

**CAROLINE DE FIGUEIREDO BERTOLDI SILVEIRA**

**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**

São Paulo

2014

**CAROLINE DE FIGUEIREDO BERTOLDI SILVEIRA**

**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**

Monografia apresentada à Escola Politécnica  
da Universidade de São Paulo para obtenção  
do título de Especialista em Real Estate –  
Economia Setorial e Mercados (MBA USP)

Orientador: Prof. Dr. Claudio Tavares Alencar

São Paulo

2014

**CAROLINE DE FIGUEIREDO BERTOLDI SILVEIRA**

**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**

Monografia apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Especialista em Real Estate – Economia Setorial e Mercados (MBA USP)

Área de Concentração: Engenharia Civil

Orientador: Prof. Dr. Claudio Tavares Alencar

São Paulo

2014

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os Professores do MBA em Real Estate da Escola Politécnica da USP, em especial ao meu orientador, o Prof. Dr. Claudio Tavares Alencar, e à Coordenadora do Curso, a Profa. Eliane Monetti, por terem me ensinado um modo de pensar, que vai muito além da transmissão de conhecimento, e que hoje permeia toda a minha prática profissional.

Ao M. Eng. Alessandro Olzon Vedrossi pelas contribuições precisas na orientação do trabalho.

A Vládir Bartalini, por compartilhar seus conhecimentos e sua experiência profissional comigo e por me incentivar a acreditar nas possibilidades de recriação das nossas cidades.

“O centro do mundo está em todo lugar. O mundo é o que se vê de onde se está.”

Milton Santos

## 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 formação 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 destinado 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.

## ABSTRACT

This monograph 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.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

<b>AQI</b>	Análise da Qualidade do Investimento
<b>CA</b>	Coefficiente de Aproveitamento
<b>CEPAC</b>	Certificado de Potencial Adicional de Construção
<b>CEPAM</b>	Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal
<b>EMURB</b>	Empresa Municipal de Urbanização
<b>GEGRAN</b>	Grupo Executivo da Grande São Paulo
<b>HIS</b>	Habitação de Interesse Popular
<b>HMP</b>	Habitação de Mercado Popular
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>LUOS</b>	Lei de Uso e Ocupação do Solo
<b>OI</b>	Operação Interligada
<b>OU</b>	Operação Urbana
<b>OU AB</b>	Operação Urbana Água Branca
<b>OU C</b>	Operação Urbana Centro
<b>OU FL</b>	Operação Urbana Faria Lima
<b>OUC</b>	Operação Urbana Consorciada
<b>OUC AB</b>	Operação Urbana Consorciada Água Branca
<b>OUC AE</b>	Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
<b>OUC FL</b>	Operação Urbana Consorciada Faria Lima
<b>PDE</b>	Plano Diretor Estratégico
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PPP</b>	Parceria Público Privada
<b>SM</b>	Salário Mínimo
<b>TPCL</b>	Cadastro Predial e Territorial, de Conservação e Limpeza

## SUMÁRIO

1	DESCRIÇÃO DO TEMA .....	07
1.1	Introdução .....	07
1.2	Justificativa e Objetivo .....	09
1.3	Metodologia .....	11
2	OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO .....	14
2.1	Do Conceito de Solo Criado às Primeiras Operações Urbanas da Década de 90 .....	14
2.2	O Novo Arcabouço Legal e as Operações Urbanas Consorciadas .....	22
3	A OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA (OU AB) – LEI MUNICIPAL 11.774/1995 .....	29
3.1	A Região da Água Branca. ....	29
3.2	Objetivos e Resultados da Operação Urbana .....	33
4	ESTUDO DE CASO: A PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA (OUC AB) – LEI MUNICIPAL 15.893/2013 .....	43
4.1	Contexto e Programa de Intervenções .....	43
4.2	Objetivos, Diretrizes e Mecanismos .....	47
5	ANÁLISE DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO À PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO PARA AS FAIXAS DE RENDA MÉDIA E MÉDIA BAIXA: A UNIDADE HABITACIONAL INCENTIVADA .....	54
5.1	O Público Alvo da Unidade Habitacional Incentivada .....	54
5.2	A Unidade Habitacional Incentivada como Mecanismo Indutor da Formatação de Produtos Imobiliários Residenciais na OUC AB .....	58
5.3	A Capacidade de Pagamento do Público Alvo da Unidade Habitacional Incentivada e a Atratividade do Empreendedor na Região da OUC AB. ...	61
6	CONCLUSÕES. ....	66
	REFERÊNCIAS. ....	70



## 1 DESCRIÇÃO DO TEMA

### 1.1 Introdução

A experiência paulistana na utilização do instrumento Operação Urbana, a partir da concepção do solo criado na década de 70 do século passado, 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, neste caso mais especificamente o mercado produtor imobiliário, quanto aos processos de construção e reconstrução da cidade.

