

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

17 a 20 de Setembro de 2014



A PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO À PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO PARA AS FAIXAS DE RENDA MÉDIA E MÉDIA BAIXA

Caroline de Figueiredo Bertoldi Silveira¹, Cláudio Tavares de Alencar²

¹ Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Rua Ministro Godoi, 419, ap 112, Perdizes, cep 05015-000, Brasil; e-mail: carolbertoldi@uol.com.br

² Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; e-mail: claudio.alencar@poli.usp.br

RESUMO

Este trabalho trata da proposta da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUC AB), mais especificamente do mecanismo de indução à produção de habitação para as renda média e média baixa, denominado “unidade habitacional incentivada”. A proposta da OUC AB, consubstanciada na Lei Municipal 15.983 de 07 de novembro de 2013, traz inovações ao prever novos mecanismos de implantação para a consecução dos objetivos e diretrizes urbanísticas previstas pela Operação, na tentativa de conciliar os aspectos urbanísticos e financeiros deste instrumento, em um território com potencial de desenvolvimento urbano e tendência de desenvolvimento imobiliário. O objetivo do trabalho é analisar a eficácia desse mecanismo como indutor da formatação de produtos imobiliários residenciais na região da Água Branca para as faixas de renda média e média baixa. E, em se reconhecendo uma possível ineficácia do mesmo como formatador de produtos imobiliários residenciais destinados às faixas de renda média e média baixa, em que medida é possível promover a diversidade de renda, considerando a atratividade do empreendedor na região da Água Branca atualmente, e a capacidade de pagamento deste público alvo. As simulações realizadas, considerando os parâmetros da lei e dados recentes do mercado, permitem verificar que somente as famílias com renda média acima de 10 salários mínimos teriam poder de compra de uma unidade residencial na região pelo preço médio do metro quadrado de venda atual. Destaca-se como um dos principais riscos da não adesão do mercado produtor à OUC, a limitação da área privativa da unidade associada à reserva de estoque e a sua vinculação na compra de área adicional. Em caso de adesão, cabe a análise, por parte do empreendedor, do segmento de mercado potencial para o consumo das unidades formatadas a partir das características da unidade incentivada relativamente às demais regiões competidoras, e a possibilidade de incorporação do estoque reservado em empreendimentos de maior escala, haja vista o montante de unidades que podem ser geradas e a condição fundiária favorável representada pela disponibilidade de grandes terrenos vazios ou subutilizados com potencial de renovação.

Palavras-Chave: Operação Urbana Consorciada Água Branca. Unidade Habitacional Incentivada. Empreendimento Imobiliário Residencial. Faixa de Renda Média e Média Baixa.

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

17 a 20 de Setembro de 2014



ÁGUA BRANCA URBAN OPERATION: MECHANISM TO ENCOURAGE THE PRODUCTION OF HOUSES FOR MEDIUM AND MEDIUM-LOW-INCOME FAMILIES

Caroline de Figueiredo Bertoldi Silveira¹, Cláudio Tavares de Alencar²

¹ Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Rua Ministro Godoi, 419, ap 112, Perdizes, cep 05015-000, Brasil; e-mail: carolbertoldi@uol.com.br

² Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; e-mail: claudio.alencar@poli.usp.br

ABSTRACT

This paper is about the Água Branca Urban Operation, OUC AB, more specifically about a mechanism to encourage the production of houses for medium and medium-low-income families named “incentive housing units”. The proposal of the OUC AB, supported by Municipal Law 15,983 of 07 of November, 2013, is innovative in that it provides new implementation mechanisms in order to reach the objectives and meet the urban guidelines established for the Operation, seeking to combine the urban and financial aspects of this instrument, in an area with potential for urban and real estate developments. The aim of this monograph is to analyze how efficient this mechanism is to induce the formatting of housing products in Água Branca area for medium and medium-low income families. And, if it is proven incapable of that, how income diversity can be promoted, considering both Água Branca current attractiveness for real estate investors and the payment capacity of the target audience. Simulations considering law parameters and recent market data showed that only families with an average income of 10 minimum salaries would afford a housing unit in the area for the average sale price of the square meter today. One of the major risks of not adhering to the OUC posed to the producing market is the limited private area of the unit associated with the construction potential and its combination with the purchase of additional area. If he adheres, the real estate investor is supposed to analyze the potential market segment to acquire the formatted units based on the characteristics of the ones in the “incentive housing units” against other competing areas, and the possibility of incorporating the reserved potential additional construction in large scale developments, considering the amount of units that can be generated and the favorable land condition represented by the availability of large empty or underused lots can go through revitalization.

Key words: Água Branca Urban Operation. Incentive Housing Unit. Housing Development. Medium and Medium-Low Income.

1. INTRODUÇÃO

A experiência paulistana na utilização do instrumento Operação Urbana, a partir da concepção do solo criado, desde as Operações Interligadas do início dos anos 90 até as novas propostas de Operação Urbana Consorciada dos dias atuais, tem se apresentado como um campo fértil para a discussão acerca da parceria do Poder Público com o setor privado nos processos de construção e reconstrução da cidade.

