

A proposta para outorga onerosa do direito de construir da revisão do plano diretor de Osasco e sua relação com o desenvolvimento urbano.

The proposal for the onerous right of building on the revision of Osasco's master plan and its relationship with urban development.

La propuesta de concesión onerosa del derecho de construir en la revision del plan director de Osasco y su relación con el desarrollo urbano.

Érica Aparecida de Jesus Paulino

Arquiteta e Urbanista, Prefeitura do Município de Osasco, Brasil
ericaaparecida.sehab@osasco.sp.gov.br

Maytê Prado de Lima

Arquiteta e Urbanista, Brasil
mayteprado7@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo a análise da proposta para outorga onerosa do direito de construir da revisão do Plano Diretor do Município de Osasco, em processo de elaboração, enquanto instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano. Para tanto, buscou-se realizar a análise da produção do mercado imobiliário com consumo de outorga onerosa do direito de construir na cidade de 2008 a 2016 anos, a legislação existente e a proposta da revisão do Plano Diretor. Nota-se que a legislação atual não traz efetivamente uma regulamentação quanto ao direcionamento do desenvolvimento urbano na cidade, fato que tenta ser corrigido pela nova proposta. Alguns princípios nortearam o proposto, como a concentração do adensamento construtivo junto à adequada estrutura de transporte coletivo, indução de usos habitacionais de mercado popular e de interesse social nas regiões dotadas de melhor infraestrutura bem como oferta de emprego e uso não residencial nas regiões carentes de oferta de trabalho, além da proteção de áreas de interesse ambiental. Se concretizadas, estas intenções poderão dar novo rumo ao desenvolvimento urbano na cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Outorga onerosa do direito de construir. Osasco. Desenvolvimento Urbano.

ABSTRACT

This article aims to analyze the proposal for the onerous right of building constant in the revision of Osasco's Master Plan, which is in the process of being prepared, as an instrument for directing urban development. It has been made the analysis of the production of the real estate market with consumption of onerous right of building in the city from 2008 up to 2016, the existing legislation and the Master Plans's proposal. It is noticed that the current legislation does not effectively bring about regulations regarding the direction of urban development in the city, a fact that tries to be corrected by the new proposal. Some principles based the proposal, such as the concentration of density together with the adequate structure of public transport, induction of housing uses in the popular market and of social interest in the regions best equipped with infrastructure and the supply of employment and non-residential use in the regions lacking in supply work, besides the protection of areas of environmental interest. This intentions, if materialized may give a new direction to urban development in the city.

Keywords: Onerous right of building. Osasco. Urban development.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la propuesta de concesión onerosa del derecho de construir de la revisión del Plan Maestro del Municipio de Osasco, que se encuentra en proceso de elaboración, como instrumento de dirección del desarrollo urbano. Para ello, se buscó realizar el análisis de la producción del mercado inmobiliario con consumo de concesión onerosa del derecho de construir en la ciudad desde 2008 a 2016, la legislación vigente y la propuesta de la revisión del Máster Plan. Se observa que la legislación actual no genera efectivamente una normativa sobre la dirección del desarrollo urbano de la ciudad, hecho que intenta ser corregido por la nueva propuesta. Algunos principios guiaron la propuesta, como la concentración de densificación constructiva junto con la adecuada estructura de transporte colectivo, la inducción de usos de vivienda del mercado popular y de interés social en las regiones mejor dotadas de infraestructura y la oferta de empleo y uso no residencial en las regiones que carecen de oferta trabajo, además de la protección de áreas de interés ambiental. Si concretizadas, las intenciones pueden dar un nuevo rumbo al desarrollo urbano de la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Concesión onerosa del derecho de construir. Osasco. Urbanismo.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (Estatuto da Cidade, Art. 40) e através do atendimento de suas determinações a propriedade urbana deve cumprir sua função social, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas (Estatuto da Cidade, Art. 39).

A outorga onerosa do direito de construir, possibilita a construção acima do coeficiente básico do lote, deve ser regulamentada em consonância com os princípios do Plano Diretos, de maneira a garantir que o desenvolvimento urbano seja equilibrado. O presente artigo busca fazer a análise de como a proposta de regulamentação do uso do instrumento da outorga onerosa do direito de construir constante na revisão do Plano Diretor do Município de Osasco pode redirecionar o desenvolvimento urbano do município de forma mais equânime e sustentável.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é demonstrar que a calibragem dos parâmetros urbanísticos juntamente com o direcionamento da concentração de usos, através da outorga onerosa do direito de construir, pode promover o desenvolvimento urbano, alinhado ao planejamento urbano e aos princípios do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).

3. METODOLOGIA

Foram feitas análises do contexto urbano do município de Osasco, da legislação vigente e precedente, da produção imobiliária dos últimos anos e da proposta para a aplicação da outorga onerosa do direito de construir da revisão do Plano Diretor.

4. RESULTADOS

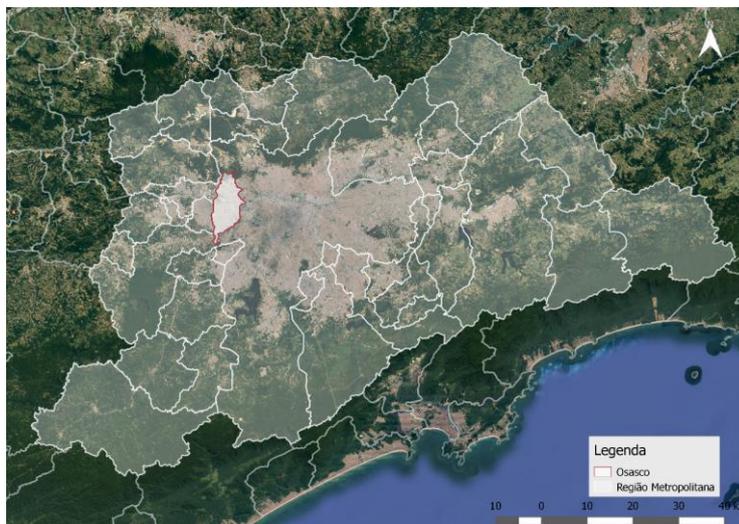
4.1. Breve contextualização sobre o município de Osasco

Osasco é um município pertencente à região metropolitana de São Paulo, na Sub-Região Oeste, e faz limite com São Paulo, Barueri, Carapicuíba, Cotia e Taboão da Serra. Teve sua origem no entorno da antiga estação do Km 16 da Estrada de ferro Sorocabana. Sua urbanização foi intensificada a partir do processo de industrialização, após década de 50, atrelada à expansão da mancha urbana de São Paulo, de quem se emancipou no ano de 1962.