Nesse sentido, em que medida a orientação e o direcionamento do desenvolvimento urbano por parte do Poder Público, que tem como prerrogativa a determinação das regras e parâmetros urbanísticos, podem estar alinhados à ação do mercado produtor imobiliário, que detém os recursos e é ator fundamental dos processos de construção e reconstrução da cidade, para que a parceria, a qual “pressupõe interesses comuns e o conhecimento do papel, das capacidades e habilidades do outro, sem que haja submissão ou concordâncias irrestritas” (BARTALINI, 2003), de fato aconteça nas Operações Urbanas Consorciadas?

O fato é que os elementos fundamentais para que o sucesso de uma Operação Urbana Consorciada aconteça, sob o ponto de vista do desenvolvimento urbano, seu principal objetivo, estão atrelados a alguns aspectos.

O primeiro deles se refere à delimitação de territórios estratégicos capazes de gerar impactos positivos na dinâmica da cidade como um todo, como no caso da orlas ferroviárias em São Paulo, considerando o papel estruturador desse instrumento e o seu comprovado poder de transformação.

O segundo abrange a questão de ajuste do marco regulatório – aqui entendido como sendo constituído principalmente pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) e respectiva legislação de uso e ocupação do solo (LUOS), de forma que a indução nos perímetros de OUC seja acompanhada da inibição em outras regiões da cidade, potencializando a ação transformadora e a atuação do mercado produtor imobiliário nos territórios selecionados. Senão, corre-se o

risco de gerar competição e, conseqüentemente, dispersão das ações em um horizonte de tempo muito longo.

Com isso, cabe a definição de mecanismos urbanísticos que orientem a ação do mercado produtor imobiliário na direção do desenvolvimento urbano pretendido, considerando que da sua aderência à Operação depende o sucesso financeiro do instrumento, o qual deve ser entendido não como um fim em si mesmo, mas como meio de implantação das intervenções que darão suporte a esse desenvolvimento. Daí a importância em entender os processos de atuação do mercado, que deve ser considerado como um dos principais atores desta parceria.

Por fim, mas não menos importante, está o aspecto de associação entre projeto urbano e gestão. Quanto ao projeto – aqui entendido menos como desenho da paisagem e mais como elemento de desenvolvimento e transformação tanto da estrutura pública quanto do solo privado na geração de novas dinâmicas urbanas, cabe definir os objetivos, a proposta e os mecanismos de implantação da Operação. Quanto à gestão cabe a implementação dos processos de acompanhamento, controle e ajuste dos mecanismos estabelecidos, além da realização de fato das intervenções físicas públicas previstas com os recursos auferidos.

É dentro desse contexto e a partir das críticas e análises sobre a experiência paulistana na utilização desse instrumento nos últimos 20 anos que se apresenta a proposta da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUC AB), constante do PL 505/12, elaborado pela SP Urbanismo na gestão Kassab (2009-2012), e aprovada pela Câmara Municipal em 2013, consubstanciando-se na Lei Municipal 15.983/2013.

Um dos principais objetivos contidos na proposta da OUC AB trata da indução ao adensamento populacional com diversidade de renda na região abrangida pela Operação, por meio de mecanismos como a “unidade habitacional incentivada”, de forma a aproveitar, em especial, a infraestrutura instalada de transporte de alta capacidade (redes de trem e metrô), na contribuição para a redução dos deslocamento na cidade, e a disponibilidade de terrenos para transformação, aspectos fundamentais nos dias atuais tanto para o desenvolvimento urbano quanto para o desenvolvimento imobiliário.

## 1.2 Justificativa e Objetivo

Vários dos aspectos considerados pelo desenvolvimento urbano podem ser determinantes para o mercado imobiliário para a definição da localização dos usos na cidade, como por exemplo, a maior ou menor restrição em relação aos parâmetros de aproveitamento, uso e ocupação do solo, a disponibilidade de estoque de potencial construtivo adicional, a proximidade ou previsão de infraestrutura pública.