O conceito geral adotado pelas novas Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo, delimitadas em territórios estratégicos para o desenvolvimento urbano, dotados de infraestrutura de transporte de média e alta capacidade e terrenos renováveis, parte da definição de mecanismos de incentivo que tem como objetivo a indução da ação do mercado imobiliário para a produção de empreendimentos destinados ao público alvo das faixas de renda que mais utilizam as redes de transporte, como a média e média baixa¹, de forma a contribuir com os deslocamentos diários, gerando impactos positivos para o conjunto da cidade.

As novas OUCs delimitadas ao longo do eixo ferroviário em São Paulo como a Água Branca, inserida em área com localização privilegiada, infraestrutura de transporte e grande disponibilidade de terrenos para renovação, apresentam-se, portanto, como uma oportunidade para a prática desse conceito.

O objetivo desse texto é, então, identificar os principais riscos e possibilidades na aplicação de um dos principais mecanismos estabelecidos pela OUC Água Branca para a indução da ação do mercado produtor imobiliário em seu perímetro de abrangência, denominado “unidade habitacional incentivada”, considerando:

- A definição da unidade habitacional incentivada pela Operação Urbana Consorciada Água Branca, consubstanciada na Lei Municipal 15.983/2013, aprovada recentemente, constituída por parâmetros urbanísticos específicos.
- A doutrina sobre a formatação de produto imobiliário residencial do NRE-Epusp (Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da USP), expressa nos Boletins Técnicos do Departamento de Engenharia de Construção Civil – PCC (USP), no conteúdo das aulas do curso de MBA em Real Estate – Economia Setorial e Mercados (USP), e mais especificamente no livro “Real Estate, Fundamentos para Análise de Investimentos” (LIMA JR; MONETTI; ALENCAR, 2010).
- A identificação das faixas de renda do público alvo considerado pela Municipalidade para a definição do mecanismo, feita a partir da classificação das faixas de renda adotada pelo Plano Diretor Estratégico (PDE 2002) em vigor e da apresentação pública da proposta da OUC AB, realizada pela Prefeitura em abril de 2013.
- A condição de atratividade para o empreendedor considerada como sendo o reflexo da prática de preços na região da Água Branca atualmente, tendo em vista que estes são os preços

¹ Para fins desse texto considera-se como faixa de renda média as famílias com rendimento mensal entre 10 e 16 salários mínimos, e faixa de renda média baixa as famílias com rendimento mensal entre 6 e 9 salários mínimos, inseridas na definição de Habitação de Mercado Popular (HMP), para a qual o PDE de 2002, vigente em São Paulo, já estabelece descontos na compra de potencial construtivo computável, como forma de incentivo à sua produção pelo mercado produtor imobiliário.

médios dos lançamentos de empreendimentos residenciais ao mercado, os quais são admitidos como suficientes para conter os custos esperados e todas as margens necessárias para que a relação entre investimentos exigidos e retorno potencial se torne atrativa.

- A capacidade de pagamento de um produto formatado segundo as características da unidade habitacional incentivada pelas faixas de renda do público alvo identificado, a partir da condição de atratividade atual para o empreendedor na região da OUC AB.

As análises e discussões resultantes visam dar suporte às tomadas de decisões no âmbito do planejamento estratégico das empresas de Real Estate, no que concerne às possibilidades de atuação na região da Operação Urbana Consorciada Água Branca, a partir da aprovação da Lei Municipal 15.983 em 2013, considerando os mecanismos aprovados, em especial a unidade habitacional incentivada.

2. OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

A concessão de benefícios urbanísticos pelo Poder Público ao setor privado mediante o pagamento de contrapartidas remonta às origens do conceito de “solo criado”², o qual fundamenta os mecanismos recentes de parceria público privada (PPP) que associam diretamente o desenvolvimento imobiliário à provisão de melhorias urbanas, sendo o principal deles o instrumento denominado Operação Urbana Consorciada (OUC).

A ênfase nos aspectos financeiros das Operações Urbanas, desde o início de sua aplicação em São Paulo, decorreu da crescente escassez de recursos do erário municipal destinados ao provimento de infraestrutura urbana. Desta forma, a exploração do potencial construtivo, que utiliza o direito de construir como valor mobiliário, via outorga onerosa do direito de construir captada por meio de contrapartida financeira com pagamento em dinheiro ou em títulos como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), apresenta-se, até os dias atuais, como uma das principais fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano.

A primeira definição desse instrumento pelo Plano Diretor de 1985³ permanece atual, pois já evidenciava dois aspectos fundamentais presentes nas propostas recentes para a sua aplicação: i) o caráter estratégico das áreas de Operação Urbana, localizadas em “pontos chave da Cidade”; ii) e a necessidade de viabilizar a implantação de habitação para as faixas de renda mais baixas nestas áreas, as quais “não comportariam este uso nas condições correntes do mercado”.

A Operação Urbana Anhangabaú de 1991, primeira aprovada em São Paulo, foi substituída pela Operação Centro (OU C) em 1997, a qual integra o conjunto de Operações Urbanas da década de 90, juntamente com a OU Água Branca (OU AB) e OU Faria Lima (OU FL), ambas aprovadas em 1995. Um dos aspectos comum a essas três Operações é o pagamento da outorga onerosa em dinheiro ou por meio de obras, apesar de já constar na lei da OUC FL a previsão do CEPAC⁴, que só veio a ser utilizado após regulamentação federal.

