



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

REGULAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM OSASCO E A
PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA DE 2008 A 2016 - ASPECTOS TERRITORIAIS

Érica Paulino (Universidade de São Paulo) - ericapaulino@alumni.usp.br
Mestranda na FAU USP, pós-graduada em Tecnologia do Edifício pela Escola Politécnica da USP e Arquiteta e Urbanista pela FAU USP.

Regulação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Osasco e a produção imobiliária de 2008 a 2016 Aspectos territoriais

RESUMO

Este artigo faz uma análise da regulação relativa à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Osasco e da territorialização da produção imobiliária de 2008 a 2016 com OODC no município. A referida regulação não orienta o desenvolvimento urbano, estipulando coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 para praticamente toda a cidade, desconsiderando as diferenças na oferta de infraestrutura. A contrapartida é cobrada sobre valores desatualizados, com várias áreas consideradas como não computáveis e sobre coeficientes de aproveitamento básico altos. A produção imobiliária se dá principalmente nas áreas com melhor infraestrutura, com coeficiente de aproveitamento básico superior a 1, no entorno de um importante eixo de mobilidade urbana, em áreas próximas a São Paulo e para rendas mais altas.

Pretende-se demonstrar que, quando a OODC é aplicada sem comprometimento com um planejamento urbano que inverta os padrões de investimento concentrados e funcione como uma política inclusiva, a produção imobiliária realizada com consumo de OODC se dará de acordo com os interesses do mercado, sem que haja a orientação do desenvolvimento urbano, sem promover arrecadação nem inclusão, portanto, sem que o instrumento cumpra seus objetivos, previstos no Estatuto da Cidade.

INTRODUÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento regulamentado pelo Estatuto da Cidade que possibilita a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico do lote. O Plano Diretor deve demarcar as áreas onde poderá ser aplicada a OODC e determinar os coeficientes de aproveitamento máximos considerando a proporcionalidade entre a oferta de infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado (Estatuto da Cidade, Art.28).

Encontramos na literatura diversos artigos sobre a OODC, este artigo busca trazer um olhar específico através da análise dos empreendimentos realizados com consumo de OODC de 2008 a 2016 em Osasco, sobretudo em seus aspectos territoriais, com críticas à regulação relacionada à aplicação do instrumento. Esta é, na realidade, um exemplo de como não se regular, uma vez que não orienta o desenvolvimento urbano, desconsidera a relação entre o adensamento construtivo e a oferta de infraestrutura e faz com que a arrecadação seja menor do que deveria, diminuindo as possibilidades do instrumento cumprir seu papel redistributivo. Também não há o estabelecimento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) Básico único nem unitário para a cidade, fazendo com que haja desigualdade na cobrança. Osasco faz limite com São

Paulo em sua porção Oeste e sofre dinâmicas relacionadas a esta proximidade, como devem ocorrer em diferentes municípios da metrópole.

Este artigo está estruturado em três partes. A primeira faz uma breve recuperação teórica a respeito da OODC, buscando demonstrar as diferentes abordagens sobre o tema e ressaltar a importância do instrumento para o desenvolvimento urbano e seu caráter redistributivo quanto ao investimento dos recursos obtidos em infraestrutura, habitação de interesse social e equipamentos públicos. Em seguida, faz-se a análise da legislação urbana de Osasco relacionada à aplicação do instrumento, levantando principalmente as fragilidades desta legislação. A terceira parte passa, então, a analisar a territorialização dos empreendimentos com consumo de OODC de 2008 a 2016, considerando aspectos como Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, densidade demográfica, rendimento médio familiar, perfil racial, oferta de empregos e concentração dos empreendimentos conforme coeficientes de aproveitamento (CA) básico superior a 1.

A análise demonstra que com a regulação incipiente, a produção imobiliária se dá de acordo com os interesses de mercado, em áreas com boa oferta de infraestrutura, reforçando a segregação socioespacial e racial, possivelmente impactando na infraestrutura e na demanda por equipamentos públicos. E, além de não funcionar como política inclusiva, ainda tem seu caráter redistributivo comprometido, uma vez que tem seus valores minorados devido à adoção de CA básicos superiores a 1 e a desatualização da Planta Genérica de Valores.

BREVE RECUPERAÇÃO TEÓRICA SOBRE A OODC

A discussão sobre o instrumento urbanístico do Solo Criado tem diferentes nomes e vertentes em todo o mundo, surge na segunda metade do século XX e ganha força a partir da década de 1970 (Moreira et al., 1975). As preocupações estão voltadas ao controle do uso do solo, à valorização diferenciada da terra, à recuperação de mais valias e ao atendimento de demandas por serviços públicos e infraestrutura decorrentes do aumento de densidade.

Rezende et al. (2009) levanta as principais referências internacionais. A Itália aprovou em 1977, uma lei em que para exercer o direito de construir o proprietário deve contribuir com as despesas necessárias no entorno e seguir objetivos traçados em Planos Plurianuais de atuação urbanística. O Plano para a cidade de Chicago (1973) trouxe dois instrumentos que possibilitavam a adoção de coeficientes de aproveitamento maiores mediante contrapartida para financiamento de melhorias ou equipamentos. Na França o *Plafond Legal de Densité* foi estabelecido por lei em 1975 e fixou um teto legal de densidade único para todo o país, equivalente a uma vez a área do terreno, com exceção de Paris, que é metade da área. A construção acima deste teto estava subordinada ao pagamento de um depósito no valor proporcional ao valor do metro quadrado do terreno e da área a ser construída (Rezende et al., 2009).

A experiência francesa é tida como a principal influência do conceito de Solo Criado no Brasil, como largamente discutido ao longo das décadas de 1970 a 1990. Trabalha a separação do direito de construir do direito de propriedade, subordinando seu uso aos interesses da coletividade. Considera que quando

uma construção resulta em área maior que a do terreno (ou ao limite de potencial construtivo estabelecido para o mesmo) há criação de solo. A utilização deste acréscimo de potencial construtivo traz valorização ao imóvel e exige melhores condições urbanas para suportarem este adensamento construtivo, que se espera que seja também populacional. Aumenta, portanto, a necessidade de infraestrutura e equipamentos públicos, assim, seu uso deve estar subordinado aos interesses da coletividade e ao pagamento de contrapartida ao poder público. Difunde-se a necessidade de estabelecimento de coeficiente único, dando o mesmo direito de construção para todos e igual a um, considerada a área do terreno.

A Carta do Embu (1976) é um marco na discussão do Solo Criado, estabelecendo que lei municipal deveria estipular coeficiente de aproveitamento único e o excedente deveria ser utilizado mediante compensações à coletividade.

Neste período, também são vistas experiências de aplicação do conceito de Solo Criado. São Bernardo é o primeiro município brasileiro a transformá-lo em Lei, em 1977, estabelecendo coeficiente de aproveitamento 1 (um) para toda zona urbana e o pagamento de contrapartida para área excedente. Em São Paulo, nas décadas de 1980 e 1990, as Operações Interligadas possibilitam a flexibilização de parâmetros em troca de contrapartidas à prefeitura para construção de moradia para a população de baixa renda (Wilderode, 1994). Curitiba regulamenta pela primeira vez o instrumento relacionado ao Solo Criado com a Lei 6.337 de 1982, através da Transferência de Direito de Construir (Silva, 2019).