O planejamento urbano, nas últimas décadas do século passado, definiu a localização dos usos e atividades por meio das zonas de uso e de seus parâmetros específicos a partir de uma concepção de cidade baseada no transporte individual, sem considerar a visão de desenvolvimento global da cidade, a disponibilidade e a capacidade do poder público de prover infraestruturas, os aspectos ambientais, sociais e econômicos de forma geral.

Os desequilíbrios decorrentes deste tipo de atuação resultaram em alta concentração de empregos e baixa densidade populacional na região central de São Paulo, dotada de infraestrutura, principalmente de transporte público de alta capacidade, e crescentes densidades populacionais nas áreas periféricas sem a correspondente oferta de empregos, gerando movimentos pendulares diários que sobrecarregam a infraestrutura viária e de transporte com prejuízos para a cidade como um todo.

As áreas de Operação Urbana Consorciada em São Paulo, por sua vez, tem se apresentado até hoje como regiões onde a ação do planejamento induz a atividade imobiliária tomando-a como um fim. Neste caso, a medida do sucesso da Operação é dada apenas pelo volume de recursos que ela gera e pela quantidade de infraestrutura que ela é capaz de implantar com os recursos obtidos por meio da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

A nova diretriz, expressa no Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovado pela Lei 13.430/2002, alterou a concepção vigente até então, na medida em que deu ênfase ao uso misto e ao maior aproveitamento do sistema de transporte coletivo, por meio do adensamento populacional e construtivo no entorno das redes de mobilidade de média e alta capacidade instaladas e previstas, alinhando-se ao conceito de cidade compacta. Este conceito, utilizado em outras grandes metrópoles mundiais, está baseado em uma distribuição mais equilibrada

de usos e de faixas de renda no território, determinante para o desenvolvimento futuro, resultando em uma cidade mais eficiente sob todos os aspectos – urbanístico, econômico e ambiental.

O conceito geral adotado pelas novas Operações Urbanas parte do pressuposto de que a otimização do uso das redes de transporte coletivo se traduz na menor dependência da utilização do transporte individual, com reflexos nos regramentos propostos, por meio da definição de mecanismos de incentivo sobre a ação do mercado produtor imobiliário, de forma a induzir a sua produção e a consequente atração da população que mais utiliza esta infraestrutura para essas áreas.

Portanto, as novas OUC, em especial aquelas localizadas ao longo do eixo ferroviário existente, no qual se insere a região da Água Branca, apresentam-se como uma oportunidade para a prática desse conceito, na medida em que podem estabelecer mecanismos de indução da ação do mercado imobiliário, além dos usuais parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, com o objetivo de aproveitar a infraestrutura existente, considerando ainda o potencial único de renovação deste território, onde há grande disponibilidade de terrenos para renovação.

O objetivo desse trabalho é analisar a eficácia do mecanismo denominado “unidade habitacional incentivada” como indutor da formação de produtos imobiliários residenciais destinados ao público alvo das faixas de renda média e média baixa<sup>1</sup> no perímetro da OUC Água Branca, como forma de promoção do adensamento populacional com diversidade de renda, conforme prevê a lei da Operação, aprovada recentemente.

Em se reconhecendo uma possível ineficácia desse mecanismo como indutor da formação de produtos imobiliários residenciais que tenham como público alvo as faixas de renda média e média baixa, o estudo pretende verificar em que medida é possível promover a diversidade de renda, considerando a atratividade atual do empreendedor na região da Água Branca, e a capacidade de pagamento destas faixas de renda de um produto formatado a partir das características da unidade habitacional incentivada no perímetro da OUC AB.

---

<sup>1</sup> As faixas de renda média e média baixa abrangem respectivamente as famílias com renda entre 10 e 16, e entre 6 e 10 salários mínimos, conforme detalhado no item 5.1 desse trabalho.

A condição de atratividade para o empreendedor pode ser considerada como sendo o reflexo da prática de preços na região da Água Branca 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.

As análises e discussões resultantes desse trabalho 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.

### **1.3 Metodologia**

A primeira parte do trabalho, constante do capítulo dois, foi realizada a partir da fundamentação teórica sobre o instrumento de desenvolvimento urbano denominado Operação Urbana Consorciada.

Esta pesquisa teórica e conceitual foi feita com base em livros, artigos e trabalhos acadêmicos publicados sobre as Operações Urbanas em São Paulo, que abordam análises sobre os aspectos urbanísticos, jurídicos e financeiros desse instrumento, desde a sua origem, a partir do solo criado na década de 70 do século passado, até os dias atuais.