2 O “solo criado” foi objeto do seminário interno do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), realizado na década de 70, e está embasado pela ideia de dissociação entre o direito de edificar e o direito de propriedade. A formulação mais acabada desse conceito e proposta de sua adoção no Brasil foi gerada nos estudos de Administração Pública e nos seminários-curso do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM), em 1975, consolidando-se na Carta de Embu.

3 O Plano Diretor de São Paulo (1985-2000) não foi implantado, mas já previa o instrumento denominado Operações Urbanas, caracterizadas como inversões conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações urbanas localizadas.

4 O CEPAC é um mecanismo de captura de mais valias urbanas que permite antecipar recursos financeiros decorrentes da venda de solo criado, originado a partir da experiência paulistana na concepção e aplicação do instrumento das Operações Urbanas nos últimos 20 anos, e posteriormente regulamentado no âmbito federal com a aprovação do Estatuto da Cidade.

A consolidação do instrumento das Operações Urbanas, que com a aprovação do Estatuto da Cidade passam a ser denominadas como “consorciadas” e não podem mais prescindir de um plano urbanístico prévio, ressaltou seu papel como instrumento de desenvolvimento urbano, manteve a mesma forma de financiamento das intervenções por meio da venda de potencial adicional de construção e introduziu possibilidades de associação a novos tipos de parcerias e outros institutos.

Apesar do ajuste conceitual, as duas Operações – OUC Água Espriada (Lei nº 13.260/01) e a revisão da Faria Lima que deu origem a OUC Faria Lima (Leis 13.769/04 e 13.871/04), pós Estatuto da Cidade, ainda estavam focadas no atributo financeiro do instrumento, identificadas em regiões de grande atratividade para o mercado imobiliário.

O período de aprovação dessas duas Operações Urbanas Consorciadas coincide com a instituição do PDE em 2002, o qual identifica áreas com potencial de desenvolvimento urbano e com função estrutural dentro da cidade, sendo a principal delas a orla ferroviária em processo de transformação, o que daria origem a um conjunto de novas Operações em São Paulo, que tem seu início marcado pela proposta OUC Água Branca, objeto deste texto.

Nos projetos das novas OUCs, como a proposta de revisão da Água Branca, as definições vão além da implantação de infraestruturas públicas como sistema viário, de drenagem, áreas verdes e habitação de interesse social (HIS), que já integram o rol de investimentos das Operações Urbanas em São Paulo desde o início de sua aplicação. Surgem, então, proposições de mecanismos de indução à produção de tipologias destinadas a um leque maior de faixas de renda, dentro do conceito de cidade compacta, que preconiza o adensamento populacional associado à infraestrutura de mobilidade, com diversidade de usos e de faixas de renda.

A questão fundamental na definição desses mecanismos está associada à necessidade de obtenção de economia e eficiência para o conjunto da cidade no que diz respeito à mobilidade, possível de ser alcançada por meio da redução dos deslocamentos diários gerados pelos movimentos pendulares periferia-centro, trazendo população para as áreas mais centrais com oferta de empregos e de infraestrutura, como no caso da Água Branca, de forma a permitir a sua utilização por uma parcela maior da população, o que resulta no cumprimento da função social da propriedade urbana, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

3. A PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA (OUC AB) – LEI 15.893/13

A identificação do potencial de renovação da região da Água Branca, primeiro pela OU AB em 1995, e posteriormente pelo PDE em 2002, com a transformação das zonas predominantemente industriais em zonas mistas e a proposição das Operações Urbanas Consorciadas da orla ferroviária (Diagonais Norte e Sul), criou as condições para a readequação da área às novas dinâmicas econômicas e sociais da cidade, no reconhecimento do processo de transformação em curso.

A presença da ferrovia na região da Água Branca, implantada inicialmente como eixo de passagem e infraestrutura ligada à instalação de atividades produtivas, hoje é parte integrante da rede de transporte metropolitano de passageiros de alta capacidade e deixa de ser uma barreira para se tornar o elemento estruturador desse território, e um dos principais suportes para o desenvolvimento urbano no futuro.

A definição da primeira Operação Urbana Água Branca (OU AB), aprovada pela Lei 11.774 em 1995, parte da identificação desse processo de transformação e de seu potencial para se consolidar como uma centralidade de serviços da zona oeste paulistana. Essa premissa se reflete na definição de um estoque de potencial adicional de construção de 900 milhões de metros quadrados para os usos não residenciais, equivalente a 75% do total de 1,2 milhões de metros quadrados adicionais ofertados sobre um território de 540ha, delimitado na Fig. 01, dos quais somente 50% foram consumidos até a sua revisão em 2012.

Figura 01: Imagem aérea com a delimitação do perímetro da OUC AB



Dentre os objetivos específicos da lei de 1995 destacam-se o estímulo e a promoção do adensamento e novo uso e ocupação da área, e a ocupação dos vazios urbanos, os quais ainda se mantêm na proposta de revisão de 2013, quase 20 anos depois. A preocupação com a necessidade de promover a utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer, já implantados na década de 90, também já estava presente.