É em 2001 que o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), consolida o instrumento da Outorga Onerosa de Direito de Construir (OODC). A definição é próxima do Solo Criado, mas o Estatuto regula o instrumento, reconhece a separação entre direitos de propriedade e direitos construtivos, possibilita a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico do lote até o coeficiente de aproveitamento máximo, que devem ser estabelecidos pelo Plano Diretor considerando a infraestrutura existente e a densidade construtiva pretendida (Estatuto da Cidade, art. 28). Para a utilização deste potencial construtivo deve ser paga uma contrapartida ao poder público, cujos recursos vão para um Fundo específico e devem ser destinados para fins previstos em lei, como o ordenamento da expansão urbana, construção de habitação de interesse social, regularização fundiária, conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental, histórico ou cultural, constituição de reserva fundiária, construção de equipamentos públicos e áreas verdes. Além disso, a destinação destes recursos deve ser realizada com controle social (Estatuto da Cidade, art. 31).

A OODC tem como objetivos a manutenção ou recuperação do equilíbrio urbano na relação entre densidades, infraestrutura e áreas livres, bem como da oferta e demanda por bens e serviços públicos; o estabelecimento de maior justiça social ao garantir o mesmo direito de construir para todos os proprietários e a recuperação da valorização da terra considerando o aumento do potencial construtivo, a fim de possibilitar a redistribuição dessa valorização para a coletividade realizando, assim, a gestão social do valor da terra.

Após o Estatuto da Cidade, ocorre uma disseminação do instrumento que foi estimulada e analisada por vários autores. Nacionalmente observamos

pesquisas relacionadas, sobretudo, ao estudo da conceituação do Solo Criado à OODC e à análise da implementação do instrumento nos municípios.

Alguns trabalhos possuem uma abordagem histórica ou teórica. Rezende et al. (2009) fazem uma recuperação histórica e avaliam a discussão desde os primeiros debates sobre o Solo Criado na 1970 até a conceituação da OODC no Estatuto da Cidade, considerando esta análise necessária para a compreensão das potencialidades do instrumento e das questões relacionadas à implementação deste nos municípios. Rabello (2010) também discorre sobre o uso do instrumento não apenas para o adensamento construtivo, mas para mudanças de uso, inserindo-se em debates sobre a mudança de classificação do solo rural para urbana tratados também por Santoro (2012, 2015). Pierin (2014) e Sotto (2015) focam nas perspectivas teóricas em torno do solo criado, teorias sobre renda da terra e da recuperação da valorização imobiliária. Mais recentemente, Bacelar e Furtado (2016) fazem comparações entre a OODC e a Transferência de Potencial Construtivo, que será objeto de várias pesquisas de Bacelar.

Com o avanço na concepção, regulação e implementação nos municípios, vários autores fazem análises das experiências e estudos de caso da aplicação da OODC, desenhando balanços e avaliações que merecem atualizações. Cymbalista e Santoro (2006) apontam para a dupla finalidade encontrada para a utilização da OODC – arrecadação, como um instrumento de recuperação de valorização fundiária, ou regulação, como instrumento de indução do desenvolvimento urbano. Cymbalista et al., 2007 fazem um balanço da aplicação nos municípios brasileiros usando como base a Pesquisa Munic do IBGE de 2005. Sabe-se que outras pesquisas MUNIC, de anos posteriores, investigaram a aplicação do instrumento. Maleronka (2010) aplica uma metodologia em 159 planos diretores de municípios do Estado de São Paulo para avaliar o grau de apropriação da OODC e conclui que apesar de estarem nos planos, eles não se apropriaram do instrumento, seguindo como um “enigma a ser desvendado”. Furtado et al. (2007) investigou 12 municípios que experienciaram o instrumento considerando o desenho dele previsto no Estatuto da Cidade, resultando em um esforço para a compreensão do papel da OODC e seu potencial na gestão social da valorização da terra, considerando os aspectos negativos e positivos do instrumento e em recomendações para municípios que queiram implementar a OODC. Talvez o panorama mais recente da aplicação no país possa ser encontrado no trabalho de Furtado et al. (2012) que culminou em um Caderno utilizado em atividades de capacitação junto ao Ministério das Cidades, ou mesmo o trabalho mais recente de Furtado e Araújo (2017).

Alguns dos estudos de caso analisados merecem destaque por trazerem abordagens específicas sobre o uso do instrumento. Leite (2019) faz uma análise histórica e conceitual do Solo Criado, além de uma avaliação empírica sobre a utilização do instrumento em São Paulo, mapeando quando os proprietários não pagaram (no caso de Habitação de Interesse Social - HIS, fator de interesse social torna o resultado zero) ou tiveram desconto (no caso de Habitação de Mercado Popular - HMP). Mostra que não houve um mapeamento, por parte da prefeitura, dos empreendimentos que tiveram isenção por produzir HIS, não permitindo uma aferição do quanto de recurso poderia ter sido obtido. No caso da HMP, o desconto totalizou um valor bem baixo, sinalizando que a cobrança ainda é pífia.

Nogueira (2019), analisa a aplicação da OODC em São Paulo, de 2002 a 2013, sob a perspectiva de como os agentes imobiliários atuaram na cidade e suas estratégias de lançamentos residenciais. Demonstra que o custo da OODC foi pouco significativo considerando o custo total do empreendimento e afetou apenas marginalmente a tomada de decisões dos lançamentos, dependendo do cenário macroeconômico, parâmetros de aproveitamento do lote e o preço da terra e de venda.

Paim (2019) faz a análise da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (FUNDURB), composto pelos recursos obtidos através da Outorga Onerosa, no período de 2003 a 2016, considerando os agentes envolvidos, critérios utilizados para priorização de projetos e distribuição entre as diferentes pastas das políticas públicas. Demonstra que a determinação da alocação dos recursos afasta a discussão da problematização quanto à política e desenvolvimento urbano, voltando-se, assim, ao caráter arrecadatário.

Já Silva (2019), analisa a trajetória da regulamentação e aplicação dos instrumentos baseados no conceito de Solo Criado em Curitiba. A Cota de Potencial Construtivo em Curitiba, é variação da Transferência do Direito de Construir, que sofreu diversas alterações e se aproximou da OODC, com flexibilização quanto aos critérios urbanísticos. Identificou a priorização da esfera arrecadatária e o rebaixamento da contrapartida em favor do requerente, diminuindo a restituição à coletividade.

Massari (2020) aborda a origem da concepção da OODC em Sorocaba, a trajetória e implementação do instrumento no município. A análise reforça a necessidade do estabelecimento do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário para a justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes da urbanização. Conclui que, no município, o instrumento não cumpre nenhum de seus princípios (urbanístico, de igualdade, arrecadatário ou redistributivo) tornando-se assim instrumento de flexibilização de parâmetros urbanísticos.