A fundamentação teórica é importante de forma a contextualizar a definição de mecanismos de indução à produção de habitação para as faixas de renda média e média baixa pela proposta da OUC Água Branca, objeto do estudo de caso, e de seus objetivos dentro das políticas de desenvolvimento urbano em curso na cidade de São Paulo.

A segunda parte do trabalho, correspondente ao capítulo três, destina-se a apresentar a Operação Urbana Água Branca (OU AB), desenvolvida na década de 90, a partir de uma leitura síntese de seus objetivos e resultados, e da atuação do mercado imobiliário na região desde a aprovação da Operação em 1995.

Esta apresentação foi feita com base na lei da OU AB – Lei Municipal 11.774/1995, documentos publicados no site da Prefeitura com os resultados da Operação como estoque consumido por uso, arrecadação e investimentos no perímetro da Operação desde a sua aprovação em 1995 até 2013, quando da aprovação de sua revisão, consubstanciada pela Lei da OUC AB.

As leituras são importantes para comparar os objetivos e os resultados urbanísticos e financeiros da primeira Operação com a proposta da OUC AB, aprovada em 2013 e objeto do estudo de caso, dentro das novas características que a região da Água Branca apresenta hoje.

A terceira parte compreende o capítulo quatro e refere-se ao Estudo de Caso propriamente dito, onde foi apresentada a proposta da OUC Água Branca, considerando o contexto atual da política de desenvolvimento urbano do Município, o programa de intervenções, os objetivos e, principalmente, os mecanismos de implantação aprovados, que compreendem mecanismos de indução à produção de habitação para as faixas de renda média e média baixa.

Esta apresentação foi realizada a partir da leitura da Lei Municipal 15.983/2013 e também do PL 505/12 que deu origem à lei, com destaque para os pontos principais da proposta que sofreram alterações durante o processo de aprovação da lei.

A apresentação compreende ainda uma discussão dos possíveis resultados da aplicação dos mecanismos constantes da proposta da Água Branca na formatação genérica de novos empreendimentos residenciais, de forma a embasar a análise específica realizada no capítulo seguinte, sobre a unidade habitacional incentivada. Estes resultados foram obtidos por meio de cálculos realizados a partir da aplicação dos parâmetros estabelecidos pela Lei, os quais se traduzem nos limites a serem considerados no plano de massas de um empreendimento imobiliário residencial.

No capítulo cinco, quarta parte do trabalho, foi realizada uma análise específica do mecanismo “unidade habitacional incentivada”. O primeiro item dessa análise compreende a identificação do público alvo considerado pela Municipalidade para a definição do mecanismo. Esta identificação foi feita a partir da classificação das faixas de renda adotadas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE 2002) em vigor para habitação de interesse social (HIS)

e habitação de mercado popular (HMP), e a partir da apresentação pública da proposta da OUC AB realizada pela própria Prefeitura em abril de 2013.

O segundo item refere-se à análise da eficácia deste mecanismo como indutor da formação de produtos imobiliários residenciais na região da Água Branca e foi realizada a partir da leitura e análise dos parâmetros estabelecidos para a unidade habitacional incentivada pela Lei Municipal 15.983/2013, e a partir da doutrina sobre a formatação de produto imobiliário residencial do NRE-Epusp (Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da USP). Esta doutrina está 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).

O terceiro item compreende uma discussão sobre a atratividade do empreendedor na região da OUC AB, conforme estabelecido no item 1.2 deste capítulo, relativamente à capacidade de pagamento do público alvo da unidade habitacional incentivada. Esta discussão tomou como base o preço médio do metro quadrado de venda residencial atual praticado na região da Água Branca, obtido por meio de dados secundários constantes das pesquisas de preço de imóveis anunciados que dão origem ao Índice FipeZap, disponíveis em sítio eletrônico. Já a capacidade de pagamento do público alvo, definido no primeiro item deste capítulo, foi verificada considerando as taxas de juros e os tipos de financiamento das linhas de crédito imobiliário do mercado atual, também disponíveis em sítio eletrônico dos principais agentes provedores de financiamento imobiliário no país.

O capítulo seis, de conclusões, faz uma síntese das análises e discussões apresentadas pelo trabalho, além de considerações sobre outros programas e instrumentos que já estão sendo utilizados para a indução ou incentivo à produção de habitação para diversas faixas de renda, em especial as rendas mais baixas, nas áreas mais valorizadas da cidade, e que poderiam ser ajustados ou aperfeiçoados para o caso das áreas de Operação Urbana em São Paulo, considerando estes como sendo territórios específicos de atuação tanto da política de desenvolvimento urbano do Município quanto do desenvolvimento imobiliário.