De acordo com uma estimativa do IBGE, o município possui 699.944 habitantes (2020), sendo o 6º município mais populoso do Estado. Possui também o oitavo maior PIB do Brasil e o segundo do Estado de São Paulo (2018). Parte desse resultado deve-se à localização privilegiada do município, pois faz limite com a capital e encontra-se próximo a rodovias de importância metropolitana. O município é margeado pela Rodovia Anhanguera na porção nordeste da cidade, pelo Rodoanel Mário Covas no limite oeste e cortado em um pequeno trecho pela Rodovia Raposo Tavares na região Sul, com fácil acesso às Marginais Tietê e Pinheiros. Essas

condições de acesso atraíram a instalação de grandes empresas e centros logísticos em áreas específicas.

Mapa 1 – Inserção do Município de Osasco na Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: Google Satélite, elaboração autores.

Apesar de registrar bons índices, Osasco apresenta grandes desigualdades socioeconômicas. Um fator que ilustra essas dessemelhanças é a renda média da população, de 3,3 salários mínimos (IBGE, 2018). Quando analisamos esses dados territorialmente, são facilmente identificáveis essas diferenças e evidenciadas as áreas de maior vulnerabilidade.

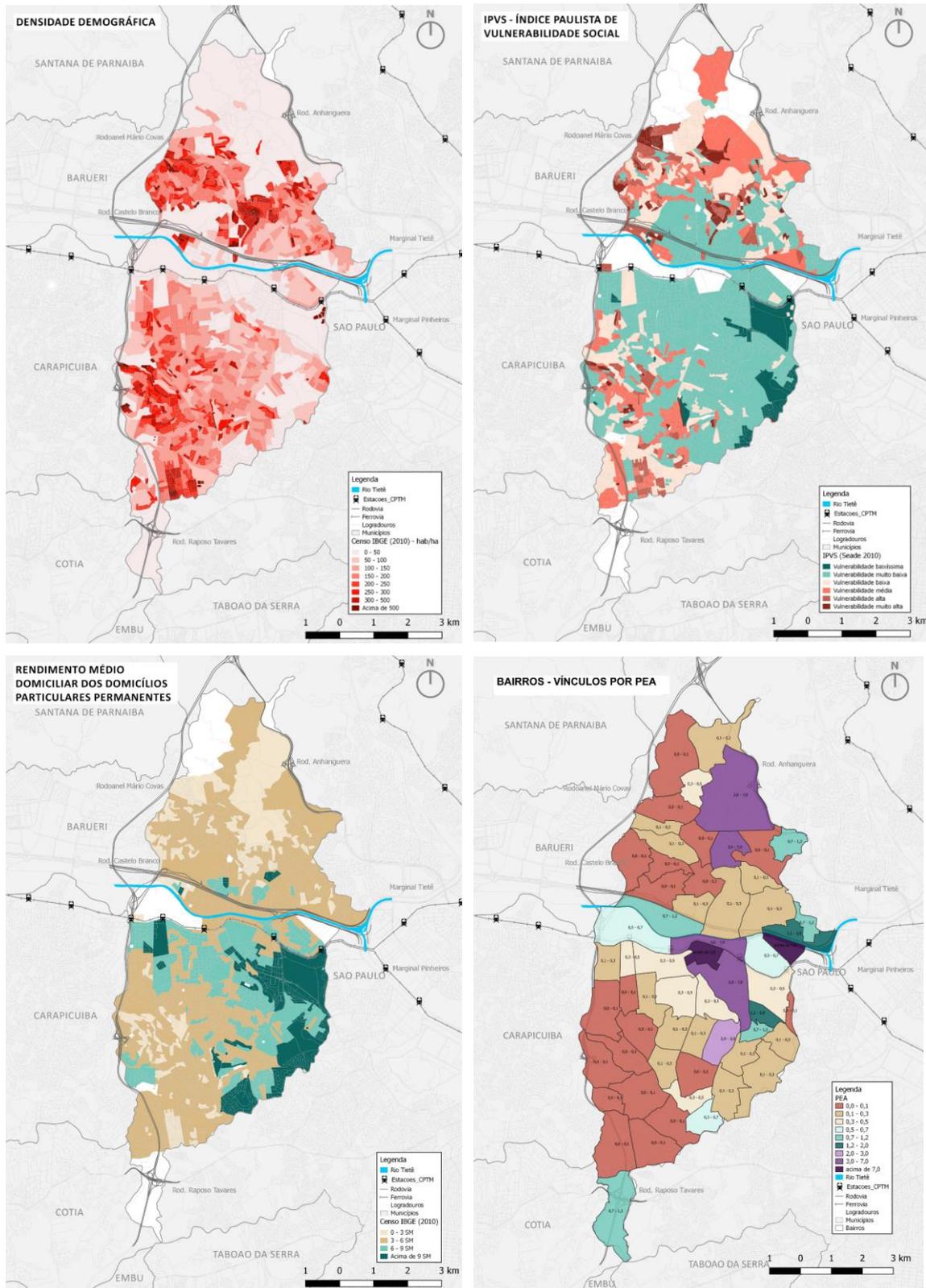
A região central da cidade, origem do desenvolvimento urbano da cidade, se organizou e se consolidou urbanisticamente. Essa é a porção do território, juntamente com a limítrofe com São Paulo, que atualmente exhibe melhor infraestrutura urbana e índices socioeconômicos o que se contrapõe às regiões noroeste e sudoeste do município, como é possível observar no MAPA 02.

Quando analisamos os dados do índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS): conforme nos distanciamos da região central da cidade (MAPA 02) há um considerável aumento da vulnerabilidade, acompanhado de diminuição da renda média. São essas áreas mais desamparadas as que mais concentram áreas de risco e assentamentos precários (MAPA 02) e onde é nítido o desequilíbrio na distribuição de equipamentos de cultura e de esporte e lazer, escassos nas regiões periféricas da cidade.

