

# *Expansão Urbana de Parnamirim*

*Os desafios do planejamento urbano*



JOSYANNE PINTO GIESTA

JOSYANNE PINTO GIESTA

# *Expansão Urbana de Parnamirim*

*Os desafios do planejamento urbano*



Natal, 2016

Presidente da República **Michel Temer**  
Ministro da Educação **José Mendonça Bezerra Filho**  
Secretária de Educação Profissional e Tecnológica **Eline Neves Braga Nascimento**

**Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia  
do Rio Grande do Norte**

Reitor **Wyllys Abel Farkatt Tabosa**  
Pró-Reitor de Pesquisa e Inovação **Marcio Adriano de Azevedo**  
Coordenador da Editora do IFRN **Darlyne Fontes Virginio**

Conselho Editorial **André Luiz Calado de Araújo**  
**Dante Henrique Moura**  
**Jerônimo Pereira dos Santos**  
**José Yvan Pereira Leite**  
**Maria da Conceição de Almeida**  
**Samir Cristino de Souza**  
**Valdenildo Pedro da Silva**

Todos os direitos reservados

**FICHA CATALOGRÁFICA**

Catálogo da publicação na fonte Seção de Processamento Técnico da Biblioteca do IFRN –  
Campus Avançado Lajes

Bibliotecária: Bruna Lais Campos do Nascimento CRB15/554

G455e Giesta, Josyanne Pinto.  
Expansão urbana de Parnamirim: os desafios do planejamento urbano / Josyanne Pinto Giesta. – Natal: Editora do IFRN, 2016.  
195 p. : il.  
  
Inclui bibliografia.  
  
ISBN: 978-85-8333-245-9  
  
1. Urbanização - Parnamirim. 2. Crescimento urbano. 3. Planejamento urbano. I. Título..  
  
CDU 911.375.1(813.2)

**PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO  
E CAPA**

Charles Bamam Medeiros de Souza

**REVISÃO LINGUÍSTICA**

Maria Clara Lemos

**Imagens de capa e capítulos:**

Designed by Freepik

**CONTATOS**

Editora do IFRN

Rua Dr. Nilo Bezerra Ramalho, 1692, Tirol.

CEP: 59015-300

Natal-RN. Fone: (84) 4005-0763

Email: editora@ifrn.edu.br

Edição eletrônica: E-books IFRN

Prefixo editorial: 8333

Disponível para download em:

**<http://memoria.ifrn.edu.br>**

# AGRADECIMENTOS

---

Durante todo o processo até a conclusão deste livro, tive a colaboração de inúmeras pessoas, a todas elas meu muito obrigada!

À minha família que sempre aceitou minhas ausências e mais que isso, sempre compartilhou minhas angústias e desafios.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, por meio dos profissionais da editora, que prontamente ajudaram nas correções e sugestões necessários.

À Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, por meio da professora, orientadora e amiga Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha e demais professores da banca, que com todo seu saber proporcionaram constantes melhorias no conteúdo técnico.

A todos os órgãos públicos que gentilmente forneceram os dados e informações necessários a elaboração da pesquisa.

A todos os entrevistados que buscaram na memória resgatar tudo que não se encontrava em documentos físicos, contribuindo para preencher as lacunas existentes.

Enfim, a todos que encontrei pelo caminho que foram acessíveis, prestativos e contribuíram para este momento tão especial.

# APRESENTAÇÃO

---

Este livro foi desenvolvido a partir da tese intitulada OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL: Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim – RN (2008-2010), defendida, no mês de setembro de 2013, no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Nele, procuramos, através da análise da expansão urbana do município de Parnamirim, compreender os desafios do planejamento urbano, sobretudo na relação entre o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a dinâmica do mercado imobiliário formal.

Sendo considerado a OODC um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, uma vez que possibilita a recuperação de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infraestrutura, investigamos os principais limites deste instrumento. Para isso, pesquisamos a sistemática de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em 18 (dezoito) municípios brasileiros, além do município de Parnamirim.

Ao elegermos Parnamirim como área de estudo, procuramos construir um ponto de observação a partir do qual seja possível descrevermos o processo de adensamento proposto para o município. Para além da aparência de um

município com adensamento orientado pelo instrumento OODC, investigamos o processo de formação e crescimento do espaço urbano de Parnamirim. Examinamos, assim, a atual configuração e dinâmica do mercado imobiliário formal, identificando os eixos de expansão e de adensamento existentes.

No primeiro capítulo caracterizamos o instrumento OODC e o situamos historicamente, descrevemos sua origem como Solo Criado na Carta de Embu, os avanços a partir da Constituição Federal de 1988, sua definição pelo Estatuto da Cidade de 2001 e a diversidade do instrumento no contexto brasileiro. A importância da OODC como instrumento de recuperação social da valorização fundiária torna-o poderoso e complexo, sendo um grande desafio para os municípios, que precisam defini-lo observando suas próprias características, além da inserção no contexto regional e estadual.

Os critérios que moldam o instrumento OODC em 18 municípios brasileiros pesquisados são discutidos ainda neste capítulo, desde a forma de delimitação das áreas passíveis de aplicação do mesmo até a definição da variabilidade do coeficiente de aproveitamento máximo de acordo com as zonas.

No segundo capítulo apresentamos o município de Parnamirim, desde o seu processo de formação através da aviação civil, seu crescimento impulsionado pela aviação militar na época da II Guerra Mundial e o expressivo crescimento no período de 1991 a 2000 em função da imigração intrametropolitana. Caracterizamos o município em termos de infraestrutura implantada, condições de renda da po-

pulação e crescimento demográfico, considerado elemento-chave para decifrar a expansão urbana do município.

No terceiro capítulo, a partir dos dados de empreendimentos licenciados, obtidos junto a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano de Parnamirim (SEMUR) e ao Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte (CBM/RN), passamos da escala de empreendimentos isolados para a produção do espaço urbano e analisamos a dimensão territorial da dinâmica do mercado imobiliário formal do município de Parnamirim, com seus principais eixos de expansão.

No quarto capítulo, apresentamos o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Parnamirim, seus critérios de formulação, com suas particularidades emblemáticas: (i) possibilidade de aplicação do instrumento na zona adensável, que corresponde a toda a área do município com exceção das zonas de proteção ambiental; e (ii) coeficiente de aproveitamento máximo único para toda a zona adensável.

Ainda neste capítulo, retomamos os dados obtidos junto a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano de Parnamirim e evidenciamos os principais eixos de adensamento do município, indicando um descolamento entre estes e os eixos de adensamento propostos através do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor.



# SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	05
<b>1</b>	<b>PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DO USO DO SOLO: Apontamentos sobre a OODC</b>	<b>11</b>
1.1	ESPAÇO URBANO E SEUS AGENTES	11
1.2	LÓGICAS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E MERCADO IMOBILIÁRIO	20
1.2.1	Regulação do uso do solo (OODC) e ação dos agentes da produção do espaço urbano	24
1.2.2	OODC na produção do espaço e valorização do solo urbano	27
1.3	OODC E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	33
1.4	COMPREENDENDO O INSTRUMENTO OODC NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	50
1.5	OODC: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS	52
<b>2</b>	<b>ESPAÇO URBANO DE PARNAMIRIM: Conhecimento como base para regulação do uso do solo</b>	<b>69</b>
2.1	PARNAMIRIM: ESPAÇO URBANO EM FORMAÇÃO	70
2.2	CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DE PARNAMIRIM: FENÔMENO INTRAMETROPOLITANO	81
2.3	DINÂMICA POPULACIONAL	85
2.4	NATAL - PARNAMIRIM: PROCESSO DE CONURBAÇÃO	90
2.5	CARACTERIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA	93
2.6	DIMENSÃO SOCIAL	102
2.7	CONHECENDO PARA REGULAR - ESPAÇO URBANO DE PARNAMIRIM	107

<b>3</b>	<b>OODC NO PLANEJAMENTO URBANO DE PARNAMIRIM: Dinâmica imobiliária e tendências de expansão urbana 2008-2010</b>	111
3.1	USO DO SOLO: HABITE-SE DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR/RN	112
3.2	EMPREENDEMENTOS MULTIFAMILIARES: ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DA SEMUR	119
3.3	COMPREENDENDO A DINÂMICA IMOBILIÁRIA FORMAL DE PARNAMIRIM	125
<b>4</b>	<b>RELAÇÃO OODC E MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL DE PARNAMIRIM: Eixos de adensamento</b>	133
4.1	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM EM 2000	133
4.2	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: MARCO REGULATÓRIO	136
4.3	LEITURA DA OODC PRATICADA E TENDÊNCIAS DE ADENSAMENTO EM PARNAMIRIM	149
4.4	LEVANTAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDEMENTOS	156
4.5	CONHECENDO OS EIXOS DE ADENSAMENTO DE PARNAMIRIM ATRAVÉS DA OODC	163
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS - APLICAÇÃO DA OODC: A necessária e complexa adequação do instrumento à dinâmica do mercado imobiliário formal</b>	169
	REFERÊNCIAS	177
	LISTA DE FIGURAS	192
	LISTA DE QUADROS	194
	LISTA DE TABELAS	194
	LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	195

# PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DO USO DO SOLO: APONTAMENTOS SOBRE A OODC

Inicialmente refletimos sobre o processo de produção do espaço urbano visando compreender como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), regulamentada pelo Estatuto da Cidade em 2001, se insere nesse contexto. Para isso, situamos a seguir a produção teórica e experiências municipais com o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir.

## 1.1 ESPAÇO URBANO E SEUS AGENTES

Considerando o processo de produção do espaço e a ação do Estado valorizando o solo através da implantação de infraestrutura, pretendemos compreender sua atuação

na busca por intervir na perspectiva da captura de mais-valias urbanas, quando se trata de produção formal.

No processo de produção do espaço urbano participam diferentes agentes, que disputam principalmente determinadas áreas consideradas privilegiadas, como as dotadas de infraestrutura (rede pública de abastecimento de água, sistema público de esgotamento sanitário, rede pública de drenagem das águas pluviais, pavimentação das ruas), as localizadas em áreas cuja vizinhança apresenta edificações de padrão médio/alto, as próximas as áreas verdes preservadas e/ou cursos d'água, entre outros. Nos países capitalistas onde o solo é considerado uma mercadoria, a ação destes agentes promove a valorização imobiliária. Segundo Ferreira (2005), existem quatro fatores que dão preço ao solo e o diferenciam da aglomeração na qual ele se insere. São: a) O trabalho social necessário para tornar o solo edificável, ou seja, a infraestrutura urbana; b) As construções existentes neste solo; c) A “acessibilidade”, que representa o fácil acesso a locais privilegiados e d) A demanda.

Villaça (2001, p. 74) considera que “A acessibilidade é o valor de uso mais importante para a terra urbana.”.

Embora a terra seja uma mercadoria, ela é uma mercadoria diferenciada das demais, pois é localmente imóvel, é durável e muito cara. Por se tratar de uma mercadoria imóvel, que não pode ser deslocada, sua localização, que implica na “acessibilidade” e nas externalidades de vizinhança, é muito importante. Milton Santos (1987, p.81) considera que “cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território”. Com relação a sua grande durabilidade, em

média 70 anos, a demanda está condicionada a fenômenos demográficos e, o fato de ser uma mercadoria de alto valor, implica em comprometimento da renda familiar.

Se observarmos estas características, a mercadoria “solo” não deveria ser atraente aos capitalistas, estes não veriam oportunidades de maximização de lucros. Mas, na realidade, uma a uma, elas são transformadas/eliminadas.

Com relação à característica de alto valor da mercadoria, o mercado propicia as operações ditas “casadas”, quando o antigo imóvel participa como entrada, e o restante do preço, através de financiamento.

Abramo (2007b) argumenta como a questão da grande durabilidade da mercadoria é eliminada através da depreciação fictícia dos bens duráveis, com uma inovação espacial, que promove um movimento de deslocamentos domiciliares e de externalidades de vizinhanças. A este fenômeno, Abramo intitula “Dinâmica Caleidoscópica”. Essa solução acaba por resolver também a questão da localização, devido as externalidades de vizinhança criadas.

Para tanto, o marketing tem sido um aliado importante, criando novas necessidades. Como aponta Henrique (2011), na esfera de acumulação capitalista, os agentes do mercado imobiliário criam um conjunto de necessidades (a vista, a vizinhança, a infraestrutura, o jardim).

Quanto a produção do espaço, Lefebvre (2008) considera que o espaço estaria essencialmente ligado à reprodução das relações (sociais) de produção. Nesse contexto, percebemos que na produção do espaço existem interesses divergentes e grupos diversos atuando, portanto, é local de contradições e conflitos.

O próprio Estado é um dos agentes que influencia nessa dinâmica, geralmente proporcionando incrementos ao preço do solo, por meio de suas políticas e ações. Ele atua como agente disciplinador e regulador do uso do solo, emitindo leis e decretos nos quais pode mudar a classificação do solo, passando de rural para urbano, além de definir alterações no uso do solo, aumentando ou diminuindo o potencial construtivo, que podem estar estimulando ou desestimulando a ocupação. Ele também intervém quando realiza obras públicas, dotando determinadas áreas do município com infraestrutura, tipo pavimentação de ruas e avenidas, implantação de sistemas públicos de água e esgoto, rede pública de drenagem, viabilizando assim a ocupação destas áreas e até mesmo quando age como promotor imobiliário, produzindo habitações populares.

Para Mota (1999), a infraestrutura deveria acompanhar o crescimento populacional e a expansão urbana, de modo a proporcionar aos habitantes qualidade de vida. No entanto, a realidade que se apresenta nas cidades é o oposto, é de um descompasso entre a crescente ocupação do solo e a implantação da infraestrutura necessária.

Muitos loteamentos são anteriores à Lei Federal 6.766/1979, que estabelece como responsabilidade do empreendedor/loteador a implantação da infraestrutura necessária. Desse modo, os mesmos ainda encontram-se até os dias atuais carentes de pavimentação e escoamento, esperando investimentos por parte do Poder Público. Há, ainda, os assentamentos precários, que fazem parte da chamada cidade “ilegal”, que se desenvolve com a ausência ou más condições da infraestrutura.

A partir dessa constatação percebemos a necessidade de outros mecanismos que possam articular densidades urbanas e infraestrutura existente, de modo a favorecer a otimização destas.

Contudo, entendemos que, para o enfrentamento dos problemas urbanos, os planos são uma etapa a mais concluída, sobretudo, um Plano Diretor Municipal, considerando que esse é o instrumento para viabilizar a função social da propriedade (parágrafo 2º do artigo 182 da Constituição Federal).

A complexidade presente no processo de formação dos espaços urbanos, áreas com melhor ou pior infraestrutura, com mais ou menos restrições urbanísticas e ambientais, presença de externalidades de vizinhança, “acessibilidade”, serviços públicos, geram maior ou menor interesse por parte de determinados segmentos sociais, ou seja, nas palavras de Carlos (2008, p.86), “o uso do solo urbano será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos”. Mais uma vez constatamos a importância de instrumentos que busquem nortear as possibilidades de uso e ocupação dos espaços, reduzindo e minimizando os atritos.

De acordo com Harvey (1980), existe distinção entre valores de uso e de troca do solo, ele apresenta estes agentes sociais que atuam na (re)produção do solo e ainda explica como eles podem intervir. Os proprietários, que tem valor de uso quando residem no imóvel e assumem valor de troca no momento em que o vende; os corretores de imóveis, que são intermediários e obtêm lucros a partir do valor de troca do imóvel; os incorporadores, que tem benefícios

com o valor de troca para si mesmos e com o valor de uso para seus clientes; as instituições financeiras, cuja relevância está no valor de troca, a partir do financiamento; e as instituições governamentais, que agindo em relações de compra/venda de patrimônio estão motivadas com o valor de troca e outras vezes tem interesse no valor de uso (educação, lazer, saúde). Concluímos que os agentes podem exercer diferentes papéis, dependendo da situação em que se encontram, e dos objetivos que definem. Para compra busca o preço baixo, mas para venda espera que o preço seja alto, isso porque em um contexto capitalista, o lucro é o objetivo final.

Para Corrêa (1989), os proprietários de grandes indústrias são grandes consumidores de espaço; os proprietários imobiliários buscam obter os maiores lucros de suas propriedades; os promotores imobiliários formam um conjunto de agentes que realizam a incorporação, o financiamento, o estudo técnico, a construção do imóvel e a comercialização, atuam produzindo empreendimentos imobiliários para a demanda solvável; o Estado intervém de diferentes maneiras, sendo que as principais são quando ele promove a implantação de infraestrutura, quando regula o uso e a ocupação do solo e como proprietário fundiário; e os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia as casas produzidas pelos sistemas de autoconstrução, os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e as favelas. Retomando a questão da qualidade de vida posta por Mota, são os grupos sociais excluídos o elo mais frágil na dinâmica da ocupação dos espaços urbanos. Eles, na maioria das vezes, não têm condições de participar do mercado imobi-

liário formal, não têm opções de escolha e, então, vivem à margem da sociedade, fazem parte do mercado imobiliário informal, se instalam em áreas de proteção ambiental, áreas de risco e, assim, permanecem à espera de soluções e oportunidades, resistem, sem qualquer condição de vida.

Se o Estado, como colocou Corrêa, enquanto um dos agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano pode atuar na regulação do uso e ocupação do solo e na implantação da infraestrutura, é esperado dele a preocupação com a sintonia das duas ações, ou seja, que através da implantação de instrumentos ele procure induzir as densidades urbanas de forma a promover a otimização do uso da infraestrutura já implantada; e que, com mecanismos adequados, ele busque recuperar as mais-valias decorrentes dos investimentos em infraestrutura, para assim poder minimizar as desigualdades sociais.

O papel do Estado, planejando e orientando o processo do desenvolvimento urbano requer estudo e diagnóstico, postura ética, senso de justiça social, seriedade e, acima de tudo, comprometimento. Conforme salienta Harvey (2005), é necessário na formulação de políticas de ordenamento territorial, que as conveniências individuais dos proprietários de terras e construções urbanas coexistam com outros interesses da cidade como um todo.

Nesse sentido, podemos considerar como um dos interesses da cidade, a qualidade de vida, gerada pela ocupação de áreas adequadas, já dotadas de infraestrutura (pavimentação das ruas e avenidas, abastecimento de água, rede de energia elétrica, sistema de drenagem das águas pluviais, coleta e tratamento dos esgotos) e com

atendimento dos serviços públicos básicos (sistema de transportes, segurança, saúde, educação e lazer).

O Estado, a partir de suas ações (implantação de obras de infraestrutura como: pavimentação, drenagem, entre outras) e de decisões urbanísticas (entre as quais os parâmetros urbanísticos, como o gabarito), tem o poder de alterar o valor da terra. Não só ele consegue isso, o setor privado também, quando decide investir em determinada área, instalando equipamentos que venham a valorizar e atrair novos investidores, como a construção de um shopping center.

De acordo com Smolka e Amborski (2000, p.03), “... El incremento del valor de la tierra también puede darse a través de mecanismos de mercado, como por ejemplo un incremento de la población urbana”. Esse aumento da população urbana que pode ter origem em movimentos migratórios como os intrametropolitanos, proporciona a valorização de determinadas áreas, em razão do incremento na demanda.

Se tais ações valorizam o solo, não é justo que o proprietário fundiário seja o único beneficiado com essa valorização. Nesse sentido, Fontes, Santoro e Cymbalista (2007) afirmam sobre a necessidade de a coletividade recuperar para si essa valorização da terra que resulte de ações públicas ou privadas, evitando-se, assim, que o proprietário fundiário se aproprie sozinho das mais-valias.

A recuperação de mais-valias, ou gestão social da valorização da terra, como utiliza Santoro (2004), não somente é importante para minimizar as desigualdades sociais recuperando, redistribuindo e promovendo a justiça

social, como é um direito, conforme coloca Barco e Smolka (2007, p.223):

La participación en plusvalías se basa en el derecho público y legítimo de participar en la captación de los aumentos del valor de la tierra generados por acciones administrativas tales como cambios en zonificación o densidad, que pueden generar ganancias sustanciales para el propietario de la tierra.

A preocupação com mecanismos que possam tratar adequadamente da situação buscando promover justiça social é uma realidade. Experiências com instrumentos voltados à recuperação destas mais-valias não são tão recentes na América Latina. Segundo Furtado e Smolka (2004), elas já estavam presentes desde as primeiras décadas do século XX. No entanto, a realização de pesquisas que discutam os instrumentos que tem como finalidade a recuperação de mais-valias ainda são essenciais. De acordo com Furtado e Smolka (2004, p.49), “ainda se faz necessário o desenvolvimento de pesquisas sobre a natureza complexa das políticas de recuperação de mais-valias fundiárias na América latina”.

Sobre as mais-valias, entendendo-as como a renda, Furtado (2004, p.60) cita a visão de Henry George:

“considere o que é a renda. Ela não cresce espontaneamente da terra; não é devida a nada que os proprietários tenham feito. Ela representa um valor criado por toda a comunidade. Deixemos que os

proprietários tenham tudo que a posse da terra lhes daria na ausência do restante da comunidade” (1992, p.366).

Essa questão da justiça social está na base da matriz da Reforma Urbana, e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que foi um dos grandes avanços na política urbana no processo de democratização do Estado brasileiro, trouxe diferentes instrumentos que têm como objetivo a captura de mais-valias e sua distribuição para a comunidade, entre os quais se encontra o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Para um maior entendimento sobre o instrumento, também conhecido como “Solo Criado”, é importante ressaltar que o mesmo refere-se à concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico<sup>1</sup>, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, ou seja, ele deve “comprar” do município o direito de construir uma área maior.

É necessário, ainda, lembrar que o instrumento trabalha vinculado ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM).

## 1.2 LÓGICAS DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E MERCADO IMOBILIÁRIO

Considerando as lógicas da produção do espaço e as estratégias de ação do incorporador imobiliário, temos o

---

1 O Coeficiente de Aproveitamento Básico é um índice que indica o quanto pode ser construído no lote sem que a edificação implique numa sobrecarga de infra-estrutura para o Poder Público.

objetivo de compreender a dinâmica de atuação do mercado imobiliário formal, sobre o qual o incorporador busca intervir na perspectiva de definir eixos de expansão.

Sobre o mercado imobiliário, é importante distinguir suas duas formas: o mercado formal e o mercado informal. O primeiro é aquele que atende às exigências das legislações (propriedade do solo e normas urbanísticas em geral), enquanto o segundo se caracteriza por ocorrer de forma irregular; são as “invasões” e as “ocupações irregulares”. Trataremos aqui especificamente do mercado imobiliário formal.

O mercado formal opera principalmente com transações de compra/venda e aluguel de terras urbanas e edificações (prontas, na planta ou em construção). As mercadorias do tipo edificações podem ter uso residencial ou não residencial (comércio, indústria, escritórios entre outros).

O mercado imobiliário tem um caráter diferenciado, suas mercadorias, as terras urbanas (solo) e as edificações (benfeitorias), de acordo com Harvey (1980), não são mercadorias quaisquer, elas possuem especificidades:

- a) Os solos e as benfeitorias não podem deslocar-se livremente, ou seja, têm localização fixa;
- b) Os solos e as benfeitorias são indispensáveis a todo indivíduo;
- c) Os solos e as benfeitorias apresentam longa duração;
- d) Os solos e as benfeitorias são permanentes e de longa durabilidade;
- e) Os solos são originais e indestrutíveis.

Campos (2003) apresenta, ainda, outras especificidades da mercadoria edificações; ser heterogêneo, ou seja,

possuir preço diferente dependendo da localização e das características construtivas; possuir alto valor de aquisição, o que requer, geralmente, financiamento; e custos de mudança relativamente alto.

A partir destas considerações postas por Harvey e Campos, percebemos que o produto imobiliário é único em relação a seu padrão construtivo e à sua localização. Discorrendo sobre padrão construtivo, nos referimos às características próprias de cada empreendimento unifamiliar/multifamiliar, horizontal/vertical, com poucas/muitas unidades habitacionais, que estarão definindo um público alvo (uma classe social com determinado poder aquisitivo). Tão relevante quanto estas definições em termos de projeto arquitetônico, temos a localização escolhida para a sua implantação, a vizinhança já consolidada na área em questão, a “acessibilidade” existente.

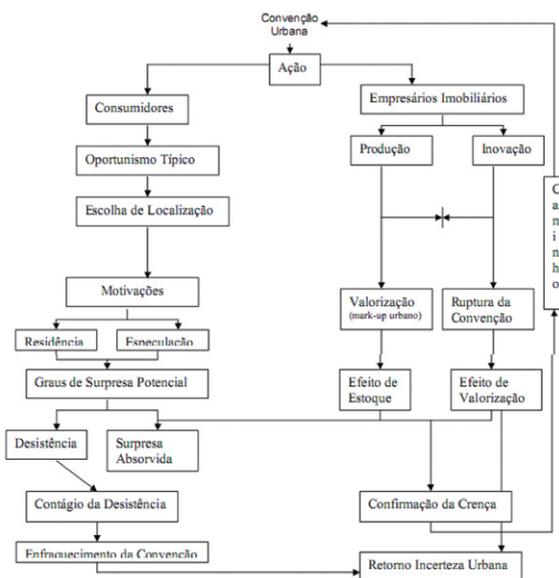
Esses dois elementos, tipo de empreendimento e localização, tem o poder de valorizar ou desvalorizar a área, determinando externalidades de vizinhança. É um pouco “cruel”, mas é a realidade. Imaginemos que o Poder Público defina a localização de um condomínio residencial para relocação dos moradores de assentamentos subnormais que se encontram em área de risco; esse tipo de empreendimento e a classe social a que se destina tendem a causar o que podemos chamar de uma externalidade de vizinhança negativa. Em contrapartida, a implantação de um condomínio de luxo, destinado à classe média alta na dita área tenderia a produzir externalidades de vizinhança positivas, valorizando aquele espaço urbano.

Essas escolhas de padrão e localização dos empreendimentos fazem a antecipação da ordem residencial e convencionam “crenças” acerca da estrutura urbana no futuro, o que Abramo (2001, p.143) chama “Convenção Urbana”.

Entendemos que os incorporadores imobiliários definem a localidade e as inovações (diferencial no padrão construtivo, por exemplo), criando uma convenção urbana, ou seja,

acreditando no tipo de consumidor que ocupará o local (externalidades de vizinhança). Campos (2003, p.142) demonstra como essa “crença” se confirma e como ela é enfraquecida em razão das decisões dos consumidores (Figura 1). Quando a “crença” se confirma, temos um grande sucesso imobiliário.

Figura 1 – Caminho da convenção urbana.



Fonte: Campos, 2003, p.142.

O que leva o consumidor a decidir por uma ou outra localização são principalmente os atributos da localidade; a “acessibilidade” (distância e condições de acesso ao trabalho, escola, comércio); a qualidade ambiental (níveis de poluição do ar, ruído, amenidades); a provisão de serviços (policimento, telefonia, internet, saúde); e as características exteriores de vizinhança (tipologias das edificações).

Nesta escolha, pesam dois fatores: o social e o econômico. Com relação ao social, o consumidor geralmente almeja projeção social, assim, ele busca estar próximo aos de classe social igual a sua ou até mesmo superior. Com relação ao fator econômico, a mercadoria edificação representa investimento, e não apenas solução de moradia, logo, o consumidor espera que sua escolha implique em futura valorização do bem. Nesse sentido, Abramo (1995, p. 534) apresenta que as decisões dos consumidores são motivadas pela preocupação com “variação hierárquica”, da sua localização e das suas implicações monetárias (desvalorização-valorização) e social (degradação-ascensão na escala sócio-espacial).

### **1.2.1 Regulação do uso do solo (OODC) e ação dos agentes da produção do espaço urbano**

Harvey (2011, p.75) reflete que “O ambiente construído absorve enormes quantidades de capital tanto na construção quanto na manutenção”, o que faz com que a (re) produção do espaço seja um elemento estratégico para a acumulação do capital. Na busca por maiores lucros, as cidades vão se tornando cada vez mais urbanas (crescimento horizontal) e as já urbanizadas mais adensadas em termos construtivos e/ou mais verticalizadas.

São mudanças rápidas com consequências inesperadas. Como em um jogo de xadrez no qual houvesse mais de dois jogadores e cada nova jogada mudasse as intenções de todos os demais jogadores, estabelecendo um ambiente de incerteza urbana.

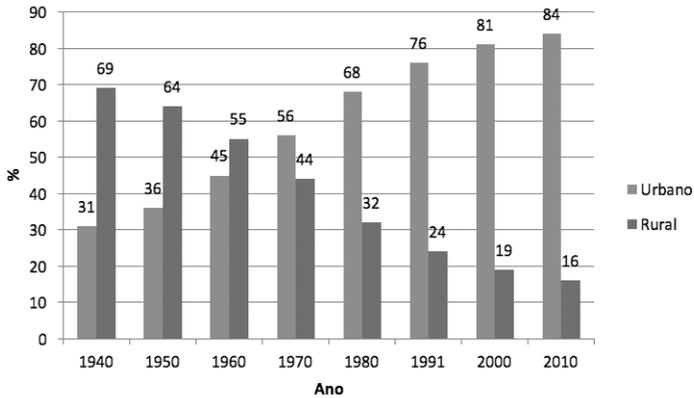
Imaginemos como determinados investimentos públicos ou privados podem alterar os espaços, trazendo valorização à área e gerando interesse no público consumidor (ativando o mercado imobiliário). Diz Santoro que,

[...] a implantação de empreendimentos terciários, tanto públicos quanto privados (supermercados, shopping centers, escolas, centros de convenções) dinamizam a economia local, gerando empregos, aumentando a arrecadação de impostos e atraindo novos empreendimentos no seu entorno, além de, principalmente, gerar uma grande valorização do solo urbano – e, algumas vezes, a desvalorização, a exemplo da implantação de hospitais públicos, penitenciárias, galerias comerciais muito próximas às residências, feiras livres –, na medida em que atraem infra-estrutura urbana e serviços públicos e privados [...] (SANTORO, 2003 apud JESUS, 2007, p.5).

O processo de urbanização é uma corrida por novos espaços para serem produzidos. A urbanização nada mais é do que a modificação e reprodução do espaço. Ela é, segundo Harvey (2011), uma forma de absorver o excedente de capital.

O fenômeno da urbanização vivido no século XX, foi considerado por vários estudiosos da cidade como sendo o “século da urbanização” (MEDONÇA, 2004), fez toda essa disputa pelo solo urbano se acentuar. Segundo dados de Ribeiro e Scalon (2001), na década de 40 apenas 31% da população brasileira era urbana, enquanto em 2000 essa população representava 81%. Em 2010 chegou a 84% (IBGE) (Figura 2).

Figura 2 – População brasileira (1940 a 2010)



Fonte: Ribeiro e Scalon, 2001 (adaptado pela autora).

A urbanização, e com ela o crescimento demográfico por migrações (campo - cidade, interior - região metropolitana), é fator determinante para a produção do espaço urbano, como também o desenvolvimento econômico, principalmente quando ocorre mobilidade na pirâmide social, propiciando migrações internas (bairros mais populares – bairros mais nobres). Nesse sentido, Jorgensen afirma que,

[...] a transformação das cidades pode ser associada a dois fatores principais: o desenvolvimento econômico e o crescimento demográfico. Com eles, incorporam-se novas áreas à malha urbana e intensifica-se o uso das já ocupadas (JORGENSEN, 2008, p. 2).

Constatamos que são muitos os agentes que atuam na produção do espaço e a maioria deles atua como capitalista, investindo, colocando seu produto no mercado

imobiliário com o objetivo de obter lucro. Nesse sentido, explicam Jesus e Brito:

Todos esses agentes do desenvolvimento urbano se interessam, de maneira particular, pela **valorização do espaço urbano**: os proprietários dos meios de produção necessitam de terrenos amplos e baratos que satisfaçam requisitos locacionais pertinentes às atividades de suas empresas; os proprietários fundiários desejam que suas terras sejam valorizadas para assim obterem uma maior renda da terra; os promotores imobiliários desejam que os seus imóveis estejam em uma parcela valorizada do espaço urbano [...] (JESUS; BRITO, 2012, p.3, grifo nosso).