O Fórum Criminal aparece como um dos primeiros polarizadores dos lançamentos comerciais da região, em geral destinados a profissionais liberais e caracterizados por salas comerciais. Mas é somente a partir do ano de 2002, com a aprovação do novo Bourbon Shopping, na esquina da Av. Francisco Matarazzo com o Vd. Pompeia, que houve um incremento do número de propostas.

Nos últimos dez anos surgiram diversos empreendimentos no perímetro da OU Água Branca, no entorno do Bourbon Shopping, em um primeiro momento em seu entorno próximo, ao sul da ferrovia, inclusive no restante do terreno ocupado originalmente pelo Centro Empresarial Água Branca – primeira proposta desta Operação, e em um segundo momento entre a ferrovia e a Av. Marquês de São Vicente e até a Marginal Tietê, próximo ao terreno do antigo Playcenter.

Parte dos produtos imobiliários implantados nesse período podem ser caracterizados como condomínios-clubes com unidades residenciais de 3 e 4 dormitórios, que aproveitam a disponibilidade de terrenos e glebas de grandes dimensões e tem como público alvo famílias com renda média alta e alta. Além destes, foram implantados, recentemente, empreendimentos constituídos por unidades residenciais menores, de 1 e 2 dormitórios, associadas a outros usos como salas comerciais, hotel e pequenos centros de compras, integrados por uma série de itens condominiais e serviços pay-per-use e também voltados à renda média alta.

Apesar do crescimento da atividade imobiliária ocorrido na última década, principalmente por empreendimentos residenciais, haja vista o esgotamento do estoque adicional de construção desse uso, a OU Água Branca ainda apresenta um baixo potencial de arrecadação quando comparada com as demais Operações Urbanas em São Paulo, principalmente pelo número de propostas efetivadas, o que demonstra que ainda há um grande potencial de desenvolvimento futuro.

A proposta de revisão da OU Água Branca consubstanciada na nova OUC AB, aprovada pela Lei 15.893 em 2013, é precursora do novo conjunto de Operações Urbanas inseridas na orla ferroviária e considera a experiência de São Paulo na aplicação do instrumento, de forma a ajustá-lo aos novos desafios urbanísticos, jurídicos e da parceria com o setor privado para a resolução dos problemas urbanos, na tentativa de conciliação dos aspectos urbanísticos e financeiros do instrumento.

Este realinhamento se reflete na distribuição dos novos estoques de potencial adicional de construção, conforme pode ser observado no quadro abaixo, que compara os estoques ofertados para o uso residencial e não residencial, demonstrando uma inversão das proporções dos mesmos na lei de 1995 e na lei aprovada em 2013.

Tabela 01: Estoque ofertado pela Operação Água Branca em dois momentos, OU AB e OUC AB

ESTOQUE OFERTADO OPERAÇÃO ÁGUA BRANCA			
BALANÇO ATÉ FEVEREIRO DE 2012 (SMDU-PMSP)			
estoque residencial		estoque não residencial	
OU AB (1995)	OUC AB (2013)	OU AB (1995)	OUC AB (2013)
300.000	1.350.000	900.000	500

Os resultados esperados com a implantação do plano urbanístico da OUC AB que deu origem ao novo programa de obras para a região preveem o incremento da ordem de 320 mil metros quadrados de novas áreas verdes públicas de estar e lazer, o incremento de cerca de 60 mil metros quadrados de terrenos para núcleos institucionais, o aumento do sistema viário e de circulação de 16 para 25% da área total da Operação Urbana, e a associação de obras de drenagem à implantação de parques lineares nos córregos, como medida de requalificação urbanística e ambiental.

Porém, um dos principais objetivos da proposta da OUC AB, de adensamento populacional com diversidade de renda e composição familiar, não está expresso no seu programa de obras e sim nos mecanismos estabelecidos, os quais foram, em sua quase totalidade, incorporados também pela proposta de revisão do novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Dentre as principais inovações e mecanismos propostos pela OUC AB e aprovados em sua lei específica destacam-se:

A definição de intervenções no entorno imediato da Operação, em seu perímetro de “integração”, e a previsão de recursos para a sua implantação, de forma a contribuir, neste caso específico, com a conexão com o lado norte da Marginal Tietê, por meio de sistema viário, pontes e equipamentos sociais.

A previsão para a aplicação dos recursos reservados para HIS e reurbanização de favelas também no entorno da área de abrangência da Operação, em seu perímetro “expandido”.

A definição de parâmetros relativos ao aproveitamento, uso e ocupação do solo para todos os imóveis com área construída acima do coeficiente de aproveitamento “1” (um) e não somente para aqueles que aderirem à OUC por meio da compra de CEPAC, como ocorre nas demais Operações vigentes em São Paulo. Com isso, a área da OUC, que era tida como um perímetro de exceção às regras de zoneamento passa a ser um território com um “novo zoneamento”.

A definição de dois tipos distintos de CEPAC – um para o uso residencial e outro para o uso não residencial. Esta disposição pode ser associada ao objetivo de adensamento populacional com diversidade de renda no perímetro na Operação, de forma que a maior demanda pelo produto não residencial, como no caso da Faria Lima, por exemplo, tende a elevar o preço do CEPAC, inviabilizando inclusive produtos residenciais para faixas de renda maiores.