A cidade é cortada no sentido Leste-Oeste na região central pela Rodovia Castelo Branco, pelo Rio Tietê e pelas linhas férreas Diamante e Esmeralda da CPTM, elementos que se constituem como barreiras urbanas e que fragmentam o território em porção norte e porção sul, segmentação reforçada pelo fato de existirem apenas duas travessias que as conectem. Desta maneira, há sobrecarga no trânsito nestes dois pontos, dificultando os deslocamentos na cidade. O transporte coletivo também é prejudicado e os trajetos das linhas de ônibus nem sempre se mostram coesos, uma vez que não há uma linha sentido norte-norte. Ou seja, os deslocamentos na região norte em algum momento passam pela região central para depois retornar à região de partida.

No sentido Leste-Oeste, as duas principais opções de locomoção são a Av. dos Autonomistas e a Rodovia Castelo Branco, com importante papel na articulação metropolitana. Nas regiões mais periféricas da cidade as vias são estreitas e com pouca hierarquização, reflexo do crescimento desordenado e da topografia, empobrecendo as possibilidades de novas conexões na cidade.

Mapa 2 – Indicadores Socioeconômicos em Osasco



Fonte: Caderno de Propostas do Plano Diretor de Osasco (2020, p. 12,14,15 e 17)

4.2. Cenário atual da outorga onerosa do direito de construir e da produção imobiliária no município de Osasco

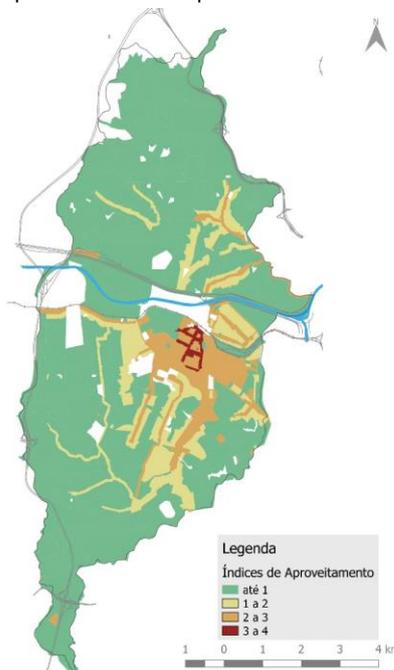
A outorga onerosa do direito de construir (OODC) é o instrumento urbanístico que possibilita a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico do lote, mediante contrapartida. A aplicação deste instrumento está atrelada à concepção da propriedade do solo - em que o proprietário teria o direito de construir a área equivalente à do terreno - e ao conceito de solo criado, uma concessão do direito de construir além da área de seu terreno, utilizando parâmetros diferentes do estabelecido pela legislação em vigor, através do pagamento de uma contrapartida para a construção de habitações de interesse social ou melhorias de infraestrutura. A concessão consiste no fato de que uma vez ultrapassada a metragem da área do lote, que é de direito do proprietário, o que é sobressalente pertence à coletividade, devendo seu uso estar vinculado aos interesses da coletividade e ao planejamento urbano. Dessa forma, partindo do princípio de prezar pelo desenvolvimento da cidade e bem-estar de seus cidadãos, o Poder público pode estipular parâmetros urbanísticos diferenciados para cada região, regulando o quanto e o que pode ser construído.

Conforme o Estatuto da Cidade, o coeficiente básico deve ser determinado pelo Plano Diretor, que poderá adotar um coeficiente único para toda a zona urbana ou diferenciá-lo de acordo com áreas específicas, bem como estipular os coeficientes máximos considerando a capacidade da infraestrutura para absorver o adensamento.

A OODC possibilita à Administração Municipal, através do Plano Diretor, direcionar a ordenação do uso do solo, a recuperação dos investimentos do Poder Público que resultem na valorização de imóveis urbanos e a distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, possibilitando também o financiamento da implantação da infraestrutura urbana.

O atual Plano Diretor de Osasco, regido pela Lei municipal 125/2004, não estipula o coeficiente básico nem máximo para o município, portanto, permanecem vigentes os coeficientes estabelecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei municipal 1485/1978. Como podemos observar no Mapa 03 o coeficiente adotado já é 1 para boa parte do território, no entanto, observamos uma porção considerável do território que tem coeficientes básicos superiores a 1, chegando a 4 na região central do município.

Mapa 3 – Índices de Aproveitamento



Fonte: Lei municipal 1485/1978.

A utilização de coeficientes determinados há mais de quarenta anos ainda hoje apresenta-se como um dos fatores em que se mostra necessária a revisão dos parâmetros para intervenções pelo poder público, a fim de construir uma cidade mais justa e equilibrada, que seja capaz de acompanhar as transformações pelas quais o município passou.

A outorga onerosa do direito de construir em Osasco foi regulamentada até o ano de 2020 pela Lei 171/2008. Nela são estabelecidos dois tipos de contrapartida: a física, em que o empreendedor deve produzir determinado número de Habitação de Interesse Social (HIS), e a financeira, paga em favor do Fundo Municipal de Política Urbana e Habitacional (FMPUH), gerenciado pela Secretaria de Habitação do município.

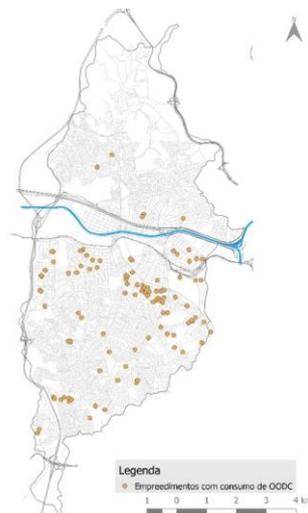
Em 2016, uma alteração na Lei 171/2008 incorporou ainda a doação de imóveis à Administração Municipal como forma de pagamento da contrapartida. Esses imóveis devem ser destinados à ampliação e regularização do sistema viário ou para a construção de equipamento social público. Contudo, não são dispostos critérios claros para a mensuração dos valores dessa transferência.

A lei estabelece coeficiente de aproveitamento máximo 4 para toda a cidade, exceto nos Bairros Paiva Ramos, Três Montanhas e Santa Fé e no Loteamento Parque dos Príncipes. Além disso, prevê que bairros com mais de 200 unidades habitacionais outorgadas sejam encaminhadas para análise da Comissão Especial de Análise de outorga onerosa do direito de construir. Essa configuração gerou estudos individuais, com exigências específicas, fazendo com o que o empreendedor não tivesse clareza do que seria cobrado no início do processo. Soma-se a isso o fato de que a comissão se configura como único controle com relação à saturação de territórios no município.