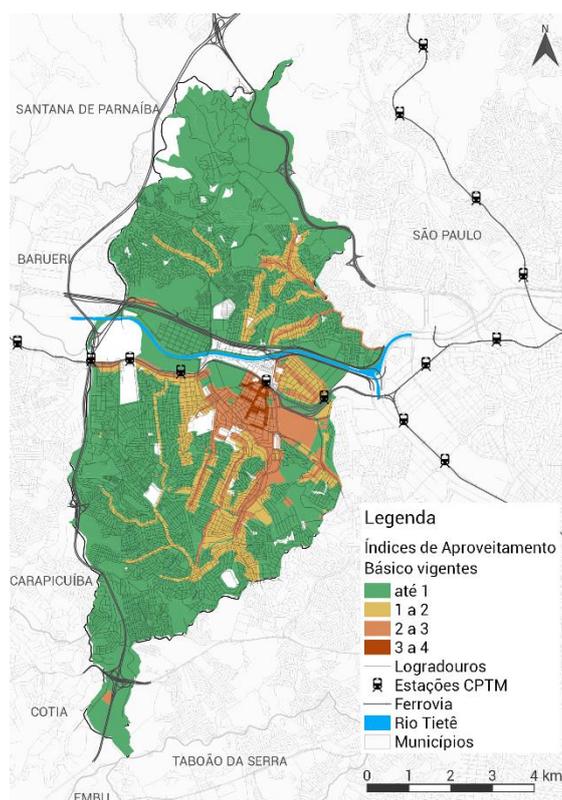
A atualização das experiências municipais com a OODC se justifica pela importância do instrumento para uma adequada absorção da gestão dos direitos de construir no planejamento urbano municipal, uma vez que traz a possibilidade de encaminhar um conjunto de questões essenciais para um desenvolvimento urbano mais equilibrado para as cidades (Furtado e Araújo, 2017, p. 4). A OODC é um instrumento cuja gestão pública é trabalhosa, demandando análise das solicitações, controle e acompanhamento social, gestão dos recursos arrecadados e análise da destinação dos mesmos. No entanto, tem-se como hipótese deste trabalho que, se não for bem regulamentada e gerida, pode nem orientar a produção imobiliária (regulação), nem possibilitar arrecadação. Se não é utilizada para direcionar onde o mercado irá atuar – com o objetivo de usar a Outorga para regulação urbanística nos moldes identificados por Cymbalista et al. (2006) ou Leite (2019) –, a produção imobiliária se dará de acordo com e nas áreas de interesse do mercado imobiliário, geralmente em regiões bem servidas de infraestrutura, muitas vezes no entorno de grandes eixos, concentrando o adensamento, impactando na paisagem urbana, no trânsito e no preço da terra. Este trabalho tem como hipótese de que este processo se deu em Osasco.

A REGULAÇÃO URBANÍSTICA DA OODC EM OSASCO

A regulação da OODC em Osasco nunca foi completa. Ela é aplicada sobre valores de metro quadrado do terreno desatualizados e baixos em relação aos praticados pelo mercado, sem estabelecido CA básico único e unitário para o município, como preconizado pela literatura e com um CA máximo que desconsidera as diferenças entre as diferentes regiões do município. Não obstante, passa ao longo dos anos por processos de flexibilização.

O Plano Diretor vigente de Osasco, Lei Complementar 125/2004, traz como diretriz a adoção da OODC através de lei específica, em “situações específicas” (art.8º), no entanto, não determina quais serão as áreas passíveis de sua incidência. Além disso, não estabelece coeficiente de aproveitamento básico, nem máximo para o município, deixando apenas indicado que, na revisão da legislação municipal de uso e ocupação do solo urbano, para a qual estipula um prazo de 24 meses, deveria ser considerada a adoção do conceito de Índice de Aproveitamento Único, equivalente a uma vez a área do lote (Lei Complementar 125/2004, art. 21). Não havendo ocorrido tal revisão, atualmente são utilizados como coeficientes de aproveitamento básico os “Índices de Aproveitamento Máximos” dispostos na Lei de uso e ocupação do solo, Lei Complementar 1.485/1978, que variam de 1 a 4, conforme demonstra o Mapa 1.

Mapa 1 - Índices de aproveitamento básicos vigentes



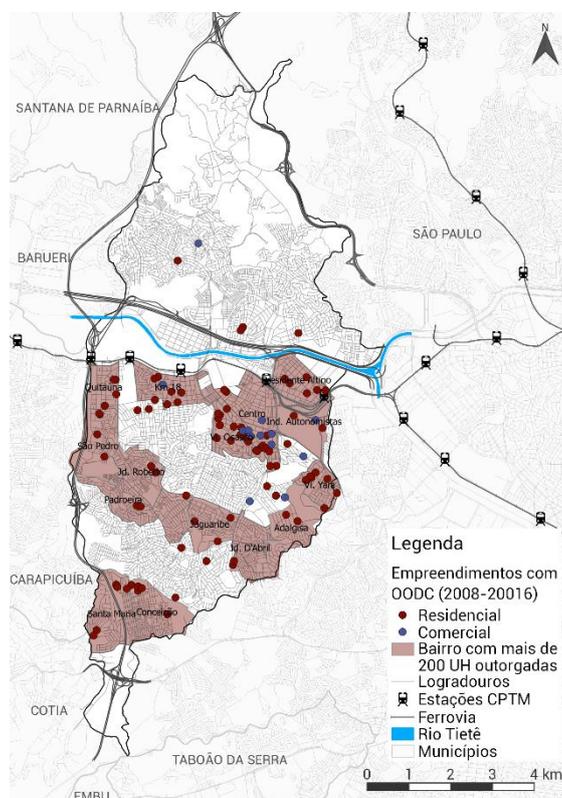
Fonte: Lei Complementar 1.485/1978, elaboração da autora.

A adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e igual a 1, é largamente defendido pela literatura, desde a Carta do Embu (Rezende, 2009; Maleronka, 2010; Cymbalista e Santoro, 2006; Bacellar e Furtado, 2016). Está relacionado ao conceito de solo criado, em que o proprietário poderia construir o equivalente à área do terreno e à justiça espacial, dando a todos os proprietários

igualdade no potencial construtivo. Além disso, a adoção de coeficientes de aproveitamento diferenciados gera valorização de modo diferenciado os lotes. Massari (2020) demonstra que a aplicação do instrumento sem o estabelecimento do CA único e unitário também ocorreu em Sorocaba, o que prejudica o princípio da igualdade na aplicação do instrumento e diminui a arrecadação, afetando ainda o caráter redistributivo.

Em Osasco, não são claros os princípios adotados quanto à orientação do desenvolvimento urbano ou quanto à capacidade da infraestrutura absorver o adensamento construtivo, dado ter sido desconsiderada a significativa diferença na oferta de infraestrutura entre as regiões centrais e as mais periféricas do município. A OODC foi regulamentada pela Lei Complementar 171/2008, dissociada de um processo de planejamento integrador e socialmente redistributivo e com menor processo participativo que um Plano Diretor. A lei determina coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4 para praticamente toda a cidade, excetuando-se apenas os Bairros Paiva Ramos, Três Montanhas e Santa Fé (extremo norte da cidade) e o Loteamento Parque dos Príncipes (residencial). Desta maneira, considerados os coeficientes de aproveitamento básico, que também chegam a 4, áreas bem servidas de infraestrutura e valorizadas pelo mercado tem o valor da contrapartida minorado, chegando a 0 (zero) em algumas áreas do centro da cidade, uma das regiões mais valorizadas do município. Deixa-se assim de cumprir um dos objetivos do instrumento, que é o de recuperar parte da valorização imobiliária relacionada ao aumento de potencial construtivo.

Mapa 2 - Bairros com mais de 200 unidades habitacionais aprovadas de 2008 a 2016



Fonte: Prefeitura do município de Osasco, elaboração da autora.

