinta e oito vírgula zero sete) e área parcelável de **990.003,89 m²** (novecentos e noventa mil, três vírgula oitenta e nove metros quadrados), situada na Fazenda Santa Rita, região sudeste deste Município. O parcelamento citado é de propriedade do **LOTEADOR** e composto por 2.227 (dois mil duzentos e vinte e sete) lotes.

2. CLÁUSULA SEGUNDA - DA FINALIDADE

2.1 - A área que for destinada ao **MUNICÍPIO** em razão deste Convênio será utilizada na promoção de um estoque emergencial de lotes urbanos e públicos, para o desenvolvimento de programas municipais de habitação de interesse social e execução de projetos habitacionais de assentamento de famílias de baixa renda e de geração de emprego e renda.

2.2 - A área de propriedade do **LOTEADOR** será destinada ao parcelamento em lotes urbanos em conformidade com a legislação própria referente à Zona Especial de Interesse Social III - ZEIS III, os quais serão comercializados a preço de mercado.

3. CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES

3.1 - Os partícipes deste Convênio estabelecem entre si a seguinte distribuição de obrigações, como forma de efetivarem a parceria para consecução do objeto de que trata a Cláusula Primeira.

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.

Anexo 3 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.3

3.1.1 - Compete ao MUNICÍPIO, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAM:

a) Responsabilizar-se pela emissão de diretrizes, visando à aprovação do loteamento a ser implantado na gleba de terras de propriedade do **LOTEADOR**, descrita na Cláusula Primeira, com base nas Leis Complementares Municipais n°s 171, de 26 de maio de 2007, 048, de 23 de maio de 1996, 031, de 29/12/94 e Decretos n°s1569/95 e 2.990/95.
b) Implantar e fazer conferência de canto de quadra pela Divisão de Topografia da **SEPLAM**.
c) Conceder isenção das taxas de sua competência, de acordo com o parágrafo único do artigo 3° da Lei Complementar n° 048/1996.

3.1.2 - Compete ao MUNICÍPIO, por meio da Companhia de Pavimentação do Município de Goiânia - COMPAV:

a) Promover a abertura de vias, construção de galerias de águas pluviais, meio fio, sarjetas e ainda a pavimentação de vias, conforme projeto de parcelamento nos lotes que couberem ao **MUNICÍPIO**.
b) Executar os serviços de pavimentação e construção de galerias de águas pluviais, meio fio e sarjetas na via principal (linha de ônibus) até o centro do parcelamento, ficando as obras restantes às expensas do **LOTEADOR**.
c) Executar serviços de abertura de vias, construção de galerias de águas pluviais, meio fio, sarjetas, pavimentação, implantação de sistema de água tratada, energia elétrica e iluminação pública, até o limite de 10% (dez por cento) do valor dos lotes pertencentes ao **LOTEADOR** nos lotes destinados ao **LOTEADOR**.
d) Conceder isenção das taxas de sua competência, de acordo com o parágrafo único do artigo 3° da Lei Complementar n° 048/1996.

3.1.3 - Compete ao MUNICÍPIO, por meio da Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB:

a) Responsabilizar-se pela gestão de todo o procedimento de aprovação dos projetos decorrentes da parceria público-privada, objeto da Cláusula Primeira deste Convênio.
b) Viabilizar a criação de equipe multidisciplinar e multifuncional com o objetivo de avaliar, emitir diretrizes e de acordo técnico unificado, visando agilidade processual na aprovação do parcelamento.
c) Indicar, em conjunto a **SEPLAM**, 02 (dois) técnicos de cada Secretaria para coordenar o procedimento interno de aprovação do parcelamento, com a participação de um representante legal do proprietário.
d) Elaborar o projeto de parcelamento, bem como responsabilizar-se, no que lhe compete, pela implantação do loteamento.
e) Conceder isenção das taxas de sua competência, de acordo com o parágrafo único do artigo 3° da Lei Complementar n° 048/1996.

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.