Tais especificações mostram-se muito frágeis no sentido de promover o ordenamento territorial, pois não há qualquer direcionamento concreto quanto a planejamento urbano. Regiões desprovidas de infraestrutura têm o mesmo coeficiente que as áreas mais desenvolvidas da cidade. Não há, tampouco qualquer previsão de limitação de altura ou intenção de incentivar ou desestimular usos.

Assim, nota-se que houve a implantação de grandes empreendimentos em vias que não comportavam o seu porte além de destoarem do contexto urbano em que se inserem trazendo problemas como sombreamento de grandes áreas e escoamento de fluxo.

Ao observarmos os pontos em que houve consumo de outorga onerosa entre os anos 2008 e 2016 (Mapa 4), nota-se que há uma grande concentração no eixo da Avenida dos Autonomistas, principalmente na porção central e sudeste de Osasco, onde faz limite com o município de São Paulo. Tal via corta o município no sentido Leste-Oeste, está inserida em uma área bastante consolidada e que nos últimos anos vem sendo alvo de novos empreendimentos imobiliários. Essa concentração já traz reflexos no trânsito da região.



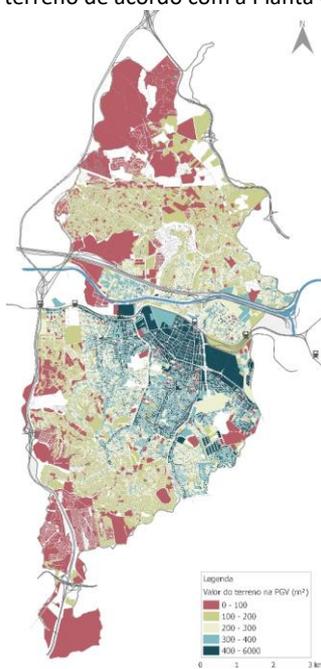
Mapa 4 – Empreendimentos com consumo de OODC – 2006 a 2018

Fonte: Prefeitura de Osasco, elaboração dos autores.

Pela Lei 171/2008, o cálculo do valor da contrapartida para aquisição do direito de construir é vinculada ao valor venal, relacionando diretamente o valor da terra privada urbana com o imposto de natureza fundiária, ou seja, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). A Planta Genérica de Valores (PGV), é um instrumento de trabalhosa atualização e no caso de Osasco, foi instituída pela Lei Complementar nº141/2005, apresentando assim mais de 15 anos de desatualização. Além dessa grande defasagem com relação aos atuais valores imobiliários, o uso da PGV carrega peculiaridades e especificidades do mercado, sujeitos a dinâmicas específicas, descoladas do planejamento urbano.

A PGV, refletindo os valores de mercado e sua dinâmica intraurbana, indica uma maior valorização da região central do território e da região sudeste limítrofe com São Paulo e ao longo da Avenida dos Autonomistas e consequente desvalorização da terra à medida que nos afastamos do centro (Mapa 5). Essa tendência já tinha sua indicativa de acordo com a territorialização de dados sócio econômicos anteriormente apresentados. Com menor aporte de infraestrutura, equipamentos públicos e maior concentração de assentamento precários, as regiões periféricas apresentam terras mais acessíveis. Por consequência, o acesso à terra com melhor infraestrutura das regiões centrais é dificultado à população com menor renda.

Mapa 5 – Valor do terreno de acordo com a Planta Genérica de Valores



Fonte: Prefeitura de Osasco, elaboração autores.

Assim, a outorga onerosa se mostra aqui um instrumento chave para a indução de uma nova lógica na produção imobiliária no município, atrelada ao desenvolvimento urbano e socioeconômico. Seja pela indução de novas centralidades nas regiões periféricas, seja pelo estímulo de habitação de interesse social e de mercado popular nas regiões centrais, facilitando à população com menor renda o acesso à terra com infraestrutura.

A lei 171/2008 foi alterada pela Lei Complementar nº 315/2016, que foi julgada e declarada inconstitucional com modulação dos efeitos, em 11/09/2019, através da Ação Direta nº 210116680.2019.8.26.000, inviabilizando a aplicação do instrumento no município, assim, foi aprovada a Lei 382/2020, regulamentada pelo decreto 12.471/2021.

A Lei 382/2020, segue em linhas gerais os mesmos princípios que a Lei 171/2008. Nela são possíveis quatro tipos de contrapartidas: financeira, construção de unidades habitacionais

de interesse social, construção e/ou ampliação de equipamentos públicos municipais e doação de terreno. Estipula, assim como a Lei 171/2008, o coeficiente 4 para todo o município, excetuando-se os apenas Bairros Paiva Ramos e Santa Fé, os Loteamentos Parque dos Príncipes, Jardim Guadalupe e a área edificada do Parque Continental. Permanece, assim, a ausência de qualquer intenção de direcionamento do desenvolvimento urbano e também de estímulos de usos. O controle da OODC no município continua sendo analisado pela Comissão Especial de Análise de Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a única diferença que serão encaminhados para a comissão novos empreendimentos em bairros que já tenham 300 unidades habitacionais outorgadas.

Em suma, pode-se dizer que a aplicação atual da OODC no município de Osasco contradiz a definição da outorga onerosa como instrumento de ordenação e controle do uso e ocupação do solo, tornando-se exclusivamente um instrumento de arrecadação. Sem critérios definidos de quantidade e localização de oferta a aplicação do potencial construtivo será definido pelo mercado imobiliário e não pela lógica do planejamento urbano.

4.3 Proposta do novo Plano Diretor de Osasco para a Outorga Onerosa do Direito de Construir

A partir da análise do contexto urbanístico e socioeconômico, o Plano Diretor traçou as diretrizes de ordenamento do território. Foram elencados 5 principais objetivos:

1. Reduzir a fragmentação do território e a segregação socioespacial na cidade de Osasco.
2. Promover o direito à cidade a todos os cidadãos.
3. Promover o desenvolvimento urbano em equilíbrio com o meio ambiente natural e construído.
4. Reequilibrar as dinâmicas produtivas, garantindo a geração de empregos e atividades econômicas em equilíbrio com o desenvolvimento urbano.
5. Promover a política de desenvolvimento urbano com participação e controle social.