Há um controle do licenciamento de novos empreendimentos com OODC, relacionado ao adensamento construtivo, que se dá através de um limite de 200

unidades habitacionais que já tenham sido aprovadas com OODC, por bairro (Mapa 2). Novamente aqui são desconsideradas as diferenças na oferta de infraestrutura nas diferentes regiões da cidade, sobretudo entre centro e periferia. Além disso, são levados em conta, para o controle, apenas empreendimentos habitacionais, desconsiderando os impactos dos empreendimentos comerciais realizados. Caso o bairro atinja o limite, as novas solicitações de OODC são encaminhadas para a Comissão Especial de Análise da Outorga Onerosa de Construir, que deverá analisar se a infraestrutura comporta este adensamento. Este procedimento gera estudos caso a caso, fazendo com que os critérios de cobrança das contrapartidas não sejam claros. A comissão tem como composição 6 membros da prefeitura e apenas 2 da sociedade civil, representados por um membro do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo e um representante indicado pela Associação de Engenheiros e Arquitetos de Osasco, diminuindo as possibilidades de controle social.

O cálculo da contrapartida baseia-se em um valor de metro quadrado baixo e desatualizado, muito distante dos valores atuais de mercado, apresenta um fator de 50%, que derruba pela metade os valores já defasados, sobre coeficientes de aproveitamento básico muitas vezes superiores a 1, como vimos, e está descolado da lógica do planejamento urbano. É realizado a partir de uma fórmula vinculada à Planta Genérica de Valores (PGV), estabelecida pela Lei Complementar nº 141/2005, ou seja, regulação que já tem mais de 15 anos. Além disso, são permitidos dois tipos de contrapartidas a física, em unidades de habitação de interesse social¹, e a em valor monetário, conforme Artigo 7º da Lei Complementar 171/2008:

$$\text{I - Valor da Contrapartida} = (I1 - I2) \times VV \times AT \times 50\%.$$

$$\text{II - Valor da Contrapartida} = (I1 - I2) \times VV \times AT \times 50\%/VUHIS.$$

Legenda:

I1 = índice de aproveitamento pretendido.

I2= índice de aproveitamento de acordo com a Lei nº 1.485, de 1978 e suas alterações.

VV = valor venal por metro quadrado.

AT = área do terreno.

VUHIS = Valor da construção de uma Unidade Habitacional de Interesse Social definida por Decreto. (Redação dada pela Lei Complementar nº 281/2014)”

Esta regulamentação foi a base para a produção imobiliária que será analisada neste artigo, mas em 2019, foi declarada inconstitucional por considerarem a alteração da Lei 171 pela Lei Complementar 315/2016 pontual,

¹ Em 2016, a Lei Complementar 171/2008 foi alterada pela Lei Complementar 315/2016, acrescentando como alternativa de contrapartida física a transmissão de imóveis à Administração Municipal, regularização, ampliação de sistema viário ou implantação de equipamentos públicos.

não fundamentada em planejamento urbanístico e pela falta de participação social no processo de aprovação da lei. Desta maneira a aplicação do instrumento ficou inviabilizada no município.

Assim, foi aprovada a Lei Complementar 382 em 2020, que destravou a produção imobiliária, mas utiliza como modelo a Lei Complementar 171, com poucas alterações. Ela aumentou a possibilidade de adensamento - o controle pela comissão passou a ser em bairros com mais de 300 unidades habitacionais anteriormente aprovadas com OODC e acrescentou a construção e/ou ampliação de equipamentos públicos municipais e a doação de terreno como alternativas de contrapartida física.

Muitas áreas são consideradas como não computáveis pelo Código de Obras do município (Lei municipal 1.025/1971) como é o caso das áreas de lazer, sacadas e garagem coberta, fazendo com que o coeficiente aproveitamento “real” destes empreendimentos seja consideravelmente maior que o máximo.

Com a defasagem da PGV, o coeficiente de aproveitamento básico de 2 a 4 em diversos locais da cidade, fazendo com que sequer se tenha contrapartida em alguns lugares e quantidade significativa de áreas construídas consideradas não computáveis pelo Código de Obras, a arrecadação de recursos é muito aquém do que deveria.

Rosa et al. (2018) demonstram que os agentes que comandam a cidade neoliberal, notadamente os setores de construção, incorporação imobiliária e financeiro, buscam a flexibilização da regulação urbanística em prol de seus interesses e, buscando segurança jurídica, percebe-se um incremento de leis que complementam leis anteriores, notando-se um crescente processo de regulação para desregulamentar/flexibilizar, nos termos de Aalbers (2016) a regulação da desregulamentação, tese do artigo em questão. Analisam casos de Belo Horizonte, Vespasiano, Fortaleza e São Paulo onde este fato pode ser notado, grupo a que Osasco parece se juntar.

PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA DE 2008 A 2016, COM CONSUMO DE OODC E SEUS ASPECTOS TERRITORIAIS

A produção imobiliária que será analisada é a de 2008 a 2016, portanto antes da Lei Complementar 171/2008 ser considerada inconstitucional. Esta produção se dá de forma concentrada, ao longo de um eixo viário, ou seja, relacionando-se ao uso do carro, em bairros com população majoritariamente branca e com melhores salários e onde há concentração da oferta de emprego. Além disso, impacta no tecido urbano devido à ausência do estabelecimento de gabarito máximo de altura.

O município de Osasco faz parte da RMSP, em sua porção Oeste (Mapa 3). Com cerca de 700 mil habitantes, possui localização privilegiada, faz divisa com a capital paulista e é cortado por importantes rodovias como a Anhanguera, a Castelo Branco, a Raposo Tavares e o Rodoanel Mário Covas, apresentando forte papel na articulação metropolitana (Mapa 3). Neste aspecto, também possui fundamental importância a Av. dos Autonomistas, que conecta São Paulo a Carapicuíba, atravessando Osasco pela região central no sentido Leste-Oeste. Essa localização atrai cada vez mais empreendimentos imobiliários,

considerando o custo da terra mais baixo que o da capital, mas com fácil acesso à mesma.

Embora não seja o núcleo da metrópole, esta proximidade de Osasco com São Paulo, faz com que sofra influência as dinâmicas imobiliárias da capital e torne-se um eixo de expansão imobiliária, assim como deve ocorrer em outros municípios da metrópole, ou mesmo de outras regiões metropolitanas com situações de localização semelhantes.

Mapa 3 - Inserção do Município de Osasco na RMSP



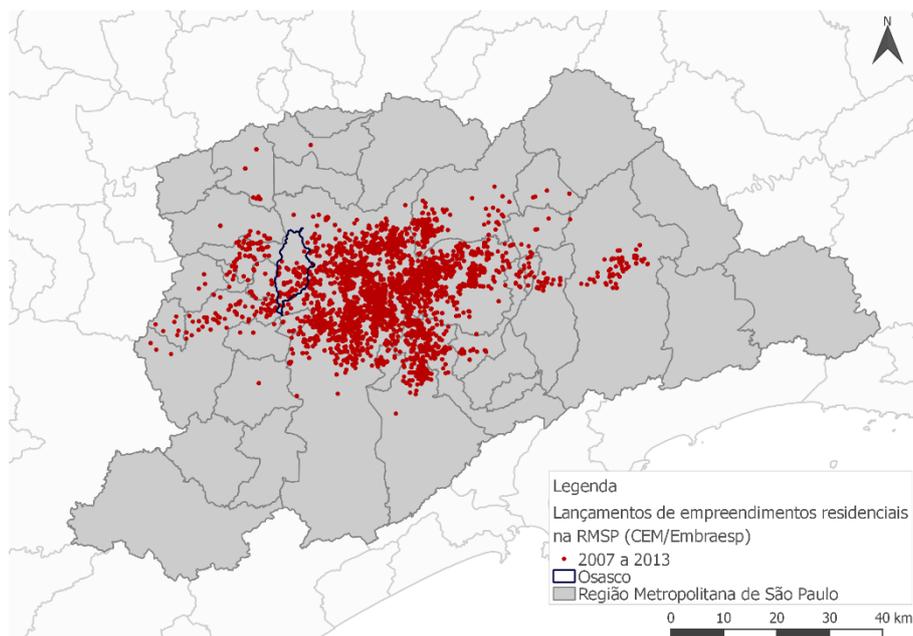
Fonte: Google Satélite, elaboração da autora.