Segundo Harvey (2011), até mesmo o Estado atua como capitalista. Isso ocorre quando ele usa as receitas fiscais para investir em infraestruturas que estimulam o crescimento e, assim, geram mais receitas em forma de impostos.

### **1.2.2 OODC na produção do espaço e valorização do solo urbano**

Sobre a valorização do solo urbano, Albuquerque e Lins (2006, p.11), argumentam que:

As ações do mercado imobiliário, próprias do sistema capitalista, transformam o solo urbano em mercadoria, assim como também a habitação. O solo urbano

representa um capital fixo que se valoriza através de algumas condições, i) localização/acessibilidade; ii) existência de serviços e infra-estrutura básica; iii) classe social que poderá ocupá-la.

De forma imediata, a valorização do solo interessa ao proprietário fundiário que deseja vender suas terras a preços mais elevados. No entanto, os incorporadores imobiliários também têm interesse nesta valorização, mas eles gostariam de comprar as terras antes de ela acontecer, porém, já cientes da sua ocorrência futura.

Essa valorização pode se dar com localização e acessibilidade, o que significa a necessidade de uma ação do Estado, dotando a área com infraestrutura, em especial estrutura viária, de modo a garantir boas condições de acessibilidade e menor tempo despendido com deslocamentos. Lembrando que, segundo Vasconcellos (2001), a acessibilidade refere-se à facilidade que os indivíduos têm de chegar a determinados destinos.

Através de serviços públicos e infraestrutura, ou seja, com a participação do Estado implantando no setor sistema de esgotamento sanitário, abastecimento público de água, atendimento de coleta de resíduos sólidos, entre outros, garante-se espaços com melhores condições de habitabilidade, o que conseqüentemente promove a valorização destes espaços.

Esses dois primeiros itens necessários à valorização estão intimamente ligados ao Estado, e o terceiro item, classe social que irá ocupar, também guarda certa relação com o Estado, pois somente após a implantação de infraestrutura e serviços públicos, a área poderá ser objeto de interesse de

classes mais altas e, ainda, em alguns casos extremos, o Estado pode agir através de políticas de habitação, deslocando antigos moradores (de classes menos favorecidas) para desocupar áreas vizinhas, eliminando assim externalidades de vizinhança ditas negativas.

O Estado interfere ainda nessa lógica através dos seus instrumentos legais. No caso do Poder Público municipal, o Plano Diretor determina o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), os limites de gabarito, ou seja, cada restrição ou benesse imposta facilita ou dificulta a implantação de determinados empreendimentos em certas áreas do município.

Mas, a valorização do solo urbano não depende exclusivamente das ações do Estado, ela pode surgir através de ações da iniciativa privada, como investimentos na construção de empreendimentos imobiliários de alto padrão ou quando a iniciativa privada promove marketing valorizando características próprias de determinadas áreas, como suas amenidades naturais.

Essas ações que valorizam o solo urbano, quer por intermédio do Estado quer por intermédio da iniciativa privada, interferem nas lógicas da produção do espaço, mas na realidade, quem vai decidir sobre a escolha do local do empreendimento é o incorporador imobiliário, no entanto, essa decisão não é tomada de forma aleatória, são realizados estudos prospectivos, como apontam Albuquerque e Lins (2006, p.11):

Através de entrevista com um construtor da cidade de Maceió, ele afirmou que para implantação de um empreendimento de grande porte sempre antecede

uma pesquisa de mercado. Segundo ele a pesquisa considera três questões importantes: (i) ponto (localização) - vocação do terreno; (ii) preço e (iii) diferenciação – que fica sob a responsabilidade do arquiteto através do projeto.

Embora as lógicas da produção do espaço sejam bastante complexas, o incorporador imobiliário consegue, através de algumas estratégias e ações, fazer com que a “Convenção Urbana” se concretize, além de aumentar sua capacidade de maximização dos lucros.

Sobre o incorporador imobiliário, Ribeiro (1997, p.94) aponta que:

O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais.

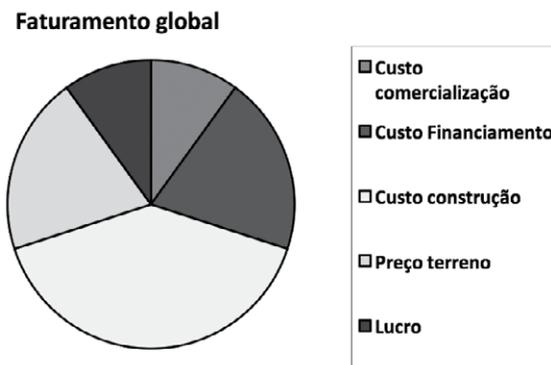
Para ter certeza de que seus investimentos em determinado empreendimento serão compensados, o incorporador realiza o cálculo da viabilidade econômica do empreendimento, conhecido por “Cálculo para trás”. Ribeiro (1997) citando Topalov (1974)<sup>2</sup> explica o “Cálculo para trás”, onde é necessário calcular o faturamento total previsto (considerando a construtibilidade do terreno e a localização no espaço urbano), deste valor devem ser deduzidos os

---

2 Citando Topalov, C. “Les Promoteurs Immobiliers”. Mouton, Paris, 1974.

custos (de construção, comercialização, financiamento, lucro normal), para ao final do cálculo encontrarmos o preço máximo que poderá ser pago pelo terreno (Figura 3).

Figura 3 – Faturamento Global



Fonte: Ribeiro, 1997 (adaptado pela autora).

Nesse sentido, as variáveis que determinam o faturamento global do empreendimento são, segundo Ribeiro (1997): o preço do imóvel, a velocidade de comercialização, o número de moradias que poderão ser construídas e as possibilidades de usos complementares do terreno. Com relação ao preço do imóvel, o incorporador deverá avaliar o “ponto”, definir o público alvo e calcular o preço máximo de venda; a velocidade de comercialização deve interagir diretamente com o preço máximo de venda; o número máximo de moradias depende da legislação urbanística vigente (exemplos de limitações: coeficiente máximo de aproveitamento, limite de gabarito); e a possibilidade de usos complementares (comercial aliado ao residencial) também depende da legislação urbanística vigente (zoneamento de uso do solo urbano).

Diante dessas quatro variáveis, percebemos que o número de moradias que poderão ser construídas e as possibilidades de usos complementares do terreno guardam relação com as restrições urbanísticas, o que indica mais uma vez a participação do Estado nas dinâmicas do mercado imobiliário formal. Além disso, percebe-se também que o preço do imóvel e a velocidade de comercialização podem sofrer influência do próprio incorporador, através de determinadas estratégias, como: 1) Inovações em termos de novos padrões de empreendimentos; 2) Marketing e propaganda imobiliária; 3) Oferta de novas áreas.

Com relação às inovações em termos de novos padrões de empreendimentos, são lançados condomínios horizontais, condomínios verticais, residenciais com atrativos de cunho ambiental ou de lazer, ou seja, um produto diferenciado do estoque existente. Essas inovações propostas servem como estratégia para desestabilizar a ordem urbana antecedente, ou seja, elas vêm reorientar a demanda para uma nova oferta com novo preço.

Através do marketing e da propaganda imobiliária, o incorporador busca criar novos desejos de consumo, como condomínios fechados, com maior segurança interna, condomínios clube com grandes áreas de lazer, gerando assim uma demanda ditada pela lógica do mercado imobiliário.

Esse poder de transformar necessidades em desejos já foi mencionado por Lefebvre (1973), conforme cita Henrique (2011, p.79):

“No mundo capitalista do consumo as necessidades se transformam em desejos e, desta forma, sua comercialização fetichizada acontece nos diferentes mercados e de acordo, não mais com as diferentes necessidades, mas sim com a possibilidade econômica e de renda de cada consumidor”.

A descoberta de novas áreas para implantação dos empreendimentos, com a internalização de características externas (como infraestrutura implantada) e a possibilidade de externalidades de vizinhança pode significar a antecipação de eixos de expansão e a confirmação da “Convenção Urbana”, garantindo, assim, ao incorporador imobiliário maiores lucros.

O incorporador imobiliário, que é um dos agentes que produzem o espaço, a partir das condições das áreas disponíveis (acessibilidade, infraestrutura, externalidades), das restrições urbanísticas e da demanda, faz suas escolhas propondo novas áreas e aguarda a aceitação por parte do consumidor. Essa aprovação se confirmando, surgem eixos de expansão.

### 1.3 OODC E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Considerando o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e seus objetivos definidos nos Planos Diretores Municipais geralmente como: a) recuperar as mais-valias urbanas para promover a justiça social; e b) incentivar o adensamento para compatibilizar com a infraestrutura implantada, buscamos destacar a atuação do

instrumento na produção do espaço urbano. Para tanto, abordamos temas como origem do instrumento, objetivos e principais características.

Para compreendermos o instrumento OODC, é importante conhecermos seu processo de elaboração e como ele se insere no Plano Diretor. Precisamos, então, nos reportar à elaboração do Plano Diretor. Quando o Estatuto da Cidade fixou a data limite 2006 para que os municípios elaborassem e revisassem seus Planos Diretores, o Ministério das Cidades disponibilizou uma série de materiais como manuais, cartilhas, fornecendo os procedimentos metodológicos para o processo de elaboração/revisão.

Schult, Siebert e Souza (2010) citam a importância da criação de um banco de dados a partir do levantamento de informações, da locação dos equipamentos urbanos, da infraestrutura. Segundo os autores, ele é fundamental nas tomadas de decisões referentes ao planejamento municipal.

Somente conhecendo a realidade do município nos aspectos socioeconômicos, de inserção no contexto regional e estadual, a estrutura administrativa da prefeitura, os instrumentos legais, a infraestrutura disponível e as condicionantes ambientais, é possível identificar as desigualdades entre os bairros, as tendências de expansão e retração, as potencialidades e fragilidades que servirão de “norte” para as tomadas de decisões referentes às características dos instrumentos inseridos no Plano Diretor, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O mapeamento da cidade com a indicação do núcleo inicial, a inserção regional do município com a caracterização dos vínculos existentes com a capital e outros municípios

limitrofes ou não, as condições de mobilidade, a distribuição da população por bairro e seus movimentos, os diferentes padrões de ocupação do território, as redes de infraestrutura (água, esgoto, luz, drenagem e resíduos sólidos), a dinâmica imobiliária com a análise do mercado imobiliário (tendências de expansão e retração) e o levantamento de estudos existentes sobre o município são itens que precisam ser mapeados durante o processo de elaboração do Plano Diretor (BRASIL, 2005). Todo este processo de levantamento e conhecimento das características do município chama-se leitura técnica e comunitária do município e deve ser elaborada por técnicos, juntamente com participantes da comunidade local. Esta condição de maior participação da população em todo o processo é o que diferencia a leitura técnica e comunitária do que antes chamavam de “diagnóstico do município”, que era uma caracterização do município feita apenas por técnicos, sem a participação da população.

Quanto mais, nesta fase, se conseguir espelhar a realidade do município, maiores as chances de que os instrumentos propostos pelo Plano Diretor apresentem os resultados planejados/esperados, inclusive o instrumento OODC.

O instituto do solo criado surgiu em Roma, na Itália, em 1971, (RIBEIRO; CARDOSO, 2003), em um grupo de discussões vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), onde se concluiu pela necessidade em dissociar o direito de edificar do direito de propriedade.

A partir de então, os Estados Unidos da América e outros países da Europa desenvolveram instrumentos sob a ideia do solo criado.

A experiência do Solo Criado nos EEUU correu no

âmbito do Plano de Chicago (1973). Com o nome de “Space Adrift” (Espaço Flutuante), o instituto tem sido aplicado, especialmente na transferência de potencial construtivo (development right transfer), para o fim de preservar patrimônio histórico.

De acordo com Silva (2006, p. 264 e 265):

Por esse sistema, os proprietários de imóveis, que o Poder Público definir como interesse histórico, ficam autorizados a alienar o direito de construir que lhes couber no terreno onde se acham tais imóveis, e que não podem ser demolidos para erguerem-se no respectivo terreno construções modernas e elevadas. A transferência do direito de construir desse terreno para outro permite acrescer em outros imóveis áreas construídas que não seriam possíveis de outro modo.

Com relação ao instrumento “Space Adrift – Development right transfer”, percebemos que ele busca recuperar ao proprietário fundiário seu direito de construir, mesmo que em outra área (localização). Isso para poder garantir a preservação de imóvel considerado de interesse histórico. No Brasil, temos o instrumento da Transferência do Direito de Construir, previsto no art. 35 do Estatuto da Cidade, que de forma semelhante ao implantado nos Estados Unidos da América, compensa as perdas do proprietário relativas a processos de tombamento do imóvel.

Na França, desde 1975 existe o chamado Teto Legal de Densidade (Plafond Legal de Densité – PLD), embora a legislação não separe o direito de edificar do direito

de propriedade. O Teto Legal de Densidade estabelece um limite legal para o direito de construir de coeficiente diferenciado entre Paris e as outras cidades, sendo que além desse limite, o direito de edificar subordina-se ao interesse da coletividade e o proprietário que assim quiser proceder terá que adquiri-lo, mediante pagamento ao Poder Público.

Na Itália, a Lei nº 10 de 28 de janeiro de 1977 estabeleceu a concessão onerosa para o direito de edificar, sendo que os recursos econômicos decorrentes dessa concessão são destinados para a realização das obras de urbanização, para a restauração do patrimônio cultural imobiliário e para outros programas públicos.

Segundo Góis (2008), no Brasil, a teoria do Solo Criado foi fundamentada a partir da experiência francesa e norte-americana, destacadamente o “plafond legal de densité” instituído na França e o “transfer development right” elaborado nos Estados Unidos da América.

O debate remonta à década de 70, culminando em dezembro de 1976 com a edição da Carta de Embu, que lançou as premissas e fundamentos do instituto. A Carta de Embu já estabelecia, portanto, que o “criador de solo” deveria oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado pela criação de solo adicional.

Através de lei municipal, o Poder Público estabeleceria um coeficiente único de edificação e o que excedesse esse coeficiente seria considerado “solo criado”. Como requisito para a edificação dependente do solo criado, o Poder Público condicionaria a criação de solo à entrega,

pelo proprietário, de quantidade proporcional de áreas à municipalidade, sendo que, quando essa doação não fosse materialmente possível, poderia ser substituída pelo seu equivalente econômico.

Embora várias cidades brasileiras já houvessem instituído a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com o nome de Solo Criado, em suas legislações municipais, o mesmo só foi efetivamente incorporado à legislação urbanística brasileira através da promulgação da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Sua previsão legal está no artigo 28 do Estatuto que confere aos municípios autonomia para delimitar, através do Plano Diretor, o coeficiente de aproveitamento de suas áreas, estabelecendo a relação entre a área edificável e a área do terreno sobre o qual se almeja construir.

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

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

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

Inc. 3.. O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a

infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é considerada um instrumento de indução do desenvolvimento urbano que visa, em essência, frear o processo especulativo e regular o preço da terra. A ideia é dar ao Poder Público a possibilidade de recuperar a “mais-valia” obtida pelo proprietário graças à valorização gerada por investimentos públicos. Para que o Poder Público consiga recuperar a mais-valia é necessário que seja elaborada lei específica sobre o tema (esfera jurídica), que a lei seja aprovada em plenário e tenha legitimidade (esfera política) e, por fim, que seja implementada (esfera econômica) (BRASIL, 2005).

Segundo Fontes, Santoro e Cymbalista (2007, p. 69), o instrumento OODC pode ser considerado “instrumento de recuperação social da valorização fundiária”.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser considerada um importante instrumento de recuperação social da valorização fundiária, na medida em que se baseia fundamentalmente na justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, permitindo o retorno de parte dos investimentos públicos consolidados nas redes de infra-estrutura.

A definição da contrapartida devida ao Município pela área a mais a ser construída, quando da utilização da OODC, deverá estar prevista em Lei municipal específica,

pois o Art. 30 do Estatuto da Cidade dispõe que:

Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:  
I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;  
III – a contrapartida do beneficiário.

O Estatuto da Cidade ainda estabelece em seu Art. 31 que os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do Art. 26 do próprio Estatuto.

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.
- IX – (VETADO)

Com relação às possibilidades de utilização dos recursos auferidos com a aplicação do instrumento OODC, Oliveira (2003, p.207) alerta:

“Se o objetivo for privilegiar o enfoque redistributivo, a regulamentação da Outorga Onerosa deveria ser mais restrita no direcionamento de recursos, não deixando margem, por exemplo, para a destinação dos recursos para o ‘ordenamento e direcionamento da expansão urbana’ (como prevê o Estatuto da Cidade, art. 26 e 31), expressão extremamente vaga na qual pode se enquadrar uma série de investimentos concentradores de renda.”

Atualmente, existem dois pontos de vista principais com relação ao objetivo do instrumento, um que vislumbra o mesmo como de recuperação de valorização fundiária através de arrecadação e outro que o entende como de indução do desenvolvimento urbano. Quando Paula Santoro (2004) destacou a introdução do termo “Gestão social da valorização da terra”, ela salientou que o novo termo se faz necessário, para que fique bem claro que a recuperação de mais-valia fundiária tem como objetivo a redistribuição e a promoção da justiça social, através da gestão participativa e ativa da sociedade. Ela entende que o mecanismo não pode ser encarado unicamente como forma de financiamento da infraestrutura ou de melhoramentos urbanos em geral.

Com relação a indução do desenvolvimento urbano, ela deve ser promovida, contudo, deve ser levado em

conta a capacidade de suporte da infraestrutura em cada área (localização) em termos de redes de água, esgoto e energia elétrica, capacidade das vias, dentre outras. Buscando, assim, compatibilizar o adensamento urbano com a infraestrutura, de modo a propiciar um melhor aproveitamento dos recursos públicos já investidos.

Neste livro, analisamos o instrumento OODC sobre dois pontos de vista, ou seja, verificamos se o mesmo atendeu aos objetivos: a) compatibilizar o adensamento urbano com a infraestrutura e b) recuperar a valorização fundiária resultante dos investimentos públicos aplicados na qualificação da estrutura urbana.

Segundo Cymbalista e Santoro (2006), as experiências que visam exclusivamente a arrecadação, isoladas de uma política territorial mais ampla, vêm resultando na ampliação das oportunidades para o mercado imobiliário sem uma contrapartida redistributiva – aumentando muitas vezes as disparidades entre as partes ricas e pobres das cidades brasileiras. Esse tipo de prática não é apenas injusto do ponto de vista social, mas ilegal dentro do marco regulatório da política urbana expressos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

Furtado (2004), destaca que o preço do solo é composto basicamente de quatro elementos, sendo que apenas um deles tem origem no esforço do proprietário, os demais são incrementos alheios às ações do proprietário, provenientes de ações de outros indivíduos, de ações do Poder Público tanto em termos de normativas urbanísticas quanto em investimentos em obras públicas. Esses incrementos decorrentes de ações externas

que não foram realizadas pelo proprietário e devem ser recuperados pelo Poder Público de modo a redistribuí-los socialmente evitando, assim, que seja indevidamente apropriado pelo proprietário.

Observamos que o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser aplicado nas áreas onde o Poder Público tomou decisões que alteraram o valor da terra, como a realização de obras públicas, principalmente de infraestrutura, e onde ocorreram benefícios decorrentes de mudanças na legislação urbanística de uso e ocupação do solo, de forma que determinados agentes da produção do espaço urbano, no caso os proprietários fundiários, não sejam beneficiados isoladamente, e sim que ocorra uma captura para a coletividade, de uma parte da valorização imobiliária da área. De acordo com Martim Smolka (2012, p.1), “a infraestrutura urbana que faz aumentar o preço da propriedade é feita com financiamento público, e por isso, não pode simplesmente ser convertida em lucro para os proprietários privados”.

Considerando que o objetivo do instrumento é a realização da justiça social na cidade, quem deve ganhar são todos os habitantes da cidade, ou seja, o Poder Público deve investir o recurso arrecadado de forma adequada. Desse modo, os recursos oriundos da aplicação da OODC não devem ser investidos na mesma área onde foram arrecadados pois, dessa forma, o instrumento não estaria promovendo uma transferência sócio-espacial

de rendas fundiárias<sup>3</sup>, e sim favorecendo os capitalistas urbanos (especuladores imobiliários), que teriam maior rentabilidade para seus investimentos na área. De acordo com Furtado (2007, p.231):

“Cuando el valor del suelo en una región muy valorizada aumenta debido a una inversión pública en infraestructura urbana, y entonces el ingreso correspondiente por el uso de un instrumento de recuperación de plusvalías se reinvierte en la misma región, el resultado no es redistributivo y hasta puede llegar a ser regresivo”

Portanto, o Estado ganha em virtude dos valores arrecadados com o solo criado, ou seja, com a aquisição do direito de construir além do coeficiente de aproveitamento básico e, indiretamente, a população beneficiada com as obras implantadas através destes recursos.

Sobre o ônus decorrente da aplicação do instrumento, Souza (2010) e Ribeiro e Cardoso (2003) inferem que depende da oferta e da demanda por solo, podendo recair sobre o proprietário fundiário, quando ocorre a diminuição do preço da terra; sobre o incorporador imobiliário, quando da diminuição do lucro e sobre o consumidor final, quando do aumento do preço da moradia. Entretanto,

---

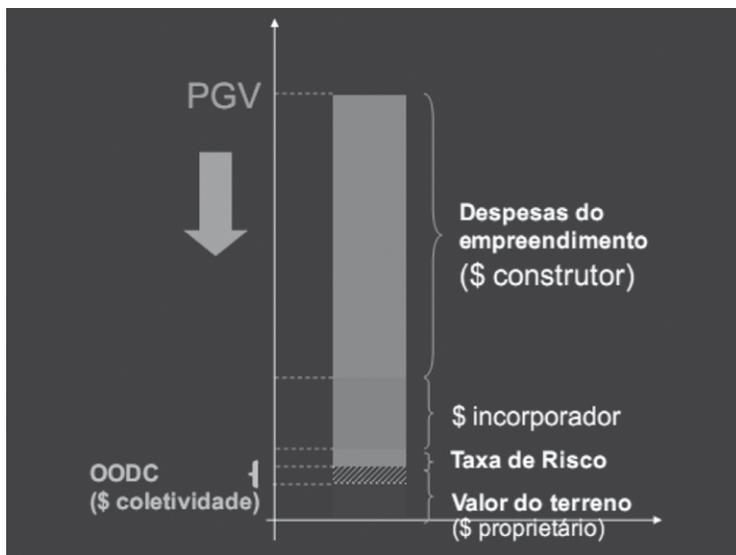
3 Segundo Furtado e Jorgensen (2006, p.22), “Forma de recuperação sistêmica de mais-valias fundiárias geradas nas regiões mais valorizadas, ou naquelas com maior potencial de valorização. Hoje prevista no Estatuto da Cidade e disponível para os Planos Diretores de todas as grandes cidades brasileiras na forma da Outorga Onerosa do Direito de Construir. [...] Trata-se da única modalidade explicitamente vinculada a uma transferência sócio-espacial de rendas fundiárias

Jorgensen (2008, p.9) reflete que:

[...] a imposição de obrigações à maior edificabilidade (como a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC – e a dotação obrigatória de equipamentos públicos) não podem afetar o preço do produto imobiliário pela simples razão de que ele já é, como vimos, o máximo que a demanda está disposta a pagar naquela localização. [...] Não podendo transferir ao preço dos produtos imobiliários as obrigações que lhes são imputadas pela coletividade (assim como o IPTU não pode ser “repassado” ao aluguel, embora aparente sê-lo), resta-lhe fazê-los recair sobre o agente passivo da operação, ou seja, o proprietário do solo.

Compartilhamos com o ponto de vista de Jorgensen, ou seja, durante o estudo de viabilidade do empreendimento, o empreendedor tem a definição do valor máximo que pode ser pago pelo terreno, valor este que já inclui a parte correspondente à Outorga Onerosa do Direito de Construir (Figura 4). Assim, quem arca com o ônus do instrumento é o proprietário fundiário.

Figura 4 – Preço Geral de Vendas e a participação da OODC



Fonte: Furtado e Jorgensen, 2006 apud Biasotto, 2011, p.22

De acordo com Biasotto,

A OODC é um instrumento de recuperação da valorização fundiária porque, num empreendimento imobiliário, o seu valor é uma proporção do valor da “cota de terreno” valorizado por suas qualidades objetivas e subjetivas (BIASOTTO, 2011, p.22).

Nesse sentido, identificamos a Outorga Onerosa do Direito de Construir como um instrumento que visa a recuperação de mais-valias. Conforme análise de Smolka e Furtado (2001) em seus estudos na América Latina, as políticas de recuperação de mais-valias são teoricamente possíveis, visto a existência de legislações e ferramentas,

além de muitos casos de êxito. As experiências foram pesquisadas em oito países latino-americanos: Argentina, Brasil, Colômbia, Cuba, Chile, México, Peru e Venezuela, de onde foi possível identificar que:

1. A aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias é caracterizada por avanços e retrocessos, dependendo da vontade política;
2. Existem instrumentos e legislações apropriadas, mas geralmente são parcialmente aplicadas;
3. Os planejadores consideram a recuperação de mais-valias como uma iniciativa de política urbana importante.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é considerada uma iniciativa relevante no âmbito da política urbana, desde sua inserção na legislação, sua aplicação e a consequente utilização adequada dos recursos arrecadados, visando a justiça social. De acordo com Cymbalista e Santoro,

[...] no momento em que avaliamos os resultados da implementação da OODC em um município específico: antes mesmo de iniciar a arrecadação, a simples implementação do instrumento deve ser vista como um indicador positivo (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p.23).

A OODC, sendo um instrumento que possui finalidades mistas – urbanísticas e fiscais, tem como objetivos: a) a compatibilização do adensamento construtivo e da infraestrutura urbana e b) a arrecadação através da recuperação

dos investimentos feitos em infraestrutura urbana. No dizer de Santoro (2004, p.65):

[...] instrumentos que são desenhados de uma forma em que se prevê etapas de aplicação, em que uma das etapas não seja propriamente contributiva, mas reguladora. Estes instrumentos são muitas vezes reconhecidos como “híbridos”, por conter elementos urbanísticos e financeiros.

Com relação ao objetivo do instrumento OODC, de ajustar o adensamento construtivo com a infraestrutura urbana, é relevante considerar que esta compatibilização pode ocorrer de duas formas: a) Estimulando o adensamento nas áreas dotadas de infraestrutura e b) Desestimulando em áreas já saturadas ou com cobertura de infraestrutura ainda bastante precária.

Nesse sentido, como o valor a ser pago com a OODC encontra-se inserido no preço que o incorporador/empreendedor pagará pelo terreno, significando que quem paga na realidade é o proprietário fundiário, temos que valores diferenciados de OODC não estimulam/desestimulam o adensamento.

Assim, recai sobre o Coeficiente de Aproveitamento Máximo a possibilidade de atingir o objetivo de compatibilizar o adensamento construtivo com a infraestrutura urbana.

Para Smolka e Furtado (2001), é necessário promover a identificação, avaliação e disseminação de experiências exitosas ou não. Pretendemos, com o presente livro, que

trata da relação entre o instrumento de recuperação de mais-valias (Outorga Onerosa do Direito de Construir) e a dinâmica do mercado imobiliário formal no município de Parnamirim, estar contribuindo com mais uma experiência latino-americana.

Considerando que o Estatuto da Cidade nos incisos 2 e 3 do artigo 28 conferem autonomia aos municípios para a definição dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo, é necessário que antes destas definições, todos os estudos e caracterização, que correspondem a leitura técnica e comunitária do município tenham sido realizadas, como subsídio para estas tomadas de decisões com relação aos coeficientes.

Na visão de Cymbalista e Santoro, definições de coeficientes de aproveitamento básico e máximo podem ter consequências negativas.

Planos Diretores que enfrentam mais fortemente os interesses do mercado, estabelecendo, por exemplo, coeficientes de aproveitamento unitário, não têm sequer sido colocados em prática. Planos que se dispõem a negociar com as forças do mercado frequentemente acabam negociando índices a ponto de perder muito de sua capacidade arrecadatória (quando os índices básicos são muito altos) ou redistributiva (quando aceita-se índices diferenciados para diferentes partes da cidade, o que significa reproduzir a desigualdade no território) (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p.23).

Com relação ao instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), podemos concluir que: a) O valor a ser pago com a OODC não induz/desestimula o adensamento, pois quem decide as áreas a serem ocupadas com empreendimentos é o incorporador imobiliário, junto com o consumidor que poderá aceitar determinada área ou não. No entanto, não é o incorporador imobiliário quem arca com o pagamento da OODC, mas sim o proprietário fundiário; b) Quem pode incentivar o adensamento, na realidade, disponibilizar áreas passíveis de adensamento e/ou impedir o adensamento objetivando a compatibilização com a infraestrutura implantada, é o município, através do Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM), quando diferenciado por áreas/bairros do município; e c) A OODC consegue recuperar as mais-valias, mas somente se houver interesse no adensamento por parte do incorporador imobiliário, naquela área.

## 1.4 COMPREENDENDO O INSTRUMENTO OODC NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A produção do espaço urbano não obedece a regras pré-definidas, é um processo dinâmico em que atuam diferentes agentes ao mesmo tempo. Dentre estes agentes destacamos a ação do incorporador imobiliário, que atua buscando novas áreas, propondo inovações, tentando a confirmação da “Convenção Urbana” criada por ele mesmo.

Temos o Estado, que no processo de produção do espaço tem, além de outras, a função de mediador, ele se utiliza

de instrumentos urbanísticos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), objetivando: a) Incentivar o adensamento em determinados espaços, buscando a compatibilização com a infraestrutura existente; e b) Recuperar as mais-valias criadas quando da implantação da infraestrutura.

Para que o adensamento de determinada área ou bairro se efetive, é necessário, primeiro, que a legislação assim permita, que o Coeficiente de Aproveitamento Máximo esteja estabelecido de forma favorável, que o mercado imobiliário viabilize a área, que exista interesse do investidor (incorporador imobiliário) e do comprador (consumidor). Então, esse adensamento poderá ser concedido através da OODC, de forma onerosa ou com isenção do pagamento do instrumento.

Ressaltamos que a compatibilização do adensamento à infraestrutura instalada em áreas já saturadas ou com cobertura de infraestrutura ainda bastante precária pode ocorrer através do desestímulo ao adensamento. Nesse sentido, como é o proprietário fundiário quem arca com o valor da OODC, este valor não será suficiente para provocar esse desestímulo. Verificamos, então, que o mecanismo que poderá atuar nesse sentido é o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM).

Segundo o Estatuto da Cidade, a OODC deve ser moldada de modo a atender as características próprias de cada município, por isso é dada liberdade na sua formulação. Nesse processo é importante que sejam considerados: a) condições de infraestrutura instalada, para que a compatibilização possa ocorrer de forma adequada; e b)

tendências de expansão do município, para que a oferta de possibilidade de adensamento seja de interesse do incorporador e do consumidor.

Nesse contexto, percebemos limitações no instrumento, tais como: a) se no município a infraestrutura se apresentar de forma homogênea, seja com cobertura dos serviços ou com deficiência dos mesmos, não terá sentido diferenciar os espaços em termos de Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) e pagamento de OODC; e b) se determinada área não se caracterizar como de interesse de adensamento pelo mercado, não adiantará a existência da possibilidade através do CAM e da OODC.

## 1.5 OODC: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) deve ser moldada à realidade de cada município, desse modo, buscamos conhecer a experiência de formulação do instrumento em 18 municípios brasileiros.

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir tem sido objeto de estudos e pesquisas e se apresentado como de interesse de acadêmicos e gestores públicos. Cymbalista e Santoro comentam que,

Um dos instrumentos que tem sido mencionado assiduamente nas discussões a respeito da recuperação da valorização da terra nos últimos 30 anos é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) (CYMBALISTA; SANTORO, 2006, p.02).