Além disso, elaborou-se um macrozoneamento com diretrizes gerais para os territórios agrupados por possuírem características semelhantes. Em consonância com estas diretrizes principais e aos outros instrumentos propostos, o Plano Diretor buscou utilizar o instrumento outorga onerosa do direito de construir como elemento auxiliar para o planejamento urbano, a fim de promover o ordenamento territorial da cidade de Osasco, de modo a regulamentar a produção imobiliária e induzir ou desestimular o adensamento construtivo e populacional em determinadas áreas, além de impulsionar alguns usos.

Assim, a primeira medida estabelecida foi adotar o coeficiente básico igual a 1 em praticamente todo o município (com exceção das macrozonas de caráter ambiental), permitindo que seja construído até uma vez a área total do lote. Caso a construção ultrapasse essa área, deve ser pago ao poder público uma contrapartida financeira ou física, a outorga onerosa do direito de construir.

Como já explanado anteriormente, entende-se que a metragem construída que excede à área do lote, considerada como direito do proprietário, não está atrelada à propriedade da terra e, portanto, pertence à coletividade. Soma-se a isso o aumento da demanda por infraestrutura, causado pela elevação da densidade, onerando o poder público.

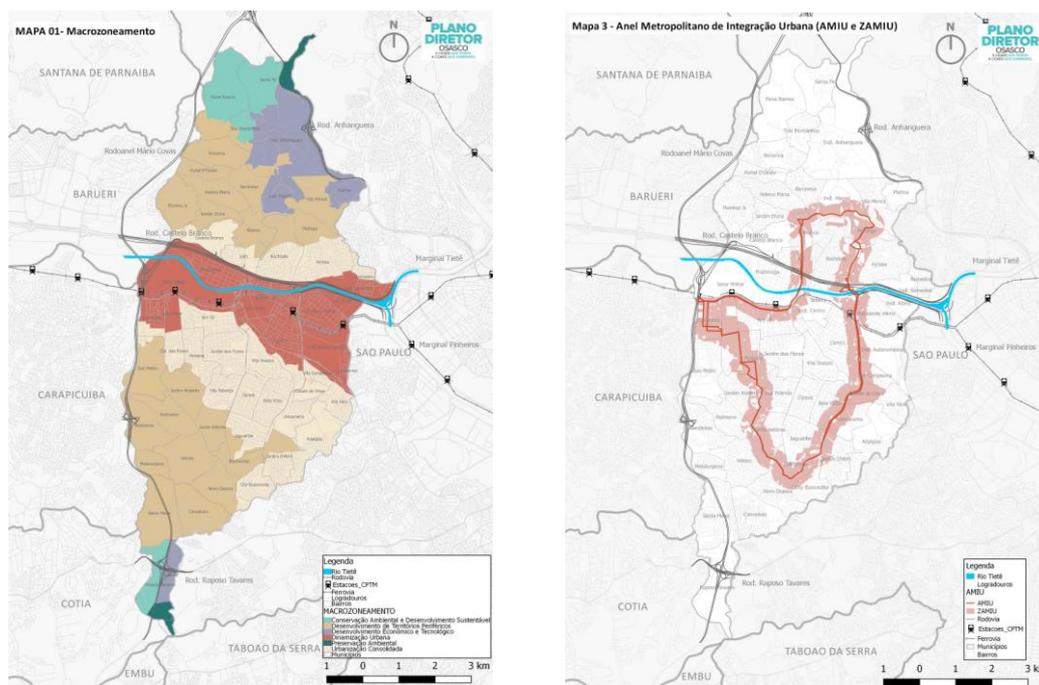
Estabelecido o coeficiente básico igual a 1, foram analisados como os objetivos desejados para Osasco estariam atrelados à nova fórmula de OODC. A redução da fragmentação socioespacial, a promoção do desenvolvimento urbano de modo equilibrado com o meio ambiente, o reequilíbrio das dinâmicas produtivas, bem como a promoção do direito à cidade de maneira mais igualitária foram tópicos que nortearam a proposta.

4.3.1 Fatores considerados para a formulação da nova proposta para outorga onerosa do direito de construir

A fim de transformar os objetivos em mudanças efetivas no território, foram utilizados três fatores principais para conduzir essa nova proposta: o macrozoneamento, a ZAMIU e os usos estabelecidos para cada edifício. Entender a proposta para outorga onerosa do direito de construir da revisão do Plano Diretor perpassa pelo entendimento destas propostas.

4.3.1.1 Macrozoneamento

Mapa 6 – Macrozoneamento e ZAMIU



Fonte: Minuta do Plano Diretor de Osasco, 2020.

Foram demarcadas seis macrozonas (Mapa 6), isto é, porções do território foram agrupadas por apresentarem características, potencialidades e desafios semelhantes. São as seguintes:

- Macrozona de Preservação Ambiental (MPA): demarcadas a partir dos perímetros dos parques estaduais que incidem no município (Jaraguá e Jequitibá), as áreas abrigam maciços arbóreos remanescentes da mata atlântica e cursos d'água. Na porção norte a área é sobreposta ainda com área de terra indígena.

- Macrozona de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (MCADS): abrange também áreas de relevância ambiental com grandes maciços arbóreos e recursos naturais, mas é possível notar maior intervenção humana.

- Macrozona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico (MDET): áreas abarcam centros de logística de grandes empresas e estão próximas à Rodovias de importância metropolitana. Não possuem grande adensamento populacional, mas concentram grande número de vínculos empregatícios.

- Macrozona de Desenvolvimento de Territórios Periféricos (MDTP): essas regiões, com maior carência de infraestrutura e concentração de assentamentos precários, apresentam altos índices de vulnerabilidade social, poucas ofertas de emprego, concentração de famílias com

menores rendas e as maiores densidades populacionais do município, chegando a concentrar 65% da população (IBGE, 2010).

- Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC): regiões dotadas de boa oferta de infraestrutura e equipamentos públicos. Possuem caráter residencial, mas abriga algumas centralidades de destaque. Em média apresenta muito baixa e baixíssima vulnerabilidade social.