Na segunda metade dos anos 2000, há uma forte participação do Estado tanto na construção de um ambiente regulatório favorável às atividades do setor imobiliário, com a injeção de recursos para a manutenção da demanda, a retomada do financiamento habitacional e a concessão de subsídios. Ocorre a facilitação de acesso ao financiamento com a redução dos juros, ampliação do prazo de amortização, aumento do valor máximo do imóvel, aumento da cobertura do valor financiado e a diminuição da renda necessária para obtenção do financiamento, destacam-se ainda os incentivos do Programa Minha Casa Minha Vida. É neste momento que ocorre um boom imobiliário, com avanço do mercado imobiliário em direção às periferias consolidadas da RMSP. (Sígolo, 2014).

“Estas mudanças recentes no comportamento da produção imobiliária habitacional e na atuação do mercado formal têm provocado grandes transformações nas dinâmicas socioespaciais, que são ainda mais profundas nas localidades que até então apresentavam dinâmicas imobiliárias pouco relevantes, do ponto de vista da reprodução do capital no circuito imobiliário formal. Nestas regiões, o uso e a ocupação do solo urbano vêm sofrendo intensas modificações, acompanhadas por um adensamento construtivo e demográfico crescente, por vezes sem planejamento prévio e sequer controle social da movimentação deste capital sobre o território.” (Sígolo, 2014, p. 39)

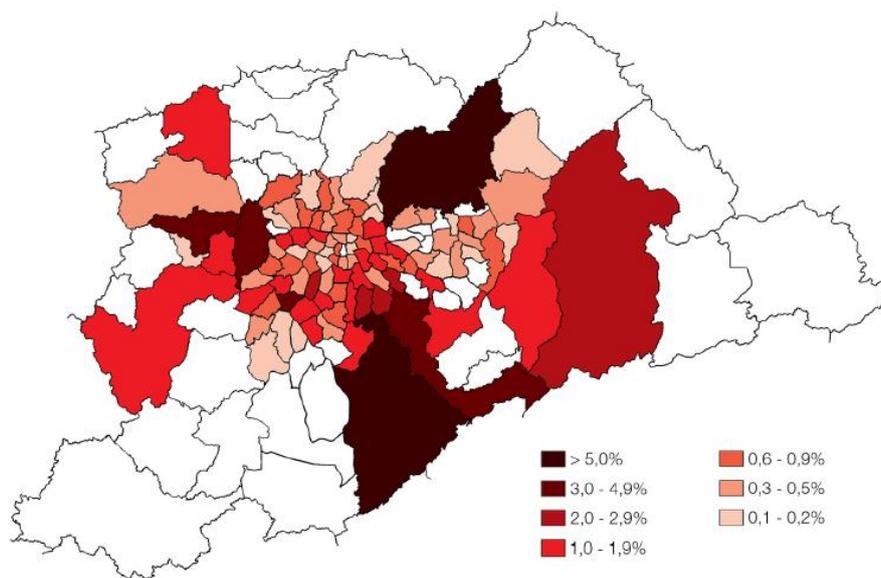
O Mapa 4 apresenta os lançamentos de empreendimentos residenciais de 2007 a 2013 na RMSP, de maneira que pode-se perceber a inserção de Osasco nesta produção e a concentração de empreendimentos na porção sul do município. Sígolo demonstra, ainda, que Osasco está dentre os municípios com crescimento acentuado de participação nas UHs lançadas na RMSP a partir de 2007 (Sígolo, 2014, p.26).

Mapa 4 - Lançamentos de empreendimentos residenciais de 2007 a 2013 na RMSP



Fonte: CEM/Embraesp, elaboração da autora.

Mapa 5 – Participação total de UHs lançadas em empreendimentos na RMSP (2008 a 2010)

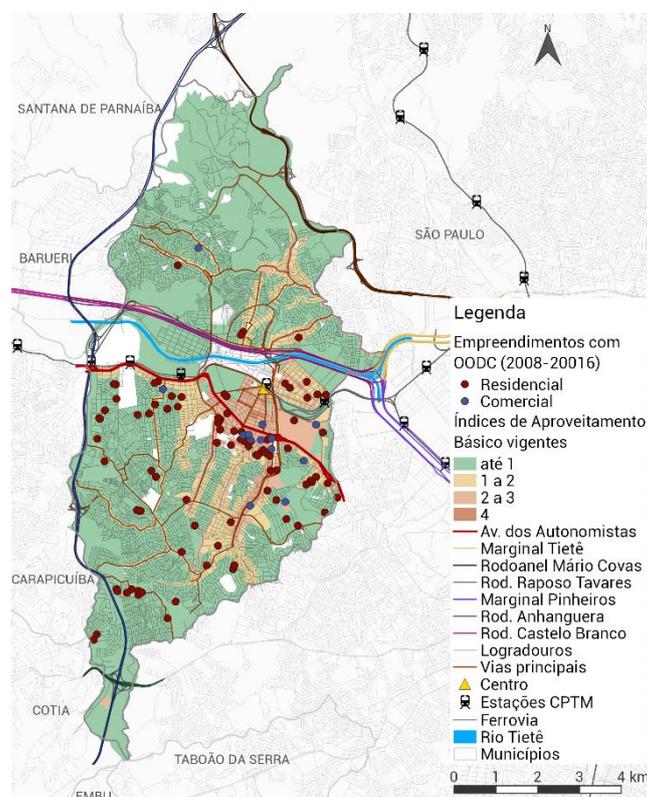


Fonte: Sígolo, 2014, p. 27, mapas elaborados a partir dos dados da Embraesp.

A produção imobiliária, resultante deste cenário metropolitano, sobre o município de Osasco, se dá concentrada e com uma tipologia predominante. Está majoritariamente na região sul da cidade, onde localiza-se o centro e as regiões com melhor infraestrutura; de forma concentrada ao longo do eixo da Av. dos Autonomistas (importante eixo de articulação metropolitana, como vimos anteriormente); na região próxima ao limite com o município de São Paulo; no entorno das vias principais do município e em áreas cujo coeficiente de

aproveitamento básico já era maior que 1, de acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Mapa 6).