Ao analisarmos a produção sobre o tema Outorga Onerosa do Direito de Construir, através de uma pesquisa realizada no Portal CAPES do Ministério da Educação, com recorte temporal de 1987 a 2010, percebemos uma distinção entre os objetivos dos trabalhos, de forma que os separamos em dois grupos específicos: a) Fundamentos; e b) Resultados. No grupo Fundamentos sistematizamos todos aqueles trabalhos que tinham como objetivo uma análise do instrumento com relação a sua natureza jurídica e suas formas de regulamentação; enquanto que no grupo intitulado Resultados estão os trabalhos que discutiam a eficácia do instrumento e seus efeitos na estrutura urbana.

Constatamos, através da pesquisa, que os trabalhos que apresentam preocupação com os Fundamentos do instrumento representam a maioria, correspondendo a 69% - 09 dos 13 trabalhos selecionados (Figura 5).

Figura 5 – Caracterização dos trabalhos sobre OODC



Fonte: Portal CAPES, 2010 (elaborado pela autora)

Salientamos, ainda, que dentre os trabalhos analisados, apenas 02 (dois) se propunham a compreender o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir com vistas aos resultados obtidos em um município específico, de forma semelhante a que buscamos observar em Paranamirim. No entanto, nenhum deles apresentava como foco a relação do instrumento com a dinâmica imobiliária formal. Furtado et al. alertam que,

Muitos elementos ainda precisam ser investigados no sentido de melhor guiar a aplicação da Outorga, principalmente a respeito do seu impacto nos mercados fundiário e imobiliário, sua efetiva capacidade de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas e sua interação com outros instrumentos que incidam sobre a valorização da terra. Para os municípios, a Outorga, instrumento valioso, representa tanto uma conquista importante como ferramenta de intervenção pública, como também, um grande desafio, exigindo uma melhor compreensão de seus limites para uma aplicação mais efetiva (FURTADO et al., 2009, p.68).

Do ponto de vista da implementação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, analisamos suas principais características, entre as quais destacamos: a finalidade do instrumento, a adoção dos coeficientes de aproveitamento do solo básico e máximo e as possibilidades de isenção previstas.

Sobre a denominação legal do instrumento, embora o Estatuto da Cidade apresente o termo Outorga Onerosa

do Direito de Construir, a análise da atualização de 18 municípios estudados, que a partir deste momento denominaremos simplesmente de pesquisa OODC, os trabalhos de Dornelas (2003) e de Furtado et al. (2007) e a pesquisa do Observatório das Metrôpoles (2010) revelaram que ainda hoje o termo Solo Criado continua sendo bastante aplicado e até mesmo existem denominações simplificadas, como apenas Outorga Onerosa. No entanto, independente do termo utilizado, continua se tratando do pagamento pelo adicional de área edificável, além do coeficiente básico de aproveitamento do solo, até o limite do coeficiente máximo de aproveitamento determinado.

Com relação a finalidade do instrumento, ele é considerado híbrido por ter natureza arrecadatória e urbanística ao mesmo tempo, segundo Furtado e Jorgensen (2006, p.26), essa característica desfavorece a arrecadação.

Políticas de recuperação de mais-valias fundiárias com finalidades de regulação urbanística, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, hão de ter pouca relevância do ponto de vista da arrecadação.

Mas, se o instrumento fosse fundamentado unicamente na arrecadação, ele estaria favorecendo os incorporadores, propiciando melhores condições de lucratividade, visto que o valor a ser pago com a aplicação da OODC é na realidade arcado pelo proprietário fundiário. Além do que estaria ainda permitindo a sobrecarga na infraestrutura existente, trazendo, assim, consequências desastrosas para a cidade, como alerta Ferreira:

Mas essa possibilidade de arrecadação não pode transformar-se no objetivo do instrumento, pois senão ele acabará subordinando as necessárias decisões urbanísticas à desenfreada corrida por arrecadação. Nesse caso, a política urbana acaba tornando-se refém de uma lógica tributária, o que resulta em péssimos resultados para a cidade (FERREIRA, 2003, p.11).

Com relação aos objetivos da aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, a pesquisa OODC, permitiu identificar que em todos os municípios onde foi possível obter os objetivos do instrumento – 11 municípios, o instrumento fundamenta-se na busca de planejamento e ordenamento da ocupação do solo e não na arrecadação, como apresentado na pesquisa do Instituto Pólis (2005)<sup>4</sup> e no trabalho de Furtado et al. (2007).

As evidências de que os objetivos não são meramente de geração de recursos demonstra que os municípios brasileiros estão mais preocupados na visão do instrumento como mecanismo das políticas urbanas do que com a simples arrecadação, o que mostra uma maior compreensão da importância do instrumento. Entretanto, não garante a inexistência de um descompasso entre a teoria e a prática, ou seja, que as mais-valias urbanas estejam realmente sendo redistribuídas socialmente, mas comprova o que Furtado e Smolka (2004) afirmam, que apesar das dificuldades e das resistências às políticas de recuperação de

---

4 Pesquisa realizada pelo Instituto Pólis – “Estudos de caso sobre outorga onerosa”, nos municípios de Alvorada/RS, Blumenau/SC, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Diadema/SP, Foz do Iguaçu/PR, Jacaréi/SP, Londrina/PR, Natal/RN, Santo André/SP.

mais-valias fundiárias, estas políticas estão despertando mais interesse e tendo maior aceitação na América Latina.

A questão da adoção de um coeficiente de aproveitamento do solo básico único para todo o município têm sido discutida desde a época do instrumento solo criado, conforme afirma Grau (1983, p.55,56 apud TEIXEIRA; MOREIRA, 2011, p.2):

O primeiro documento brasileiro que trata do Solo Criado foi a Carta do Embu, publicado em 1976, que preconizou a aplicação de um único Coeficiente de Aproveitamento para todo o solo urbano, adensando áreas específicas através da aplicação do Solo Criado.

Entretanto, o Estatuto da Cidade, em seu Inciso II do artigo 28, dispõem que “o plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana, ou diferenciado para áreas específicas da zona urbana”. Ressaltamos que a adoção de coeficientes de aproveitamento básicos (CAB) variados para diferentes áreas do município pode trazer consequências.

Entendemos que, embora a análise da pesquisa OODC tenha destacado que é exatamente desta forma que a maioria dos municípios estabelece o coeficiente básico, pois apenas 3 deles apresentaram CAB único, trata-se de uma opção que estimulando e/ou inibindo a ocupação de determinadas áreas do município, acaba por beneficiar e/ou prejudicar proprietários fundiários. Essa preferência dos municípios na forma de definir o coeficiente de aproveitamento básico já havia sido constatada no trabalho de

Furtado et al. (2007) e na pesquisa do Observatório das Metrópoles (2010)<sup>5</sup>. Furtado e Rezende comentam que “o tratamento isonômico dado ao CAB (único) dos terrenos ajuda a aceitação do instrumento, inexistem efeitos de fronteira intra-urbanos” (FURTADO; REZENDE, 2011, p.34).

Ainda refletindo sobre o coeficiente de aproveitamento básico, era defendido inicialmente que ele fosse único e unitário (valor igual a 1), no entanto, o Estatuto da Cidade não impôs nenhuma restrição neste sentido, o que fica evidenciado através da análise da pesquisa OODC, onde apenas 1 município apresentou CAB único e unitário, de forma bem semelhante ao obtido no trabalho de Furtado et al. (2007) e na pesquisa do Observatório das Metrópoles (2010). Furtado et al. confirmam que,

Embora nas formulações teóricas iniciais o índice único para toda a cidade fosse uma ideia central, na definição dada pelo Estatuto da Cidade o coeficiente básico passou a poder variar segundo áreas da cidade. Além disso, o coeficiente básico defendido originalmente era não somente único, mas de modo geral considerado igual a 1 (um). Na prática, no entanto, o coeficiente básico é estabelecido localmente e, em poucos casos limita-se a 1 (um) (FURTADO et al., 2006 apud FURTADO et al., 2009, p.67).

---

5 Pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles – “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, municípios de Alvorada/RS, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Foz do Iguaçu/PR, Natal/RN, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Santo André/SP, São Luís/MA.

Nesse contexto, se o coeficiente de aproveitamento básico for maior que a unidade, teremos efeitos no espaço urbano. Depreendemos que, dependendo da relação existente entre o valor do CAB e o interesse no adensamento construtivo, pode o próprio CAB atender a demanda imobiliária, tornando assim desnecessária a utilização do instrumento OODC.

Desde o surgimento do instituto do Solo Criado, em Roma, no ano de 1971, ficou evidente a necessidade de dissociação do direito de construir do direito de propriedade. No Brasil, foi através do Estatuto da Cidade, em 2001, que os municípios efetivamente conquistaram autonomia para determinar seus coeficientes de aproveitamento do solo básico e máximo.

A definição desses coeficientes sofreu resistência por parte dos proprietários fundiários, que visualizaram uma desvalorização das suas terras. Nesse sentido, Furtado afirma que,

[...] a maior resistência vem dos proprietários de terras urbanas, pois isto significaria uma desvalorização imediata de todo seu estoque de terras ainda não edificadas. É fácil perceber que se um terreno que antes possuía um potencial construtivo de  $xm^2$  passava a ter, por exemplo, a metade deste potencial autorizado em função de uma nova legislação, seu valor econômico seria reduzido, prejudicando seus proprietários (FURTADO, 2004 apud SALANDÍA, 2011, p.13).

É notório que os incorporadores também se sentem prejudicados quando veem seus interesses construtivos limitados pelo coeficiente de aproveitamento em determinada área com demanda solvável. No entanto, a definição do coeficiente de aproveitamento máximo, segundo o inciso terceiro do artigo 28 do Estatuto da Cidade, deve se pautar na proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área, fato que leva à determinação de coeficientes máximos diferenciados de acordo com as características e os objetivos definidos para cada espaço do município. A pesquisa OODC revelou que em todos os municípios onde foi encontrada a informação – 14 deles, o coeficiente de aproveitamento máximo é variável de acordo com zonas do município. Resultado este similar ao encontrado no trabalho de Furtado et al. (2007) e na pesquisa do Observatório das Metrôpoles (2010), onde todos os municípios estudados possuíam coeficiente de aproveitamento máximo variável. Saboya já alertava que,

[...] é importante que os coeficientes estejam alinhados com os objetivos que o Município possui para cada área da cidade, ou seja, a Outorga deve ser destinada àquelas áreas onde é possível adensar. Nas áreas onde não é desejável ou possível adensar, deve-se manter o índice baixo (coeficiente máximo igual a 1 ou mesmo menor que isso) (SABOYA, 2008, p.2).

O coeficiente de aproveitamento máximo tem a capacidade de tentar induzir o desenvolvimento urbano, dificultando ou facilitando o adensamento de áreas de acordo com os objetivos da política urbana. Entretanto, ele não se encontra sozinho nesta missão, os parâmetros urbanísticos estabelecidos no município determinam restrições que precisam ser respeitadas, como limite de gabarito, recuos, entre outros. A pesquisa OODC apontou que todos os municípios que apresentavam a informação - 16 deles - se utilizavam da interação entre coeficiente de aproveitamento máximo e parâmetros urbanísticos vigentes. Nesse sentido, Salandía assegura que,

Cada município tem um conjunto de parâmetros urbanísticos que se combinam para definir quais os limites que podem ser alcançados. Independentemente do potencial máximo permitido, devem ser respeitados os alinhamentos projetados para as vias e os afastamentos frontais, laterais e de fundos, mesmo resultando em taxas de ocupação inferiores à permitida (SALANDÍA, 2011, p.32).

Quando o Estatuto da Cidade em seu artigo 28 define que os Planos Diretores deverão determinar as áreas nas quais o direito de construir acima do coeficiente básico poderá ser aplicado, ele esclarece que é viável a existência no município, de áreas que no momento ainda não podem ou devem ser adensadas. A pesquisa OODC indica que a maioria dos municípios pesquisados, 12 deles, percebe o quão relevante é a delimitação das áreas passíveis e não

passíveis de aplicação. Nas pesquisas do Instituto Pólis (2005) e do Observatório das Metrôpoles (2010) também foi indicado que a maioria dos municípios (7 entre os 10 estudados) delimitava áreas onde o instrumento poderia ser aplicado. Dizem Fontes, Santoro e Cymbalista que,

Esse papel conferido ao Plano Diretor busca na verdade vincular a aplicação da Outorga ao planejamento urbano, à realização das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Evitam-se, assim, soluções casuísticas, decididas individualmente, caso a caso (FONTES; SANTORO; CYMBALISTA, 2007, p.70).

Em se tratando da fórmula para cálculo de cobrança do solo criado, que determina o valor da contrapartida a ser paga pelo beneficiado com a utilização do instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir, pode ser simples e direta ou bem complexa, o mais importante é que esteja claramente expressa em lei. Rolnik aponta que,

O valor de venda a ser adotado é um tópico polêmico: alguns argumentam pela utilização de indicadores mais genéricos, como por exemplo o valor venal do imóvel, ou uma porcentagem deste valor, visando facilitar este procedimento; outros concluem que a adoção de critérios genéricos pode levar à diminuição dos valores de venda, já que os valores venais são reconhecidamente inferiores aos praticados pelo mercado imobiliário, defendendo uma análise caso a caso;

outros ainda pretendem alcançar um critério genérico a partir dos próprios valores praticados pelo mercado imobiliário, mas isso esbarra, nas diferenças pontuais, de cada imóvel, bem como, na necessidade de um monitoramento permanente e ágil do funcionamento desse mercado. Seja qual for o critério adotado, deve ser estabelecido de forma clara e transparente no próprio plano, não deixando margem a negociação caso a caso posterior (ROLNIK, 2002, p.209 e 210 apud BORGES, 2011, p.35).

Na pesquisa OODC constatamos que os municípios utilizam predominantemente o valor venal do terreno, na sequência CUB, valor de mercado e até mesmo tabela de elaboração própria. Resultado este bem semelhante ao apresentado pela pesquisa do Instituto Pólis (2005), onde a maioria dos municípios utilizava o valor venal do terreno, seguido igualmente pelo CUB e valor de mercado. Cabe destacar que, ainda na pesquisa OODC, encontramos que apenas 05 dos municípios introduzia no cálculo um fator diferencial para áreas específicas (FC), sendo que apenas 01 deles caracterizava-se por se tratar de apenas possibilidades de decréscimos, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Critérios de pagamento da OODC

MUNICÍPIO	FATOR DE CORREÇÃO	CARACTERÍSTICA
Blumenau	Coeficiente multiplicativo (5,10,15 ou 20)	Acréscimo
Goiânia	Índice correspondente ao tipo de área (0,10; 0,15 e 0,20)	Decréscimo
Niterói	FC (fator de correção) definido para cada fração urbana (10, 15, 25, 35, 50)	Acréscimo
São Paulo	Fator de Planejamento (0,5 a 1,4) e Fator de Interesse Social (0 a 1,0)	Misto
Natal	Índice de Correção K (2%, 3% e 4%)	Acréscimo

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

Essa contrapartida dada pelo beneficiado não precisa ser necessariamente em dinheiro, pode ser em obras e serviços para o desenvolvimento urbano e até mesmo bens imóveis.

Sobre a possibilidade de isenção do pagamento da Outorga, o artigo 30 do Estatuto da Cidade estabelece que Lei municipal específica deverá determinar os casos passíveis. Diz Santoro que,

A definição dos critérios e casos passíveis de isenção do pagamento também deve estar de acordo com os objetivos do Plano Diretor e uma vez estabelecida em lei específica, dificulta o estabelecimento de exceções obtidas sem critérios claros e debatidos junto ao corpo de vereadores. Esse aspecto é importante para entender o instrumento da Outorga não apenas como recuperador da valorização da terra, mas como um instrumento de controle urbanístico. (SANTORO, 2004, p.23).

Através da pesquisa OODC<sup>6</sup> identificamos que dos 18 municípios estudados, 07 deles indicavam as condições necessárias para a isenção do pagamento, conforme especificado no Quadro 2.

Quadro 2 – Critérios de isenção do pagamento da OODC.

MUNICÍPIO	CRITÉRIOS DE ISENÇÃO
Santo André	Habitações de interesse social; Habitações de mercado popular.
Blumenau	Habitações de interesse social em parceria com o município; Hospitais com isenção da cota patronal.
Goiânia	Imóveis contidos nas áreas adensáveis, especiais de interesse social, áreas de programas de interesse ambiental, áreas de adensamento básico e na unidade de uso sustentável, até no máximo ao correspondente a área de sua unidade imobiliária.
Niterói	Residências individuais; Hospitais; Escolas; Hotéis e pousadas; Empreendimentos habitacionais de interesse social.
Florianópolis	Edificações de conjuntos habitacionais populares; Obras de restauro de edificações tombadas.
Salvador	Habitações de interesse social;
Natal	Habitações de interesse social situadas em zonas adensáveis e/ ou nas AEIS (Área Especial de Interesse Social).

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

A análise desses critérios demonstra que a maioria, 06 municípios, busca guardar relação com habitações de interesse social e apenas 01 deles (Niterói) abre o

6 Atualização dos dados dos municípios de Alvorada/RS, Blumenau/SC, Brasília/DF, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Diadema/SP, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Goiânia/GO, Jacaré/SP, Londrina/PR, Natal/RN, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Santo André/SP, São Luis/MA, São Paulo/SP, realizada no período de julho a novembro 2010, com base em informações obtidas nos sites do IBGE, das prefeituras municipais e das câmaras dos vereadores.

“leque” de opções, permitindo que o mercado do turismo e empreendimentos de saúde e educação sejam beneficiados com a isenção.

A definição desses critérios de isenção precisa ser muito bem estabelecida para que não ocorram benefícios para determinados segmentos, o que além de ser injusto, poderia comprometer a arrecadação. Nesse sentido, alertam Furtado et al.,

Diversos fatores contribuem para a baixa arrecadação. O primeiro deles se refere à própria incidência determinada para o instrumento, ou seja, as isenções ou usos sobre os quais ele não se aplica. Em diversos municípios, a OODC só se aplica ao uso residencial de grande porte, ficando de fora os usos comerciais e de serviços. Nesse caso se encontram os municípios de Curitiba, Goiânia e São Luis. Em Niterói, há isenção para a atividade hoteleira (FURTADO et al, 2007, p.11).

Os critérios de isenção podem, ainda, ser utilizados como forma de incentivar determinados usos em áreas específicas do município. Conforme coloca o Guia Estatuto da Cidade:

Em áreas onde há intenção expressa no Plano Diretor de estimular a produção de determinados usos, como, por exemplo, as habitações de interesse social, ou equipamentos culturais ou de saúde para áreas onde há carência destes espaços ou equipamentos, poderá se

prever, no próprio Plano e em lei municipal específica, a isenção do pagamento do solo criado. O mesmo pode se estabelecer para incentivar a instalação de usos não residenciais em regiões dormitório, com a intenção de diminuir a necessidade de deslocamentos na cidade (GUIA ESTATUTO DA CIDADE, 2012, p.70 e 71).

Na formulação do instrumento OODC, muitos aspectos precisam ser considerados: a leitura do município, suas condições de infraestrutura, os possíveis eixos de expansão. Desvios nessa leitura que se propaguem na formulação do instrumento podem trazer comprometimento na eficácia do mesmo.



## ESPAÇO URBANO DE PARNAMIRIM: CONHECIMENTO COMO BASE PARA REGULAÇÃO DO USO DO SOLO

Para que o Estado tome decisões acertadas, enquanto agente na produção do espaço, é importante que ele tenha domínio do lugar onde atua, é necessário conhecer as condições de infraestrutura, os possíveis eixos de expansão. A leitura destes eixos pode ser feita através da análise de dados como a evolução da demografia, as condições de renda da população, a infraestrutura instalada e as principais vias de acesso existentes.

Dessa mesma forma, para que possamos entender a relação entre os critérios de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e a dinâmica do mercado imobiliário formal de Parnamirim, é importante compreender o contexto no qual foram definidos os instru-

mentos urbanísticos no planejamento urbano do município após a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, buscamos na produção acadêmica e na produção técnica as tendências de crescimento de Parnamirim.

Na pesquisa acadêmica temos estudos que tratam da dinâmica do mercado imobiliário na Região Metropolitana de Natal particularmente a partir dos anos de 1990, sendo, contudo, restrita à realidade urbana de Natal e suas influências na Região Metropolitana. São exemplos: Petit (1990), Ferreira (1996) e Silva (2010).

Em se tratando da dinâmica do mercado imobiliário específica do município de Parnamirim, os estudos são mais recentes, como exemplos temos: Andrade (2003), Souza (2004) e Nicolau (2008).

A partir de 2000 são registrados estudos técnicos expressos em Planos a exemplo do PEMAS (2002).

## 2.1 PARNAMIRIM: ESPAÇO URBANO EM FORMAÇÃO

A origem de Parnamirim está relacionada à aviação civil e militar, inicialmente a ocupação se deu de forma bastante lenta, no período de 1927 a 1942 as moradias eram escassas. Seu crescimento acentuou-se durante a II Guerra Mundial, quando muitos imigrantes do interior potiguar e de outros Estados vieram em busca de trabalho. A Figura 6 apresenta uma vista parcial das edificações em Parnamirim Field.

Figura 6 – Parnamirim Field



Fonte: Peixoto, 2003.

Emancipado através da Lei Estadual nº 2.325 de 17 de dezembro de 1958, possui as coordenadas geográficas - Latitude: 5° 54' 56" Sul e Longitude: 35° 15' 46" Oeste, situando-se no nordeste do Brasil, no Estado do Rio Grande do Norte (Figura 7). Sua área é de 126,60 km<sup>2</sup>, equivalendo a 0,24% da superfície estadual e seus limites são ao Norte: Natal, ao Sul: São José de Mipibu e Nísia Floresta, a Leste: Oceano Atlântico e a Oeste: Macaíba.

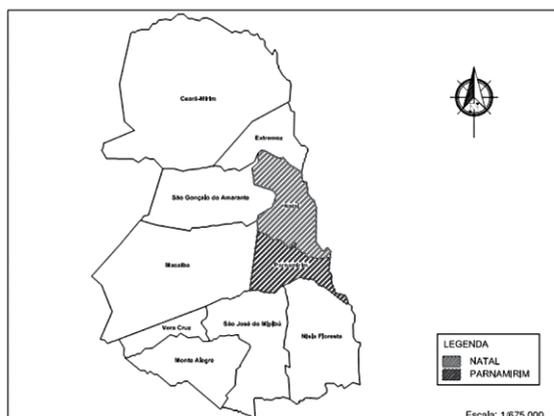
Figura 7 – Localização município de Parnamirim/RN



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2006 (adaptado pela autora).

Fazendo parte da Região Metropolitana de Natal (RMN), ocupa 5% desta região, que foi criada em 1997, através da Lei Complementar Estadual nº152/1997, e atualmente é formada pelos municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba, Extremoz, Ceará Mirim, Nísia Floresta, São José do Mipibu, Monte Alegre e Vera Cruz (Figura 8).

Figura 8 – Região metropolitana de Natal/RN



Fonte: Diagnóstico para o plano estratégico Natal, 2006 (adaptado pela autora).

Conforme Peixoto (2003), as obras na rodovia federal BR-101 (antiga RN 01), na década de 1960, impulsionaram a ocupação de novas áreas em Parnamirim, como exemplo tem-se: a) O bairro Cohabinal, onde as obras do conjunto se iniciaram em 1967; e b) A ocupação do bairro Emaús, que teve a construção de suas primeiras casas no início da década de 70.

Ainda nos anos 70, o processo de industrialização, financiado pela Superintendência do Desenvolvimento do

Nordeste - SUDENE, contribuiu para o incremento da dinâmica imobiliária nas margens da BR-101. Segundo Nicolau (2008), o parque industrial implantado no município era pequeno, com pouco mais de 08 (oito) unidades industriais.

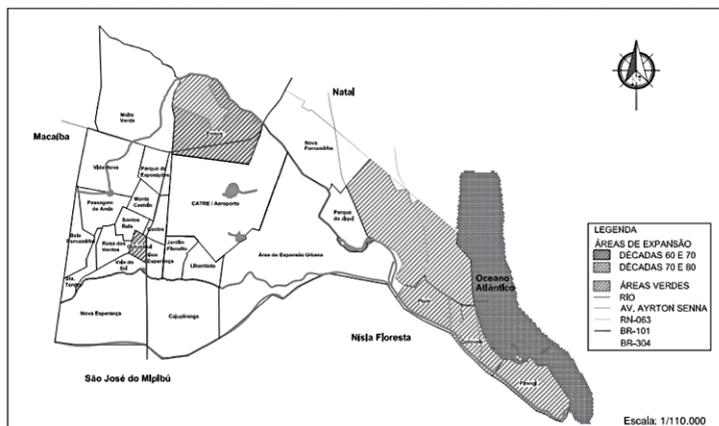
Nos anos de 1970 e 1980 a ocupação no litoral, por casas de veraneio, se intensificou. Conforme afirma Silva:

Enquanto Ponta Negra perdia sua característica de área de veraneio (com a construção dos conjuntos habitacionais e o adensamento da Vila de Ponta Negra) no início dos anos de 1980, uma segunda localidade de praia – no município de Parnamirim – **começou a ser adensada pela construção de segundas residências por natalenses**. Em Pirangi do Norte (distante 25 Km de Natal), as casas dos pescadores locais foram gradualmente sendo vendidas e reformadas pelos veranistas ainda nos anos 70 do século XX (SILVA, 2010, p. 332, grifo nosso).

Compreender os processos de crescimento do município de Parnamirim com seus principais eixos de expansão, sobretudo no período que antecedeu a formulação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir é fundamental para entender suas limitações.

Os conteúdos apresentados sobre o processo de formação do município permitem apontar dois momentos de expansão e a contribuição de um eixo viário, a BR-101 (Figura 9).

Figura 9 – Áreas de expansão Parnamirim (décadas 60, 70 e 80)



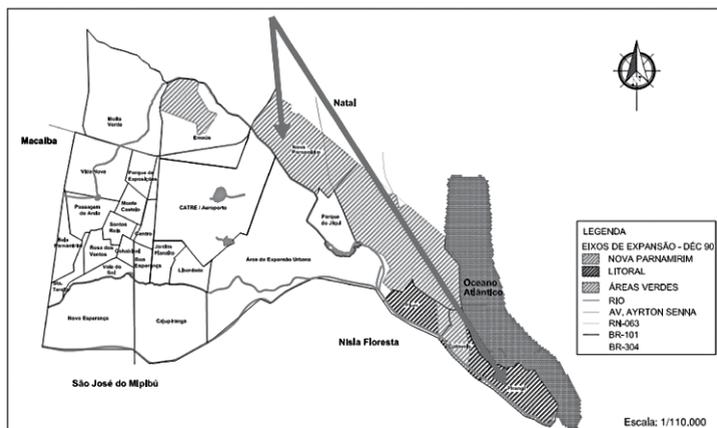
Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2010 (adaptado pela autora)

Na década de 1990 acentuou-se um processo de migração sentido Natal Parnamirim, em dois eixos: a) Faixa litorânea; e b) Bairro Nova Parnamirim; com a contribuição de dois eixos viários a Rota do Sol e a avenida Ayrton Senna (Figura 10).

Nesse sentido, argumentam Ferreira e Silva:

Nos anos de 1990 os investimentos em turismo, notadamente pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste permitiram melhoria na infraestrutura viária ao sul de Natal integrando Parnamirim e Nísia Floresta. Esse eixo viário foi fundamental para o acesso as praias do litoral sul da RMN, e para as **novas dinâmicas** turísticas e imobiliárias [...] (FERREIRA; SILVA, 2007, p.09, grifo nosso).

Figura 10 – Eixos de migração Natal Parnamirim (década 90)



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2010 (adaptado pela autora)

Com relação a ocupação do bairro de Nova Parnamirim, o Plano Municipal de Habitação de Parnamirim - PMH, aponta que:

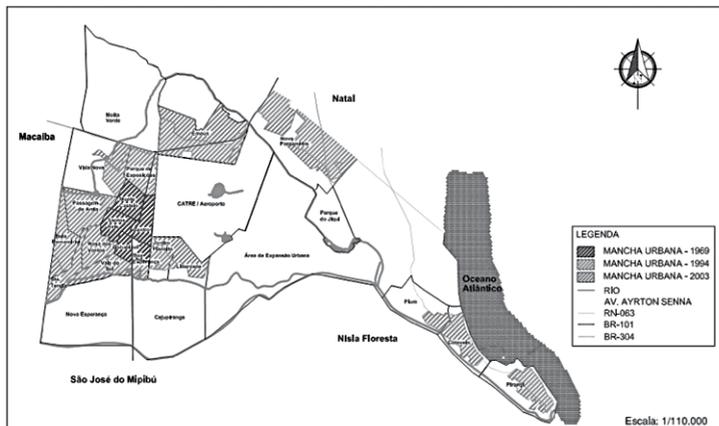
No final da década de 1990, essa área de transbordamento sul Natal - Parnamirim foi se definindo como de interesse do mercado imobiliário voltado para classe média natalense; com área de aproximadamente 417 Ha tendo como limites a Av. Ayrton Sena (leste), BR 101 (norte), Av. Maria Lacerda (leste) e lagoa do Jiqui (sul), foi consolidada como Nova Parnamirim (bairros de Parque do Pitimbu e Parque dos Eucaliptos), possuidora de lógicas e funcionamento dissociadas da sede de Parnamirim, **tendo sua população fortes ligações (trabalho e estudo) com Natal.** (PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM, 2009, p.06, grifo nosso).

Segundo o mapa do avanço da mancha urbana desenvolvido por Medeiros e Petta (2005), Figura 11, o núcleo de ocupação de Parnamirim em 1969 situava-se apenas no centro da cidade tendo 369,87 ha; em 1994 ele havia se acentuado, principalmente em direção ao município de Macaíba, e outras manchas surgiram em Emaús (às margens da BR-101), Nova Parnamirim (no limite com Natal) e no litoral do município (Pirangi do Norte) atingindo 1.994,41 ha; enquanto que em 2003, essas quatro manchas se ampliaram chegando a 2.829,96 ha. Podemos perceber que mesmo com o surgimento das manchas correspondentes a Emaús, Nova Parnamirim e Litoral, a mancha central continuou sua expansão.

Ferreira e Silva (2007, p.13) confirmam estas três áreas de intensa ocupação urbana, a saber: Centro, Nova Parnamirim e Litoral (Figura 12).

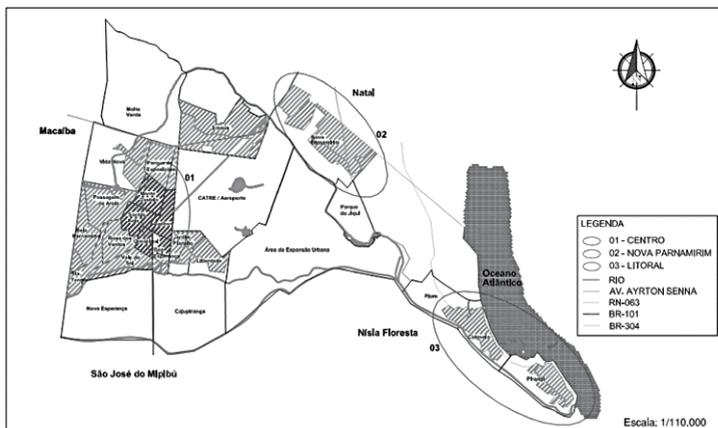
Parnamirim apresenta três áreas de ocupação urbana: a) uma primeira, a sede, originária da **Base Área** e dos serviços por esta gerados; b) a segunda, uma área decorrente da expansão imobiliária de Natal, formando o bairro mais populoso do município – **Nova Parnamirim**. Este bairro é caracterizado pela presença de condomínios fechados e apartamentos para a classe média que trabalha em Natal; c) uma terceira área, localizada na **faixa litorânea** que materializam momentos diferentes de ocupação: casas de veranistas construídas nos anos de 1970 e 1980 e, mais recentemente, imóveis produzidos para o setor Turístico Imobiliário (FERREIRA; SILVA, 2007, p.13, grifo nosso).

Figura 11 – Avanço da mancha urbana em Parnamirim



Fonte: Medeiros e Petta, 2005 (adaptado pela autora).

Figura 12 – Áreas de intensa ocupação urbana em Parnamirim.



Fonte: Medeiros e Petta, 2005 (adaptado pela autora).