- Macrozona de Dinamização Urbana (MDU): localizada na região central, com o melhor aporte de infraestrutura do município, são áreas próximas às linhas da CPTM, acesso à Rodovia Castelo Branco, Av. dos Autonomistas, além de terminais de ônibus intermunicipais tendo ainda a previsão de implantação de corredor de ônibus intermunicipal. Concentra grande oferta de comércio e serviços, mas possui baixa densidade populacional, resultando em um esvaziamento da região após horário comercial.

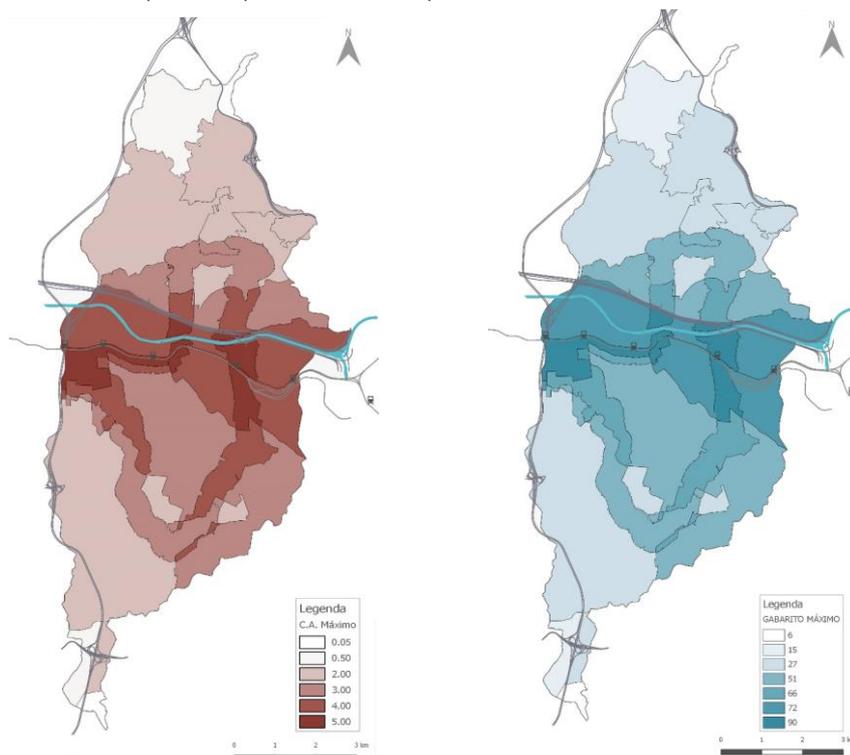
O Macrozoneamento traz parâmetros urbanísticos que deverão entrar em vigor assim que o Plano for aprovado, propõe maior adensamento urbanístico nas regiões com melhor oferta de infraestrutura e controle nas regiões ainda carentes da mesma. Além disso, para um maior diálogo com o contexto urbano, foram estipulados gabaritos de altura. São permitidos edifícios mais altos onde o tecido urbano é mais estruturado e menores onde é fragmentado e o perfil dos bairros é mais horizontal (ver Mapa 7 e Quadro 1). Os mapas abaixo traduzem em intensidade de cor o maior (mais intenso) ou menor gabarito e altura no território.

Quadro 1- Coeficientes de aproveitamento e alturas máximas

MACROZONA	ZAMIU CA máx	DEMAIS ÁREAS CA máx	ZAMIU Altura máx. (m)	DEMAIS ÁREAS Altura máx. (m)
Dinamização Urbana	5	4	90	72
Urbanização Consolidada	4	3	66	51
Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	3	2	51	27
Desenvolvimento de Territórios Periféricos	3	2	51	27

Fonte: Minuta do Plano diretor de Osasco (2020, p.206 e 207), editada pelos autores.

Mapa 7 – Mapa coeficiente de aproveitamento e altura máximos



Fonte: Minuta do Plano diretor de Osasco (2020, p.206 e 207), elaboração autores.

4.3.1.2 ZAMIU

Uma das propostas estratégicas do Plano Diretor é o Anel de Mobilidade e Integração Urbana (AMIU), um anel viário que passa por mais de 25 bairros e prioriza o transporte coletivo, através da implantação de um corredor de ônibus, mas prevê também a instalação de ciclovias, melhorias nos passeios públicos. Ele surgiu como alternativa para a falta de integração do território no município, cujo transporte coletivo depende muitas vezes, de conexões na região central, além de carecer de conexões Norte-Norte ou Sul-Sul. Assim, além de ser o principal elemento estruturador da mobilidade urbana municipal, busca promover integração do território.

O Anel de Mobilidade e Integração Urbana é circundado por uma zona com parâmetros e incentivos urbanísticos específicos, a Zona do Anel de Mobilidade e Integração Urbana (ZAMIU). Ela foi demarcada com abrangência de 600m (300m para cada lado a partir do eixo viário do traçado do AMIU). O ZAMIU tem assim a função de orientar o adensamento construtivo e populacional em áreas capazes de atender a demanda por infraestrutura, além de diversificar o uso no território.

Dentro da faixa de abrangência do ZAMIU foram demarcadas Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM) e a Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com o objetivo de garantir a conservação ambiental em uma área que sofrerá adensamento e a moradia de interesse social à população mais vulnerável em uma região com boa oferta de transporte coletivo, comércio e equipamentos públicos.

O ZAMIU também traz seus parâmetros urbanísticos definidos e tem como característica principal permitir um maior adensamento em relação às áreas fora dele nas macrozonas e o mesmo acontece com o gabarito (Mapa 7 e Quadro 1)

Assim, a proposta do ZAMIU alinha-se ao Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável que busca aliar o planejamento do uso aliada à mobilidade urbana de maneira a gerar uma cidade com maior eficiência, equidade e sustentabilidade.

4.3.2 Proposta do novo Plano Diretor para OODC

Alinhado aos princípios do desenvolvimento sustentável e do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável, como citado acima, o Plano Diretor propõe estimular usos específicos em determinados locais e desestimular outros, de maneira a criar novas dinâmicas na cidade. Para isso, a combinação de três fatores – ZAMIU, macrozoneamento e usos, foram considerados, determinando intensidades de estímulo ou contenção de usos de acordo com os propósitos do planejamento urbano, indicando as áreas e dinâmicas prioritárias para cada uso no território.

Foram utilizadas quatro categorias de uso: Residencial, Habitação de Mercado Popular, Não Residencial e Misto, considerando ainda que Habitação de Interesse Social seria isenta do pagamento de OODC. Essas categorias foram cruzadas com as macrozonas e com a ZAMIU considerando, neste caso, dois grupos: área inserida na ZAMIU ou não inserida na ZAMIU.