Mapa 6 - Empreendimentos com consumo de OODC e Índices de aproveitamento básico

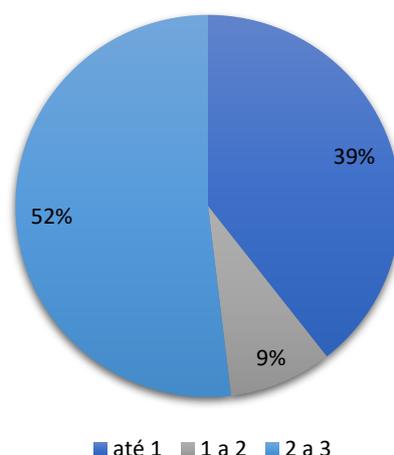


Fonte: Prefeitura do Município de Osasco, Lei Complementar 1485/1978, elaboração da autora.

De 2008 a 2016 foram aprovados 104 empreendimentos com consumo de OODC no município, cerca de 13 por ano. A arrecadação, no entanto, foi baixa devido aos parâmetros utilizados. A maior parte dos empreendimentos que pagaram a Outorga Onerosa tinham coeficientes básicos generosos, maiores que uma vez a área do terreno, o que diminuiu o valor arrecadado. Do total de empreendimentos do período, 61% têm CA básico superior a 1, minorando o valor da contrapartida (Gráfico 1). Neste período a arrecadação de contrapartidas somou R\$62.462.565,09. Se considerarmos que todos os empreendimentos tivessem CA básico igual a 1, chegamos à estimativa de que teriam sido arrecadados mais R\$51.371.174,95, quase dobrando a arrecadação com o instrumento e se não houvesse o desconto de 50% esta produção seria quadruplicada.

A média dos valores do metro quadrado do valor venal dos lotes foi de apenas R\$ 231,24, valor muito inferior ao metro quadrado de mercado do terreno, lembrando que na fórmula ainda é aplicado um desconto generalizado de 50%. Nogueira (2019) coloca que em São Paulo, o valor da contrapartida é muito baixo se comparado ao Valor Geral de Venda, assim, o que influencia a tomada de decisões dos lançamentos o cenário macroeconômico, os parâmetros de aproveitamento do lote e o preço da terra e de venda e não o valor da contrapartida.

Gráfico 1- Coeficientes de aproveitamento básico dos empreendimentos com consumo de OODC de 2008 a 2016



Fonte: Prefeitura do município de Osasco, elaboração da autora.

O adensamento construtivo resultante da aplicação de outorga alterou consideravelmente o tecido urbano existente. Ocorre uma mudança de gabarito, inclusive pelo fato de a regulamentação não estabelecer gabaritos máximos de altura. Assim, muitas vezes estes empreendimentos destoam do contexto urbano em que estão inseridos e trazem impactos na paisagem – com destruição de tecidos urbanos de perfil horizontal e pouco adensados que são substituídos por tipologias verticalizadas e consequente sombreamento.

Osasco teve, como muitas cidades brasileiras, crescimento urbano desordenado, além de caracterizar-se por uma topografia bastante acidentada, apresentando em muitos locais, vias estreitas e sinuosas. O estabelecimento do coeficiente de aproveitamento máximo de 4, sem considerar a oferta de infraestrutura faz com que a implantação destes empreendimentos muitas vezes seja inadequada à capacidade da via, trazendo dificuldades de acesso ao transporte público e de escoamento do fluxo de veículos. Este fato será agravado caso o padrão de transformação urbana siga sendo este. Há que se ressaltar que a concentração da produção imobiliária próxima à Av. dos Autonomistas e não do eixo ferroviário, denota sua ligação ao uso do carro e não do transporte público.

A seguir são apresentadas fotos que ilustram a implantação destes empreendimentos em vias mais estreitas, com contexto do entorno horizontalizado.

Foto 1 - Rua José Lourdes Cordeiro



Fonte: Google Street View.

Foto 2 - Rua Achilles Beline



Fonte: Google Street View.

Foto 3 - Rua Valter de Paula Soares



Fonte: Google Street View.

Foto 4 - Rua General Florêncio

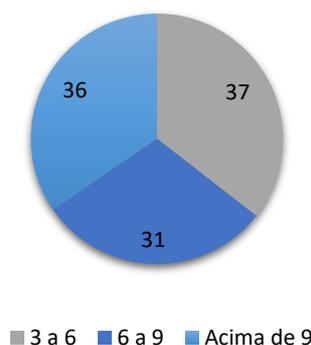


Fonte: Google Street View.

O município de Osasco é marcado, ainda, por alta segregação socioeconômica. Ao analisarmos o Mapa 7, notamos que a maior parte dos empreendimentos com OODC estão nas regiões onde vivem as famílias com rendimento médio superior a 6 salários mínimos de acordo com o Censo do IBGE de 2010, somando 64,41% dos casos. São 36 casos nas áreas com rendimento médio acima de 9 salários mínimos, o que corresponde a 34,6% do total e 31 empreendimentos nas áreas de 6 a 9 salários mínimos, representando 29,81% dos casos (Gráfico 2). Estas são também as áreas com baixíssima ou muito baixa vulnerabilidade social (Mapa 8).

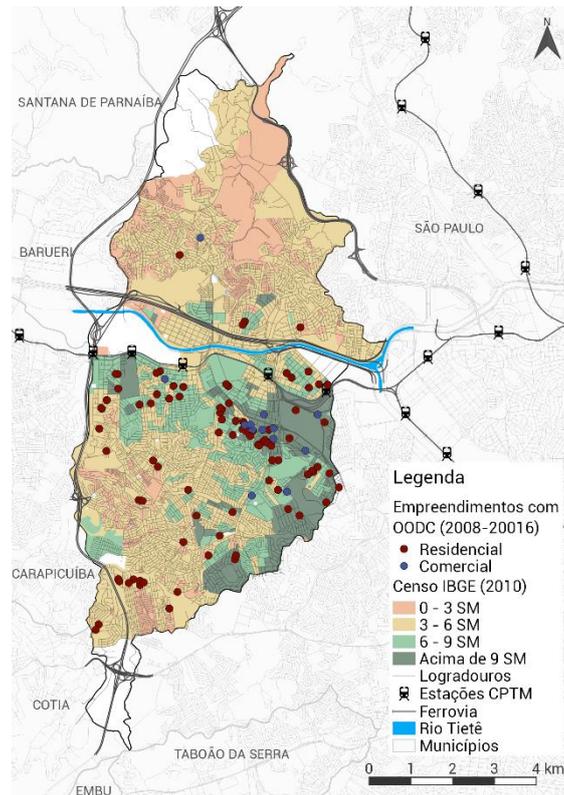
Vale ressaltar que nenhum empreendimento foi realizado nas áreas cujo rendimento médio familiar era de até 3 salários mínimos. Esta concentração nos dá indícios de que o perfil destes empreendimentos seja de padrão médio/alto, o que poderá impactar no valor dos imóveis do entorno, aumentando ainda mais a segregação socioespacial. Com este cenário, poucas unidades habitacionais devem ter sido destinadas às famílias de menor renda, fazendo com que não ocorra a migração da população das áreas mais adensadas, onde está a maior parte da população, para as regiões com melhor oferta de emprego e transporte público.