A definição da “quota máxima de terreno por unidade habitacional” e a “unidade habitacional incentivada” com estoque vinculado, objeto desse texto, de forma a promover a diversificação da produção imobiliária, visando à oferta de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda e composições familiares.

4. “UNIDADE HABITACIONAL INCENTIVADA”: CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO PÚBLICO ALVO X ATRATIVIDADE PARA O EMPREENDEDOR

A lei da OUC AB definiu a unidade habitacional incentivada como sendo aquela com área privativa mínima de 45 e máxima de 50 metros quadrados, dotada, no máximo, de um sanitário e de uma vaga de estacionamento. Essa definição está atrelada a uma reserva de estoque de potencial adicional de construção específica para esta tipologia equivalente a 50% do total do estoque residencial, correspondente a 675 mil metros quadrados, correspondente a cerca de 18 mil unidades residenciais de 50 metros quadrados, e a sua vinculação à compra de estoque para o uso residencial não incentivado ou para o uso não residencial.

Essa disposição⁵ torna obrigatório o consumo do estoque para esta tipologia, para aqueles que aderirem à OUC por meio da aquisição de CEPAC, desde o início da Operação, na proporção de 3 para 1, ou seja, para cada 3 metros quadrados adicionais não residencial ou residencial não incentivado, o investidor deverá adquirir 1 metro quadrado de estoque para a unidade residencial incentivada.

Como contrapartida, a lei da OUC AB oferece um bônus em área não computável até o limite de 20% da área construída computável de cada pavimento tipo do empreendimento, o que gera um aumento da área construída computável destinada à área privativa das unidades, sejam elas residenciais ou não residenciais, já que praticamente toda a área de circulação passa a ser não computável.

Esse bônus aplica-se também no caso de uso misto de unidades incentivadas com unidades residenciais não incentivadas e com usos não residenciais, desde que o empreendimento destine, no mínimo, 40% de sua área computável total para o uso residencial e 20% da área computável total para as unidades habitacionais incentivadas.

5 Segundo o artigo 46, parágrafo 3, da Lei 15.983/13 (OUC AB), os estoques ficarão disponíveis para vinculação a usos não residenciais e residenciais que não correspondam a unidades habitacionais não incentivadas na proporção de três vezes o estoque destinado a unidades habitacionais incentivadas, de acordo com a efetiva vinculação de CEPAC a esta última finalidade.

Neste caso, a área computável do terreno passa, então, a ser destinada prioritariamente à área privativa da unidade residencial ou não residencial, aumentando o coeficiente total a ser utilizado pelo empreendimento, inclusive acima do coeficiente de aproveitamento máximo, já que o bônus é estabelecido na forma de área não computável, o que gera, conseqüentemente, um maior aproveitamento do terreno pelo empreendedor.

A definição do mecanismo da “unidade habitacional incentivada” parte da premissa de que o mercado produtor imobiliário poderia ser induzido a formatar empreendimentos residenciais destinados a um público alvo de renda média e média baixa⁶, acima das faixas de atendimento social, porém, abaixo das faixas de renda média alta e alta, já atendidas pelo mercado nessas regiões, por meio da limitação de alguns dos aspectos do produto como dimensão da unidade habitacional, número de sanitários e vagas de garagem, com reflexos em seu preço, de forma a reduzi-lo.

Essa definição, no entanto, não considera outros aspectos que também são determinantes na formatação do produto imobiliário residencial e, conseqüentemente, de seu preço como o padrão construtivo da edificação, os aspectos de vizinhança, acessibilidade às principais atividades dos usuários, oferta de serviços e renda média dos moradores existentes.

Portanto, este mecanismo não se apresenta como indutor da formatação de produtos voltados para uma renda específica ou determinada, em especial as rendas mais baixas. O que esse mecanismo induz de fato é um a formatação de empreendimentos que tenham unidades com pequena dimensão, entre 45 e 50 metros quadrados de área privativa, limite de sanitários e de vagas de garagem.

Com isso, e considerando a atratividade⁷ atual para o empreendedor na região da Água Branca, é possível verificar a capacidade de pagamento das famílias de renda média e média baixa, entre 8 e 16 salários mínimos, de um produto imobiliário residencial na região da Água Branca, formatado a partir do limite mínimo e máximo de área privativa estabelecido pelas regras da unidade habitacional incentivada, entre 45 e 50 metros quadrados, capaz de originar produtos de 1 ou 2 dormitórios.

⁶ Segundo o cenário de consumo de estoque de potencial adicional estabelecido pela proposta da OUC AB, o novo potencial ofertado, considerando os mecanismos de incentivos estabelecidos, poderá gerar um incremento percentual das famílias com renda entre 8 e 16 salários mínimos, inseridas nas faixas de renda média e média baixa (classificadas como HMP), e acima de 16 salários mínimos, classificadas como rendas média alta e alta, já atendidas pelo mercado produtor imobiliário. Portanto, conclui-se que o mecanismo da unidade habitacional incentivada destina-se às famílias com renda entre 8 e 16 salários mínimos, classificadas como renda média e média baixa, entre 10 e 16, e entre 8 e 9 salários mínimos, respectivamente.