Há ainda as Zonas de Centralidades (ZCE), criadas sobretudo nas regiões periféricas, visam trazer emprego e renda para a região densamente habitada, mas carente de oportunidades de trabalho. Devido à falta de infraestrutura e a intenção de não adensar ainda mais, nas ZCE os valores adotados são os mesmos do ZAMIU para uso Misto e Não Residencial, mas o mesmo das demais áreas para Residencial e Habitação de Mercado Popular.

Foram assim propostos fatores de planejamento, quanto menor o fator de planejamento mais estimulado é o uso. Os princípios para o desenvolvimento da tabela de fatores de planejamento (Quadro 2) e consequente indução ou desestímulo de usos foram:

- Adensar usos residenciais e não residenciais onde há boa oferta de infraestrutura – ZAMIU e MDU.
- Estimular uso residencial, sobretudo de mercado popular na MDU devido à boa oferta de infraestrutura e emprego.
- Estimular o Uso Misto em todas as regiões da cidade, buscando a prevenção do esvaziamento de movimento em determinados horários.
- Conter adensamento residencial nas regiões com baixa oferta de infraestrutura – MDTP.
- Estimular usos não residenciais na Macrozona de Territórios Periféricos, densamente ocupada e com baixa oferta de emprego, aproximando oferta de trabalho e moradia.
- Inibir adensamento nas Macrozonas de caráter ambiental, não permitindo o uso de OODC.
- Consolidar centros geradores de emprego importantes na cidade – MDET e MDU.

Quadro 2 – Fatores de planejamento

FATORES DE PLANEJAMENTO								
MACROZONA	ZAMIU				DEMAIS ÁREAS			
	Resid.	Não Resid.	Misto	HMP	Resid.	Não Resid.	Misto	HMP
Dinamização Urbana	0,35	0,30	0,25	0,25	0,40	0,45	0,35	0,35
Urbanização Consolidada	0,40	0,35	0,30	0,25	0,45	0,70	0,35	0,35
Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	0,45	0,25	0,25	0,30	1,00	0,50	0,80	0,80
Desenvolvimento de Territórios Periféricos	0,45	0,25	0,25	0,30	0,50	0,80	0,40	0,45
Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável	Outorga não permitida							
Preservação Ambiental	Outorga não permitida							

Fonte: Minuta do Plano Diretor de Osasco (2020, p.208), editada pelos autores.

O Quadro 2 traz os fatores de planejamento que traduzem em números as intenções supracitadas. Nota-se que os menores valores, para todos os usos, são sempre dentro da ZAMIU, confirmando a intenção de atrair empreendimentos para estas localidades e estimular o adensamento construtivo nesta região. O uso misto tem sempre o menor valor (mais estimulado) exceto na MDET, onde não se pretende estimular uso residencial. O uso não residencial é estimulado ao dentro e fora do ZAMIU nos atuais polos geradores de emprego - MDU e MDET e no ZAMIU para MDTP, carente na oferta de empregos. A habitação de mercado popular é sempre incentivada, se comparada ao uso residencial e tem maior estímulo para a MDU e MUC, devido à oferta de emprego e infraestrutura.

O cálculo da contrapartida passa ser realizado pela fórmula:

$$C = (Cut - Cbas) \times At \times (UFMO \times 200 \times Fp)$$

Onde:

- C – Contrapartida financeira, em R\$
- At – Área do lote, em m²
- Cut – Coeficiente de Aproveitamento utilizado no empreendimento
- Cbas – Coeficiente de Aproveitamento básico da Macrozona
- UFMO – Unidade Fiscal do Município de Osasco (UFMO)
- 200 – Multiplicador do UFMO para obter o valor do m²
- Fp – Fator de Planejamento, conforme quadro acima

Ao adotar a UFMO, e desvincular-se do valor venal do terreno, a fórmula passa a ter sua atualização monetária anualmente, não correndo mais o risco de ficar com mais de 15 anos de defasagem e dissociando a cobrança da OODC à lógica do mercado que ocorre no uso da PGV, como vimos anteriormente. Além disso, ajustes na tabela de fatores poderão ser realizados quando da revisão da Lei de uso e ocupação do solo ou do próprio Plano Diretor.

Como o zoneamento da cidade trazia coeficientes básicos de aproveitamento de até 4, houve a preocupação da adoção de uma regra de transição para adaptação do mercado às novas regras, baseado no coeficiente atual (Quadro 3).

Quadro 3 – Descontos na fase de transição

DESCONTOS APLICADOS NA OODC		
CA básico atual	Ano 1	Ano 2
Menor ou igual a 1	-	-
Maior que 1 até 2	25%	15%
Acima de 2	50%	30%

Fonte: Minuta do Plano Diretor de Osasco, 2020.

Por fim, o Plano Diretor determina que o monitoramento da aplicação da outorga onerosa do direito de construir no município será realizado pela Câmara Técnica Intersecretarial de Urbanismo (CTIU) que deverá delimitar territórios de acordo com as condições urbanas como características de ocupação, oferta de infraestrutura e serviços e estrutura viária. A partir do monitoramento mensal dos territórios, a CTIU poderá então solicitar Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança Completo (EIV-C) e Estudo de Impacto de Polo Gerador de Tráfego Completo (EIPGT-C), quando o território estiver com adensamento alto ou excluir determinados territórios quando considerados saturados.

5. CONCLUSÃO

É fundamental romper certos paradigmas dos padrões de construção e urbanização comumente adotados, reorientando as políticas e estratégias de desenvolvimento urbano de forma a integrá-las ao planejamento da cidade e seus sistemas de transporte. (EMBARQ Brasil, 2014, p.4)

O Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) busca gerar as cidades conhecidas como 3C – compactas, conectadas e coordenadas. É um modelo de planejamento e desenho urbano voltado ao transporte público, que constrói bairros compactos e de alta densidade, oferece às pessoas diversidade de usos, serviços e espaços públicos seguros e atrativos, favorecendo a interação social. (EMBARQ Brasil, 2014, p.5).