Atualmente, Parnamirim possui 19 bairros que formam a sede do município e o Distrito do Litoral, que é composto pelas comunidades litorâneas de Pium, Cotovelo e Pirangi do Norte – Lei nº841/1994, além das áreas de expansão urbana e áreas institucionais (Figura 13).

Os bairros são: Nova Parnamirim (antigo bairro Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu) – Lei nº1.222/2004, Parque do Jiqui Lei nº1.213/2003, Emaús – Lei nº783/1993, Vida Nova – Lei nº1.317/2006, Parque de Exposições – Lei nº783/1993, Monte Castelo – Lei nº783/1993, Santos Reis – Lei nº783/1993, Passagem de Areia – Lei nº783/1993, Santa Tereza – Lei nº783/1993, Vale do Sol – Lei nº783/1993, Rosa dos Ventos – Lei nº783/1993, Jardim Planalto – Lei nº783/1993, Liberdade – Lei nº783/1993, Boa Esperança – Lei nº783/1993, Cohabinal – Lei nº783/1993, Centro – Lei nº783/1993, Bela Parnamirim, Nova Esperança (antigamente Pirangi de Dentro) – Lei nº1.310/2006, Cajupiranga – Lei nº1.316/2006.

Através das datas de criação/oficialização dos bairros temos 05 momentos diferentes, o inicial 1993, 1994, 2003, 2004 e 2006, conforme Quadro 3.

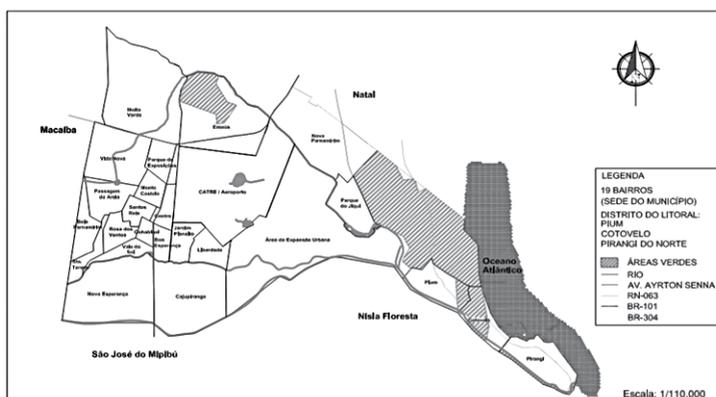
Quadro 3 – Criação/oficialização dos bairros de Parnamirim

MOMENTO	BAIRROS
01 (1993)	Centro, Cohabinal, Monte Castelo, Santos Reis, Passagem de Areia, Santa Tereza, Vale do Sol, Rosa dos Ventos, Boa Esperança, Jardim Planalto, Liberdade, Parque de Exposição, Emaús e Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu
02 (1994)	Distrito do Litoral (Cotovelo, Pium e Pirangi do Norte)
03 (2003)	Parque do Jiqui

MOMENTO	BAIRROS
04 (2004)	Nova Parnamirim (Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu)
05 (2006)	Nova Esperança (Pirangi de Dentro), Bela Parnamirim, Vida Nova e Cajupiranga

Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2006 (adaptado pela autora).

Figura 13 – Bairros e distritos de Parnamirim



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2010 (adaptado pela autora).

Analisando os momentos pós 2000, podemos identificar 03 eixos de expansão, sendo o primeiro eixo Nova Parnamirim sentido Litoral, o segundo eixo Centro sentido Macaíba e o terceiro eixo Centro sentido São José do Mipibu. Percebemos então, claramente, dois movimentos, o da área central de Parnamirim se expandindo, ocupando novas áreas próximas e o de Nova Parnamirim crescendo em direção ao litoral, preenchendo os espaços vazios entre os dois (Figura 14).

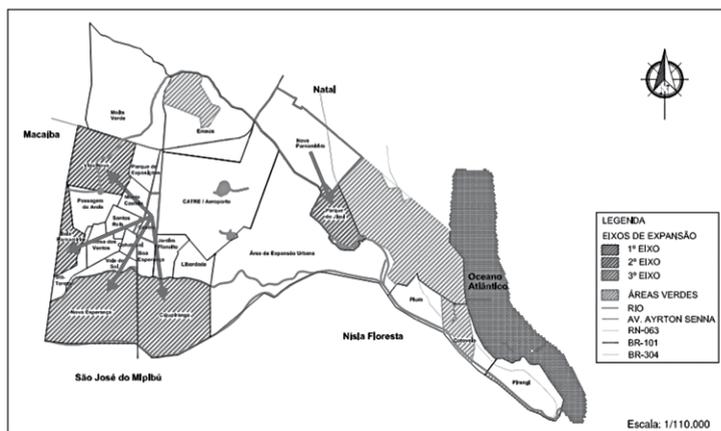
Considerando-se a formulação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (Plano Diretor – Lei nº 1.058/2000) como marco divisório no processo de expansão

do município de Parnamirim, temos o período inicial (da emancipação até 2000), em que o município apresentou a expansão do seu núcleo central (bairros Centro e Cohabinal) de forma radial, deslocou-se no eixo viário da BR-101 em direção a Natal (bairro Emaús), no eixo viário da Rota do Sol (distrito do litoral) e no eixo viário da avenida Ayrton Senna (Nova Parnamirim).

No segundo período (de 2001 a 2012), temos a continuação da expansão do núcleo central de forma radial em direção ao município de Macaíba e deslocando-se no eixo viário da BR-101 em direção a São José do Mipibu, e no eixo viário da avenida Ayrton Senna (sentido Nova Parnamirim – Litoral).

É importante salientar que o município apresenta descontinuidades na expansão horizontal em razão de áreas institucionais, como a Base Aérea/Aeroporto de Natal e a Base de pesquisas espaciais/Barreira do Inferno.

Figura 14 – Eixos de expansão Parnamirim (Pós 2000)

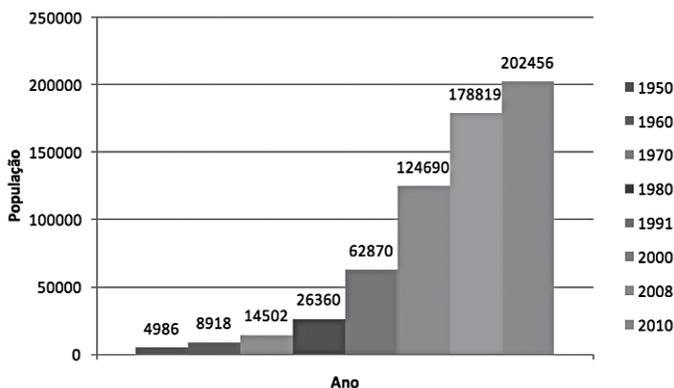


Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2010 (adaptado pela autora).

## 2.2 CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DE PARNAMIRIM: FENÔMENO INTRAMETROPOLITANO

O município de Parnamirim tem se destacado por seu acentuado crescimento demográfico. A Figura 15 apresenta a evolução da população do município ao longo dos anos. Fazendo uma análise do mesmo, percebemos que o período de maior crescimento demográfico em termos percentuais foi de 1980 a 1991, quando se verificou 138,50% e o segundo maior foi o período de 1991 a 2000 com 98,33%.

Figura 15 – Evolução da população de Parnamirim



Fonte: Medeiros e Petta, 2005; Peixoto, 2003 (adaptado pela autora).

Esse crescimento demográfico eleva a densidade demográfica, que de 496,6 hab/km<sup>2</sup> em 1991, passou para 984,9 hab/km<sup>2</sup> em 2000 e alcançou 1.599,2 hab/km<sup>2</sup> em 2010, dinamizando, assim, o mercado imobiliário.

No dizer de Jorgensen,

Numa primeira aproximação, a transformação das cidades pode ser associada a dois fatores principais: o desenvolvimento econômico e o **crecimento demográfico**. Com eles, incorporam-se novas áreas a malha urbana e intensifica-se o uso das já ocupadas (JORGENSEN, 2008, p.01, grifo nosso).

O crescimento demográfico que Parnamirim vem apresentando não é isolado, ele faz parte de um processo comum nas diversas Regiões Metropolitanas Brasileiras, que tem apresentado um movimento intrametropolitano, ou seja, está ocorrendo a “expulsão” do excedente populacional dos municípios sedes para os demais municípios integrantes destas regiões metropolitanas, originando uma redistribuição espacial da população.

Nesse sentido, explica Cunha que,

Uma das formas assumida pela intensa e constante redistribuição espacial da população no interior da Região Metropolitana é a **migração intrametropolitana**. Por esse motivo, está última tem participação decisiva na formação, expansão e reestruturação do espaço metropolitano, o que não significa afirmar, entretanto, que o primeiro fenômeno explique o segundo (CUNHA, 1994, p.49, grifo nosso).

No interior da Região Metropolitana, as dinâmicas migratórias se dão de forma diferenciada, elas dependem

da integração entre os municípios e dos eixos de expansão existentes. Para Brito e Souza,

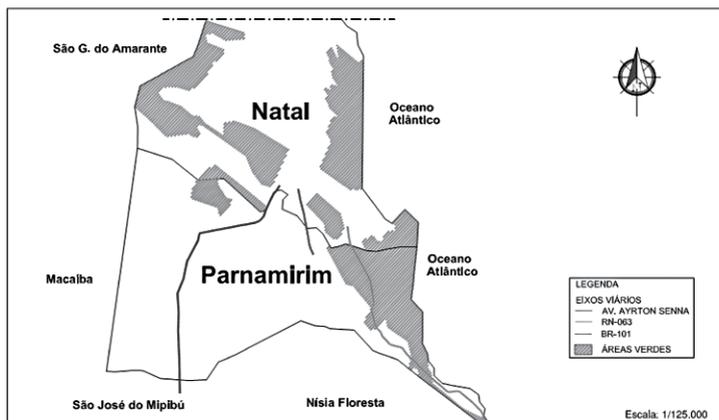
A migração intrametropolitana, ou seja, a mobilidade da população entre os seus diferentes municípios, é um bom indicador do grau de interação entre eles e, portanto, da densidade social do espaço metropolitano construído por meio dos vetores de expansão (BRITO; SOUZA, 2005, p.58).

Segundo Barbosa e França (2008), no período de 1991 a 2000, o mais notável crescimento em função da imigração intrametropolitana foi o de Parnamirim, que obteve um ganho populacional de 20.443 pessoas, o crescimento em função da imigração intra e interestadual apresentou-se igualmente acentuado, foi de 18.412 pessoas.

Parte desta imigração intrametropolitana apresentada em Parnamirim tem relação com o fato de que nas últimas décadas houve uma considerável expansão urbana da Região Metropolitana de Natal em direção a Parnamirim. Nobre (2001) já afirmava que a cidade de Natal começava a se expandir em direção ao município vizinho, Parnamirim.

Fatores que contribuíram para este fato foram a inexistência de limites naturais expressivos entre os dois municípios, a diferença de preço dos imóveis e a facilidade de acesso através da BR-101, da Avenida Ayrton Senna e da Rota do Sol (RN-063) (Figura 16).

Figura 16 – Limite Natal - Parnamirim e os eixos viários de expansão



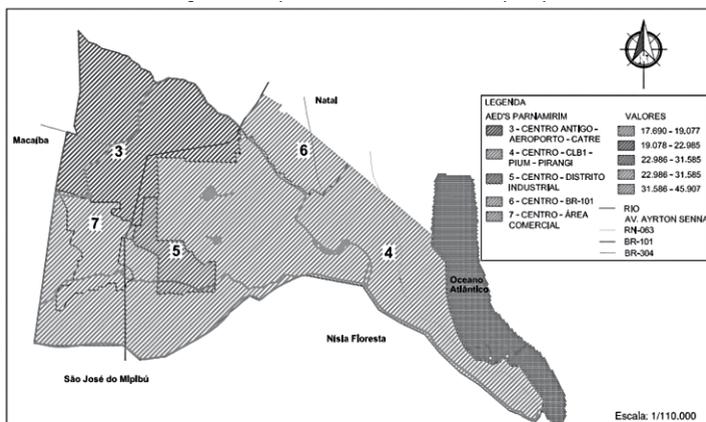
Fonte: Prefeitura Municipal do Natal, 2013 (adaptado pela autora).

Identificamos, na Figura 17, as AED's – Áreas de expansão da amostra do censo demográfico de 2000. Segundo Clementino e Souza (2009), observam-se dois eixos de forte expansão entre Natal e Parnamirim, nas AED's 3 e 6.

Os dados sobre a evolução da densidade demográfica no município de Parnamirim permitem apontar modificações no uso e ocupação do seu solo, justificando a necessidade da formulação de instrumentos de planejamento urbano como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, instituída em 2000, através do Plano Diretor (Lei nº 1.058).

Importante reforçar que no período de 1991 a 2000, ou seja, o período que antecede a formulação do instrumento OODC, parcela relevante do crescimento demográfico de Parnamirim teve origem na imigração intrametropolitana, intra e interestadual; sendo o crescimento de Natal em direção a Parnamirim significativo no processo intrametropolitano.

Figura 17 – Expansão urbana de Parnamirim (2000)



Fonte: Clementino e Souza, 2009, p.36 (adaptado pela autora).

## 2.3 DINÂMICA POPULACIONAL

No mesmo período da implantação do Plano Diretor, os bairros com maior população, segundo Censo demográfico de 2000, eram Parque dos Eucaliptos, Emaús, Passagem de Areia, Parque do Pitimbu, Rosa dos Ventos, Monte Castelo e Santos Reis, conforme pode ser visualizado na Tabela 1.

Tabela 1 – População por bairro de Parnamirim

BAIRRO	POPULAÇÃO
Parque dos Eucaliptos	14.363
Emaús	11.749
Passagem de Areia	10.952
Parque do Pitimbu	10.589
Rosa dos Ventos	8.871

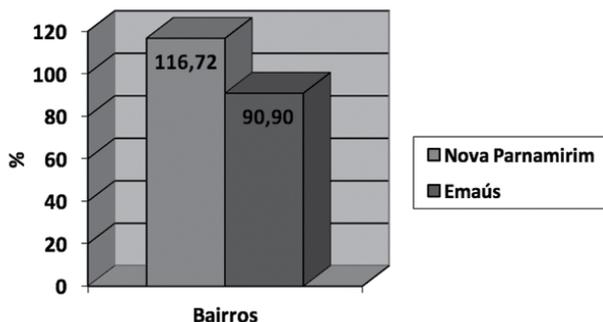
BAIRRO	POPULAÇÃO
Monte Castelo	8.469
Santos Reis	7.857
Boa Esperança	5.471
Centro	5.378
Jardim Planalto	4.872
Vale do Sol	4.446
Santa Tereza	4.267
Liberdade	4.150
Cohabinal	3.890
Parque de Exposição	3.815

Fonte: IBGE, 2000 (adaptado pela autora).

No período de 2000 a 2010, o município de Parnamirim teve um crescimento demográfico de 62,37%, enquanto Natal apresentou apenas 12,84%. No entanto, esse crescimento elevado da população de Parnamirim ocorre de forma desigual nos bairros do município, segundo dados do IBGE. Alguns bairros apresentaram, nesse mesmo período de análise, até mesmo redução da população residente.

Os dois bairros que apresentaram maior percentual de crescimento demográfico (Figura 18) foram Nova Parnamirim (antigos bairros Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu) e Emaús; as principais semelhanças entre os dois é que ambos são limítrofes à capital e possuem excelentes acessos a esta pela BR-101.

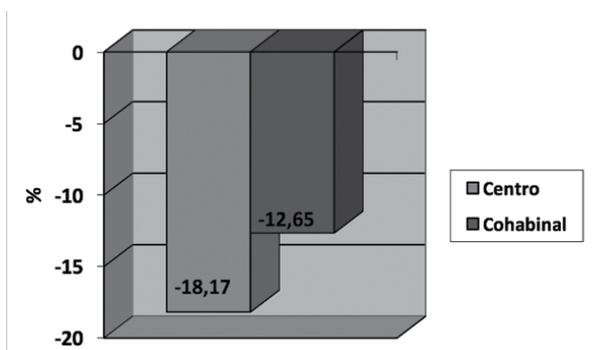
Figura 18 – Crescimento população em termos percentuais (2000-2010) Parnamirim.



Fonte: IBGE, 2013 (elaborado pela autora)

Com relação aos bairros com maior decréscimo populacional, tem-se o Centro e a Cohabinal, bairros estes que já se encontram consolidados (Figura 19).

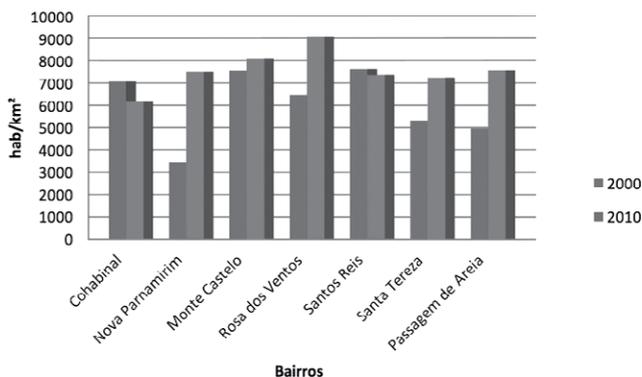
Figura 19 – Decréscimo populacional em termos percentuais (2000-2010) Parnamirim.



Fonte: IBGE, 2013 (elaborado pela autora).

É importante termos uma visão de como esse crescimento demográfico se apresenta em termos de densidade demográfica (Figura 20), visto que a área dos bairros não cresce ao longo dos anos, ou seja, ela não acompanha o aumento da população. Considerando-se um limite mínimo de 7.000 hab/Km<sup>2</sup>, temos que, no ano 2000, três bairros se enquadravam nessa faixa (Cohabinal, Monte Castelo e Santos Reis). Em 2010, seis bairros se encontram nessa situação (Nova Parnamirim, Monte Castelo, Rosa dos Ventos, Santos Reis, Santa Tereza e Passagem de Areia). Podemos perceber que o bairro da Cohabinal apresentou uma redução na sua densidade demográfica, o que já era esperado em razão do decréscimo ocorrido na sua população no período estudado.

Figura 20 – Densidades demográficas dos bairros de Parnamirim (2000 – 2010)

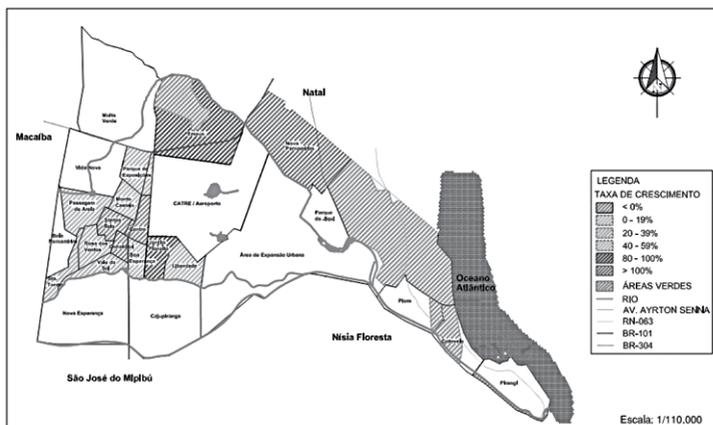


Fonte: IBGE, 2013 (adaptado pela autora).

A análise do mapa temático (Figura 21) que apresenta a distribuição do crescimento demográfico no espaço

urbano nos permite compreender o processo da dinâmica imobiliária formal de Parnamirim.

Figura 21 – Distribuição por bairro do crescimento demográfico de Parnamirim (2000 – 2010)



Fonte: IBGE, 2010 (adaptado pela autora).

Se observarmos o crescimento demográfico de Parnamirim, temos que: a) os bairros mais centrais, que correspondem ao núcleo mais antigo, têm apresentado reduzido crescimento demográfico e até mesmo decréscimo populacional, como o caso do Centro e da Cohabinal; b) os bairros limítrofes aos bairros centrais, de forma radial, tem apresentado crescimento demográfico moderado; e c) os bairros mais próximos de Natal (Nova Parnamirim e Emaús) são os de maior crescimento demográfico, significando dois eixos de expansão.

## 2.4 NATAL – PARNAMIRIM: PROCESSO DE CONURBAÇÃO

Para Villaça (1997), o processo de conurbação ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, ou seja, quando passa a desenvolver com ela uma “intensa vinculação socioeconômica”. Esta representa os deslocamentos espaciais rotineiros de pessoas, sistemáticos, diários ou quase diários, como aqueles entre residência e local de trabalho ou entre residência e escola, bem como os vínculos manifestados através das telecomunicações.

No caso de Natal e Parnamirim, podemos comprovar a existência do processo de conurbação devido ao elevado movimento pendular existente, representado na Tabela 2.

Tabela 2 – Movimento pendular em Parnamirim

Consolidado por Município(s)	POPULAÇÃO					
	De 15 anos e mais	trabalha ou estuda	trabalha ou estuda fora do município de residência	%	trabalha ou estuda dirigindo-se ao pólo	%
Parnamirim	84.972,00	54.518,00	20.656,00	37,89	19.050,00	92,23

Fonte: Metrodata, 2002 apud Pessoa, 2005, p.10 (adaptado pela autora).

Para compreendermos melhor o movimento pendular, utilizaremos a definição apresentada por Clementino e Souza (2009, p. 57):

O movimento pendular é fenômeno social, que delimita os fluxos de mobilidade entre as pessoas e os territórios, sendo influenciados pela estrutura urbana e serviços que os mesmos dispõem ou não na busca de absorção no mercado de trabalho ou acesso a instituições educacionais mais diversificadas e especializadas.

Outra definição bastante elucidativa é a colocada por Brito e Souza (2006, p.4), de que:

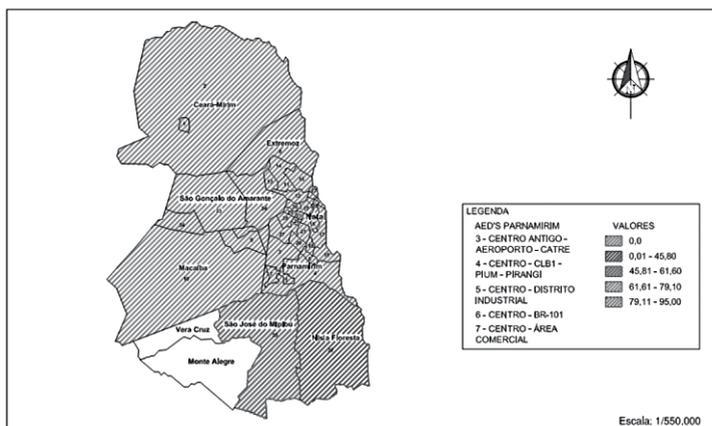
A mobilidade pendular, que se diferencia da migração por não haver mudança de residência, é constituída por deslocamentos realizados com grande frequência semanal, quase diariamente, entre o município de residência e um outro município, no caso, metropolitano. Tal mobilidade ocorre, principalmente, por motivos de estudo e trabalho, mas também em busca de serviços de saúde, comércio, lazer e outros.

Devido a grande proximidade entre Natal e Parnamirim, bem como às excelentes condições da estrutura viária, tem-se uma grande facilidade de mobilidade entre os dois municípios, o que faz com que as pessoas de ambas as cidades tenham maiores opções de trabalho e estudo. Como Natal ainda possui mais escolas, universidades

e comércio em geral, é natural que ocorra esse elevado movimento pendular, caracterizando a conurbação.

Na Figura 22, podemos constatar que uma elevada parcela da população que estuda ou trabalha fora de Parnamirim, se dirige para Natal. Como esse movimento é uma mudança temporária e de curta duração, caracteriza o movimento pendular, conforme Clementino e Souza (2009).

Figura 22 – Movimento pendular em Parnamirim (2000)



Fonte: Clementino e Souza, 2009, p. 60 (adaptado pela autora).

A existência de tão acentuado movimento pendular entre Parnamirim e Natal vem comprovar ainda mais o fato de que grande parcela da população existente atualmente no município de Parnamirim é proveniente de uma imigração intrametropolitana e principalmente oriunda de Natal, mas que, apesar de residir em Parnamirim, continua mantendo uma grande relação com a capital por questões de trabalho ou estudo. Dizem Brito e Souza (2005, p.62) que

“A mobilidade pendular é uma função, principalmente, da migração intrametropolitana determinada pela expansão dos vetores urbanos e metropolitanos.”.

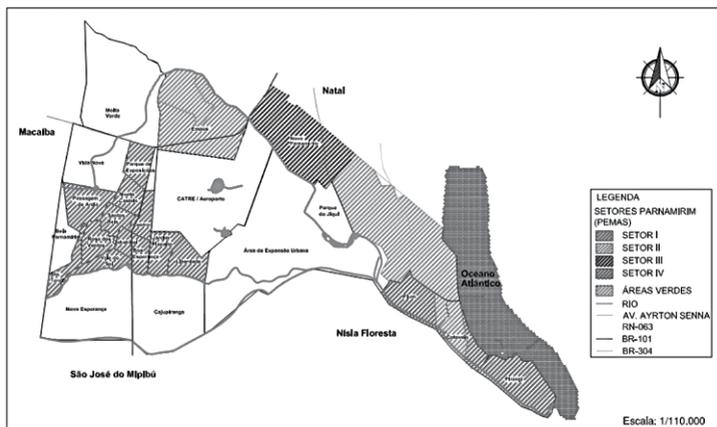
Com relação ao fenômeno de imigração com origem em Natal e com destino a Parnamirim e ao processo de conurbação existente, Bentes Sobrinha, Tinoco e Clementino afirmam que,

No contexto metropolitano o município de Parnamirim atrai um fluxo migratório oriundo da capital, devido ao **baixo custo do solo urbano**, como facilitador para a solução das demandas habitacionais da população de renda média e que diariamente vem à Natal trabalhar. Localizado ao sul de Natal, apresenta-se como aquele município em que o processo de conurbação ocorreu com maior intensidade, devido, entre outros fatores, à **pequena distância** da sua sede em relação à Natal, a **facilidade de acesso** dos dois municípios pela BR 101 e a presença do **Aeroporto e da Base Aérea** (BENTES SOBRINHA; TINOCO; CLEMENTINO, 2009, p. 101).

## 2.5 CARACTERIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

Do ponto de vista do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais de Parnamirim - PEMAS (2002), no município inexistiam informações sistematizadas, desse modo, o próprio PEMAS dividiu o município em 04 setores (Figura 23).

Figura 23 – Setores de Parnamirim segundo PEMAS (2002).



Fonte: PEMAS, 2002 (elaborado pela autora).

A composição de cada um dos quatro setores se encontra no Quadro 4.

Quadro 4 – Composição setores Parnamirim

SETOR	COMPOSIÇÃO (BAIRROS)
I	Monte Castelo, Santos Reis, Centro, Cohabinal, Boa Esperança, Parque de Exposição, Rosa dos Ventos, Passagem de Areia, Jardim Planalto, Liberdade, Santa Tereza e Vale do Sol
II	Emaús
III	Parque do Pitimbu e Parque dos Eucaliptos (atual Nova Parnamirim)
IV	Distrito do Litoral (Pium, Cotovelo e Pirangi do Norte)

Fonte: PEMAS, 2002 (adaptado pela autora).

O PEMAS (2002) identificou que apenas 28% das ruas eram pavimentadas àquela época, ruas essas concentradas na zona central do município e nos bairros circundantes. Em relação ao sistema de abastecimento de água público, a

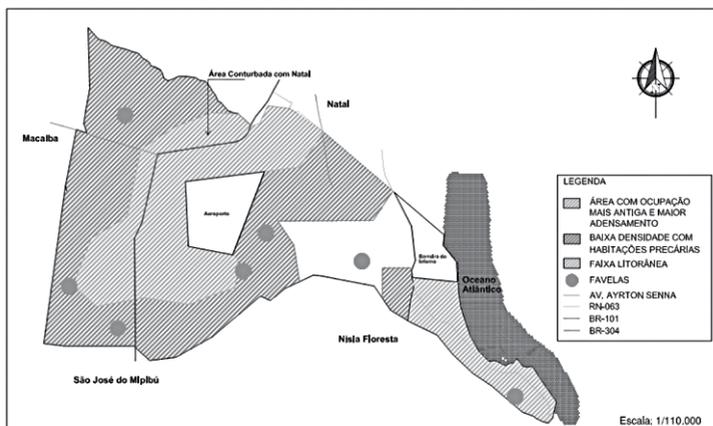
cobertura era de 96%, no entanto, a rede pública de esgotamento sanitário correspondia a 49 ligações domiciliares, representando menos de 1%. O Quadro 5 apresenta um resumo das características de cada setor em termos de urbanização e disponibilidade de infraestrutura.

Quadro 5 – Caracterização dos setores Parnamirim

SETOR	CARACTERIZAÇÃO
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior porção urbanizada do município;</li> <li>• Contém o pólo original;</li> <li>• Maior contingente populacional;</li> <li>• Adensamento maior no centro, reduzindo-se em faixas gradativas a medida que se distanciam dele;</li> <li>• Infraestrutura diminui a medida que se afasta do centro;</li> <li>• Ocupação mais consolidada: Monte Castelo, Santos Reis, Centro, Cohabinal e Boa Esperança.</li> </ul>
II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocupação teve início nas áreas entre Base aérea e BR-101 (Emaús velho), melhor estruturada urbanisticamente.</li> </ul>
III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A urbanização sofre influência direta da expansão urbana de Natal;</li> </ul>
IV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faixa litorânea com excelentes acessos (RN-064).</li> </ul>

Fonte: PEMAS, 2002 (adaptado pela autora).

Figura 24 – Assentamentos Subnormais de Parnamirim (2002)



Fonte: PEMAS, 2002 (adaptado pela autora).

Em termos de assentamentos subnormais (favelas), o PEMAS (2002) identificou 13, sendo 02 em Pirangi de Dentro (atual Nova Esperança), 01 no Parque Industrial (Emaús novo), 03 em Rosa dos Ventos e Santa Tereza, 01 em Passagem de Areia, 01 na Liberdade, 01 em Pium, 02 em Nova Parnamirim, 01 em Pirangi do Norte e 01 em Monte Castelo, conforme Figura 24.

Com relação a intensidade dos conjuntos habitacionais no município de Parnamirim, o PEMAS (2002) identificou 45 conjuntos distribuídos em 15 bairros, sendo que a maioria deles encontram-se no bairro de Rosa dos Ventos, Parque do Pitumbu, Parque dos Eucaliptos, Emaús e Passagem de Areia (Quadro 6).

Quadro 6 – Distribuição dos conjuntos habitacionais por bairros de Parnamirim

BAIRRO	CONJUNTOS HABITACIONAIS
Monte Castelo	Jóquei Clube; Amélia IV.
Santos Reis	Augusto Severo; Morada Nova; IPE.
Centro	Morada Parnamirim; Aeronáutica.
Cohabinal	Cohabinal.
Boa Esperança	H3; Parnamirim II.
Parque de Exposição	Carajás.
Rosa dos Ventos	Planície Parnamirim; Candeias I; Candeias II; Therra; Res. Airton Vasconcelos I; Res. Airton Vasconcelos II; Eldorado; Amélia V.
Passagem de Areia	Frei Damião; Prefeitura I; Prefeitura II; Prefeitura III.
Jardim Planalto	Res. Manaíra; Res. Jardim Sul; Trampolim da Vitória.
Liberdade	Res. Bosque de Viena.
Santa Tereza	Res. Genaro Ribeiro.
Vale do Sol	Res. Gastão Mariz.
Emaús	Res. Parque Cabugi; Parque das Orquídeas; Jardim Aeroporto; Pitimbu Mirim.
Parque do Pitimbu	Morada Natal Sul; Morumbi; Pirangi; Alameda do Jiqui; Habitacional; Ipê.
Parque dos Eucaliptos	Zona Sul; Ouro Negro; Res. Parque dos Eucaliptos; Parque dos Eucaliptos; Colinas do Pitimbu; COENGEN.

Fonte: PEMAS, 2002 (adaptado pela autora).