⁷ A condição de atratividade para o empreendedor na região da Água Branca pode ser considerada como sendo o reflexo da prática de preços na região atualmente, tendo em vista que estes são os preços médios dos lançamentos de empreendimentos residenciais ao mercado, os quais são admitidos como suficientes para conter os custos esperados e todas as margens necessárias para que a relação entre investimentos exigidos e retorno potencial se torne atrativa.

Tabela 02: Capacidade de pagamento do público alvo da unidade habitacional incentivada

CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO PÚBLICO ALVO DA UNIDADE HABITACIONAL INCENTIVADA				
Características do Imóvel:				
Área Privativa em m ²	45 (1)		50 (2)	
Preço do metro quadrado de venda (R\$ mil)	9,6 (3)	7,6 (4)	9,6 (3)	7,6 (4)
Preço do Imóvel (R\$ mil)	432	342	480	380
Condições de Financiamento (2014) (5):				
Limite do financiamento (% valor do imóvel)	70%			
Prazo do financiamento (meses)	300			
Taxa de juros (% eq. ano)	7,88			
Parcela Price (R\$ mil)	2,3	1,8	2,5	2,0
Parcela SAC (R\$ mil)	2,9	2,3	3,3	2,6
Comprometimento máximo (% da renda familiar)	25%			
Renda Requerida (em Salários mínimos) (6)				
Para pagar a parcela Price	13	10	14	11
Para pagar a parcela SAC	16	13	18	15

Notas:

(1) área mínima permitida pela unidade habitacional incentivada

(2) área máxima permitida pela unidade habitacional incentivada

(3) preço médio de venda do metro quadrado residencial na Água Branca para a tipologias de 1 dormitório, segundo FipeZap, janeiro de 2014

(4) preço médio de venda do metro quadrado residencial na Água Branca para a tipologias de 2 dormitórios, segundo FipeZap, janeiro de 2014

(5) limites, prazos e taxas médias utilizadas pelos principais agendes de financiamento imobiliário no país atualmente

(6) considerou-se o salário mínimo nacional de janeiro de 2014 igual a R\$ 724,00.

Os resultados das simulações realizadas a partir das premissas constantes do quadro 02 mostram que a renda mínima requerida para pagar as parcelas price da unidade residencial de 45 ou de 50 metros quadrados, tanto pelo preço médio do metro quadrado da tipologia de 1 ou de 2 dormitórios, situa-se entre 10 e 14 salários mínimos, inseridas na faixa de renda média e, portanto, aderentes ao público alvo da unidade incentivada.

Já na condição de utilização da parcela SAC, mais utilizada pelos agentes provedores de financiamento imobiliário no país atualmente, a renda mínima requerida para o pagamento das parcelas iniciais se eleva e, no caso da unidade de 45 metros quadrados fica entre 13 e 16 salários mínimos, limite máximo da faixa de renda média identificada como público alvo da unidade incentivada. No caso da unidade maior, de 50 metros quadrados, a faixa de renda necessária para o pagamento das parcelas SAC iniciais fica entre 15 salários mínimos, integrante da renda média, e 18 salários, já acima dessa faixa de renda.

Portanto, na maioria das simulações considerando a área privativa, o preço médio de cada tipologia, de 1 e 2 dormitórios, e as condição de pagamento das parcelas do financiamento price e SAC, as renda mínimas requeridas se enquadram na faixa de renda média, entre 10 e 16 salários mínimos, o que demonstra a capacidade desse pagamento do público alvo da unidade incentivada na condição de atratividade atual para o empreendedor na região da Água Branca.

Porém, a faixa de renda média baixa, entre 8 e 9 salários mínimos, também considerada como público alvo da unidade incentivada não apresenta poder de compra de uma unidade residencial na Água Branca segundo as premissas adotadas pelas simulações, alinhadas ao cenário atual da região. Para isso, haveria a necessidade de redução do preço de venda do metro quadrado privativo da unidade de 45 metros quadrados para cerca de 7 e 6 reais mil, respectivamente, na condição de utilização das parcelas price, e para 5,5 e 4,8 reais mil na condição de utilização do

modo SAC. Essa redução do preço de venda deve considerar, no entanto, o custo do produto mais a margem desejada pelo empreendedor nesta região.

Outro aspecto a ser considerado, mesmo para a renda média entre 10 e 16 salários mínimos com poder de compra de uma unidade residencial na Água Branca, segundo as simulações realizadas, é o tempo necessário de acúmulo de poupança para o pagamento das parcelas a vista. A simulação do tempo necessário para o acúmulo de poupança para o pagamento das parcelas a vista, referentes a 30% do valor total do imóvel pelas famílias com renda média entre 10 e 16 salários mínimos, que apresentam poder de compra segundo as simulações realizadas nas condições arbitradas, considera a premissa de que a capacidade de acúmulo de poupança destas famílias pode ser representada pela diferença entre o comprometimento máximo de 25% da renda familiar com o financiamento do imóvel no futuro, e as despesas médias⁸ com aluguel e condomínio atuais, somada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ambos aplicados à taxa de rendimento anual de 3%⁹.