Figura 1 - Oito elementos do DOTS e seus benefícios



Podemos notar que as propostas da revisão do Plano Diretor de Osasco estão alinhadas com os princípios DOTS, estimulando o desenvolvimento de uma cidade mais equânime e sustentável. O Anel de Mobilidade e Integração Urbana busca promover a integração do território além de ser o grande elemento estruturador do desenvolvimento urbano, aliado ao Macrozoneamento. Assim, busca-se o adensamento ao longo do AMIU, ou seja, adequada oferta de transporte, a diversidade de usos, estimulando-se o uso misto e a habitação de mercado popular e de interesse social em locais com boa oferta de infraestrutura, além da aproximação de emprego e moradia.

Deste modo, a proposta para o cálculo da outorga onerosa do direito de construir do novo Plano Diretor de Osasco torna-se o instrumento que poderá viabilizar a efetiva implantação das intenções constantes no Plano. A partir da lógica da prática de menores valores de contrapartida para a indução de usos conforme as intenções de planejamento urbano em oposição aos valores mais altos em busca de desestimular usos, uma nova dinâmica urbana poderá ser estabelecida.

O contraponto da proposta é o fato de não ter sido pré-estipulado um estoque, ou critérios claros para monitoramento da saturação do território em decorrência da aplicação da OODC, ficando sob responsabilidade da CTIU a posterior determinação dos territórios e seu acompanhamento. Caso estes critérios de monitoramento não sejam devidamente estipulados e o controle efetivo, poderá ocorrer novamente a saturação de determinadas áreas do município.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2020.

EMBARQ Brasil. **DOTS CIDADES: manual de desenvolvimento urbano orientado ao transporte sustentável**. Porto Alegre: EMBARQ Brasil, 2014. Disponível em: <https://wricidades.org/sites/default/files/DOTS%20Cidades.pdf>. Acesso em 08.abr.2021.

EMBARQ Brasil. **DOTS NOS PLANOS DIRETORES: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano sustentável**. Porto Alegre: EMBARQ Brasil, 2018. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/publicacoes/dots-nos-planos-diretores>. Acesso em 08.abr.2021.

ITDP Brasil. **Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável: da teoria aos territórios**. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/933994/desenvolvimento-orientado-ao-transporte-sustentavel-da-teoria-aos-territorios>. Acesso em: 09/04/2021.

OSASCO. **Lei Complementar nº 382, de 15 de maio de 2020**. Dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir e sobre a regularização de construções não licenciadas. Osasco: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2020/39/382/lei-complementar-n-382-2020-revoga-a-lei-complementar-n-171-de-16-de-janeiro-de-2008-dispoe-sobre-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-sobre-a-regularizacao-de-construcoes-nao-licenciadas-e-da-outras-providencias-2021-01-04-versao-compilada>. Acesso em: 24 fev. 2021.

OSASCO. **Lei Complementar nº 281, 16 de setembro de 2014**. Altera a lei complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2008, cria o art. 22-a e dá outras providências. Osasco: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2014/29/281/lei-complementar-n-281-2014-altera-a-lei-complementar-no-171-de-16-de-janeiro-de-2008-cria-o-art-22-a-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 mar. 2021.

OSASCO. **Lei complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir e regularização de construções não licenciadas. Osasco: Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/o/osasco/lei-complementar/2008/17/171/lei-complementar-n-171-2008-dispoe-sobre-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-regularizacao-de-construcoes-nao-licenciadas-e-da-outras-providencias-2009-01-08>. Acesso em: 19 fev. 2021.

OSASCO. **Lei Complementar nº 152, de 09 de outubro de 2006**. Regulamenta a lei complementar nº 125, de 03 de agosto de 2004, que institui o plano diretor, no que tange às zonas especiais de interesse social e dispõe sobre normas específicas para a produção de habitação de interesse social e habitação de mercado popular. Osasco: Câmara Municipal, [2006]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2006/16/152/lei-complementar-n-152-2006-regulamenta-a-lei-complementar-n-125-de-03-de-agosto-de-2004-que-institui-o-plano-diretor-no-que-tange-as-zonas-especiais-de-interesse-social-e-dispoe-sobre-normas-especificas-para-a-producao-de-habitacao-de-interesse-social-e-habitacao-de-mercado-popular-2012-07-12-versao-compilada>. Acesso em: 27 fev. 2021.

OSASCO. **Lei complementar nº 125, de 03 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano de Osasco. Osasco: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2004/12/125/lei-complementar-n-125-2004-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-de-osasco.html>. Acesso em: 25 fev. 2021.

OSASCO. **Lei nº 1485 de 12 de outubro de 1978**. Estabelece os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano no município de Osasco. Osasco: Câmara Municipal, [1978]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-ordinaria/1978/149/1485/lei-ordinaria-n-1485-1978-estabelece-os-objetivos-e-as-diretrizes-para-uso-e-ocupacao-do-solo-urbano-no-municipio-de-osasco-2015-04-27-versao-consolidada>. Acesso em: 01 mar. 2021.

OSASCO. **Decreto nº 12.741, de 04 de janeiro de 2021**. Regulamenta a Lei Complementar nº 382, de 15 de maio de 2020. Osasco: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/decreto/2021/1275/12741/decreto-n-12741-2021-regulamenta-a-lei-complementar-n-382-de-15-de-maio-de-2020-que-revoga-a-lei-complementar-n-171-de-16-de-janeiro-de-2008-e-dispoe-sobre-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-sobre-a-regularizacao-e-de-construcoes-nao-licenciadas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 mar. 2021.

OSASCO. **Decreto nº 11.011, de 18 de setembro de 2014**. Regulamenta a Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2008, alterada pela Lei Complementar nº 281, de 16 de setembro de 2014. Osasco: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/o/osasco/decreto/2014/1101/11011/decreto-n-11011-2014-regulamenta-a-lei-complementar-n-171-de-16-de-janeiro-de-2008-alterada-pela-lei-complementar-n-281-16-de-setembro-de-2014>. Acesso em: 01 mar. 2021.

OSASCO. **Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor**. Disponível em: <http://www.participa.osasco.sp.gov.br/Upload/PlanoDiretor/minuta-projeto-lei-plano-diretor.pdf>. Acesso em: 19.fev.2021.

OSASCO. **Cadernos de Propostas**. A cidade que queremos. Disponível em: <http://www.participa.osasco.sp.gov.br/Upload/PlanoDiretor/caderno-de-propostas.pdf>. Acesso em 19.fev.2021.