Ainda sobre condições da infraestrutura instalada, dados do Censo de 2010 mostram que, no âmbito do município, mais de 90% dos domicílios particulares permanentes possuem serviço de coleta dos resíduos sólidos realizado por serviço de limpeza, fornecimento de energia elétrica pela distribuidora com medidor de uso exclusivo e

abastecimento de água através de rede geral, além de mais de 57% de tratamento dos esgotos sanitários (rede geral ou fossa séptica), conforme consta na Tabela 3.

Tabela 3 – Infraestrutura implantada em Parnamirim (2010)

		DOMICÍLIOS	%
Particulares Permanentes		60.329	100,00
Coleta Resíduos Sólidos		56.102	92,99
Fornecimento Energia Elétrica		54.622	90,54
Fornecimento água (rede geral)		58.066	96,25
Tratamento Esgoto Sanitário	Rede Geral	2.646	4,39
	Fossa Séptica	32.010	53,06

Fonte: IBGE, 2013 (adaptado pela autora)

Em termos de cobertura de atendimento de abastecimento de água pública, fornecimento de energia elétrica e coleta dos resíduos sólidos, o atendimento se encontra de forma bem homogênea no município, exceção se faz em relação ao sistema de esgotamento sanitário público, no qual se apresentam maiores diferenças de atendimento entre os bairros. Sobre a distribuição do atendimento da infraestrutura por bairros, a Tabela 4 apresenta: a) Os 15 bairros pesquisados apresentam atendimento em termos de abastecimento público de água acima de 90%; b) O atendimento com fornecimento de energia elétrica também se apresenta em todos os bairros superior a 80%; c) Em termos de coleta dos resíduos sólidos todos os bairros apresentam atendimento acima de 80%, com exceção do bairro Parque do Jiqui; d) Sobre atendimen-

to com rede de esgotamento sanitário, ressaltamos que até 2010 o município não dispunha de sistema público, apenas 49 ligações domiciliares (PEMAS, 2002) e, em termos de soluções individuais, mais de 50% dos bairros possuem atendimento superior a 50%, sendo o bairro de maior precariedade Santa Tereza.

Tabela 4 – Infraestrutura implantada por bairros em Parnamirim (2010)

BAIRRO	% LIXO	% ENERGIA	% ÁGUA	% ESGOTO
Boa Esperança	87,91	87,86	95,47	35,03
Centro	99,25	85,56	92,03	19,10
Cohabinal	99,48	92,91	99,69	79,98
Emaús	96,85	93,24	97,04	72,34
Jardim Planalto	99,41	92,34	98,95	30,82
Liberdade	82,92	86,18	98,23	38,61
Monte Castelo	99,62	87,35	99,12	61,56
Parque de Exposições	99,83	92,11	99,38	33,84
Passagem de Areia	97,76	87,78	92,28	51,58
Rosa dos Ventos	83,24	87,09	99,32	39,85
Santa Tereza	99,50	82,72	98,50	4,70
Santos Reis	92,92	87,32	93,89	71,78
Vale do Sol	99,00	89,70	98,74	67,55
Parque do Jiqui	59,96	96,90	96,90	74,34
Nova Parnamirim	90,31	92,61	98,11	79,20

Fonte: IBGE, 2013 (adaptado pela autora).

É importante colocar que, de acordo com a pesquisa Natal Metrópole 2020 (2006), o sistema de esgotos sanitários de Parnamirim tem apenas 46 ligações domiciliares, atendendo a quadra conhecida como Vereador Felipe e algumas quadras na localidade Água Vermelha.

Com relação ao eixo drenagem das águas pluviais, o município de Parnamirim possui um sistema composto por nove lagoas, que abrange uma grande área territorial, atendendo a doze bairros, conforme dados do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, 2011 (Quadro 7).

Quadro 7 – Sistema de drenagem das águas pluviais de Parnamirim (2011)

SISTEMA	LAGOA	ABRANGÊNCIA
Sistema Central	Lagoa Aderbal Pessoa	Centro, Jardim Planalto e Boa Esperança
	Lagoa Antônio Pontes	Centro, Monte Castelo e Parque de Exposição
Sistema Norte	Lagoa Santa Tereza	Santos Reis, Vale do Sol, Santa Tereza, Passagem de Areia e Rosa dos Ventos.
Sistema Leste	Lagoa de Contenção Dom Bosco	Emaús
	Lagoa de Emaús	Emaús
	Lagoa do Parque das Orquídeas	Emaús
Sistema Sul	Lagoa de Contenção Veneza	Nova Parnamirim
	Lagoa Nezinho Alves	Nova Parnamirim
	Complexo Nélio Dias	Nova Parnamirim

Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2011 (adaptado pela autora).

Em termos de pavimentação das ruas temos que, até 2000, o município de Parnamirim apresentava 2.421.269,49 m<sup>2</sup> de ruas pavimentadas (Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Parnamirim - SEPLA, 2008) e que, no período de 2001 a 2006, foram pavimentados 1.295.421,62 m<sup>2</sup> de ruas, conforme Tabela 5. Baseado na Mensagem Anual 2008, 291.728,90 m<sup>2</sup> de pavimentação já haviam sido executados em 2007 e 55.385,16 m<sup>2</sup> ainda se encontravam em execução, correspondendo a um total de 347.114,06 m<sup>2</sup>.

Tabela 5 – Pavimentação em Parnamirim

ANO	ÁREA (M <sup>2</sup> )
2001	108.580,72
2002	137.808,19
2003	261.736,93
2004	174.455,71
2005	303.675,27
2006	309.164,80
Total	1.295.421,62

Fonte: Plano de Metas Objetivas Parnamirim, 2007 (adaptado pela autora).

Como é possível observar, os bairros de Parnamirim apresentam condições bem semelhantes em termos de infraestrutura implantada. Além disso, Parnamirim apresenta uma especificidade em seu processo de licenciamento urbanístico: o município determina a responsabilidade do empreendedor quanto à implantação do sistema de esgo-

tamento sanitário individual enquanto o município não dispor de sistema público, bem como de sistema individual de drenagem das águas pluviais dentro de seus lotes, além da garantia de atendimento quanto ao abastecimento público de água, ao fornecimento de energia elétrica e à coleta dos resíduos sólidos, através de declarações da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN), Companhia Energética do Rio Grande do Norte (COSERN) e Secretaria Municipal de Limpeza Urbana de Parnamirim (SELIM).

Desse modo, temos que, no município de Parnamirim, ainda não se configura grande diferencial entre suas áreas e/ou bairros com relação a capacidade suporte da infraestrutura instalada.

## 2.6 DIMENSÃO SOCIAL

Com relação ao rendimento médio mensal, considerando o período da implantação do Plano Diretor, segundo IBGE 2000, através da Tabela 6, percebemos que os bairros com maior renda eram Cohabinal, Parque dos Eucaliptos, Parque do Pitimbu, Centro, Emaús, Boa Esperança, Santos Reis e Rosa dos Ventos.

Tabela 6 – Rendimento nominal médio mensal por bairro de Parnamirim (2000)

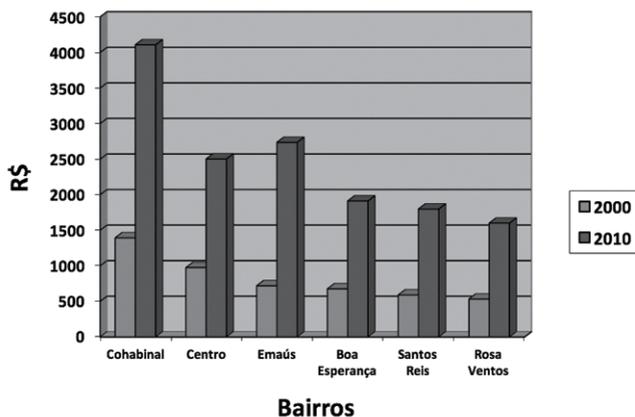
BAIRRO	RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL
Cohabinal	1.393,98
Parque dos Eucaliptos	1.333,25

BAIRRO	RENDIMENTO NOMINAL MÉDIO MENSAL
Parque do Pitimbu	1.194,24
Centro	975,39
Emaús	720,20
Boa Esperança	676,97
Santos Reis	590,52
Rosa dos Ventos	532,61
Jardim Planalto	508,14
Vale do Sol	503,51
Santa Tereza	443,47
Monte Castelo	434,79
Parque de Exposição	364,47
Liberdade	362,25
Passagem de Areia	342,21

Fonte: IBGE, 2000 (adaptado pela autora).

Analisando dados do IBGE (2000 e 2010), em termos de rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes por bairros no município, podemos perceber que, desprezando-se os bairros de Nova Parnamirim (que na época do Censo de 2000 estava dividido nos bairros Parque do Pitimbu e Parque dos Eucaliptos) e Parque do Jiqui (bairro criado no ano de 2003, após o Censo de 2000), os bairros Cohabinal, Emaús, Centro, Boa Esperança e Santos Reis continuam sendo os que apresentam maiores rendas (Figura 25).

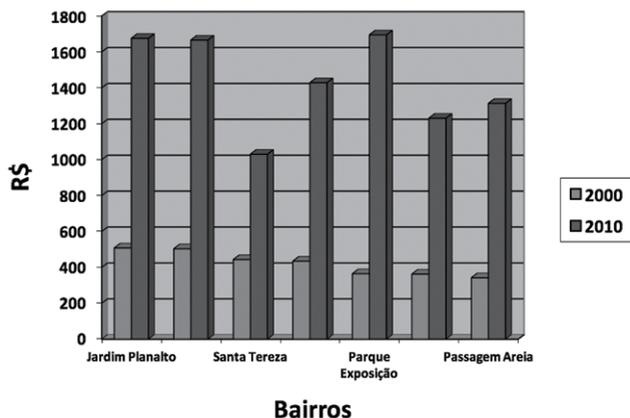
Figura 25 – Rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes (2000 – 2010)



Fonte: IBGE, 2013 (elaborado pela autora).

As Figuras 25 e 26 nos revelam que, no período de 2000 a 2010, os bairros que apresentaram mudanças significativas em termos da posição que ocupavam no ranking de valores de rendimento foram Parque de Exposição, Rosa dos Ventos e Santa Tereza, sendo que o primeiro subiu de posição (passou de 11º para 6º), enquanto que os outros dois desceram (de 6º para 9º e de 9º para 13º, respectivamente).

Figura 26 – Rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes (2000 – 2010)

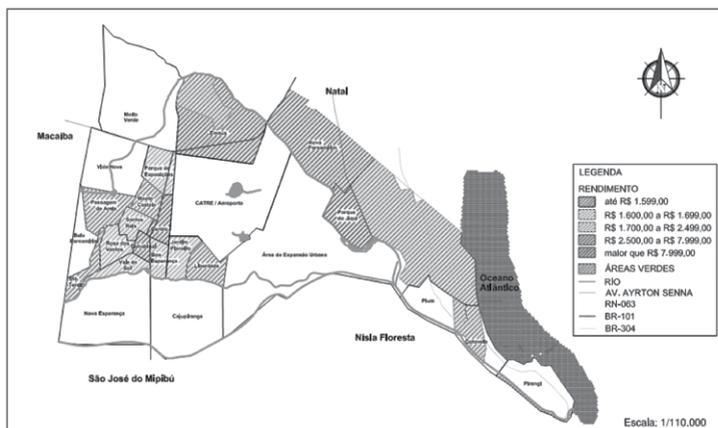


Fonte: IBGE, 2013 (elaborado pela autora).

Por meio da análise da Figura 27, podemos perceber como se dá a diferenciação socioespacial no município de Parnamirim. Os bairros próximos a Natal e os considerados integrantes do núcleo central do município apresentam as maiores rendas (Parque do Jiqui, Cohabinal, Nova Parnamirim, Emaús e Centro) e, a medida que os bairros vão se afastando deste núcleo central, a renda vai diminuindo.

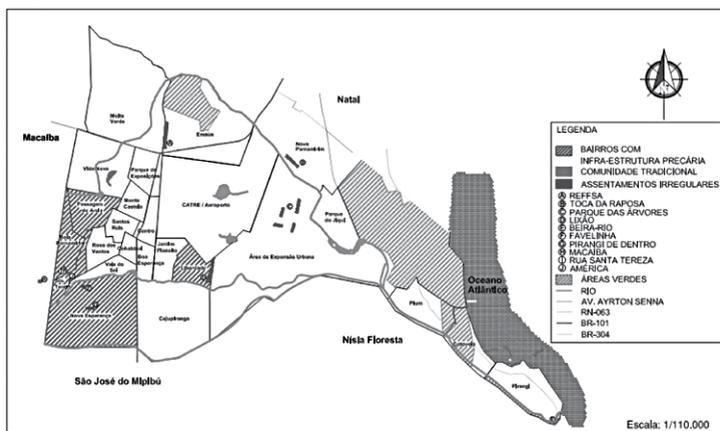
Mas, os espaços urbanos não são homogêneos, existem espaços de concentração das camadas sociais de maior renda que possuem camadas de menor renda. Parnamirim também se configura dessa maneira, segundo o Plano Municipal de Habitação de Parnamirim - PMH (2009), mesmo bairros de maior renda como Nova Parnamirim e Emaús possuem assentamentos irregulares – Toca da Raposa e RFFSA, respectivamente (Figura 28).

Figura 27 – Distribuição por bairro do rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes de Parnamirim (2010)



Fonte: IBGE, 2010 (adaptado pela autora).

Figura 28 – Assentamentos Irregulares em Parnamirim (2009)



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2009 (adaptado pela autora).

Diante do exposto, concluímos que os bairros centrais, mais antigos e já consolidados, são os que apresentam população com maior poder aquisitivo e são bairros mais homogêneos em termos de tipo de ocupação, não apresentando assentamentos irregulares. Os bairros mais próximos a Natal são mais recentes, também possuem população com maior poder aquisitivo e são bairros mais heterogêneos em termos de tipo de ocupação, apresentando assentamentos irregulares, enquanto os bairros mais periféricos são os que apresentam população com menor poder aquisitivo, precariedade na infraestrutura, sendo ainda mais heterogêneos em termos de tipo de ocupação, apresentando assentamentos irregulares.

## 2.7 CONHECENDO PARA REGULAR – ESPAÇO URBANO DE PARNAMIRIM

No caso específico de Parnamirim, os trabalhos de Bentes Sobrinha, Tinoco e Clementino (2009) e Clementino e Souza (2009) demonstram que o município: a) Atrai um fluxo migratório oriundo de Natal; b) Encontra-se em processo de conurbação; e c) Possui acentuado movimento pendular com a capital. Essas características do município evidenciam um mercado imobiliário dinâmico.

A partir das reflexões do presente capítulo e da análise dos dados levantados concluímos que: 1) Segundo PEMAS (2002), o município era deficiente de dados e informações sobre infraestrutura instalada, identificando as áreas do Centro e bairros adjacentes como os de maior cobertura em termos de pavimentação, grande homogeneidade no

atendimento com abastecimento público de água e na insuficiência (precariedade de atendimento) em termos de sistema público de esgotamento sanitário; 2) Através do Censo 2010 do IBGE, verificamos que o município continua com grande homogeneidade no atendimento com abastecimento público de água e na insuficiência (precariedade de atendimento) em termos de sistema público de esgotamento sanitário, no entanto, em termos de pavimentação e drenagem pública das águas pluviais a cobertura se expandiu; 3) O município apresenta uma particularidade no seu licenciamento urbanístico, a infraestrutura do empreendimento deve ser garantida pelo empreendedor, seja através de documento comprobatório do atendimento por parte do Poder Público/Concessionária ou pela execução de sistema individual; 4) A parte central do município, composta pelo Centro e pelos bairros do entorno, que constituem o núcleo mais antigo, conforme leis de criação dos bairros, tem apresentado redução na população, enquanto que os bairros limítrofes a Natal (Nova Parnamirim e Emaús) são os de maior crescimento demográfico, segundo Censo 2010 IBGE (Figura 21, p.89); 5) Os eixos viários indutores da expansão urbana são BR-101, Rota do Sol e Avenida Ayrton Senna (Figura 16, p.84); 6) A partir dos anos de 2000 surgem dois movimentos de expansão: a) Expansão do núcleo central em direção aos municípios vizinhos Macaíba e São José do Mipibu e b) Expansão do bairro Nova Parnamirim em direção ao Litoral, por meio da Avenida Ayrton Senna (bairro Parque do Jiqui) (Figura 14, p.80); 7). Com relação às condições de renda, os bairros que possuem população com perfil de maior renda, segundo

Censo 2010/IBGE, são: Parque do Jiqui, Cohabinal, Nova Parnamirim, Emaús, Centro, Boa Esperança e Santos Reis (Figura 27, p.106), o que demonstra constância, pois à exceção do bairro Parque do Jiqui, que foi criado em 2003, todos os demais já formavam o grupo de bairros com perfil de maior renda no Censo 2000/IBGE.



## OODC NO PLANEJAMENTO URBANO DE PARNAMIRIM: DINÂMICA IMOBILIÁRIA E TENDÊNCIAS DE EXPANSÃO URBANA 2008-2010

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir apresenta grande relação com os processos de expansão urbana. De acordo com as tendências de expansão, um mecanismo que pode ser aplicado é a análise de dados sobre a evolução do uso e ocupação do solo, representado pelo volume de licenciamentos urbanísticos no município.

Nesse sentido, analisamos a dinâmica imobiliária formal de Parnamirim, na qual fizemos a quantificação da intensidade da atividade imobiliária formal, identificando os principais eixos de expansão da ocupação do solo e caracterizando os empreendimentos imobiliários no município. Para tanto, priorizamos dois indicadores: a) A quantidade e localização dos empreendimentos imo-

biliários formais (residencial, comercial, industrial, uso especial, reunião pública e hospitalar); e b) A quantidade e localização dos empreendimentos imobiliários formais (residencial multifamiliar).

Para isso, realizamos levantamento de dados junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte (CBM/RN) e à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano (SEMUR). A utilização dessas duas fontes de dados foi essencial para que pudéssemos identificar os eixos de expansão referentes aos tipos de empreendimentos, ou seja, por meio dos dados do CBM os empreendimentos separados por usos (residencial, comercial, industrial, etc.) e com os dados fornecidos pela SEMUR (os empreendimentos residenciais do tipo multifamiliar).

A análise destes dados encontra-se apresentada a seguir, organizada em dois grupos separados.

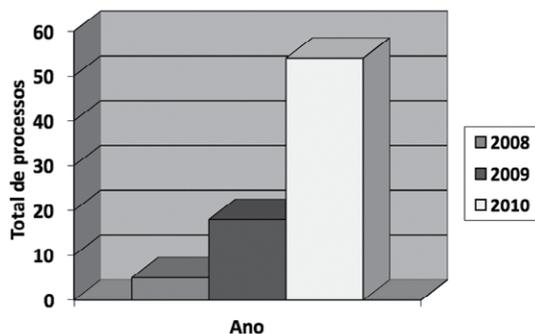
### 3.1 USO DO SOLO: HABITE-SE DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR/RN

O espaço urbano de Parnamirim configurou-se inicialmente através de edificações unifamiliares horizontais. No final da década de 1990 surgiram condomínios horizontais fechados (com 15 a 40 casas) e edifícios com no máximo 04 pavimentos e sem elevador (CLEMENTINO; BENTES SOBRINHA; SILVA, 2013). Como exemplos de verticalização temos Alameda Boa Esperança II, construído em 1988, no bairro de Nova Parnamirim (ANDRADE, 2003), Condomínio Guaira, também em Nova Parnamirim, e Re-

sidencial Ícaro, no bairro de Emaús. Esse perfil começa a modificar-se e temos como um dos primeiros exemplos de maior verticalização o projeto Cidade Verde, criado em 1997, com os condomínios Itatiaia e Campos do Cerrado, ambos com 15 andares (NICOLAU, 2008).

O município de Parnamirim é formado por 22 (vinte e dois) bairros, sendo 19 (dezenove) centrais e 03 (três) litorâneos, mas a ocupação destes bairros se dá em um ritmo diferenciado. A análise dos dados coletados em 437 processos no Corpo de Bombeiros Militar, referentes ao período de 2008 a 2010, correspondem a 77 habite-se aprovados pelo órgão nas categorias de multifamiliar, uso especial e obras com mais de 150 m<sup>2</sup>, sendo 67 apenas nas categorias de multifamiliar e obras com mais de 150 m<sup>2</sup>. A análise desses dados revela um mercado imobiliário formal em expansão no município (Figura 29).

Figura 29 – Processos de Habite-se em Parnamirim.



Fonte: CBM, 2011 (elaborado pela autora).

A compilação dos dados permite caracterizar a distribuição espacial das construções novas. Eles revelam que

as construções realizadas em apenas 03 (três) bairros, Nova Parnamirim, Centro e Emaús, correspondem a mais de 60% (61,04%) do total de construções (Tabela 7).

Tabela 7 – Construções distribuídas pelos bairros em Parnamirim

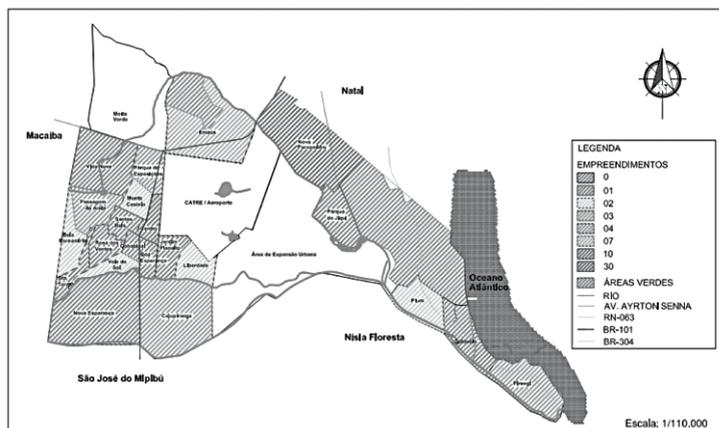
BAIRRO	ANO 2008	ANO 2009	ANO 2010	TOTAL
Bela Parnamirim			02	02
Boa Esperança			01	01
Cajupiranga		01	02	03
Centro		02	08	10
Cohabinal			01	01
Cotovelo				00
Emaús	01	03	03	07
Jardim Planalto		01		01
Liberdade	01		01	02
Monte Castelo			02	02
Nova Esperança			01	01
Nova Parnamirim	02	08	20	30
Parque de Exposição		01	03	04
Parque do Jiqui				00
Passagem de Areia			03	03
Pirangi do Norte	01	01	01	03
Pium		01	01	02
Rosa dos Ventos			01	01
Santa Tereza			01	01

BAIRRO	ANO 2008	ANO 2009	ANO 2010	TOTAL
Santos Reis				00
Vale do Sol			02	02
Vida Nova			01	01
<b>Total</b>	<b>05</b>	<b>18</b>	<b>54</b>	<b>77</b>

Fonte: CBM, 2011 (elaborado pela autora).

Constatamos, ainda, que o bairro com maior quantidade de construções novas foi Nova Parnamirim, com 30 empreendimentos, contabilizando 38,96% do total de construções do município, sendo seguido pelo Centro com 12,99% e Emaús com 9,09%. Evidenciamos dois eixos de expansão da cidade em termos de construções, o primeiro as áreas contíguas à capital e o segundo à BR-101.

Figura 30 – Distribuição por bairro dos empreendimentos com Habite-se (CBM) no período de 2008 a 2010

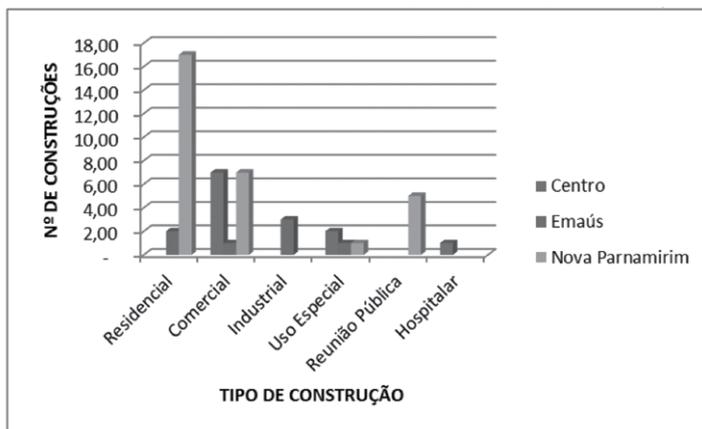


Fonte: CBM, 2011 (adaptado pela autora).

A Figura 30 mostra o processo de ocupação da cidade através das construções com habite-se do Corpo de Bombeiros Militar.

Complementando a análise dos dados referentes ao tipo de construções (Residencial, Comercial, Misto, Industrial, Uso Especial, Reunião Pública e Hospitalar), para as áreas com maior dinâmica em termos de construções, observamos que os bairros de Nova Parnamirim e Emaús são os que apresentam maior número de construções do tipo residencial (Figura 31), ou seja, essas são as áreas de expansão residencial, as áreas limítrofes com Natal.

Figura 31 – Usos das construções nos bairros de maior ocupação de Parnamirim (2008-2010)



Fonte: CBM, 2011 (elaborado pela autora).

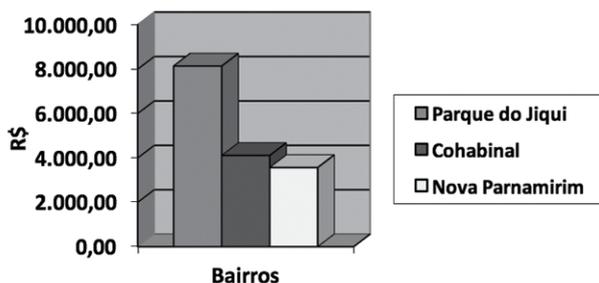
Foi de grande importância a análise dos usos das construções nas áreas de maior ocupação (Figura 31), pois nos permitiu compreender a dinâmica do crescimento da cidade.

Nova Parnamirim apresentou, nos 03 (três) anos pesquisados, um elevado crescimento em termos de construções do uso residencial, o que tem contribuído para um aumento nas construções do uso comercial e reunião pública, visto os estabelecimentos comerciais serem necessários como suporte para o dia-a-dia da população e o bairro ter forte apelo religioso, com a presença de inúmeros estabelecimentos do gênero.

O bairro de Nova Parnamirim (antigos bairros Parque dos Eucaliptos e Parque do Pitimbu) é o bairro com terceiro maior rendimento médio mensal (Censo 2010 IBGE) (Figura 32), de forma que se pode considerar que sua população se caracteriza como classe média alta do município, logo, é possível concluir que “sua decisão atrai investimentos em serviços e comércio”, de acordo com Abramo e Faria (1998).

Para os grupos de renda alta, o principal fator que impulsiona as trocas de residência, está ligado ao meio ambiente físico e social. Os processos de transformação do uso do solo, que alteram as características físicas e sociais de determinadas áreas, podem provocar mobilidade residencial. Na tentativa de obter maior qualidade de vida, esse segmento do mercado procura por áreas mais aprazíveis, menos densas, fora do núcleo urbano. A acessibilidade a outros setores da cidade (trabalho, comércio, escolas etc...) é menos valorizada por essa classe, pois a **sua decisão atrai investimentos em serviços e comércio**, tornando-se, assim, responsável pela estruturação residencial da cidade (ABRAMO; FARIA, 1998, p.430, grifo nosso).

Figura 32 – Bairros com maior rendimento médio mensal Parnamirim (2010)

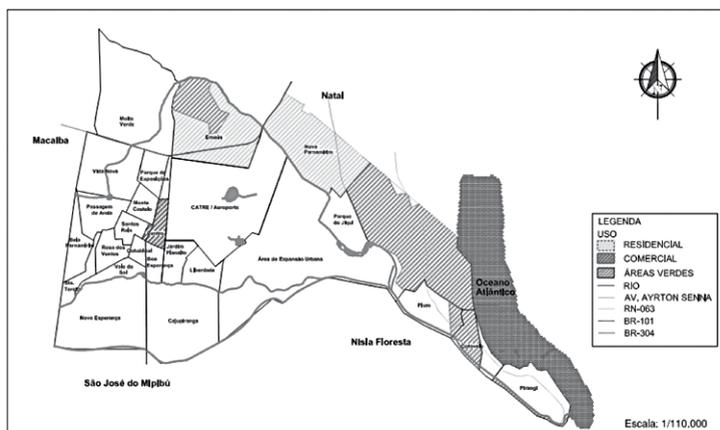


Fonte: IBGE, 2013 (elaborado pela autora).

No bairro de Emaús verificamos que a construção do tipo industrial consegue ser maior que o residencial, isto porque parte do mesmo se situa em área especial de interesse industrial, segundo a Lei nº 1.058/2000 (Plano Diretor Municipal).

O Centro apresentou elevado crescimento em termos de comércio como forma de sustentabilidade para a população, visto que o bairro já se encontra consolidado, na mesma linha de raciocínio aplicada para o bairro de Nova Parnamirim, nos dizeres de Abramo e Faria (1998), a decisão desta população – terceiro e quinto maior rendimento médio mensal (Censo 2000 e 2010 respectivamente) – quanto à sua localização, atrai os investimentos em serviços e comércio.

Figura 33 – Bairros com maior incidência de empreendimentos com uso residencial e comercial no período de 2008 a 2010



Fonte: CBM, 2011 (elaborado pela autora).

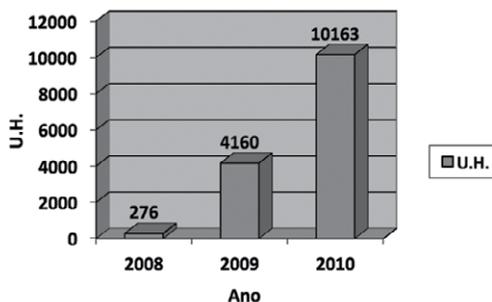
Diante do exposto, concluímos que os dois principais eixos de expansão são: as áreas limítrofes a Natal (Nova Parnamirim e Emaús), por meio dos eixos viários BR-101 e Avenida Ayrton Senna, com concentração de empreendimentos com uso residencial; e área central do município (Centro), seguindo a BR-101, com uso comercial (Figura 33).

### 3.2 EMPREENDIMENTOS MULTIFAMILIARES: ALVARÁS DE CONSTRUÇÃO DA SEMUR

A análise dos dados de 120 empreendimentos do tipo multifamiliar na SEMUR, referentes ao período de 2008 a 2010, mostrou um acentuado crescimento no número de empreendimentos deste tipo licenciados no município de Parnamirim. Em 2008 foram 16, em 2009 foram 36 e em 2010 foram 68. Esses alvarás de construção introdu-

ziram, no mercado imobiliário formal de Parnamirim, 276 Unidades Habitacionais (U.H.), 4.160 U.H. e 10.163 U.H. respectivamente, conforme demonstra a Figura 34.

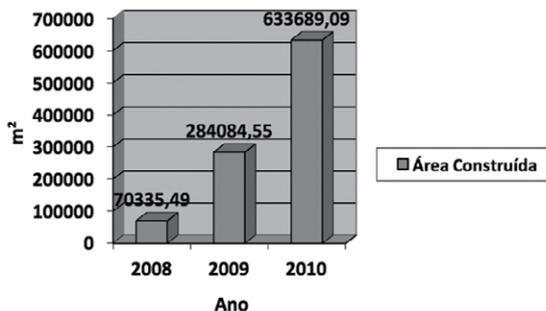
Figura 34 – Número de Unidades Habitacionais – U.H. - Parnamirim.



Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Essas 14.599 U.H., no período de 2008 a 2010, representaram um total de área construída de 988.109,13 m<sup>2</sup> (Figura 35).

Figura 35 – Área construída (m<sup>2</sup>) - Parnamirim.



Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

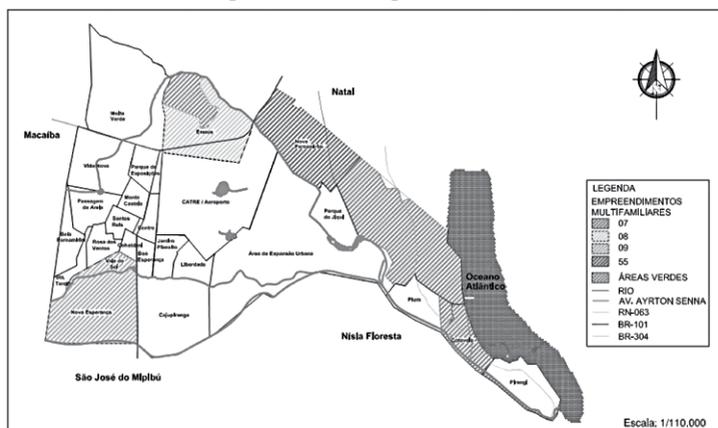
Analisando os dados obtidos junto a SEMUR (período 2008 a 2010), identificamos que os bairros com maior número de empreendimentos do tipo multifamiliar foram Nova Parnamirim com 55, Nova Esperança com 09, Vale do Sol com 09, Emaús com 08 e Cotovelo com 07; estes cinco bairros juntos corresponderam a mais de 73% do total de empreendimentos desse tipo. A Tabela 8 apresenta a distribuição do número de empreendimentos do tipo multifamiliar por bairro, no período de 2008 a 2010, enquanto na Figura 36 ela encontra-se representada em mapa.

Tabela 8 – Distribuição do número de empreendimentos do tipo multifamiliar por bairro no período de 2008 a 2010

BAIRRO	2008	2009	2010	TOTAL
Nova Parnamirim	12	13	30	55
Emaús	01	07	00	08
Vale do Sol	00	04	05	09
Cotovelo	01	04	02	07
Nova Esperança	00	03	06	09
Total	14	31	43	88

Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

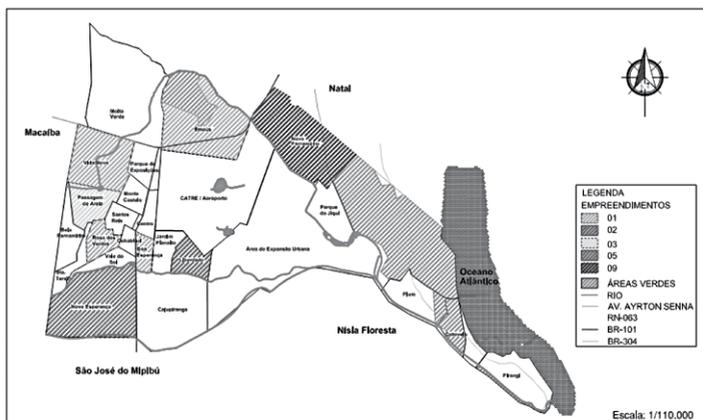
Figura 36 – Distribuição do número de empreendimentos do tipo multifamiliar por bairro no período de 2008 a 2010



Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

Com relação aos empreendimentos com mais de 300 Unidades Habitacionais (U.H.), os bairros que mais apresentaram esse perfil foram Nova Parnamirim, com 09 empreendimentos, Nova Esperança com 05, Passagem de Areia com 03, Liberdade com 02 e Emaús, Rosa dos Ventos, Boa Esperança e Vida Nova com apenas 01 empreendimento do gênero (Figura 37). Com relação à distribuição ao longo do tempo, em 2008 não houve nenhum, em 2009 foram 07 e em 2010 foram 16 empreendimentos.

Figura 37 – Distribuição do número de empreendimentos com mais de 300 U.H. por bairro no período de 2008 a 2010

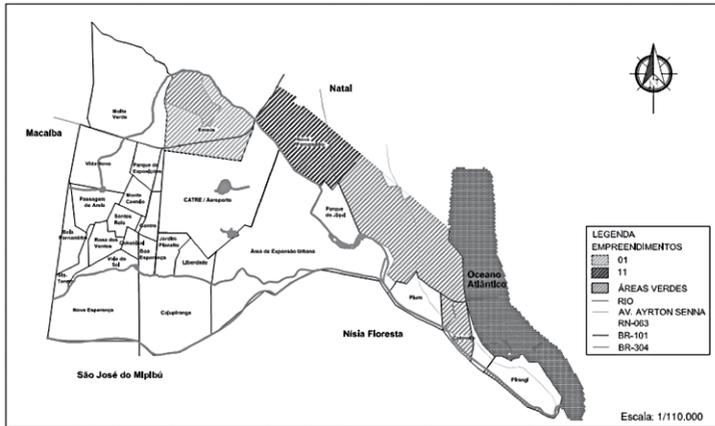


Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

Analisando o perfil dos empreendimentos em relação a gabarito, temos que 12 empreendimentos apresentaram de dez a mais pavimentos, sendo que a maioria deles localiza-se no bairro de Nova Parnamirim (11 empreendimentos) e 01 em Emaús (Figura 38). Com relação à temporalidade, foram 02 em 2008, 04 em 2009 e 06 em 2010. Os três mais altos ficam nos bairros de Nova Parnamirim (25 pavimentos e 22 pavimentos) e de Emaús (22 pavimentos).

É importante destacar que embora os bairros de Nova Parnamirim e Emaús apresentem uma inovação na tipologia por terem maior verticalização no município, eles ainda estão entre os três bairros com maior número de empreendimentos com o perfil de 04 pavimentos.

Figura 38 – Distribuição do número de empreendimentos com 10 pavimentos ou mais por bairro no período de 2008 a 2010



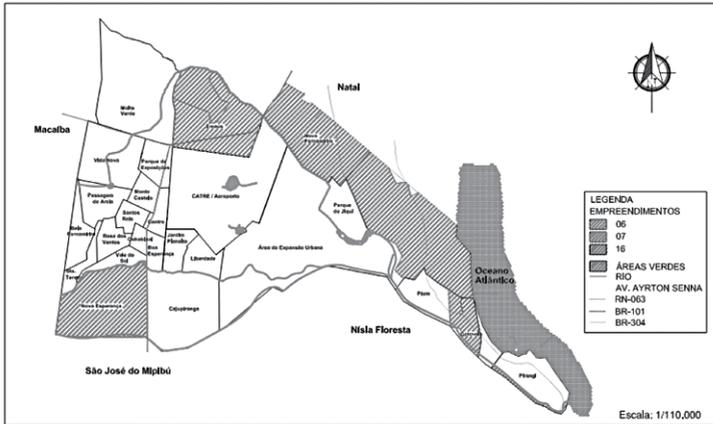
Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

Esse perfil de até 04 pavimentos ainda é o mais utilizado em Parnamirim, representando mais de 80% do total dos empreendimentos, segundo a SEMUR. Dos 51 empreendimentos com 04 pavimentos, no período de 2008 a 2010, 16 se situam no bairro de Nova Parnamirim, 07 em Nova Esperança e 06 em Emaús, conforme pode ser visualizado na Figura 39.

Diante do exposto, concluímos que os três principais eixos de expansão são: as áreas limítrofes a Natal (Nova Parnamirim e Emaús), por meio dos eixos viários BR-101 e Avenida Ayrton Senna; áreas contíguas à parte central do município em direção a São José do Mipibu (Vale do Sol e Nova Esperança), seguindo a BR-101; e litoral (Cotovelo), por meio da Rota do Sol.

Nesse sentido, temos que, a partir dos dados da SEMUR, o principal eixo de expansão da ocupação urbana é o bairro de Nova Parnamirim.

Figura 39 – Distribuição do número de empreendimentos com 04 pavimentos por bairro no período de 2008 a 2010



Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

### 3.3 COMPREENDENDO A DINÂMICA IMOBILIÁRIA FORMAL DE PARNAMIRIM

Relacionando os dados obtidos junto ao CBM e à SEMUR, identificamos Nova Parnamirim como o principal eixo de expansão da ocupação urbana de Parnamirim, com aproximadamente 40% do total das construções licenciadas no município. Essa expansão se fundamenta na: a) migração intrametropolitana, entendida como a necessidade de novas habitações para população de Natal; e b) na confirmação da “Convenção Urbana” de Pedro Abramo com uma nova área, inovação (verticalização) e a demanda.

Os incorporadores imobiliários decidiram investir em Nova Parnamirim, que desde a década de 1990 já se configurava em processo de migração Natal/Parnamirim (Plano

Municipal de Habitação de Parnamirim - PMH, 2009). Nesse contexto, podemos inferir que a demanda solvável: a) necessitava de movimento pendular requerendo assim bons acessos e proximidade; e b) se tratava de um público com poder aquisitivo médio alto em comparação com a média existente em Parnamirim indicando anseios por externalidades de vizinhança (ressaltamos que esse bairro, segundo o Censo 2010 – IBGE, é o terceiro bairro em rendimento, ficando atrás apenas do Parque do Jiqui e da Cohabinal).

Nesse sentido, o incorporador imobiliário utilizou-se das quatro estratégias básicas: 1) Oferta de novas áreas – quando o bairro de Nova Parnamirim, pelos motivos anteriormente elencados, foi ofertado como uma nova área, respondendo aos anseios da demanda; 2) Marketing e propaganda imobiliária – os semáforos das áreas próximas a BR-101 nas imediações do bairro de Nova Parnamirim e dos principais eixos viários de acesso ao bairro foram dominados por folders de empreendimentos imobiliários; 3) Inovações em termos de novos padrões de empreendimentos – lançamento de empreendimentos imobiliários com perfil diferenciado, valorizando as áreas de lazer com a introdução de “espaço fitness” e “espaço gourmet”, trazendo o apelo de marketing “Residence Club”; e 4) Verticalização – apresentando a inovação de maior verticalização do que a praticada até então no município, que era de no máximo 04 pavimentos, atingindo até 25 pavimentos nas novas tipologias.

Com relação aos consumidores, tem-se que a mobilidade era necessária em razão da situação do espaço urbano

de Natal e que a localização proposta pelos incorporadores imobiliários (Nova Parnamirim) atendeu às expectativas destes principalmente pela proximidade, através da BR 101. Outros fatores relevantes foram as externalidades de vizinhança (o perfil socioeconômico e cultural semelhante) e a presença de amenidades ambientais (existência de áreas verdes e proximidade de cursos d'água, como o Rio Pitimbu). Como fator negativo apareceu à acessibilidade, que ainda era escassa, no entanto, o acesso a serviços e comércios, não representava problema a estes consumidores por dois motivos: a) rotina diária ligada a Natal; e b) a confirmação da ocupação da área atrai investimentos em serviços e comércios.

Essas condições se confirmam em Nicolau (2008, p.137 e 138), quando os dois principais motivos pelos quais os entrevistados se estabeleceram em Nova Parnamirim, em condomínios fechados horizontais e verticais, foram tranquilidade social e preço acessível do imóvel. E, também em Souza (2004, p.119), quando a pesquisa de campo indicou que 48,9% dos entrevistados consideravam a localização e 38,3% a qualidade de vida como a principal vantagem de morar no bairro de Nova Parnamirim.

A análise dos dados da SEMUR demonstrou que, em termos da tipologia dos empreendimentos residenciais do tipo multifamiliares, o perfil de até 04 pavimentos ainda continua predominando e prevalece em mais de 80% dos licenciamentos de multifamiliares no município. Ainda por meio dos dados da SEMUR, percebemos que desponta uma inovação no bairro de Nova Parnamirim: ele apresenta a maioria dos edifícios que possuem 10 pa-

vimentos ou mais (mais de 90%), inclusive casos de até 25 pavimentos (Figura 38, p. 124). Essa inovação em maior verticalização faz parte da “convenção urbana”, sendo parte de uma das estratégias utilizadas pelo incorporador imobiliário na área.

Considerando o porte dos empreendimentos, com base nos dados da SEMUR, temos que os bairros que apresentaram um maior número de empreendimentos com mais de 300 U.H. foram Nova Parnamirim (com mais de 39%) e Nova Esperança (com mais de 21%) (Figura 37, p. 123).

O solo urbano pode apresentar diferentes tipos de uso, residencial, comercial, industrial, entre outros. Segundo os dados do CBM, dentre os bairros que apresentaram maior dinâmica imobiliária - Nova Parnamirim, Centro e Emaús (Figura 30, p. 115) -, o bairro de Nova Parnamirim apresentou predominância do uso residencial seguido do uso comercial; enquanto que no bairro Centro o uso principal foi o comercial, confirmando os dados do IBGE (Censo 2010), de um decréscimo de -18,17% da população residente, decorrente da mudança de usos do solo (do residencial para o comercial), demonstrando, assim, o que Abramo e Faria (1998) argumentam, de que a decisão da classe mais abastada de ocupar determinadas áreas atrai investimentos em serviços e comércios. Com relação à implantação de comércio do tipo supermercados, Assis e Rodrigues, por meio de entrevistas, identificam que a seleção da área é uma das primeiras preocupações.

Em entrevistas realizadas com as gerências dos supermercados Pinheiro e Super Lagoa, identificamos

que o primeiro grande desafio dos empresários foi procurar locais ideais para instalarem os empreendimentos (ASSIS; RODRIGUES, 2008, p. 352).

Os autores acrescentam, ainda, que os principais critérios adotados para a escolha da área para instalação do empreendimento são: alto potencial de demanda, acesso fácil à população e facilidade de estacionamento particular.

O bairro de Nova Parnamirim tem se apresentado bastante atrativo para o segmento de supermercados, principalmente por sua demanda em potencial, conforme matéria vinculada no jornal Tribuna do Norte:

A rede de supermercados Nordeste confirmou em abril o plano de construir uma loja no município, no bairro de Nova Parnamirim. A unidade será a nona da rede. O alvo do investimento é a avenida Maria Lacerda Montenegro. Com um potencial de consumo em torno de R\$ 75 milhões/mês, de acordo com cálculos da Prefeitura de Parnamirim, Nova Parnamirim despertou o apetite também do Pão de Açúcar e do Walmart, que já pediram licença ambiental para abrir unidades no bairro. O Pão de Açúcar, na Maria Lacerda. O Walmart, a menos de um quilômetro dali, na avenida Abel Cabral (TRIBUNA DO NORTE, 2012).

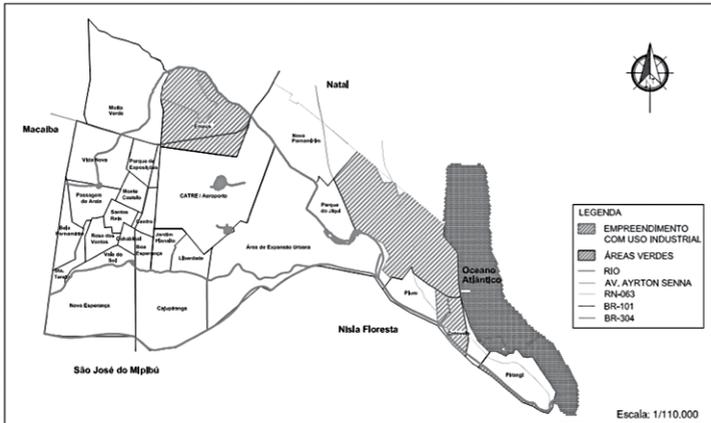
Ainda analisando os usos do solo, temos que o bairro de Emaús, que se situa parcialmente em área especial de

interesse industrial, segundo a Lei nº 1.058/2000 (Plano Diretor Municipal), apresenta o uso industrial como o mais presente (Figura 40).

Com relação à variável rendimento médio mensal, percebemos que os dois bairros ocupados pela classe de maior rendimento (Parque do Jiqui e Cohabinal) não se destacaram em termos de quantidade de empreendimentos imobiliários (levantamentos realizados nas fontes: CBM e SEMUR), principalmente porque tratam-se de bairros atípicos; a Cohabinal já encontra-se consolidada, em processo de modificação de usos do solo, enquanto que o Parque do Jiqui é um bairro novo, formado basicamente de condomínios fechados de residências unifamiliares de alto padrão, considerando-se o mercado imobiliário de Parnamirim.

Para avançarmos com os objetivos deste livro – especificamente compreender a relação entre os critérios de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir e a dinâmica do mercado imobiliário formal de Parnamirim – analisamos, a seguir, o instrumento OODC no contexto do Plano Diretor do município, seus critérios de utilização e sua aplicabilidade ao longo dos anos, em termos de intensidade e de distribuição espacial na área do município.

Figura 40 – Bairros com maior incidência de empreendimentos com uso industrial no período de 2008 a 2010



Fonte: CBM, 2011 (adaptado pela autora).



## RELAÇÃO OODC E MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL DE PARNAMIRIM: EIXOS DE ADENSAMENTO

Neste capítulo analisamos a implementação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no município de Parnamirim, por meio de características como: a sua definição no campo legislativo, os objetivos de formulação, sua aplicação (intensidade e distribuição espacial), a caracterização dos empreendimentos que utilizam o instrumento e a relação entre os critérios de formulação do instrumento e a dinâmica do mercado imobiliário formal de Parnamirim.

### 4.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM EM 2000

Visando compreender a relação entre os critérios de formulação do instrumento OODC e a dinâmica do mercado imobiliário formal é importante destacar as características

do município na época em que o instrumento foi inserido na legislação municipal. Nesse sentido, temos que, objetivando contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do nordeste por meio do desenvolvimento da atividade turística, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE I, no componente desenvolvimento institucional – estudos e projetos –, possibilitou a elaboração do Plano Diretor de Parnamirim, no período de 1998 a 2000, juntamente com os dos municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul<sup>7</sup>.

No âmbito da pesquisa acadêmica pouco se conhecia sobre a dinâmica do mercado imobiliário de Parnamirim no contexto da recém criada Região Metropolitana de Natal. As pesquisas de Petit (1990) e Ferreira (1996) trouxeram grandes contribuições sobre o tema, tendo como foco o município de Natal, relacionando Parnamirim a partir da capital. Em se tratando do mercado imobiliário de Parnamirim, registramos as primeiras produções em 2003 e 2004 (ANDRADE e SOUZA respectivamente), sendo que as duas apresentam características pontuais, através de estudo de bairros específicos.

Com relação à gestão do município, a própria avaliação do componente desenvolvimento institucional do PRODETUR I, do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Pólo Costa das Dunas (Tabela 8, p.25), menciona

---

7 Não foi possível localizar os Planos Diretores aprovados à época, segundo os Projetos de Lei fornecidos pela Arquiteta Eudja Mafaldo, coordenadora do Processo de Elaboração dos Planos Diretores, temos: a) Tibau do Sul não inseriu entre os instrumentos da política urbana a OODC; e b) Ceará Mirim definiu a Potencialidade Máxima de 2 vezes a área do terreno, para todos os terrenos, com o pagamento da concessão onerosa da autorização de construir.

que a prefeitura não possuía estrutura administrativa em condições de implementar e fiscalizar as ações previstas no Plano Diretor, avaliando a necessidade dos órgãos municipais se estruturarem e se fortalecerem para poderem implementar o referido Plano Diretor, ou seja, a prefeitura ainda possuía condições precárias em termos de recursos humanos, o que se reflete nas carências de banco de dados e informações tão necessárias para a leitura do município na fase de diagnóstico no processo de elaboração do Plano Diretor Municipal. Essa situação se confirma na entrevista realizada com a coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim, a arquiteta Rosa Pinheiro<sup>8</sup>, quando ela afirma que inexistiam dados arquivados, que as informações se encontravam esparsas e sob o domínio de alguns poucos servidores, sendo necessário a disponibilidade dos mesmos para a transferência dos conhecimentos/informações.

Em termos de infraestrutura, a situação não era muito diferente. Poucos registros ou quase nenhum existiam, de modo que, segundo a coordenadora e arquiteta Rosa Pinheiro<sup>9</sup>, a identificação das áreas de concentração urbana foram obtidas através de voo sobre o município, depois visitas às áreas e momentos de discussões com os poucos técnicos da prefeitura.

Em 2002, ou seja, depois de aprovado o Plano Diretor (Lei nº 1.058/2000), é que ocorre a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais de Parnamirim - PEMAS, que vem reforçar a visão da realidade

---

8 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010

9 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010

do município, deficiente de informações e dados, segundo o PRODETUR I e a coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim. O PEMAS identificou a “inexistência de um sistema de informação, mínimo, que embasa a atividade de planejamento” (p.42) e contempla uma sucinta caracterização da infraestrutura do município, evidenciando que esta diminui a medida que se afasta do Centro, e que em Emaús, o lado direito (sentido Parnamirim-Natal) era o eixo mais estruturado, dados estes que confirmam o critério de definição dos valores do Fator de Correção (FC) utilizado na fórmula do cálculo da OODC, segundo a arq<sup>a</sup> Rosa Pinheiro.

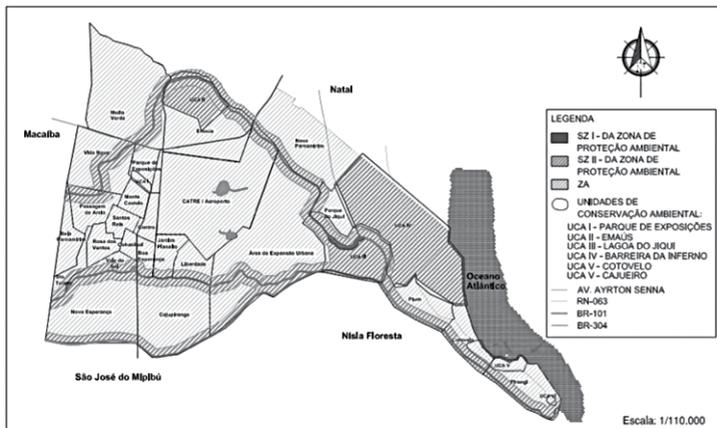
## 4.2 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR: MARCO REGULATÓRIO

O instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir foi inserido no Plano Diretor de Parnamirim em 2000, com a denominação Concessão onerosa para aproveitamento do solo criado. O Estatuto da Cidade emprega o termo Outorga Onerosa do Direito de Construir e os primeiros casos de aplicação no Brasil chamavam Solo Criado, no entanto, independente da denominação utilizada, todos estão tratando do instrumento que regula a contrapartida a ser paga pelo beneficiado com o adicional de área edificável - do coeficiente básico de aproveitamento do solo até o limite do coeficiente máximo determinado para o local.

A Lei nº 1.058/2000 que dispõe sobre o Plano Diretor de Parnamirim, em seu artigo 25, divide a totalidade do território do Município em duas zonas (Figura 41):

I - Zona Adensável – aquela adequada à urbanização, efetivamente ocupada ou destinada à expansão da cidade;  
 II - Zona de Proteção Ambiental – aquela de restrição à ocupação urbana que abrange as áreas de condições físicas adversas à ocupação intensa pelas condições geológicas, de cobertura vegetal ou de importância para a preservação dos corpos de água e espécies nativas da fauna e da flora.

Figura 41 – Macrozoneamento Ambiental Parnamirim.



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2000 (adaptado pela autora).

Mesmo o Estatuto da Cidade permitindo a adoção de Coeficiente de Aproveitamento Básico diferenciado e de valor diverso da unidade, o Plano Diretor de Parnamirim seguiu o defendido inicialmente (à época do Solo Criado) e instituiu o potencial básico de aproveitamento, para todos os terrenos, correspondendo a uma vez a área do terreno. Essa postura, embora não seja a mais aplicada nos mu-

nicipios brasileiros, de acordo com a pesquisa OODC<sup>10</sup> realizada em 18 municípios, é considerada a mais justa, evitando efeitos de fronteira intra-urbanos (FURTADO; REZENDE, 2011).

Em Parnamirim, o Coeficiente de Aproveitamento Máximo ou potencial máximo de aproveitamento permitido com pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, para todos os terrenos da zona adensável, corresponde a três vezes a área do terreno. A zona adensável corresponde a todo o município, excetuando-se as zonas de proteção ambiental (Figura 41).

No entanto, nos terrenos localizados na Área Especial Preferencial de Adensamento<sup>11</sup> (Subárea I e Subárea II)<sup>12</sup> existem fatores de correção (FC)<sup>13</sup> diferenciados por bairros ou setores urbanos, que serão aplicados sobre o valor do m<sup>2</sup> de solo criado, conforme Figura 42 e Tabela 9, reduzindo,

---

10 Atualização dos dados dos municípios de Alvorada/RS, Blumenau/SC, Brasília/DF, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Diadema/SP, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Goiânia/GO, Jacareí/SP, Londrina/PR, Natal/RN, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Santo André/SP, São Luís/MA, São Paulo/SP, realizada no período de julho a novembro 2010, com base em informações obtidas nos sites do IBGE, das prefeituras municipais e das câmaras dos vereadores.

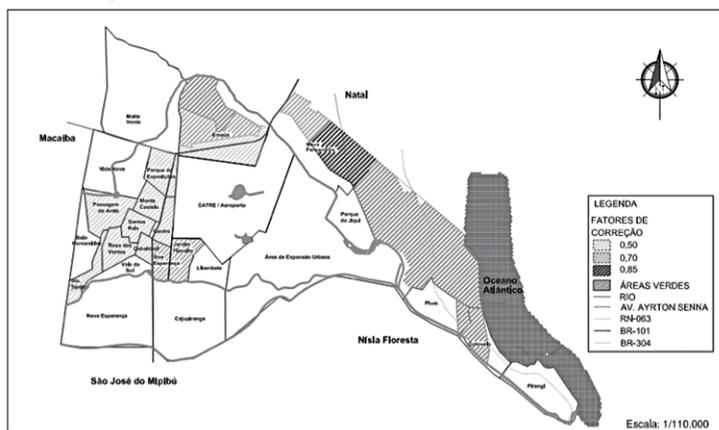
11 Área Especial Preferencial de Adensamento é aquela destinada, prioritariamente, para intensificação do adensamento, por apresentar maior disponibilidade de infra-estrutura instalada, contribuindo para um melhor aproveitamento dos investimentos públicos realizados e para a contenção do crescimento urbano desordenado (Artigo 28, Inciso V – Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

12 De acordo com entrevista à arquiteta Rosa Pinheiro a definição destas áreas se deu em duas etapas, na primeira foi realizado um voo para a identificação das manchas com maior ocupação e, na segunda houve a delimitação do perímetro das áreas já consolidadas, através de fotografia aérea.

13 Anexo 6 – Quadro I (Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

assim, o valor a ser pago com a OODC, dependendo do interesse do Estado em maior ou menor adensamento, em razão das condições de infraestrutura implantada.

Figura 42 – Fatores de Correção em Parnamirim



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2009 (adaptado pela autora).

Tabela 9 – Fatores de Correção

BAIRROS OU PORÇÃO O BAIRRO QUE INCIDE SOBRE A ÁREA ESPECIAL PREFERENCIAL DE ADENSAMENTO	FATOR DE CORREÇÃO
Parque de Exposição, Centro, Cohabinal, Rosa dos Ventos, Santos Reis, Monte Castelo, Passagem de Areia, Santa Tereza, Emaús (subárea 1)	0,50
Emaús (subárea 2), Boa Esperança, Jardim Planalto, Parque do Pitimbú	0,70
Parque Industrial, Parque dos Eucaliptos	0,85

Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2000 (adaptado pela autora).

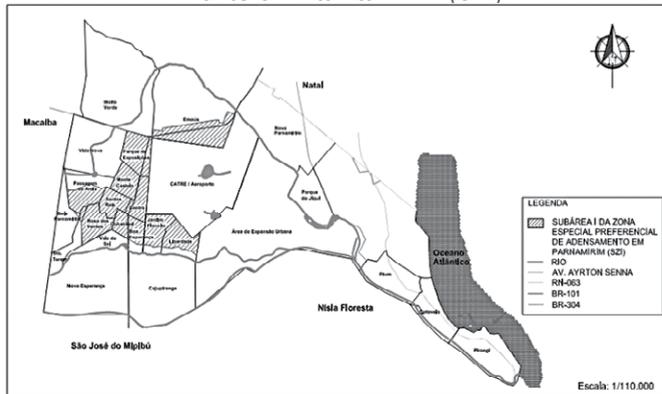
A Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento, indicada na Figura 43, é aquela onde a infraestrutura instalada permite maior intensificação do uso e ocupação do solo, segundo o parágrafo único do Artigo 29 - Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim. Fazem parte desta Subárea os bairros de Parque de Exposição, Centro, Cohabinal, Rosa dos Ventos, Santos Reis, Monte Castelo, Passagem de Areia, Santa Tereza, Emaús (subárea 1), Boa Esperança, Jardim Planalto e Liberdade.

Ressaltamos que, embora o Fator de Correção que apresenta maior redução do valor da OODC seja o FC = 0,50, e que a aplicação do FC tenha o objetivo de estimular o adensamento, constatamos que dos 12 bairros que compõe a Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento, dois bairros (Boa Esperança e Jardim Planalto) apresentam FC = 0,70 e um bairro (Liberdade) não tem desconto através de FC.

Esse critério de formulação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, não diferenciando o Potencial Máximo de Aproveitamento, que é 3 em toda a zona adensável, transfere a decisão sobre o adensamento para o incorporador imobiliário. Por meio do estudo da viabilidade do empreendimento, o incorporador decidirá sobre a melhor localização, dentre toda a zona adensável, pois a diferença que existe é apenas em termos do valor a ser pago com ou sem FC, tendo maior ou menor desconto em função do FC aplicado a cada área.

Como quem arca com o pagamento da OODC na realidade é o proprietário fundiário, diferenças neste valor não interferem na decisão do incorporador imobiliário.

Figura 43 – Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento em Parnamirim (SZI)



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2000 (adaptado pela autora).

O critério de aplicação do instrumento OODC adotado no município de Parnamirim não impõe a limitação da densidade de cada área em razão da infraestrutura existente, como definido no inciso terceiro do artigo 28 do Estatuto da Cidade. De acordo com dados do PEMAS (2002) e entrevista realizada com a coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), arquiteta Rosa Pinheiro, identificamos que a infraestrutura implantada à época da formulação do instrumento OODC no município apresentava distribuição homogênea nos espaços em termos de atendimento com sistema público de abastecimento de água e de precariedade de cobertura do sistema público de esgotamento sanitário. No entanto, a pavimentação se concentrava no núcleo central, que corresponde ao Centro e bairros adjacentes.

Nesse sentido, compreendemos que considerando a

compatibilização entre infraestrutura existente e adensamento, o Potencial Máximo de Aproveitamento tenha sido definido como único para toda a zona adensável<sup>14</sup>.

No entanto, para a formulação do instrumento OODC, deve ser considerado também as tendências de crescimento do município, pois a possibilidade de aplicação do instrumento por si só não garante a utilização, que depende do interesse por parte dos empreendedores no adensamento construtivo.

Em Parnamirim, a OODC busca desestimular/estimular o aumento da densidade em determinadas áreas mediante maior ou menor valor a ser pago pela OODC. Nesse sentido, o instrumento ainda se articula a parâmetros urbanísticos, que de acordo com Souza (2010), consistem em grandezas e índices (relação entre duas grandezas) que medem aspectos relevantes relativos à densidade e à paisagem urbana.

Segundo informações obtidas junto à coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), arquiteta Rosa Pinheiro<sup>15</sup>, a escolha por definir um potencial máximo de aproveitamento único para toda a zona adensável<sup>16</sup> se deu em razão dessa articulação com parâmetros urbanísticos, como o limite de gabarito, e também para manter uma densidade adequada como forma de garantir que os investimentos em infraestrutura realmente fossem compensados.

---

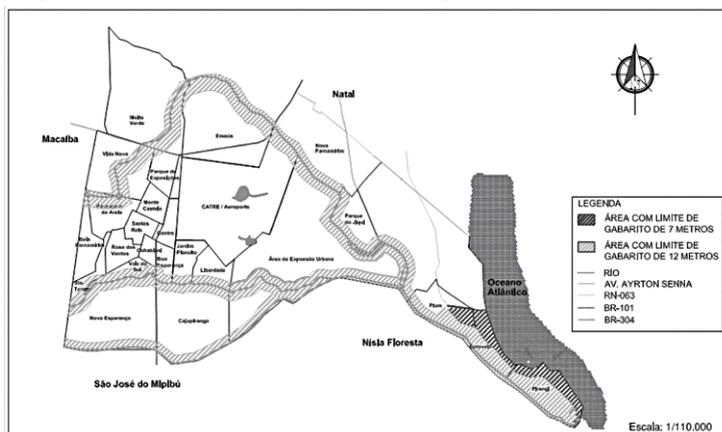
14 Ressaltamos que a zona adensável de Parnamirim compreende todo o município excluindo-se apenas as zonas de proteção ambiental.

15 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010.

16 Ressaltamos que a zona adensável de Parnamirim corresponde todo o município excluindo-se apenas as zonas de proteção ambiental.