## 2 OPERAÇÕES URBANAS EM SÃO PAULO

### 2.1 Do Conceito de Solo Criado às Primeiras Operações Urbanas da Década de 90

A concessão de benefícios urbanísticos pelo Poder Público ao setor privado mediante o pagamento de contrapartidas, utilizada pelo instrumento Operação Urbana Consorciada (OUC), remonta às origens do conceito de “solo criado”, 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.

Segundo Silva (1981) a adoção desse conceito na França data da mesma época e era denominado como *plafond legal de densité* (teto legal de densidade), que determinava que o direito de construir deve estar subordinado ao interesse coletivo. Portanto, toda construção de densidade superior ao teto estabelecido, nos locais onde as normas urbanísticas permitissem tal adensamento, deveria pagar ao Poder Público uma soma igual ao valor do terreno.

Ainda segundo Silva (1981), nos EUA, esta norma teve origem com o Plano de Chicago, também da década de 70, e era denominada *space adrift* (espaço flutuante). Sua utilização estava relacionada à preservação de imóveis de interesse histórico por meio de transferência do potencial construtivo, o qual, diferentemente do caso francês, poderia ser transacionado entre particulares, demonstrando uma inovação na aplicação deste tipo de instrumento.

“A formulação mais acabada do conceito de solo criado 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 (SILVA, 1981)”:

Admite-se que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao equilíbrio urbano reclamado por solo adicional. (CEPAM, 1977)

De acordo com Maleronka (2010) “decorrem desse conceito: o coeficiente de aproveitamento (CA) único, a transferência do direito de construir, e a proporcionalidade entre solos públicos e privados, com o intuito de igualar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios impostos pela lei de zoneamento”, que gera valorização diferenciada dos terrenos.

Confirma esta afirmação a proposta não implementada do Prefeito de São Paulo, Olávo Setúbal, um ano após a publicação da Carta de Embu, de adoção do coeficiente de aproveitamento único para toda a cidade, proporcional à área do terreno, portanto igual a “um”, onde o potencial adicional deveria ser adquirido por meio de contrapartida para prover equipamentos urbanos exigidos pelo adensamento provocado pelas novas construções, com foco nas possibilidades financeiras deste instituto.

Desde então, o conceito de solo criado está presente na maioria dos instrumentos urbanísticos, inclusive aqueles regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e adotados pelo Plano Diretor Estratégico vigente em São Paulo (Lei nº 13.430/2002), e fundamenta os mecanismos recentes de parceria público privada (PPP) que associam diretamente o desenvolvimento imobiliário à provisão de melhorias urbanas.

“Genericamente, as PPPs constituem mecanismos para assunção de responsabilidades públicas por particulares, em substituição ao modelo de gestão exclusivamente estatal. O desenvolvimento desses mecanismos tem como premissas as ideias de que o setor privado tem a capacidade de aportar recursos para investir em empreendimentos de interesse público e pode operar de modo mais eficiente que o setor público em atividades tradicionalmente por ele desempenhadas.” (COUTINHO, 2005 apud MALERONKA, 2010)

No entanto, “[...] ao incorporar o solo criado, a noção de parceria entre o poder público e a iniciativa privada – que foi e permanece a base de concepção da Operação Urbana – ficou constricta à comercialização de potencial construtivo [...] Assim, o apelo arrecadatário ou econômico-financeiro do instrumento foi suficiente para sustentá-lo.” (MALERONKA, 2010)

A ênfase nos aspectos financeiros do instrumento, desde o início de sua aplicação em São Paulo, decorreu da crescente escassez de recursos do erário municipal destinados ao provimento de infraestrutura urbana, de forma que 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 por meio de 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, e como um dos mais importantes ativos do poder público municipal.

Para Silva (1981) a “concepção do solo criado no Brasil deu origem a duas correntes: i) uma urbanística, que realça suas características de meio de indução e controle do desenvolvimento urbano relegando a um segundo plano os aspectos financeiros do instrumento; ii) outra financeira, com a principal preocupação em arrecadar recursos para a provisão de melhorias urbanas em um cenário que se apresentava cada vez mais restritivo em termos de capacidade de investimento por parte do Poder Público Municipal.”