Gráfico 2 - Empreendimentos por faixas de rendimento médio salarial (salários mínimos)



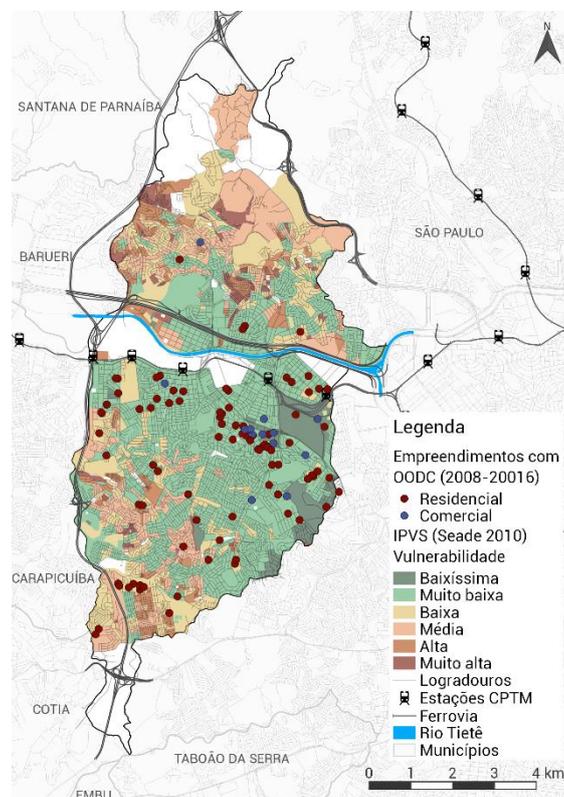
Fonte: Censo IBGE 2010 e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

Mapa 7 - Rendimento médio familiar e empreendimentos com OODC



Fonte: Censo IBGE 2010 e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

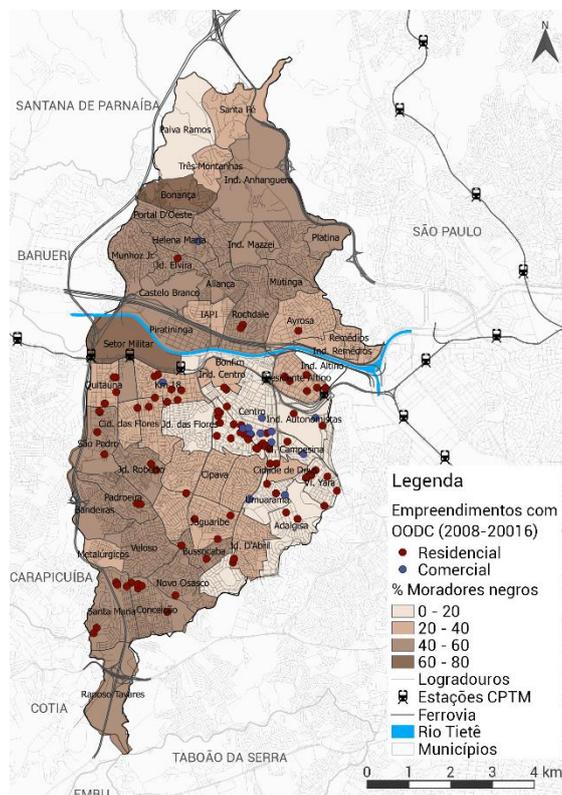
Mapa 8 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) e empreendimentos com OODC



Fonte: SEADE 2010 e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

A segregação socioeconômica do município é também acompanhada de segregação racial. Considerando o perfil destes empreendimentos como médio/alto padrão, e o rendimento médio do trabalhador negro inferior ao do trabalhador branco, a distribuição destes empreendimentos tenderá a acentuar esta segregação ao se concentrarem nos bairros com menores porcentagens de população negra (Mapa 9).

Mapa 9 - Porcentagem de moradores negros por bairro e empreendimentos com OODC



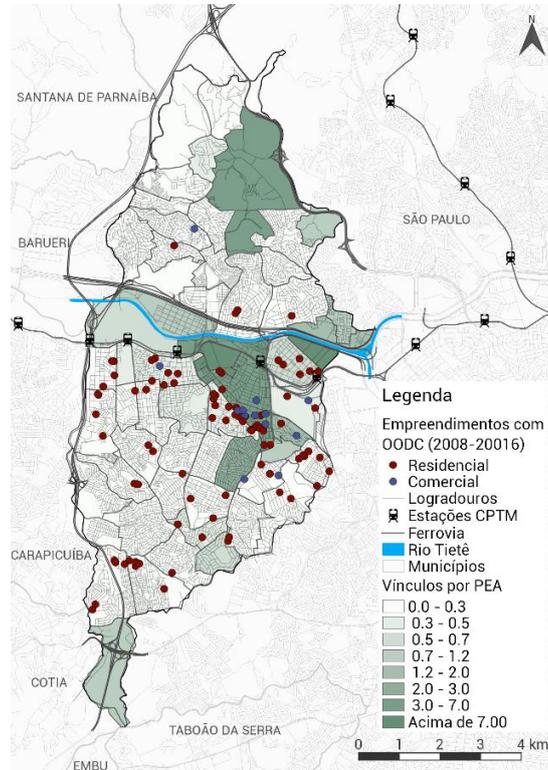
Fonte: Censo IBGE 2010 e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

A oferta de empregos está concentrada na região central da cidade e nos bairros industriais (Mapa 10). Nota-se que os empreendimentos comerciais com OODC também se concentram principalmente no centro, não contribuindo para a descentralização das atividades econômicas. A concentração de empreendimentos residenciais próximos à região central poderia facilitar o acesso a empregos mais próximos às moradias.

Se hoje as maiores densidades demográficas estão nas regiões periféricas, a concentração destes empreendimentos deve gerar um adensamento populacional ao longo do entorno da Av. dos Autonomistas. A região central apresenta boa oferta de infraestrutura, servida por 2 linhas de trem da CPTM com 5 estações, terminais de ônibus e corredor de ônibus metropolitanos, fácil acesso às vias de articulação metropolitana, boa oferta de equipamentos públicos e acesso a comércio e serviços, assim, este adensamento pode até ser favorável, mas é necessário analisar o impacto que causaram nas demandas de equipamentos públicos e no trânsito destas regiões (Mapa 11). Outro fator a ser considerado é que, como vimos, estes empreendimentos estão localizados nas regiões com população de maior renda e predominantemente branca, assim, a população com menor poder aquisitivo,

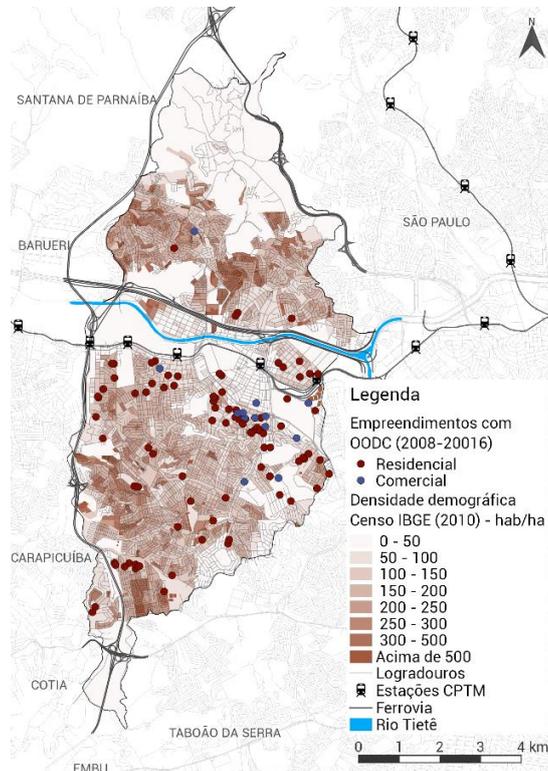
que de fato necessita desta proximidade com o transporte público e do acesso ao emprego, permanece excluída desta produção.