O Artigo 118 do Plano Diretor de Parnamirim define duas zonas com limite de altura (Figura 44), sendo a primeira de 7,00 m (sete metros) na faixa do litoral e a segunda de 12,00 m (doze metros) que se estende acompanhando os cursos d'água existentes, esse limite acaba por impedir a utilização do potencial máximo de aproveitamento mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Figura 44 – Zonas com limitação de gabarito em Parnamirim



Fonte: Prefeitura Municipal de Parnamirim, 2000 (adaptado pela autora).

De acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), artigo 30:

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

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

No caso do município de Parnamirim, o próprio Plano Diretor (Lei nº 1.058/2000) define em seu artigo 12 a fórmula para o cálculo da concessão onerosa para aproveitamento do solo criado, que utiliza o valor venal médio do metro quadrado do terreno constante na planta genérica de valores do cadastro imobiliário do município, além de aplicar um fator de correção (FC) – percentual, que reduz o valor a ser pago em determinadas áreas do município (Figura 42, p. 139), fator este que deve ser reeditado anualmente, em função da adequação do instrumento à dinâmica de desenvolvimento urbano do município (parágrafo 1º, artigo 12).

Comparando a forma de cálculo aplicada em Parnamirim com outras experiências de aplicação da OODC<sup>17</sup> verificamos que esse procedimento de aplicação de fator de correção de decréscimo só foi utilizado por mais um município além de Parnamirim, no caso, Goiânia.

Segundo informações obtidas junto a profissionais que participaram da equipe de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), os arquitetos Rosa Pinheiro<sup>18</sup> e Marcelo Tinoco<sup>19</sup>, o fator de correção (FC) proposto guardou estrita relação com a infraestrutura identificada à época, e seu objetivo principal foi estimular

---

17 Atualização dos dados da Pesquisa do Instituto Pólis, do Trabalho “Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e avaliação de experiências municipais”, da Pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” e do Trabalho “Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir: Solo criado”, realizada no período de julho a novembro 2010, referente a 18 municípios brasileiros.

18 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010

19 Entrevista padronizada, realizada em 19/05/2011.

o adensamento. Segundo Rosa Pinheiro, pretendia-se, com o FC, incentivar o adensamento nas áreas já consolidadas e com infraestrutura, como o bairro Centro e adjacências e o bairro de Emaús (lado direito da BR-101 – sentido Parnamirim/Natal), enquanto que em outros bairros, como Nova Parnamirim, o objetivo era desestimular temporariamente o adensamento, visto que se tratava de área crítica, com ocupações esparsas e pontuais, exigindo muito investimento para implantação de infraestrutura (Figura 42, p. 139).

Nesse sentido, cabe destacar que um Fator de Correção (FC) que represente um valor menor a ser pago com a OODC não é incentivo suficiente para motivar adensamento em área pré definida pelo Estado, o valor da OODC será pago indiretamente pelo proprietário fundiário (BIASOTTO, 2011, p.22).

O Plano Diretor de Parnamirim (BRASIL, 2000) também define, em seu texto, no parágrafo 8º do artigo 12, os critérios de isenção do pagamento da concessão onerosa para aproveitamento do solo criado:

§ 8º. Ficam isentos do pagamento da concessão onerosa para aproveitamento do solo criado: I – escolas;

II – hospitais;

III - empreendimentos habitacionais multifamiliares de interesse social, até 5 (cinco) salários mínimos, que comprovem a viabilidade do programa para a faixa de interesse especificada, devidamente aprovados por organismos ou instituições credenciadas para essa análise;

IV – hotéis, motéis, pousadas e outros meios de hospedagem, centro de convenções, complexos recreativos, restaurantes, bares, balneários e casas de espetáculos e diversões.

Comparando estes critérios de isenção com a pesquisa OODC<sup>20</sup>, constatamos que dos 07 municípios que apresentaram essa informação, apenas 01 (Niterói) possui critérios semelhantes aos de Parnamirim, incluindo hospitais, escolas, hotéis e pousadas, todos demais vinculam a isenção do pagamento à habitações de interesse social - HIS.

De acordo com a coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), a arquiteta Rosa Pinheiro<sup>21</sup>, a inclusão dos empreendimentos voltados para a área turística, dentre os isentos do pagamento da concessão onerosa para aproveitamento do solo criado, foi em virtude da vocação turística do município e do interesse em incentivar essas atividades como forma de promover o desenvolvimento econômico de Parnamirim.

Com relação à contrapartida do beneficiário, o Plano Diretor de Parnamirim define que “O pagamento da concessão onerosa para aproveitamento do solo criado poderá ser efetuado em dinheiro, terreno, ou compensado com permutas de transferência de potencial construtivo” (Lei

---

20 Atualização dos dados da Pesquisa do Instituto Pólis, do Trabalho “Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e avaliação de experiências municipais”, da Pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” e do Trabalho “Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir: Solo criado”, realizada no período de julho a novembro 2010, referente a 18 municípios brasileiros.

21 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010.

nº 1.058/2000, parágrafo 4º do artigo 12).

Em Parnamirim, o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir tem como objetivo o planejamento e ordenamento da ocupação do solo, colaborando com a implementação das diretrizes, objetivos e programas estabelecidos pelo Plano Diretor, e os recursos auferidos com a utilização do mesmo, segundo o parágrafo único do artigo 23 do Plano Diretor (2000, grifo nosso), deverão atender aos seguintes critérios de gestão:

I - utilização segundo plano específico, elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e pela Câmara Municipal;

II - aplicação na execução de programas de interesse social, estudos e pesquisas que visem a elaboração dos Planos Setoriais de Desenvolvimento;

III – utilização em investimentos em saneamento básico, sistema viário, estruturação das centralidades de bairros ou setores comunitários e aquisição de terrenos para implantação de equipamentos públicos e comunitários.

Segundo o Estatuto da Cidade em seu Art. 31, os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso devem ser aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do Art. 26 do próprio Estatuto (grifo nosso).

I – regularização fundiária;

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

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

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

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

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

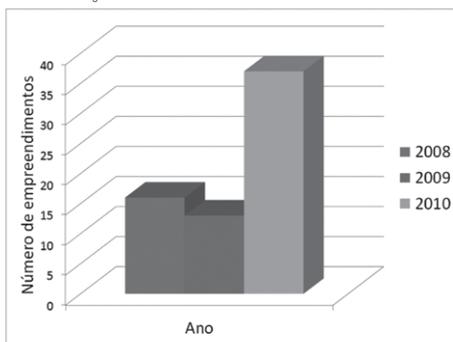
Nesse contexto, Saboya (2008) considera que o Estatuto da Cidade veda a utilização dos recursos arrecadados com a Outorga em implantação de infraestrutura. No entanto, quando identificamos que em Parnamirim os recursos auferidos podem ser utilizados em “investimentos em saneamento básico e sistema viário”, evidenciamos o que Oliveira (2003) destaca como fragilidade do Estatuto da Cidade, quando utilizou a expressão extremamente vaga “ordenamento e direcionamento da expansão urbana”.

### 4.3 LEITURA DA OODC APLICADA E TENDÊNCIAS DE ADENSAMENTO EM PARNAMIRIM

Buscamos aqui compreender o instrumento OODC no município de Parnamirim, sua evolução ao longo dos anos (quantificação dos casos de utilização) e a sua distribuição espacial. Segundo dados obtidos junto a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano de Parnamirim – SEMUR, a OODC teve seu primeiro registro de utilização no ano de 2008.

No período de 2008 a 2010, foi constatado que 66 empreendimentos utilizaram o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), distribuídos no tempo conforme a Figura 45.

Figura 45 – Utilização do instrumento OODC em Parnamirim



Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Como Smolka e Furtado (2001) destacam, apesar de obstáculos e resistências à aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, a experiência latino-americana recente mostra um crescente interesse

no tema. Em Parnamirim, identificamos que desde sua real utilização – no caso, do instrumento em análise que é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, no ano de 2008 – ele tem apresentado uma utilização constante, inclusive com um elevado crescimento da aplicação em 2010.

Observando a Tabela 10, verificamos que o número de alvarás emitidos em Parnamirim tem apresentado um crescimento ao longo dos anos e que os empreendimentos licenciados com a utilização do instrumento OODC correspondem a 1,85%, semelhante ao correspondente no município de Natal, que segundo Góis (2008) é 1,70%.

Tabela 10 – Total de alvará de construção e utilização da OODC em Parnamirim

ANO	2008	2009	2010	TOTAL
Nº de Alvarás	760	1380	1423	3563
Nº OODC	16	13	37	66
Percentual	2,10	0,94	2,60	1,85

Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Buscando compreender a amplitude da utilização do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Tabela 11 apresenta um comparativo entre Parnamirim e Natal, na qual constatamos que Parnamirim apresentou maior aplicação da OODC.

Tabela 11 – Comparativo entre Natal e Parnamirim

APLICAÇÃO OODC	NATAL	PARNAMIRIM
Média anual empreendimentos (un)	11,85	22,00
Média em relação licenciamento (%)	1,70	1,85

Fonte: Góis, 2008; SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

A Figura 46 apresenta que, embora o município de Parnamirim seja formado por 22 bairros, dos 66 (sessenta e seis) empreendimentos que utilizaram o instrumento OODC, 40 (quarenta) deles se encontram no Bairro de Nova Parnamirim, bairro este que não se localiza na Subárea I<sup>22</sup> da Área Especial Preferencial de Adensamento<sup>23</sup> e não apresenta o maior desconto através do Fator de Correção (FC=0,50). Segundo informações da coordenadora do processo de elaboração do Plano Diretor – arquiteta Rosa Pinheiro<sup>24</sup>, não era objetivo estimular o adensamento neste bairro.

22 Sub-área I é aquela onde a infra-estrutura instalada permite maior intensificação do uso e ocupação do solo (Parágrafo único do Artigo 29 - Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

23 Área Especial Preferencial de Adensamento é aquela destinada, prioritariamente, para intensificação do adensamento, por apresentar maior disponibilidade de infra-estrutura instalada, contribuindo para um melhor aproveitamento dos investimentos públicos realizados e para a contenção do crescimento urbano desordenado (Artigo 28, Inciso V – Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

24 Entrevista padronizada, realizada em 19/11/2010.

Considerando a Subárea I<sup>25</sup>, da Área Especial Preferencial de Adensamento<sup>26</sup> (Figura 43, p. 141), apenas 04 dos 12 bairros que a compõe tiveram caso de utilização de OODC, a saber: Rosa dos Ventos, Emaús, Santa Tereza e Boa Esperança. Apenas 05 (cinco) dos empreendimentos com OODC estavam nestes bairros, correspondendo a 7,58%.

Podemos verificar ainda que dos 09 (nove) bairros que possuem o maior desconto através do Fator de Correção FC = 0,50 (Tabela 09, p. 139), apenas 03 tiveram aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (Rosa dos Ventos, Emaús e Santa Tereza), e dos 66 (sessenta e seis) empreendimentos que o utilizaram, apenas 04 (quatro) estavam nestas áreas, o que representa 6,06%.

Inferimos ainda que mais de 28% dos empreendimentos licenciados com OODC estavam em bairros sem FC (Figura 42, p. 139).

Analisando a Figura 45, concluímos que no período de 2008 e 2009, o número de empreendimento que utilizou o instrumento apresentou-se próximo. No entanto, no ano de 2010 verificou-se um acréscimo significativo.

Na Figura 46 evidenciamos a distribuição por bairro dos empreendimentos que utilizaram o instrumento Outorga

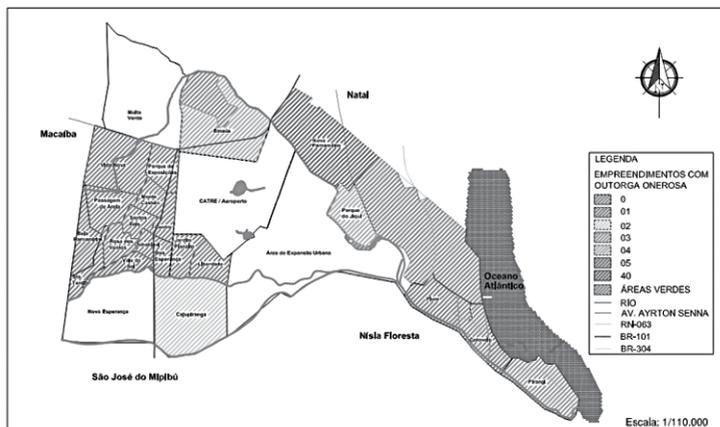
---

25 Sub-área I é aquela onde a infra-estrutura instalada permite maior intensificação do uso e ocupação do solo (Parágrafo único do Artigo 29 - Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

26 Área Especial Preferencial de Adensamento é aquela destinada, prioritariamente, para intensificação do adensamento, por apresentar maior disponibilidade de infra-estrutura instalada, contribuindo para um melhor aproveitamento dos investimentos públicos realizados e para a contenção do crescimento urbano desordenado (Artigo 28, Inciso V – Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

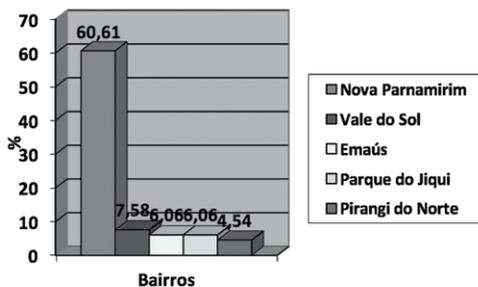
Onerosa do Direito de Construir no município, no período de 2008 a 2010.

Figura 46 – Distribuição por bairro dos empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim



Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

Figura 47 – Bairros com maior utilização da OODC em Parnamirim (2008 – 2010)



Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

A Figura 47 nos permite constatar que mais de 60% dos casos de aplicação da OODC se concentraram no bairro de Nova Parnamirim, sendo este o bairro com maior utilização do instrumento, seguido com expressiva diferença pelos bairros de Vale do Sol, Emaús, Parque do Jiqui e Pirangi do Norte (Figura 46, p. 153).

Examinando as variáveis rendimento médio mensal (Figura 27, p. 106) e crescimento populacional (Figura 21, p. 89), podemos indicar que: a) dos cinco bairros que mais utilizaram o instrumento, três deles (Parque do Jiqui, Nova Parnamirim e Emaús) estão entre os quatro bairros de população com maior rendimento (Censo 2010/IBGE); e b) que dois deles (Nova Parnamirim e Emaús) apresentaram maior crescimento demográfico no período 2000-2010. Ressaltamos a impossibilidade de análise do crescimento demográfico dos bairros Parque do Jiqui e Pirangi do Norte, por inexistência de dados do IBGE.

Analisando esses bairros de maior aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, com os dados sobre licenciamentos de multifamiliares (SEMUR), constatamos que três deles (Nova Parnamirim, Emaús e Vale do Sol) estão entre os cinco com maior quantidade de empreendimentos do tipo multifamiliar. Os demais bairros (Parque do Jiqui e Pirangi do Norte) não se enquadram neste perfil, apesar de utilizarem OODC, por suas características próprias – condomínio residencial unifamiliar de classe alta e existência de legislação restritiva de limite de gabarito, respectivamente.

O cruzamento dos dados sobre OODC (SEMUR) com os dados obtidos junto ao CBM e a SEMUR, referentes à dinâmica imobiliária formal, demonstra que o bairro de

Nova Parnamirim é o que mais utiliza o instrumento OODC e que mais apresenta empreendimentos do tipo:

- a. Multifamiliar;
- b. Residencial;
- c. Porte com mais de 300 U.H.;
- d. Gabarito correspondente a mais de 20 pavimentos.

A partir da análise do critério de aplicação do instrumento, que incentiva o adensamento construtivo nos bairros Parque de Exposições, Centro, Cohabinal, Rosa dos Ventos, Santos Reis, Monte Castelo, Passagem de Areia, Santa Tereza e Emaús (Sub-área I – lado direito da BR 101 sentido Parnamirim/Natal), conforme Figura 42 (p. 139), definindo um fator de correção de FC = 0,50 do valor do m<sup>2</sup>, ou seja, menor que nas demais áreas do município, juntamente com os dados coletados, percebemos que não foram nesses bairros que ocorreram os maiores índices de utilização do instrumento (Figura 46, p. 153), ou seja, verificamos que, na prática, o mercado imobiliário não reagiu conforme o indicado.

Considerando a Subárea I<sup>27</sup>, da Área Especial Preferencial de Adensamento (AEPA)<sup>28</sup>, constituída pelos bairros Emaús, Parque de Exposições, Monte Castelo, Centro,

---

27 Sub-área I é aquela onde a infra-estrutura instalada permite maior intensificação do uso e ocupação do solo (Parágrafo único do Artigo 29 - Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

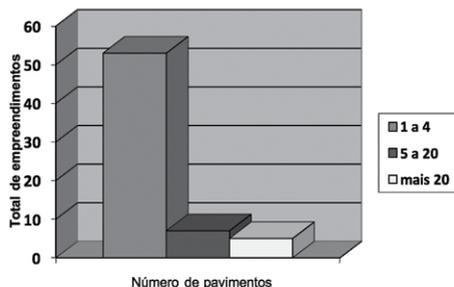
28 Área Especial Preferencial de Adensamento é aquela destinada, prioritariamente, para intensificação do adensamento, por apresentar maior disponibilidade de infra-estrutura instalada, contribuindo para um melhor aproveitamento dos investimentos públicos realizados e para a contenção do crescimento urbano desordenado (Artigo 28, Inciso V – Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

Cohabinal, Santos Reis, Passagem de Areia, Rosa dos Ventos, Santa Tereza, Boa Esperança, Jardim Planalto e Liberdade, conforme Figura 43 (p. 141), percebemos, também, que o instrumento OODC não conseguiu incentivar o adensamento nestas áreas (Figura 46, p. 153).

#### 4.4 LEVANTAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

Visando compreender a Outorga Onerosa do Direito de Construir e sua relação com a dinâmica do mercado imobiliário formal de Parnamirim, buscamos identificar o perfil dos empreendimentos que utilizam o instrumento no município. Segundo dados da SEMUR, no período de 2008 a 2010, 66 empreendimentos fizeram uso do instrumento, sendo que a maioria deles, 81,54%, ou seja, 53 empreendimentos, se caracterizam por possuir de 01 a 04 pavimentos (Figura 48).

Figura 48 – Caracterização dos empreendimentos que utilizaram OODC em Parnamirim (2008 – 2010)



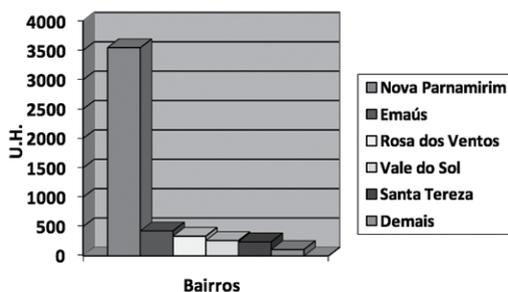
Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Os empreendimentos que apresentaram em média mais de 20 pavimentos estão localizados nos bairros de Nova Parnamirim e Emaús.

Com relação ao número de unidades habitacionais (U.H.) provenientes dos licenciamentos com o uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, o bairro de Nova Parnamirim apresentou 72,10% do total, correspondendo a 3.545 U.H. (Figura 49), bem como também é neste bairro que se encontram os maiores empreendimentos em termos de número de U.H. (> 300).

Ainda sobre U.H., dos 66 empreendimentos que fizeram uso do instrumento, 11 deles são unifamiliares e se localizam principalmente nos bairros Parque do Jiqui e Nova Parnamirim, que se encontram entre os três bairros de maior rendimento médio mensal.

Figura 49 – U.H. de empreendimentos com OODC em Parnamirim (2008 – 2010).



Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Os dados obtidos junto ao CBM e a SEMUR, relativos às construções do tipo residencial e multifamiliares, res-

pectivamente, confirmam o bairro de Nova Parnamirim como o de maior ocupação do solo pelo uso residencial.

A caracterização dos empreendimentos que utilizaram o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no licenciamento foi feita em uma amostra representativa de 28%, nos bairros de Nova Parnamirim, Vale do Sol e Emaús, que foram os que mais se destacaram na aplicação da OODC (Figura 46, p. 153). A amostra é composta por 14 empreendimentos, sendo 11 localizados em Nova Parnamirim, 02 no Vale do Sol e 01 em Emaús (Tabela 12).

Tabela 12 – Definição da amostra

BAIRROS	EMPREENDIMENTOS OODC	TAMANHO AMOSTRA	%
Nova Parnamirim	40	11	27,50
Vale do Sol	05	02	40,00
Emaús	04	01	25,00
Total	49	14	28,57

Fonte: Elaborado pela autora, 2011.

Com relação a Nova Parnamirim, a partir dos dados da Tabela 13, identificamos que dos 11 (onze) empreendimentos, a maioria deles, 08 (oito), são do tipo residencial multifamiliar e apenas 01 (um) é do tipo comercial, a maioria deles, 07 (sete), têm de 01 a 10 pavimentos e apenas 01 (um) tem mais de 20 pavimentos. Com relação ao número de unidades habitacionais, a maioria deles, 06 (seis), tem de 01 a 50 UH e 03 (três) tem mais de 251 UH, sendo que o maior deles tem 402 UH.

Tabela 13 – Caracterização dos empreendimentos do bairro de Nova Parnamirim

EMPREENDIMENTO 01	
Ano do Processo	2007
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	04
Número de Unidades Habitacionais (un)	49
Área Construída (m²)	4.433,14
Valor OODC (R\$)	28.558,34
EMPREENDIMENTO 02	
Ano do Processo	2007
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	04
Número de Unidades Habitacionais (un)	06
Área Construída (m²)	249,74
Valor OODC (R\$)	15.824,29
EMPREENDIMENTO 03	
Ano do Processo	2009
Tipo do empreendimento	Residências conjugadas
Número de Pavimentos (un)	02 (duplex)
Número de Unidades Habitacionais (un)	05
Área Construída (m²)	429,26
Valor OODC (R\$)	3.855,00
EMPREENDIMENTO 04	
Ano do Processo	2007
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	03
Número de Unidades Habitacionais (un)	03

Área Construída (m²)	267,00
Valor OODC (R\$)	1.904,00
<b>EMPREENDIMENTO 05</b>	
Ano do Processo	2009
Tipo do empreendimento	Residências conjugadas
Número de Pavimentos (un)	02 (duplex)
Número de Unidades Habitacionais (un)	03
Área Construída (m²)	341,67
Valor OODC (R\$)	1.463,22
<b>EMPREENDIMENTO 06</b>	
Ano do Processo	2008
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	22
Número de Unidades Habitacionais (un)	330
Área Construída (m²)	26.907,93
Valor OODC (R\$)	127.662,99
<b>EMPREENDIMENTO 07</b>	
Ano do Processo	2008
Tipo do empreendimento	Comercial
Número de Pavimentos (un)	02
Número de Unidades Habitacionais (un)	01
Área Construída (m²)	1.025,35
Valor OODC (R\$)	4.517,62
<b>EMPREENDIMENTO 08</b>	
Ano do Processo	2009
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	20

Número de Unidades Habitacionais (un)	296
Área Construída (m²)	25.009,25
Valor OODC (R\$)	95.558,63
<b>EMPREENDIMENTO 09</b>	
Ano do Processo	2008
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	20 sendo 04 blocos
Número de Unidades Habitacionais (un)	-
Área Construída (m²)	34.826,60
Valor OODC (R\$)	157.635,07
<b>EMPREENDIMENTO 10</b>	
Ano do Processo	2010
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	07
Número de Unidades Habitacionais (un)	120
Área Construída (m²)	13.104,23
Valor OODC (R\$)	144.149,06
<b>EMPREENDIMENTO 11</b>	
Ano do Processo	2010
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	18
Número de Unidades Habitacionais (un)	402
Área Construída (m²)	33.086,08
Valor OODC (R\$)	401.543,31

Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Com base na Tabela 14, verificamos que no bairro de Vale do Sol, os 02 (dois) empreendimentos são do tipo residencial multifamiliar com 04 pavimentos. Com relação ao número de unidades habitacionais, um deles tem 64 UH e o outro 80 UH.

Tabela 14 – Caracterização dos empreendimentos do bairro Vale do Sol

EMPREENDIMENTO 01	
Ano do Processo	2007
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	04
Número de Unidades Habitacionais (un)	64
Área Construída (m²)	4.516,91
Valor OODC (R\$)	2.365,93
EMPREENDIMENTO 02	
Ano do Processo	2009
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	04
EMPREENDIMENTO 02	
Número de Unidades Habitacionais (un)	80
Área Construída (m²)	4.941,24
Valor OODC (R\$)	7.515,34

Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Considerando a Tabela 15, verificamos que no bairro de Emaús o único empreendimento identificado na amostra é do tipo residencial multifamiliar com 22 pavimentos. Com relação ao número de unidades habitacionais tem 352 UH.

Tabela 15 – Caracterização dos empreendimentos do bairro de Emaús

EMPREENHIMENTO 01	
Ano do Processo	2007
Tipo do empreendimento	Residencial Multifamiliar
Número de Pavimentos (un)	22
Número de Unidades Habitacionais (un)	352
Área Construída (m <sup>2</sup> )	29.314,87
Valor OODC (R\$)	70.545,87

Fonte: SEMUR, 2011 (elaborado pela autora).

Analisando a amostra composta por 14 empreendimentos que utilizaram o instrumento OODC, localizados nos bairros de Nova Parnamirim, Vale do Sol e Emaús, temos que a maioria se caracteriza como: a) multifamiliar 78,57%; e b) 01 a 10 pavimentos 64,29%.

## 4.5 CONHECENDO OS EIXOS DE ADENSAMENTO DE PARNAMIRIM ATRAVÉS DA OODC

A utilização do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, segundo dados levantados junto a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SEMUR, teve sua aplicação efetivada a partir de 2008.

O instrumento tem forma de aplicação bem específica, considerando-se os 18 (dezoito) municípios pesquisados<sup>29</sup>,

<sup>29</sup> Atualização dos dados dos municípios de Alvorada/RS, Blumenau/SC, Brasília/DF, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Diadema/SP, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR, Goiânia/GO, Jacareí/SP, Londrina/PR, Natal/RN, Niterói/RJ, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Santo André/SP, São Luís/MA, São Paulo/SP, realizada no período de julho a novembro 2010, com base em informações obtidas nos sites do IBGE, das prefeituras municipais e das câmaras dos vereadores.

quando: a) propõe coeficiente de aproveitamento máximo único para toda a zona adensável, apresentando Fator de Correção (FC) com característica de decréscimo a ser aplicado no valor da concessão diferenciado por bairros e áreas; b) a delimitação por área praticamente inexistente, visto que o instrumento pode ser utilizado em toda a zona adensável, que corresponde a todo o município, exceto as zonas de proteção ambiental; e c) inclui nos critérios de isenção, empreendimentos como escolas, hospitais, hotéis, motéis, pousadas e outros meios de hospedagem, centro de convenções, complexos recreativos, restaurantes, bares, balneários e casas de espetáculos e diversões.

Considerando dados da pesquisa realizada, identificamos que em Parnamirim, no período em análise, o município não obteve êxito quanto aos objetivos de indução do processo de expansão urbana através da aplicação da OODC; constatamos a predominância da ação do mercado nesse processo.

Foi visto que Parnamirim apresenta uma particularidade: a implantação da infraestrutura é de responsabilidade do empreendedor e, aliado a isto, temos o fato de que o município não apresenta grandes disparidades em termos da infraestrutura instalada, logo, este item não se torna relevante para a definição de coeficiente de aproveitamento máximo diferenciado.

Considerando as definições do Estatuto da Cidade sobre o instrumento, o Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000) define no art. 12 a fórmula de cálculo, no § 8º determina os casos passíveis de isenção e no § 4º as formas possíveis de contrapartida.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir interage principalmente com o parâmetro urbanístico Gabarito, que acaba por ser um limitador para a aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo em determinadas áreas do município.

A análise dos dados mostrou que para o período estudado, 2008 a 2010: a) 1,85% dos alvarás emitidos foram mediante o pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir; e b) do total de 66 empreendimentos que utilizaram o instrumento, 40 estavam localizados no bairro de Nova Parnamirim, ainda que este bairro não esteja inserido na Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento e que não apresente o menor fator de correção  $FC=0,50$  (Figura 50), indicando, assim, que tal fator não é preponderante na decisão do empreendedor sobre áreas para implantação de empreendimentos.

Verificamos, ainda, que a maioria dos empreendimentos são do tipo residencial multifamiliar de até 04 pavimentos, sendo que os de maior gabarito se situam nos bairros de Nova Parnamirim e Emaús, caracterizando uma inovação, dada pela maior verticalização.

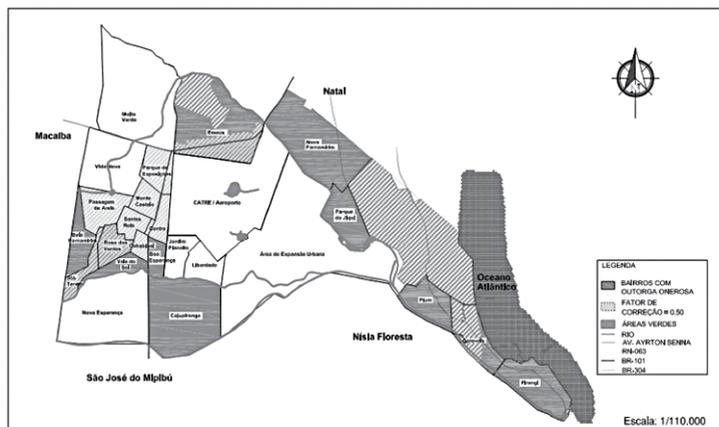
A partir dos dados sistematizados, percebemos que a aplicabilidade do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir no município encontra-se em ampla expansão, pois, mais de 55% dos casos de utilização do instrumento ocorreram no último ano pesquisado - 2010.

O Plano Diretor de Parnamirim (Lei nº 1.058/2000), no parágrafo único do artigo 29, indica que o adensamento será prioritariamente direcionado para a Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento. A análise dos dados

obtidos junto à SEMUR mostraram que apenas 7,58% dos empreendimentos estavam localizados nesta área e que dos 12 bairros que compõe a Subárea I, apenas 04 (Rosa dos Ventos, Emaús, Santa Tereza e Boa Esperança) tiveram aplicação da OODC (Figura 51), indicando que o adensamento não se confirmou nestas áreas.

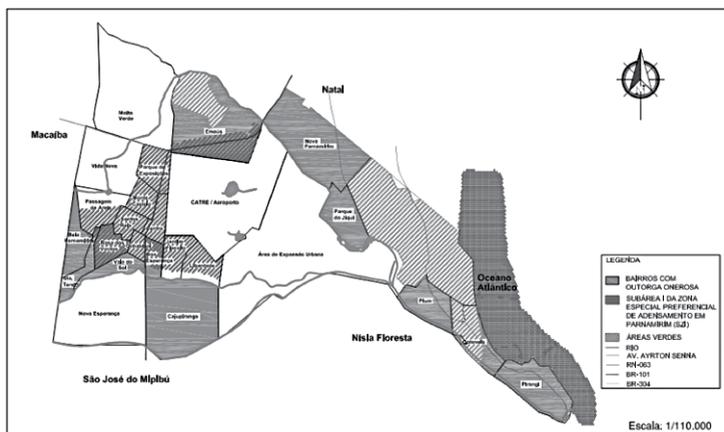
Considerando que mesmo com os Fatores de Correção (FC), não houve adensamento relevante na Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento, concluímos que a forma de aplicação do instrumento não concorre para a consecução desses objetivos.

Figura 50 – Fator de correção 0,50 e bairros com os empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim.



Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).

Figura 51 – Subárea I da AEPA e bairros com os empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim.



Fonte: SEMUR, 2011 (adaptado pela autora).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### APLICAÇÃO DA OODC: A NECESSÁRIA E COMPLEXA ADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO À DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO FORMAL

As reflexões realizadas tiveram como aporte teórico o espaço urbano, as lógicas desta produção, os agentes envolvidos neste processo e as mais-valias urbanas decorrentes da urbanização. Conforme o marco regulatório da Política Urbana Pós Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, é papel do município realizar a gestão social da valorização da terra.