Sendo assim, seriam necessários cerca de 9 anos de poupança acumulada das famílias com renda de 10 salários mínimos, limite mínimo da renda média, e cerca de 7 anos de poupança das famílias com renda de 16 salários mínimos, limite máximo da renda média, para o pagamento dos 30% das parcelas a vista do imóvel de 45 metros quadrados com preço médio de venda de 7,6 e 9,6 reais mil por metro quadrado, respectivamente, considerando o acúmulo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e 6% do salário, com rendimento de 3% ao ano.

5. RISCOS E POSSIBILIDADES

A partir das definições contidas na proposta da OUC Água Branca relativas ao mecanismo da unidade habitacional incentivada e das simulações realizadas é possível identificar alguns dos possíveis riscos e também possibilidades para a consecução desse mecanismo.

Apresentam-se abaixo alguns dos principais riscos à Municipalidade relativos à aplicação do mecanismo da unidade habitacional incentivada, os quais poderão ter impactos no atingimento dos objetivos estabelecidos pela lei da Operação e também na adesão do empreendedor à nova proposta da OUC Água Branca.

1. O estabelecimento das características físicas da tipologia residencial como determinantes do produto imobiliário residencial: essa definição não considera outros aspectos que também compõem a formatação do produto imobiliário residencial e, conseqüentemente, o seu preço. Portanto, a fixação da dimensão mínima e máxima da unidade residencial, do número máximo de sanitários e de vagas de garagem não garante a formatação empreendimentos destinados às faixas de renda média e média baixa, ou qualquer faixa de renda específica.
2. A vinculação na compra do potencial adicional de construção para a unidade habitacional incentivada: essa disposição poderá dar origem a empreendimentos mistos constituídos por unidades residenciais com diferentes dimensões, entre elas a incentivada, ou aqueles constituídos por atividades não residenciais como hotéis e salas comerciais associados às unidades incentivadas. Com isso, há a possibilidade de que o padrão do empreendimento

⁸ As despesas médias atuais com aluguel e condomínio, segundo pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), constante do Comunicado 69 referente a Evolução das despesas com habitação e transporte público nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF), de dezembro de 2010, representam cerca de 19% das despesas familiares, no caso de cidades inseridas em regiões metropolitanas, como no caso de São Paulo.

⁹ Taxa de rendimento anual do FGTS.

como um todo seja refletido no preço médio de venda do metro quadrado, o qual não necessariamente poderá ser compatível com as faixas de renda do público alvo da incentivada.

3. O estoque reservado equivalente a 18 mil unidades habitacionais de 50 metros quadrados, o qual corresponde a 50% do total de estoque residencial ofertado pela Operação: considerando que esse estoque dê origem a unidades de 1 ou 2 dormitórios apenas, devido às dimensões mínima e máxima da unidade incentivada estabelecidas pela Lei, a região da Água Branca teria que absorver grande parte do mercado dessas tipologias.
4. A tendência recente de atuação do mercado produtor imobiliário na região da Água Branca: na última década a maior parte dos lançamentos imobiliários residenciais lançados no perímetro da Operação Água Branca, independente da dimensão da unidade ou do número de dormitórios, tem como público alvo as rendas média e média alta, em parte devido aos aspectos de vizinhança como oferta de serviços e renda média dos moradores existentes.
5. A definição de fatores de equivalência¹⁰ igual a 0,5 e 02 para a conversão de CEPAC em alguns setores da Operação: nesses setores, geralmente mais consolidados, será necessária a compra de 2 ou até 5 CEPACs para a aquisição de 1 metro quadrado adicional de construção, mesmo para a unidade incentivada, resultando em um valor igual ou até maior do que o do metro quadrado de terreno, com reflexos no preço do produto, o que poderá dificultar a sua aquisição pelas famílias com faixa de renda mais baixas, como as de renda média baixa, haja vista o resultado das simulações realizadas no item 4 desse texto.

Apresentam-se abaixo algumas das possibilidades para o empreendedor que pretende aderir à proposta da OUC Água Branca, a partir da utilização do mecanismo da unidade habitacional incentivada, e que poderá ter impactos positivos para a consecução de alguns dos objetivos estabelecidos pela nova Lei.

1. Incorporação do estoque incentivado em empreendimentos de maior escala: essa possibilidade deve ser avaliada pelo empreendedor haja vista o montante de unidades que podem ser geradas a partir do estoque de potencial adicional reservado para a unidade habitacional incentivada, equivalente a 675 mil metros quadrados, e a condição fundiária favorável representada pela disponibilidade de grandes terrenos vazios ou subutilizados com potencial de renovação. Nesse caso, é fundamental a análise do segmento de mercado potencial para o consumo das unidades formatadas a partir das características da incentivada, com dimensão entre 45 e 50 metros quadrados, principalmente no entorno da Água Branca, e relativamente às demais regiões potencialmente competidoras, como no caso do segmento de solteiros ou casais em outras regiões da cidade, por exemplo.
2. A utilização do bônus de área não computável em empreendimentos mistos com outras tipologias residenciais ou outros usos não residenciais: essa possibilidade, expressa pela Lei da OUC AB, permite que praticamente toda a área de circulação do empreendimento seja não computável, o que gera um aumento da área construída computável destinada à área privativa das unidades e um o coeficiente total a ser utilizado pelo empreendimento, inclusive acima do coeficiente de aproveitamento máximo, resultando em um maior aproveitamento do terreno pelo empreendedor.