Anexo 4 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.4

3.1.4 - Compete ao MUNICÍPIO, por meio da Agência Municipal do Meio Ambiente - AMMA:

a) Responsabilizar-se pela emissão de diretrizes ambientais, visando à aprovação do loteamento a ser implantado na gleba de terras de propriedade do **LOTEADOR** descrita na Cláusula Primeira, com base nas leis ambientais vigentes e aprovação do Plano de Gestão Ambiental (PGA).
b) Responsabilizar-se pela licença prévia e de instalação do loteamento.
c) Conceder isenção das taxas de sua competência, de acordo com o parágrafo único do artigo 3° da Lei Complementar n° 048/1996.

3.1.5 - Compete ao LOTEADOR:

a) Responsabilizar-se pela representação legal da propriedade da gleba, junto ao Poder Público Municipal, com a finalidade de viabilizar a aprovação do parcelamento.
b) Promover a abertura de vias, construção de galerias de águas pluviais, meio fio, sarjetas e ainda a pavimentação de vias conforme projeto de parcelamento, nos lotes que lhe couberem, excluídos os serviços a serem executados pelo **MUNICÍPIO** na ordem de 10% (dez por cento) do valor dos lotes do parcelamento.
c) Responsabilizar-se junto aos Órgãos competentes, pela implantação dos sistemas de água tratada, energia elétrica e iluminação pública, bem como pela aprovação e execução dos projetos e obras, correndo as despesas às suas expensas, excluídos os serviços a serem executados pelo **MUNICÍPIO** na ordem de 10% (dez por cento) do valor dos lotes do parcelamento.
d) Responsabilizar-se pelo levantamento topográfico, cálculos e implantação a serem realizados no loteamento, correndo as despesas às suas expensas.
e) Responsabilizar-se pela elaboração dos projetos complementares inclusive ambientais, com laudo técnico geológico e laudo de vegetação de médio e grande porte, com todas as despesas às suas expensas, quando necessário.
f) Responsabilizar-se pelo registro do parcelamento, no Cartório competente, correndo as despesas às suas expensas.
g) Apresentar comprovante de regularidade fiscal do imóvel junto ao órgão federal competente.
h) Responsabilizar-se pelo atendimento de todas as exigências contidas em pareceres técnicos emitidos pela **SEPLAM**.

Transferir ao **MUNICÍPIO** a APM – 21/ ZPA I para construção de parque municipal como contrapartida ambiental, estando a mesma excluída da área parcelável.

4. CLÁUSULA QUARTA - DA PARTICIPAÇÃO

4.1 - Aprovado o loteamento, as partes convenentes terão a seguinte participação:

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.

Anexo 5 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.5

Fone:(62)3524-007/1061/1034

LOTEADOR – 75,00% (setenta e cinco por cento) das áreas alienáveis resultantes do parcelamento RESIDENCIAL SANTA FÉ I, sendo 1596 (hum mil quinhentos e noventa e seis) lotes com no mínimo 225m² (duzentos metros quadrados), cada.

MUNICÍPIO DE GOIÂNIA – 25,00% (vinte e cinco por cento) das áreas alienáveis resultantes do parcelamento RESIDENCIAL SANTA FÉ I, sendo 631 (seiscentos e trinta e um) lotes com no mínimo 225m² (duzentos e vinte e cinco metros quadrados), cada, dos quais 334 (trezentos e trinta e quatro) lotes, repassados sem qualquer ônus para o **MUNICÍPIO** e 297(duzentos e noventa e sete) lotes repassados como contrapartida aos recursos humanos e financeiros investidos no Convênio, no valor de R$ 2.764.548,79 (dois milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais e setenta e nove centavos) de acordo com a avaliação realizada pela Comissão Especial de Avaliação da Prefeitura Municipal de Goiânia, conforme quadro abaixo:

Proprietário: **SANTA FÉ IMÓVEIS E EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA**