Embora não excludentes, como atestam as mais recentes experiências na concepção de novas Operações Urbanas em São Paulo, pode-se afirmar que, entre a visão financeira e a visão urbanística, a primeira preponderou desde o início da aplicação efetiva desse instrumento, por ocasião da aprovação das Operações Interligadas (OI) do final da década de 80.

As Operações Interligadas, “precursoras da Operação Urbana e primeira experiência de aplicação do solo criado” (MALERONKA, 2005), foram concebidas como intervenção pontual, restrita ao lote, e tinham como objetivo principal a reurbanização de favelas inseridas no tecido urbano consolidado, e a provisão de habitação de interesse social (HIS) como forma de contrapartida pela alteração dos parâmetros urbanísticos de um determinado terreno. Isto já indicava, por parte do Estado, o entendimento de que o provimento habitacional para as faixas de renda mais baixas se configurava como uma questão estrutural da cidade, e a possibilidade de sua viabilização por meio de parcerias com o setor privado.

Em sua primeira versão, datada de 1986, não se exigia que as alterações de parâmetros urbanísticos fossem objeto de aprovação pela Câmara Municipal, o que exigiu uma revisão em 1993. Dois anos depois houve uma nova alteração do instrumento para a vinculação da contrapartida ao Fundo Municipal de Habitação, antes prestada em forma de obras, por meio da doação ao Poder Público de unidades habitacionais caracterizadas como HIS.

Dentre as alterações mais comuns solicitadas pelos empreendedores imobiliários destacava-se o aumento do potencial construtivo do lote, limitado a quatro vezes a área do terreno, isenção da exigência de círculos de lazer nos conjuntos residenciais, permissão de usos não conformes, entre outros.

Apesar da consolidação do instrumento junto ao mercado produtor imobiliário, com aderência de 102 propostas no quarto edital lançado, as Interligadas foram objeto de ação do Ministério Público de São Paulo, com a alegação de que através deste instrumento, o Executivo promovia alterações pontuais no zoneamento, o que é prerrogativa da Câmara de Vereadores, resultando em sua extinção.

Conforme consta do Relatório Final de Inquérito para Apurar as Operações Interligadas da Câmara Municipal de São Paulo (SÃO PAULO, 2001) “as Operações Interligadas tornaram aleatório o zoneamento para 95% da população de São Paulo, não tendo nenhuma segurança jurídica na manutenção das diretrizes e parâmetros urbanísticos estabelecidos no Plano Diretor e nas Leis de Zoneamento da cidade.”

Ainda no início da década de 90 surgiram as primeiras Operações Urbanas (OU), já previstas pela proposta não implementada do Plano Diretor de 1985-2000, caracterizadas como “inversões conjuntas dos setores privado e público, por iniciativa deste, destinadas a produzir transformações urbanas localizadas” (SÃO PAULO, 1985). Segundo este Plano, a Operação Urbana apresentava-se como:

(...) uma forma inovadora de ação direta do poder público na utilização de áreas determinadas nas quais se pretenda obter alteração importantes no padrão de uso e ocupação do solo, não só para a concretização de transformações urbanísticas objetivadas pelo Plano Diretor em pontos-chaves da Cidade ou do seu entorno, mas **também para viabilizar o assentamento programado de habitações populares em áreas que não comportariam este uso nas condições correntes do mercado imobiliário.** (SÃO PAULO, 1985, grifo nosso)

A primeira definição do instrumento pelo Plano Diretor de 1985, citada anteriormente, permanece atual, pois evidencia dois dos aspectos fundamentais do instrumento em discussão nos dias atuais: i) o caráter estratégico das áreas de Operação Urbana, localizadas em “pontos chave da Cidade”, como a orla ferroviária, por exemplo; 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”.

Ao contrário das Operações Interligadas, as primeiras Operações Urbanas já abrangiam territórios maiores e sua implementação exigia a definição de objetivos gerais e específicos, diretrizes urbanísticas, conjunto de intervenções a realizar, além de procedimentos econômicos e administrativos. E necessitava, para que se viabilizasse economicamente, do interesse do mercado imobiliário em adquirir o potencial adicional de construção ofertado no perímetro delimitado pelo instrumento, assim como ocorre ainda hoje.

Um dos grandes fatores de atratividade para o mercado, além da possibilidade de aumento do coeficiente de aproveitamento e alteração de outros parâmetros urbanísticos, era a garantia de aplicação dos recursos auferidos por meio das contrapartidas em melhorias na infraestrutura urbana dentro do perímetro da própria intervenção, gerando valorização do território público e também privado.