¹⁰ O fator de equivalência permite efetuar a conversão de CEPAC em área adicional de construção e varia em função da localização de cada terreno dentro do perímetro da Operação. Quanto mais valorizada a região, menor é o fator de conversão e maior é a quantidade de CEPAC necessária para a compra de 1 metro quadrado adicional, o que resulta no aumento do valor do potencial construtivo, que será integrante do custo do empreendimento.

3. Utilização do potencial vinculado da unidade incentivada como subsídio cruzado: essa possibilidade pode ser avaliada na formatação de empreendimentos mistos da unidade incentivada com o uso residencial não incentivado ou não residencial, onde o preço das unidades incentivadas poderia ser “compensado” pelo preço das demais unidades, considerando ainda o bônus em área não computável de circulação, descrito no item anterior.
4. Formatação de empreendimentos para famílias com renda média entre 10 e 16 salários mínimos: considerando as simulações realizadas a partir dos limites estabelecidos pela lei da OUC AB para a unidade incentivada e a atratividade atual para o empreendedor na região da Água Branca, é possível verificar a capacidade de pagamento dessa faixa de renda tanto em parcelas price quanto SAC.
5. Formatação de empreendimentos de 2 dormitórios: essa tipologia se enquadra na metragem permitida pela unidade incentivada, entre 45 e 50 metros quadrados privativos, tendo em vista que São Paulo vem passando por um processo de redução do tamanho das unidades residenciais, principalmente nas áreas mais valorizadas como no caso da Água Branca.

6. CONCLUSÕES

A proposta da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUC AB), aprovada pela Lei Municipal 13.983 em 2013, traz inovações ao prever novos mecanismos de implantação para a consecução dos objetivos e diretrizes urbanísticas previstas, na tentativa de conciliar os aspectos urbanísticos e financeiros deste instrumento.

Dessa forma, pretende-se aproveitar o potencial de desenvolvimento urbano associado à tendência de desenvolvimento imobiliário que a região da Água Branca apresenta hoje, a partir das premissas da cidade compacta, considerando a disponibilidade de terrenos para transformação dotados de infraestrutura existente e prevista, principalmente de transporte coletivo de alta capacidade como o metrô.

O mecanismo aprovado como “unidade habitacional incentivada”, apesar de não garantir a consecução do objetivo de adensamento populacional com diversidade de renda, poderá induzir a formatação de empreendimentos de 1 e 2 dormitórios com metragem entre 45 e 50 metros quadrados associados a outras tipologias residenciais e não residenciais, de forma a aproveitar o bônus de área não computável disponibilizado pela Lei da OUC AB, inclusive para as famílias identificadas como público alvo da Municipalidade, com renda média entre 10 e 16 salários mínimos, que hoje apresentam poder de compra de uma unidade dessa metragem na Água Branca considerando a atratividade atual para o empreendedor.

Com isso, a proposta aprovada da OUC Água Branca, que inova ao propor mecanismos para a consecução de seus objetivos, apresenta desafios, principalmente de gestão do instrumento, determinante para o seu sucesso, mas também apresenta diversas oportunidades de combinação de usos e tipologias para a formatação de novos produtos imobiliários, que poderão se aproveitar dos bônus ofertados e do potencial renovável de uma região dotada de infraestrutura – existente e prevista –, e com localização privilegiada.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, C. T. A tomada de decisões estratégicas no segmento de empreendimentos residenciais: uma sistemática de análise. São Paulo: EPUSP: 1993 (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia da Construção Civil, BT/PCC/102).

BARTALINI, V. Operações Urbanas, Parcerias e Desenho Urbano. Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura de Urbanismo: Edição Especial, Campinas, p. 177-183, 2003.

BIDERMAN, C; SANDRONI, P. Avaliação do Impacto das Grandes Intervenções Urbanas nos preços dos Imóveis do Entorno: O Caso da Operação Urbana Consorciada Faria Lima. XXIX EnANPAD, 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/APS/2005_APSB2573.pdf>. Acesso em setembro de 2013.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2.001). Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2.001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: agosto de 2013.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. Solo Criado/Carta de Embu. São Paulo, 1977.

ROCHA LIMA JR, J. Planejamento do produto no mercado habitacional. São Paulo: EPUSP: 1991 (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP. Departamento de Engenharia da Construção Civil, BT/PCC/110).

ROCHA LIMA JR, J. Viabilidade da renda média baixa. Revista Construção Mercado. São Paulo. PINI,2007.

SÃO PAULO (Cidade – Secretaria Municipal do Planejamento). Plano Diretor do Município de São Paulo 1985-2000. São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento, 1985.

SÃO PAULO (Cidade). LEI no 11.774, DE 18 DE MAIO DE 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=7852>. Acesso em junho de 2013.

SÃO PAULO (Cidade). PL 505/12. Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei no 11.774, de 18 de maio de 1995. 2012b. Disponível em: < <http://camaramunicipalsp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0505-2012.pdf> >. Acesso em junho de 2013.

_____. OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

_____. Sítio Zap Imóveis. Disponível em: <http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/?gclid=CITh4q6wzrwCFczm7AodmkEA-Q>
Acesso em fevereiro de 2014.