Mapa 10 - Empreendimentos com OODC e Vínculos por População Economicamente Ativa



Fonte: Observatório de Trabalho de Osasco (2018) e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

Mapa 11 – Densidade Populacional e empreendimentos com OODC



Fonte: Censo IBGE 2010 e Prefeitura do Município de Osasco, elaboração da autora.

O resultado desta produção imobiliária não parece ser parte de uma política habitacional inclusiva que, ao adensar construtivamente, tenha reservado espaços para habitação de interesse social, equipamentos públicos, ou áreas verdes, sinalizando que pode ter significado uma alteração populacional sem inclusão, em um espaço que já era bem infraestruturado, mas que segue inacessível para grande parte da população de Osasco.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, diversos elementos demonstram uma regulamentação frágil para a aplicação da OODC em Osasco: a falta de estabelecimento de coeficiente de aproveitamento básicos e igual a 1, como amplamente preconizado pela literatura; a adoção de coeficiente de aproveitamento máximo 4 para praticamente todo o município, dissociado de um projeto de planejamento urbano maior e desconsiderando as diferenças de capacidade da infraestrutura nas diferentes regiões do município; a desatualização da Planta Genérica de Valores que é base para o cálculo da contrapartida; o fato de muitas áreas serem consideradas como não computáveis pelo Código de Obras e o de serem adotados como coeficiente de aproveitamento básico, os índices de aproveitamento máximo da Lei de Uso e Ocupação do Solo que chegam a 4 fazendo com que existam áreas onde nem que sequer seja cobrada a Outorga.

Esta regulamentação está fazendo com que a arrecadação seja inferior ao que deveria, seja pela quantidade de áreas consideradas como não computáveis, a desatualização da PGV ou os coeficientes de aproveitamento básico superiores a 1. Esta redução de arrecadação não colabora com resultados redistributivos e inclusivos desejáveis com a implementação do instrumento, através implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, áreas verdes ou provisão de Habitação de Interesse Social (HIS).

Através do cruzamento dos mapas dos dados socioeconômicos, da legislação e do levantamento dos empreendimentos, pode-se analisar aspectos desta distribuição territorialmente. Foi demonstrada a maior incidência de empreendimentos em áreas com coeficiente de aproveitamento básico superior a 1; em áreas com menores índices de vulnerabilidade social; onde concentram-se as famílias com maiores rendas familiares e com predominância de moradores brancos. Este quadro nos dá indícios que produção é de padrão médio/alto, o que deve gerar impacto também nos preços imobiliários, resultando possivelmente no aumento destes em função da dinâmica imobiliária e numa elitização no entorno dos eixos mais impactados pelo adensamento construtivo, aumentando, assim, a segregação socioeconômica e racial. Por ser uma cidade com forte desigualdade territorial e segregação socioespacial, Osasco tem como desafio a realização de uma produção que seja socialmente inclusiva, o que não se dará através desta regulamentação.

Além disso, é uma produção imobiliária com reconcentração, cujos resultados urbanos afetam a paisagem, com a transformação da morfologia em verticalização e aumento de densidade populacional, impactando na infraestrutura urbana e no aumento no trânsito de veículos individuais.

Espera-se demonstrar, através do caso de Osasco, a importância da adoção do coeficiente único e igual a 1 para toda a cidade, como preconizado pela literatura e que com a falta de regulamentação urbanística, a produção

imobiliária se dá de acordo com os interesses e a rentabilidade desejada pelo mercado imobiliário, trazendo impactos para a cidade, sem direcionamento do desenvolvimento urbano. Além disso, o estudo aponta que, da forma como foi concebida, regulada e gerida, o município não arrecada adequadamente recursos para o necessário investimento em infraestrutura, equipamentos públicos e habitação de interesse social, desejável para um adensamento inclusivo.

REFERÊNCIAS

AALBERS, W. Regulated deregulation. In: Springer, S.; Birch, J.; Macleavy, J. (Eds). *Handbook of Neoliberalism*. Routledge, London, 2016.

BACELLAR, I; FURTADO, F. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do Direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano. Pluris, 2016.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p.1, 2001.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. Entre a regulação e a arrecadação: a Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. In: *Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos - Univ. São Judas*. São Paulo: São Paulo, 2006.

CYMBALISTA, R.; POLLINI, P.; COBRA, P. L. N.; SANTORO, P. F. A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, p. 73, 2007.

FPFL/CEPAM. *Carta do Embu*. Documento Síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado. Embu, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1976.

FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. *Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade*, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FURTADO, F.; DE ARAÚJO, J. T. *Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio*. In: Congresso Iberoamericano de Solo Urbano. 2017.

FURTADO, F.; REZENDE Vera F.; OLIVEIRA M.; BACELLAR, P. Outorga onerosa do direito de construir: panorama e avaliação de experiências municipais. *XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2007.

LEITE, H. R. da S. *A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo*. Tese de

Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: um enigma a ser desvendado*. 10ª Conferência Internacional da LARES, 2010.

MASSARI, M. A. L. *Solo criado e outorga onerosa do direito de construir: gênese e transformação do instrumento na cidade de Sorocaba/SP*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2020.

MOREIRA, A.C.M.L.; DE AMBROSIS, C.; NOGUEIRA FILHO, D. V.; AZEVEDO NETTO, D. T. *O Solo Criado. Estudo sobre o uso do solo que conceitua e fornece elementos às administrações municipais para o controle e melhor aproveitamento do solo*. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1975.

NOGUEIRA, K. M. S. *A aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade de São Paulo: uma exploração a partir dos agentes privados*. São Bernardo do Campo: Mestrado UFABC, 2019.

OSASCO. Lei Complementar nº 1025, de 05 de julho de 1971. *Dispõe sobre as edificações no município de Osasco*. Osasco: Câmara Municipal, 2020.

_____. 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].

_____. Lei complementar nº 125, de 03 de agosto de 2004. *Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento urbano de Osasco*. Osasco: Câmara Municipal, [2004].

_____. 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].

_____. 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].

PAIM, D. G. *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2019.

PIERIN, D. P. *Do solo criado ao Estatuto da Cidade: um estado da arte das discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais Aplicadas, Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

RABELLO, S. *Outorga Onerosa e alteração de uso – função e âmbito de aplicação*. In: SANTORO, P. (org.). *Expansão urbana em questão: instrumentos para ordenar o crescimento das cidades*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JR., P. A. *Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária*

avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [s.l.], v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

ROSA, S. V.; PEQUENO, R.; NASSIF, T.; LAGE, M.; LIMA, P. Regulação para Desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In: ROLNIK, et al (org). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. FAUUSP, 2018.

SANTORO, P. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. *XVI ENANPUR, 2015*.

_____. *Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012.

SIGOLO, L. M. *O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVA, M. M. da. *O fetiche dos instrumentos de solo criado: a experiência da aplicação da cota de potencial construtivo em Curitiba*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2019.

SOTTO, D. *A recuperação de mais valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica*. Tese de doutorado. São Paulo: PUCSP, 2015.

WILDERODE, D. J. V. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. Tese de Doutorado. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo, 1994.