Nessa perspectiva, o município orienta o processo de crescimento urbano, recuperando as mais-valias e proporcionando a distribuição dos benefícios da urbanização

com a coletividade. Essa situação conduz a formulação de instrumentos híbridos (urbanísticos e arrecadatários) como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Considerando os critérios de formulação do instrumento OODC em Parnamirim, quando comparados com 18 municípios brasileiros estudados, identificamos que apresentam particularidades, principalmente com relação aos seguintes aspectos: a) Possibilidade de aplicação do instrumento em toda a zona adensável do município, que corresponde a toda a área do município com exceção das zonas de proteção ambiental; b) Coeficiente de aproveitamento máximo único para toda a zona adensável; c) Aplicação de fator de correção diferenciado, implicando em decréscimo do valor a ser pago com a OODC; e d) Critérios de isenção abrangente.

De acordo com a análise do volume de obras e empreendimentos coletados junto ao Corpo de Bombeiros Militar - CBM/RN e à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMUR (2008 - 2010), observamos que o município apresentou um mercado imobiliário formal ativo no período analisado.

Os dados levantados na Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano - SEMUR demonstraram que o instrumento tem sido aplicado efetivamente a partir de 2008, em que pese a sua definição desde a promulgação da Lei nº 1.058/2000.

Constatamos, também, que a recuperação de mais-valias através do instrumento OODC em Parnamirim ocorre baseada no Plano Diretor (Lei nº 1.058/2000), que estabelece a fórmula para o cálculo da concessão onerosa

para aproveitamento do solo criado (Art.12), dessa forma, trata-se de uma prática formal, ao contrário de algumas práticas informais como coloca Furtado (1997, p.28).

Quando Smolka e Furtado (2001), por meio de experiências em países latino-americanos, afirmam que a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias é caracterizada por avanços e retrocessos, dependendo da vontade política, identificamos que no caso específico do município de Parnamirim, desde 2008, a OODC tem mostrado continuidade de aplicação e até mesmo acréscimo significativo em 2010. Nesse sentido, podemos inferir que no período analisado (2008 – 2010) não houve descontinuidade e nem retrocesso em termos de aplicação do instrumento.

Contudo, percebemos que o município não atingiu o objetivo de orientar o adensamento para a Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento, como era indicado pelo parágrafo único do artigo 29 do Plano Diretor Municipal (Lei nº 1.058/2000).

A partir do cruzamento dos dados obtidos junto às fontes consultadas (CBM e SEMUR), detectamos que o bairro com maior número de obras do tipo residencial foi Nova Parnamirim, que também foi o com maior número de empreendimentos do tipo multifamiliar de maior verticalização (10 ou mais pavimentos), o que apresenta maior porte dos empreendimentos (mais de 300 U.H.), maiores gabaritos (mais de 20 pavimentos), além de ser o que mostrou mais casos de aplicação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Contudo, Nova Parnamirim não se encontrava entre os bairros com prioridade de adensamento, não estando

inserido na Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento e não apresentando também o maior desconto no valor a ser pago com a OODC (FC=0,50). Em 2000, o bairro de Nova Parnamirim era considerado sem prioridade de adensamento em razão de se tratar de área crítica, com ocupações esparsas e pontuais, exigindo elevados investimentos para implantação de infraestrutura.

Com relação aos 66 empreendimentos que utilizaram a OODC no período estudado, constatamos que: a) apenas 05 estavam localizados em bairros que fazem parte da Subárea I<sup>30</sup> da Área Especial Preferencial de Adensamento (Rosa dos Ventos, Emaüs, Santa Tereza e Boa Esperança); e b) apenas 04 estavam nos bairros (Rosa dos Ventos, Emaüs e Santa Tereza) que apresentam maior desconto no valor a ser pago com a OODC (Fator de Correção=0,50), visando incentivar o adensamento nas áreas já consolidadas e com infraestrutura. Identificamos, assim, que houve um descolamento entre as áreas onde o município procurava adensar através da disponibilização do instrumento OODC e as áreas realmente ocupadas pelo mercado imobiliário formal. Verificamos que o valor a ser pago com a OODC não desestimulou o adensamento, visto, inclusive, que ele não é pago pelo incorporador imobiliário, e sim pelo proprietário fundiário, de forma indireta.

O fato de os empreendimentos que utilizaram o instrumento estarem presentes na grande maioria em bairros onde não existe incentivo em termos de FC aplicado ao valor

---

30 Sub-área I é aquela onde a infra-estrutura instalada permite maior intensificação do uso e ocupação do solo (Parágrafo único do Artigo 29 - Lei nº 1.058/2000 – Plano Diretor de Parnamirim).

a ser pago com OODC favorece ainda mais a arrecadação. No entanto, é importante observar que o instrumento não deve ter fins meramente arrecadatórios, funcionando como um princípio de compensação, como coloca Furtado (2004). Contudo, o volume de arrecadação poderia ter sido ainda maior, não fosse a grande diversidade de possibilidades de isenção definidas no Plano Diretor de Parnamirim (2000), parágrafo 8º do artigo 12.

Da análise dos dados também concluímos que Nova Parnamirim se confirmou como principal eixo de expansão. Este eixo corresponde ao que Abramo (2007a) denomina de “convenção urbana”, uma vez que apresenta “inovação” dada pela tipologia vertical acima de 04 pavimentos. Neste bairro observamos a predominância dos empreendimentos com 10 pavimentos ou mais, no entanto, a exemplo do restante do município, Nova Parnamirim apresenta em sua maioria empreendimentos com até 04 pavimentos, além de “bons acessos” e “proximidade com Natal”, aspectos relevantes para a demanda proveniente principalmente do processo de migração intrametropolitana.

Nesse sentido, no município de Parnamirim, a definição das áreas de ocupação do solo foi principalmente uma escolha do incorporador imobiliário baseada na observação dos anseios da demanda. O município, através da oferta do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, não conseguiu direcionar os empreendimentos para a Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento. A análise da distribuição por bairros dos casos de utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir comprovou o que Abramo e Paixão (2008, p.232) afirmam,

de que a legislação urbanística até busca influenciar os incorporadores na escolha das áreas para a implantação dos empreendimentos, mas ela tem um potencial limitado nesta definição.

Assim, evidenciamos que os critérios de formulação do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir não dialogam com a dinâmica do mercado imobiliário formal de Parnamirim, gerando limites à efetivação dos seus objetivos.

Constatamos que o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir tem potencialidades, através da sua aplicação é possível recuperar mais-valias urbanas, ou seja, o município consegue reaver parte do valor investido na infraestrutura que beneficiou determinada área do município, tornando-a mais interessante aos “olhos dos empreendedores” e capacitando-a a receber um maior adensamento. Essa efetividade é função do conhecimento e da consideração às estratégias e tendências da dinâmica do mercado imobiliário formal. Sendo necessário, ainda, avaliação e monitoramento do instrumento OODC, aprofundando os mecanismos de aplicação e o conhecimento da dinâmica do mercado imobiliário formal.

No entanto, esse instrumento tem também seus limites, sua disponibilidade não significa aplicabilidade, pois ser passível de utilização em determinada área do município não garantirá sua real aplicação, que dependerá de outros fatores, como interesse em construir nesta área (existência de demanda) e necessidade de adensamento (quer por carência de área ou por conveniência de inovação). Nesse sentido, percebemos o quanto é importante que

o instrumento realmente dialogue com a dinâmica do mercado imobiliário formal.

Mas a OODC apresenta, também, fragilidades, entre as quais podemos citar: a) Ela só poderá ser aplicada em concordância com o Coeficiente de Aproveitamento Máximo estipulado para determinada área do município, ou seja, quem realmente define onde e até quanto pode ser o adensamento é o CAM e não a OODC; b) Como o valor a ser pago com a OODC recai na realidade sobre o proprietário fundiário, definições da aplicabilidade do instrumento que versem sobre este aspecto, não se tornam relevantes nas tomadas de decisões sobre a área onde construir; c) Possibilidade de desvirtuamento de seus reais objetivos quando ocorre a isenção do pagamento da outorga para empreendimentos voltados, por exemplo, para a área do turismo objetivando o desenvolvimento econômico do município; e d) A definição do instrumento sem análise e compatibilização com a infraestrutura existente pode torná-lo com fins meramente arrecadatórios, perdendo, assim, sua característica de instrumento urbanístico.

Nessa perspectiva, concluímos que o instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir não apresenta potencial para induzir a ação do mercado, estimulando ou desestimulando o adensamento em determinadas áreas do município. Contudo, quando bem formulado, pautado na compreensão da dinâmica do mercado imobiliário e no conhecimento das condições de infraestrutura, o instrumento pode promover a recuperação das mais-valias fundiárias.



# REFERÊNCIAS

---

ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano:** a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaios FEE, Porto Alegre, **v.16**, n.2: 510-555, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mercado e ordem urbana:** do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. **A cidade caleidoscópica:** Coordenação espacial e convenção urbana: Uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.

\_\_\_\_\_. **A cidade COM-FUSA:** a Mão Inoxidável do Mercado e a Produção da Estrutura Urbana nas Grandes Metrôpoles Latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, **v.9**, n.2: 25-54, nov. 2007b.

ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina. **Mobilidade Residencial na cidade do Rio de Janeiro:** Considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. In: XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 1998, Caxambu- MG. **Anais...**

ABRAMO, Pedro; PAIXÃO, Luiz Andrés. **Os vetores de**

**expansão da atividade imobiliária em Belo Horizonte – 1994-2003.** Nova Economia, Belo Horizonte, **18** (2): 229-263, maio – agosto 2008.

ALBUQUERQUE, Adriana Cavalcanti de; LINS, Regina Dulce Barbosa. **A Valorização imobiliária na avaliação do estudo de impacto de vizinhança.** In: IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico “Desafios para o Direito Urbanístico Brasileiro no Séc. XXI”, 2006, São Paulo. **Anais...**

ANDRADE, Marta Turra de. **Estado, Expansão Urbana e Acumulação de Capital:** os financiamentos da CEF em Nova Parnamirim e Emaús. Natal, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ASSIS, Lenilton Francisco de; RODRIGUES, Antonia Helaine Veras. **As novas centralidades e a ascensão do mercado imobiliário na cidade média de Sobral (CE).** In: 1º Simpósio de Pós-graduação em Geografia do Estado de São Paulo SIMPGEO-SP, 2008, Rio Claro. **Anais...**

BARBOSA, Lara de melo; e FRANÇA, Marla. **A Dinâmica populacional metropolitana de Natal.** Relatório de Pesquisa, 2008. Disponível em: <[http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF\\_SIMP/textos/larabarbosa.htm](http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/larabarbosa.htm)> Acesso em 29 de Maio de 2010.

BARCO, Carolina; SMOLKA, Martim O.. Desafios para implementar la participación em plusvalías em Colombia.

In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura (ed.). **Perspectivas Urbanas**: temas críticos em políticas de solo em América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p.222-228.

BENTES SOBRINHA, M. D. P.; TINOCO, M. B. de M.; CLEMENTINO, M. do L. M. **Função socioambiental como estratégia do crescimento sustentável da Região Metropolitana de Natal**. Mercator – Revista de Geografia da UFC, ano 8, n.15, 2009.

BIASOTTO, Rosane. **O direito à moradia e o processo de valorização do solo**: Instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano em disputa. Disponível em: <<http://bentorubiao.org.br/habitacao/wp-content/uploads/2011/11/3.-Direito-a-moradia-e-o-processo-de-valorizacao-do-solo.pdf>> Acesso em 21 de Agosto de 2012.

BORGES, Augusto Nasser. O Estatuto da Cidade e o Solo Criado. Disponível em: <<http://infoecidade.blogspot.com.br/20110301archive.html>> Acesso em 16 de Março de 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª edição / Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

BRASIL (2000) Lei 1.058 de 30 de agosto de 2000: Dispõe sobre o Plano Diretor de Parnamirim/RN e dá outras

providências. Parnamirim: Prefeitura Municipal de Parnamirim.

BRASIL (2001) Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. **Expansão Urbana nas grandes metrópoles:** O significado das migrações intra-metropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. São Paulo em Perspectiva, **v.19**, n.4: 48-63, out/dez 2005.

BRITO, Fausto Reynaldo Alves de; SOUZA, Renata Guimarães Vieira de. **A expansão Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e suas implicações para a redistribuição espacial da população:** a migração dos ricos. In: XV ENCONTRO DE ESTUDOS POPULACIONAIS - ABEP, 2006, Caxambu. **Anais...**

CAMPOS, Néio. **Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial Brasília: década 90.** Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re) produção do espaço urbano.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M.; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. **Como andam Natal e Recife**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

CLEMENTINO, M. do L. M.; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; SILVA, A. F. C. da. **Necessidades habitacionais, dinâmicas do mercado formal de terras e demarcação territorial**. Disponível em: < [http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=984%3Anecessidades-habitacionais-dinamicas-do-mercado-formal-de-terras-e-demarcacao-territorial&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt](http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=984%3Anecessidades-habitacionais-dinamicas-do-mercado-formal-de-terras-e-demarcacao-territorial&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=pt)> Acesso em 11 de Julho de 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CUNHA, J. M. P. da. **Mobilidade Populacional e Expansão Urbana**: O caso da Região Metropolitana de São Paulo. Campinas, 1994. Tese (Doutorado em Demografia) IFCH, UNICAMP.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. **Outorga onerosa do direito de construir no Brasil**: entre a regulação e a arrecadação. 2006. Disponível em: < <http://www.polis.org.br/download/246.pdf>> Acesso em 28 de Maio de 2010.

DIAGNÓSTICO PARA O PLANO ESTRATÉGICO NATAL: Uma metrópole em formação – Relatório Geral, vol 1, Recife, 2006.

DORNELAS, Henrique Lopes. **Aspectos jurídicos da outorga onerosa do direito de construir**. Elaborado em 08.2003. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4483>> Acesso em 20 de Outubro de 2009.

FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. **De la producción del espacio urbano a la creación de territorios em la ciudad: um estudio sobre la constituición de lo urbano en Natal, Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidad de Barcelona, Espanha. Barcelona, 1996.

FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo; SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **Novas Dinâmicas Imobiliárias e Redefinição da Estrutura Territorial: O caso da área metropolitana de Natal/RN**. In: Encontro Nacional da ANPUR, 12, 2007, Belém. **Anais eletrônicos...**

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. In: V Conferência das Cidades, 2003. Disponível em <<http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/jwhitaker/artigos.html>> Acesso em 20 de Agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no brasil**. In: SIMPÓSIO “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização” – UNESP e SESC, 2005, Bauru. **Anais...**

FONTES, Mariana Levy Piza; SANTORO, Paula; e CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da gestão social da valorização da terra. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p.59-88.

FURTADO, Fernanda. **Instrumentos para la Recuperação de Plusvalías en América Latina**: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación. Lincoln Institute Research Report, 1997.

\_\_\_\_\_. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p.53-72.

\_\_\_\_\_. Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalias en América Latina. In: SMOLKA, Martim; MULLAHY, Laura (ed.). **Perspectivas Urbanas**: temas críticos em políticas de suelo em América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p.229-235.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martim. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, Paula (org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. p.39-51.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F.; OLIVEIRA, Maria Teresa Correa de; JORGENSEN, Pedro; BACELLAR, Isabela. **Outorga Onerosa do Direito de Construir:** Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em planejamento Urbano e Regional, 2007, Belém. **Anais ...**

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera F. **Implementando a Outorga Onerosa do Direito de Construir no meu município.** In: Seminário Internacional 10 anos do estatuto da cidade, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/evento/54/Minicurso+04%3A+implementando+a+outorga+onerosa+do+direito+de+construir+no+meu+municipio>> Acesso em 22 de Setembro de 2012.

FURTADO, Fernanda; JORGENSEN, Pedro. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas no Brasil: Questões e Oportunidades. 2006.** Disponível em: <<http://abeiradourbanismo.blogspot.com.br/2006/02/recuperacao-de-mais-valias-fundiarias.html>> Acesso em 14 de Agosto de 2012.

GÓIS, Fábio Ricardo Silva. **Outorga Onerosa da autorização de construção:** Análise do Solo Criado instituído no Plano Diretor de Natal/RN – 1994 a 2007. Natal, 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

GUIA ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <[http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp\\_content/uploads/2012/04/guiaestatutodacidade.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp_content/uploads/2012/04/guiaestatutodacidade.pdf)> Acesso em 25 de Agosto de 2012.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. (Tradução João Alexandre Peschanski). São Paulo: Boitempo, 2011.

HENRIQUE, Wendel. **Mercado imobiliário e mercantilização da natureza em Salvador e Região Metropolitana**. Mercator, Fortaleza, V.10, n.21, 63-80, jan/abr. 2011.

INSTITUTO PÓLIS. **Gestão Social de valorização da terra: Estudos de caso sobre outorga onerosa**. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>> Acesso em 06 de Abril de 2010.

JESUS, Lesdli Carneiro de. **As implicações da Construção de Empreendimentos Terciários na Valorização Imobiliária**. Revista VeraCidade, ano 2, n.2, 2007.

JESUS, Lesdli Carneiro de.; BRITO, Cristóvão. **Construção de empreendimentos terciários e valorização imobiliária no STIEP**. Disponível em: < <http://sburbanismo.vilabol.uol.com.br/artigo/lesli.htm> > Acesso em 27 de Agosto de 2012.

JORGENSEN, Pedro. O mercado imobiliário e a forma-

ção dos preços do solo. **In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Acesso à Terra Urbanizada – Implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina/Secretaria de Educação à Distância, 2008. p.51-74.** Disponível em: <<http://abeira.dourbanismo.blogspot.com.br/2008/04/o-mercado-imobiliario-e-formacao-dos.html>> Acesso em 27 de Agosto de 2012.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento; PETTA, Reinaldo Antonio. **Uso do sensoriamento remoto e processamento digital de imagens utilizadas para mapear a mancha urbana do município de Parnamirim (RN).** In: XII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 2005, Goiânia. **Anais...**

MENDONÇA, Francisco. S.A.U. – Sistema Ambiental Urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco. **Impactos Socioambientais Urbanos.** Curitiba: Editora UFPR, 2004. (p. 185 207).

MOTA, Francisco Suetônio. **Urbanização e meio ambiente.** Rio de Janeiro: ABES, 1999.

NICOLAU, Daniel Gustavo Batista. **A produção capitalista do espaço:** os loteamentos, os condomínios fechados e o seu papel na formação do Bairro de Nova Parnamirim/Parnamirim-RN. Natal, 2008. Dissertação (Mestrado em

Geografia) Universidade Federal do Rio grande do Norte.

NOBRE, Paulo José Lisboa. **Entre o cartão-postal e a cidade real:** Um estudo sobre paisagem e produção imobiliária em Natal/RN. Natal, 2001. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal do Rio grande do Norte.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Pesquisa Nacional dos Planos Diretores Participativos.** 2010. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrololes.net/planos-diretores>> Acesso em 10 de Setembro de 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro:** a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PEIXOTO, Carlos. **A História de Parnamirim.** Natal: Z Comunicação, 2003.

PETIT, Aljacyra Maria Correia de Mello. **A produção de moradias na cidade de Natal no período de 1977 a 1987.** Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio de Janeiro.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Correa de; JORGENSEN, Pedro. **A Outorga**

**Onerosa do Direito de Construir e o solo criado uma necessária avaliação das matrizes conceituais.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, **v.11**, n.2: 51-71, nov. 2009.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; SCALON, Maria Celi. Mobilidade de classe no Brasil em perspectiva comparada. **Dados**, 2001, v.44, n.1. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100004)> Acesso em 29 de Maio de 2010.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. A concessão onerosa do direito de construir: instrumento da reforma urbana? In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Renavam: FASE, 2003. p.119-138.

SABOYA, Renato. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Disponível em: <<http://urbanidades.arq.br/2008/03/outorga-onerosa-do-direito-de-construir/>> Acesso em 20 de Outubro de 2009.

SALANDÍA, Luis Fernando Valverde. Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e Transferência

do Direito de Construir. In: MONTANDON, Daniel Todtmann; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. Caderno 1, p.1-43.SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1987.

SCHULT, Sandra I. Momm; SIEBERT, Claudia A. F.; SOUZA, Luiz Alberto (Orgs.). **Experiências em planejamento e gestão urbana: Planos diretores participativos e regularização fundiária**. Blumenau: Edifurb, 2010.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **O litoral e a Metrópole: Dinâmica Imobiliária, Turismo e Expansão Urbana na Região Metropolitana de Natal-RN**. Natal, 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SMOLKA, Martim O. **O protagonismo do mercado de terras nas políticas urbanas e de habitação social**. In: 7º Congresso Internacional de Jornalismo Investigativo, 2012, São Paulo. Disponível em: <<http://congressoabraji2012.wordpress.com/2012/07/13/valorizacao-da-terranao-pode-ser-um-presente-do-estado-defende-economista/>> Acesso em 18 de Agosto de 2012.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda (org.). **Recuperación de plusvalías em América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano**. Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

SMOLKA, Martim O.; AMBORSKI, David. **Apropiación de valor para el desarrollo urbano**: uma comparación Inter-americana. Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

SOUZA, Francisco Elói de. **O processo de (re)produção do espaço urbano de Nova Parnamirim**. Natal, 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TEIXEIRA, Maria Fernanda Incote Montanha; MOREIRA, Tomás Antonio. **Solo criado**: uma análise do processo de aplicação do instrumento em Curitiba. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...**

TRIBUNA DO NORTE. **Redes de supermercado crescem em Parnamirim**. Natal, 26 de maio de 2012. Disponível em <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/redes-de-supermercado-crescem-em-parnamirim/221118>> Acesso em 14 de Setembro de 2012.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano**,

**espaço e equidade:** análise das políticas públicas. São Paulo: Annablume, 2001.

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

\_\_\_\_\_. **A delimitação territorial do processo urbano.** 1997. Disponível em: < [www.flaviovillaca.arq.br](http://www.flaviovillaca.arq.br) > Acesso em 30 de Maio de 2010.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Caminho da convenção urbana	23
Figura 2	População brasileira (1940 a 2010)	26
Figura 3	Faturamento Global	31
Figura 4	Preço Geral de Vendas e a participação da OODC	46
Figura 5	Caracterização dos trabalhos sobre OODC	53
Figura 6	Parnamirim Field	71
Figura 7	Localização município de Parnamirim/RN	71
Figura 8	Região metropolitana de Natal/RN	72
Figura 9	Áreas de expansão Parnamirim (décadas 60, 70 e 80)	74
Figura 10	Eixos de migração Natal Parnamirim (década 90)	75
Figura 11	Avanço da mancha urbana em Parnamirim	77
Figura 12	Áreas de intensa ocupação urbana em Parnamirim	77
Figura 13	Bairros e distritos de Parnamirim	79
Figura 14	Eixos de expansão Parnamirim (Pós 2000)	80
Figura 15	Evolução da população de Parnamirim	81
Figura 16	Limite Natal – Parnamirim e os eixos viários de expansão	84
Figura 17	Expansão urbana de Parnamirim (2000)	85
Figura 18	Crescimento população em termos percentuais (2000-2010) Parnamirim	87
Figura 19	Decréscimo populacional em termos percentuais (2000 – 2010) Parnamirim	87
Figura 20	Densidades demográficas dos bairros de Parnamirim (2000 – 2010)	88
Figura 21	Distribuição por bairro do crescimento demográfico de Parnamirim (2000-2010)	89
Figura 22	Movimento pendular em Parnamirim (2000)	92
Figura 23	Setores de Parnamirim segundo PEMAS (2002)	94
Figura 24	Assentamento Subnormais de Parnamirim (2002)	96
Figura 25	Rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes (2000-2010)	104
Figura 26	Rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes (2000-2010)	105
Figura 27	Distribuição por bairro do rendimento médio mensal dos domicílios particulares permanentes de Parnamirim (2010)	106
Figura 28	Assentamentos Irregulares em Parnamirim (2009)	106
Figura 29	Processos de Habite-se em Parnamirim	113
Figura 30	Distribuição por bairro dos empreendimentos com Habite-se (CBM) no período de 2008 a 2010	115
Figura 31	Usos das construções nos bairros de maior ocupação de Parnamirim (2008 – 2010)	116

Figura 32	Bairros com maior rendimento médio mensal Parnamirim (2010)	118
Figura 33	Bairros com maior incidência de empreendimentos com uso residencial e comercial no período de 2008 a 2010	119
Figura 34	Número de Unidades Habitacionais – U.H. - Parnamirim	120
Figura 35	Área construída (m <sup>2</sup> ) – Parnamirim	120
Figura 36	Distribuição do número de empreendimentos do tipo multifamiliar por bairro no período de 2008 a 2010	122
Figura 37	Distribuição do número de empreendimentos com mais de 300 U.H. por bairro no período de 2008 a 2010	123
Figura 38	Distribuição do número de empreendimentos com 10 pavimentos ou mais por bairro no período de 2008 a 2010	124
Figura 39	Distribuição do número de empreendimentos com 04 pavimentos por bairro no período de 2008 a 2010	125
Figura 40	Bairros com maior incidência de empreendimentos com uso industrial no período de 2008 a 2010	131
Figura 41	Macrozoneamento Ambiental Parnamirim	137
Figura 42	Fatores de Correção em Parnamirim	139
Figura 43	Subárea I da Área Especial Preferencial de Adensamento em Parnamirim (SZI)	141
Figura 44	Zonas com limitação de gabarito em Parnamirim	143
Figura 45	Utilização do instrumento OODC em Parnamirim	149
Figura 46	Distribuição por bairro dos empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim	153
Figura 47	Bairros com maior utilização da OODC em Parnamirim (2008 – 2010)	153
Figura 48	Caracterização dos empreendimentos que utilizaram OODC em Parnamirim (2008 – 2010)	156
Figura 49	U.H. de empreendimentos com OODC em Parnamirim (2008 – 2010)	157
Figura 50	Fator de correção 0,50 e bairros com os empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim	166
Figura 51	Subárea I da AEPA e bairros com os empreendimentos que utilizaram OODC no período de 2008 a 2010 em Parnamirim	167

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Critérios de pagamento da OODC	64
Quadro 2	Critérios de isenção do pagamento da OODC	65
Quadro 3	Criação/oficialização dos bairros de Parnamirim	78
Quadro 4	Composição setores Parnamirim	94
Quadro 5	Caracterização dos setores Parnamirim	95
Quadro 6	Distribuição dos conjuntos habitacionais por bairros de Parnamirim	97
Quadro 7	Sistema de drenagem das águas pluviais de Parnamirim (2011)	100

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População por bairro de Parnamirim	85
Tabela 2	Movimento pendular em Parnamirim	90
Tabela 3	Infraestrutura implantada em Parnamirim (2010)	98
Tabela 4	Infraestrutura implantada por bairros em Parnamirim (2010)	99
Tabela 5	Pavimentação em Parnamirim	101
Tabela 6	Rendimento nominal médio mensal por bairro de Parnamirim (2000)	102
Tabela 7	Construções distribuídas pelos bairros em Parnamirim	114
Tabela 8	Distribuição do número de empreendimentos do tipo multifamiliar por bairro no período de 2008 a 2010	121
Tabela 9	Fatores de Correção	139
Tabela 10	Total de alvará de construção e utilização da OODC em Parnamirim	150
Tabela 11	Comparativo entre Natal e Parnamirim	151
Tabela 12	Definição da amostra	158
Tabela 13	Caracterização dos empreendimentos do bairro de Nova Parnamirim	159
Tabela 14	Caracterização dos empreendimentos do bairro Vale do Sol	162
Tabela 15	Caracterização dos empreendimentos do bairro de Emaús	163

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AED** - Área de Expansão da Amostra do Censo Demográfico
- AEIS** - Área Especial de Interesse Social
- AEPA** - Área Especial Preferencial de Adensamento
- CAB** - Coeficiente de Aproveitamento Básico
- CAERN** - Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
- CAM** - Coeficiente de Aproveitamento Máximo
- CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CBM/RN** - Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Norte
- COSEERN** - Companhia Energética do Rio Grande do Norte
- CUB** - Custo Unitário Básico
- EEUU** - Estados Unidos
- FC** - Fator de Correção
- HIS** - Habitação de Interesse Social
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- OODC** - Outorga Onerosa do Direito de Construir
- PEMAS** - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais de Parnamirim
- PLD** - Plafond Legal de Densité
- PMH** - Plano Municipal de Habitação de Parnamirim
- PRODETUR/NE** - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
- RMN** - Região Metropolitana de Natal
- RN** - Rio Grande do Norte
- SELIM** - Secretaria Municipal de Limpeza Urbana de Parnamirim
- SEMUR** - Secretaria Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano de Parnamirim
- SEPLA** - Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Parnamirim
- SUDENE** - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
- U.H.** - Unidade Habitacional





Josyanne Pinto Giesta, nascida no Rio de Janeiro, filha de Idaya e Chrispim Giesta, casada com Alfredo e mãe de Thalia e Thalita, é professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN desde 2010. Possui graduação em Engenharia Civil (1991) pela Universidade de Fortaleza, mestrado em Engenharia Sanitária (2005) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho (2007) pela Universidade Potiguar e em Educação e Sustentabilidade Ambiental (2009) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Quando engenheira civil da Prefeitura de Parnamirim exerceu o cargo em comissão de Secretária Municipal do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano no período 2007-2008. Atua como colaborador no Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e integra o Núcleo de Pesquisa em Building Information Modeling (NP-BIM) do IFRN.

As atividades editoriais do que hoje denominamos Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - IFRN, iniciaram em 1985, no contexto de funcionamento da ETRN. Nesse período, essas atividades limitavam-se a publicações de revistas científicas, como a revista ETRN, que em 1999 tornou-se a revista Holos.

Em 2004, foi criada a Diretoria de Pesquisa, atual Pró-reitoria de Pesquisa e Inovação, que fundou, em 2005, a Editora do IFRN. A Editora nasceu do anseio dos pesquisadores da Instituição que necessitavam de um espaço mais amplo para divulgar suas pesquisas à comunidade em geral.

Com financiamento próprio ou captado junto a projetos apresentados pelos núcleos de pesquisa, seu objetivo é publicar livros das mais diversas áreas de atuação institucional, bem como títulos de outras instituições de comprovada relevância para o desenvolvimento da ciência e da cultura universal, buscando, sempre, consolidar uma política editorial cuja prioridade é a qualidade.



INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
RIO GRANDE DO NORTE

O crescimento demográfico oriundo, por exemplo, de movimentos intrametropolitanos, que originam uma redistribuição espacial da população, elevam a densidade demográfica e dinamizam o mercado imobiliário, transformando os espaços urbanos de forma acelerada, provocando a incorporação de novas áreas à malha urbana e intensificando o uso das já ocupadas. Esta nova configuração requer ações por parte do Estado que não permitam um descompasso entre a crescente ocupação do solo e a infraestrutura necessária à qualidade de vida.

O planejamento urbano é um mecanismo utilizado para impedir este descompasso, ele dispõe da aplicação de legislações como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que traz diferentes instrumentos, entre os quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), voltada a captura de mais-valias e sua distribuição para a comunidade.

Neste contexto, a presente obra resultante da tese de doutorado “Outorga Onerosa do Direito de Construir e Dinâmica do Mercado Imobiliário Formal: Planejamento e descaminhos na expansão urbana de Parnamirim-RN”, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, busca contribuir para a compreensão da necessária e complexa adequação dos instrumentos de planejamento urbano à dinâmica do mercado imobiliário formal, a partir do estudo de caso do município de Parnamirim/RN.

O livro estrutura-se em cinco capítulos, sendo o primeiro dedicado à discussão sobre a produção do espaço urbano e seus agentes, a necessidade de regulação do solo e instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) enquanto o quinto capítulo apresenta as considerações finais. O segundo capítulo traz o município de Parnamirim, a formação do seu espaço urbano e suas características. O terceiro capítulo trata sobre a dinâmica imobiliária e as tendências de expansão urbana de Parnamirim, a partir de dados coletados em órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento de obras. No quarto capítulo, através dos dados de utilização do instrumento OODC no município é possível traçar seus eixos de adensamento, buscando a relação do instrumento com o mercado imobiliário formal.