A primeira Operação Urbana aprovada, a OU Anhangabaú, data de 1991 e foi substituída pela Operação Urbana Centro, aprovada em 1997. A OU Centro, vigente até hoje, abrange bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia, e incentiva a implantação de usos residenciais, hotéis e edifícios garagem, além de atividades destinadas à educação, cultura e lazer, de forma a aproveitar a concentração de infraestrutura já instalada nesta região da cidade, principalmente de transporte, além da grande oferta de empregos.

Neste caso, a identificação do território com potencial de transformação pela Municipalidade não foi acompanhada do interesse imediato do mercado imobiliário pela região, apesar da permissão de índices de aproveitamento de até 12 vezes a área do lote e da possibilidade de se alterar normas do código de obras e edificações.

Fatores como a complexidade da situação fundiária e de propriedade dos imóveis, alta consolidação do tecido urbano, e oferta de terrenos em outras regiões da cidade, além das questões intrínsecas ao mercado imobiliário na década de 90, como a exiguidade de fontes de recursos para financiamento da produção e comercialização, e a falta de uma gestão mais eficiente do ponto de vista da implantação do instrumento pela Municipalidade podem ser classificados como determinantes para o insucesso desta Operação, tanto do ponto de vista urbanístico quanto financeiro.

No entanto, o esgotamento de terrenos disponíveis em outras regiões da cidade com oferta de infraestrutura, a crescente importância da mobilidade que resulta na associação dos novos empreendimentos à rede de transporte público de alta capacidade, além de diversas ações públicas e privadas de recuperação e reocupação da área central realizadas nos últimos anos, apontam para uma retomada desta Operação.

Além da OU Centro (OU C), foram aprovadas na década de 90 outras duas Operações Urbanas: a OU Água Branca (OU AB), e a OU Faria Lima (OU FL), ambas de 1995.

Um dos aspectos comum a essas três primeiras Operações Urbanas – Centro, Água Branca e Faria Lima, é que o pagamento da outorga onerosa é realizado em dinheiro ou por meio de obras, como no caso da OU AB, e a contrapartida é calculada com base no valor de mercado do metro quadrado de terreno objeto da proposta, o que ainda ocorre nos casos da OU Centro e OU Água Branca, vigentes, e também no caso primeira OU Faria Lima, apesar de já constar em sua lei de 1995 a previsão de utilização do CEPAC. Porém, por falta de regulamentação Federal, este só veio a ser utilizado nas Operações Urbanas Consorciadas aprovadas após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

Conforme Biderman e Sandroni (2005) a Operação Faria Lima “introduziu um mecanismo novo de captura de mais valias urbanas com grandes perspectivas para a administração municipal: os CEPAC, sendo sua principal vantagem a de antecipar recursos financeiros decorrentes da venda de solo criado, isto é, dos benefícios concedidos aos interessados em aumentar os coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação e/ou mudanças de uso de seus terrenos.”

A utilização deste mecanismo só ocorreu de fato após a revisão da lei da Operação Faria Lima, na gestão 2000-2004, transformando-a na atual OUC Faria Lima (Leis nº 13.769/04 e nº 13.871/04), em vigor. Por isso, e ironicamente, uma de suas principais características, contrária à própria lógica do CEPAC de antecipação de recursos, foi o investimento prévio do Poder Público na região, neste caso em uma obra viária, o que acabou por gerar: i) consolidação da atratividade do mercado imobiliário; ii) segurança ao empreendedor, por meio da garantia de investimento na infraestrutura necessária à melhoria urbanística da região.

Cabe destacar que, diferentemente da OU Centro e da OU Água Branca, a OU Faria Lima, mesmo antes das intervenções iniciais, abrangia uma região de grande atratividade para o setor imobiliário, o que contribuiu para o seu sucesso financeiro, como descrevem Biderman e Sandroni (2005):

A evidência de valorização dos imóveis é bastante robusta (...) Provavelmente o teste mais confiável, aquele que compara os preços antes e depois de 1996, indica uma valorização de cerca de 15% no preço por metro quadrado. Note-se que essa valorização ocorre em uma região já bastante valorizada.

Os investimentos iniciais nas obras de ampliação e reurbanização da Av. Faria Lima foram realizados com recursos Municipais, ressarcidos por meio das contrapartidas auferidas posteriormente à realização das obras, caracterizando uma ação antecipada de investimento por parte do Poder Público como indutor direto do processo de transformação, apesar da sua crescente falta de capacidade de investimento, e contrária às premissas adotadas nos projetos deste tipo em concepção nos dias atuais.