RESUMO DOS LOTES - PREFEITURA

Nº. DA QUADRA	CATEGORIA DOS LOTES	QUANT. DE LOTES POR QUADRA	SOMA LOTES	DETALHAMENTO DOS LOTES	EMPREENDIMENTO
63	MISTA	20	20	DO LOTE 14 AO LOTE 44	RES. SANTA FÉ I
64	RESIDENCIAL-PMG	44	64	DO LOTE 1 AO LOTE 33	RES. SANTA FÉ I
65	RESIDENCIAL-PMG	43	107	DO LOTE 1 AO LOTE 43	RES. SANTA FÉ I
66	RESIDENCIAL-PMG	41	148	DO LOTE 1 AO LOTE 41	RES. SANTA FÉ I
67	RESIDENCIAL-PMG	45	193	DO LOTE 1 AO LOTE 45	RES. SANTA FÉ I
68	RESIDENCIAL-PMG	37	230	DO LOTE 1 AO LOTE 37	RES. SANTA FÉ I
69	RESIDENCIAL-PMG	30	260	DO LOTE 1 AO LOTE 30	RES. SANTA FÉ I
70	RESIDENCIAL-PMG	39	299	DO LOTE 1 AO LOTE 39	RES. SANTA FÉ I
71	RESIDENCIAL-PMG	30	329	DO LOTE 1 AO LOTE 30	RES. SANTA FÉ I
72	RESIDENCIAL-PMG	37	366	DO LOTE 1 AO LOTE 37	RES. SANTA FÉ I
73	MISTA	29	395	DO LOTE 19 AO LOTE 47	RES. SANTA FÉ I
74	MISTA	11	406	DO LOTE 09 AO LOTE 19	RES. SANTA FÉ I
77	RESIDENCIAL-PMG	48	454	DO LOTE 1 AO LOTE 48	RES. SANTA FÉ I
78	RESIDENCIAL-PMG	48	502	DO LOTE 1 AO LOTE 48	RES. SANTA FÉ I
79	RESIDENCIAL-PMG	54	556	DO LOTE 1 AO LOTE 54	RES. SANTA FÉ I
83	RESIDENCIAL-PMG	41	597	DO LOTE 1 AO LOTE 41	RES. SANTA FÉ I
84	RESIDENCIAL-PMG	34	631	DO LOTE 1 AO LOTE 34	RES. SANTA FÉ I

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.

Anexo 6 – Convênio Residencial Santa Fé I. p.6

TOTAL DE LOTES DA PMG	631

4.1.1 - Os lotes destinados ao **MUNICÍPIO** não poderão situar-se em zona de proteção ambiental e deverão ter condições técnicas para construção da moradia.

4.1.2 - Serão destinadas, obrigatoriamente no projeto, áreas para o programa de geração de emprego e renda.

5. CLÁUSULA QUINTA - DA TRANSFERÊNCIA DOS LOTES

5.1 - O **LOTEADOR** compromete-se a levar o empreendimento a registro no Cartório de Registro de Imóveis competente, no prazo de 03 (três) dias úteis contados da data de publicação do Decreto Municipal de Aprovação, no Diário Oficial do Município, sob pena de revogação do referido decreto, ficando o **MUNICÍPIO** autorizado a promover o imediato registro compulsório dos lotes destinados à municipalidade por força do presente convênio.

5.2 - O **LOTEADOR** compromete-se a efetuar a transferência dos lotes destinados ao **MUNICÍPIO**, no prazo de 03 (três) dias úteis após o registro do empreendimento, na forma de dação em pagamento, através de Escritura Pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente às expensas do **MUNICÍPIO**.

5.3 - O **LOTEADOR** autoriza o **MUNICÍPIO** a promover a escrituração dos lotes destinados à Política Municipal de Habitação e de Geração de Emprego e Renda.

5.4 - O **LOTEADOR** autoriza o **MUNICÍPIO** a apresentar aos Órgãos Federais competentes pela Política Nacional de Habitação de Interesse Social os lotes objeto do presente convênio para efeito de disponibilização ou liberação de recursos e execução de obras.

6. CLÁUSULA SEXTA - DAS ETAPAS DE EXECUÇÃO

6.1 - As etapas para execução do presente Convênio consistem em ações e trabalhos que serão desenvolvidos da seguinte forma:

6.1.1. Levantamento topo-cadastral da área;

6.1.2. Elaboração do EIA-RIMA ou Plano de Gestão Ambiental (PGA);

6.1.3. Elaboração das diretrizes para parcelamento e encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo para autorização e seu enquadramento em ZEIS-3;

Fonte: Gerência de Projetos Habitacionais. Prefeitura Municipal de Goiânia.