“Embora as contrapartidas econômicas dos futuros projetos aprovados tivessem um bom potencial em função dos elevados níveis de preço dos terrenos localizados no perímetro, estes mesmos preços elevados significaram um desembolso prévio muito expressivo em função das desapropriações necessárias para a construção da própria avenida.” (BIDERMAN; SANDRONI, 2005)

Com isso, consolidou-se a ideia de que o sucesso de uma Operação Urbana, pelo menos neste primeiro período, estava atrelado a dois requisitos imprescindíveis: i) localização em uma área de interesse imobiliário; ii) investimento antecipado do Poder Público em intervenções de requalificação urbana com recuperação posterior pela “valorização da terra”; dos quais advém grande parte das críticas ao modelo desta época.

Primeiro porque, segundo esta lógica, somente as áreas de interesse do mercado produtor imobiliário seriam alvo de melhoria e requalificação, e segundo, porque essa identificação nem sempre veio acompanhada de um projeto de desenvolvimento comum, com benefícios para o conjunto da cidade, o que não se justifica totalmente, considerando que a consolidação e incremento de centralidades de negócios, como no caso da Faria Lima, deve ser considerada como ação estratégica de importância regional, portanto, com benefícios para toda a cidade.

Outras críticas se devem ao fato de que a sequência de investimentos realizados no perímetro da Operação Faria Lima não foram suficientes para suportar o afluxo de veículos gerado pelo adensamento dos novos empreendimentos, em especial nos bairros consolidados com vias estreitas como Vila Olímpia e Brooklin, sem associação com as redes de transporte público de alta capacidade, gerando problemas de congestionamento para a região, e com reflexos na cidade como um todo.

Para Maleronka (2010) “o modelo das primeiras Operações em São Paulo suscita uma série de contradições em relação às propostas originais do instrumento. Em primeiro lugar, a parceria não se realizou a não ser como compra e venda de exceções à legislação vigente. Quando não houve interesse na compra das exceções oferecidas, como no caso da OU Água Branca, não houve parceria possível. Em segundo lugar, as intervenções realizadas não transformaram a cidade, mas reproduziram a mesma configuração urbana presente em regiões análogas. Isso é notável no caso da OU Faria Lima, onde a paisagem não difere essencialmente de outras áreas análogas onde o mercado imobiliário investiu de forma intensiva como, por exemplo, a Av. Paulista ou Berrini. Além disso, no caso da experiência paulistana, não houve redistribuição da valorização gerada, por conta da natureza das intervenções realizadas, com impactos positivos restritos ao âmbito do perímetro da própria Operação.”

Contudo, segundo Biderman e Sandroni (2005) “o número de projetos aprovados na Operação Faria Lima resultou numa visível renovação urbana, tanto em edifícios residenciais como comerciais, especialmente nas áreas das Avenidas Hélio Pelegrino, Juscelino Kubitschek, além do trecho prolongado da própria Avenida Faria Lima. Apesar da queda no número de residentes, o movimento diurno e noturno aumentou pela ampliação e diversificação das atividades econômicas, sociais e de lazer numa área antes quase exclusivamente residencial.”

Apesar do foco financeiro das primeiras Operações Urbanas e das críticas à sua capacidade de transformação urbana, a experiência paulistana e a própria OU Faria Lima foram tomadas como a grande referência para a instituição do instrumento pelo Estatuto da Cidade.

## **2.2 O Novo Arcabouço Legal e as Operações Urbanas Consorciadas**

Enquanto as primeiras Operações Urbanas da década de 90 apresentavam-se mais como meio de recuperação dos investimentos já realizados pelo Poder Público nas principais áreas de centralidade da cidade – antiga (centro histórico), nova (Faria Lima), e em potencial (Água Branca, entorno da Estação Barra Funda), as OUC aprovadas após o Estatuto da Cidade em 2001 e aquelas identificadas pelo Plano Diretor Estratégico do Município (PDE 2002) surgem dentro de um novo contexto de utilização deste instrumento.

A regulamentação das Operações Urbanas, que com a aprovação do Estatuto da Cidade não podem mais prescindir de um plano urbanístico prévio constituído a partir de objetivos e diretrizes de intervenção definidos pela Municipalidade, 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, originado a partir do conceito de solo criado, e introduziu possibilidades de associação a novos tipos de parcerias e outros institutos.

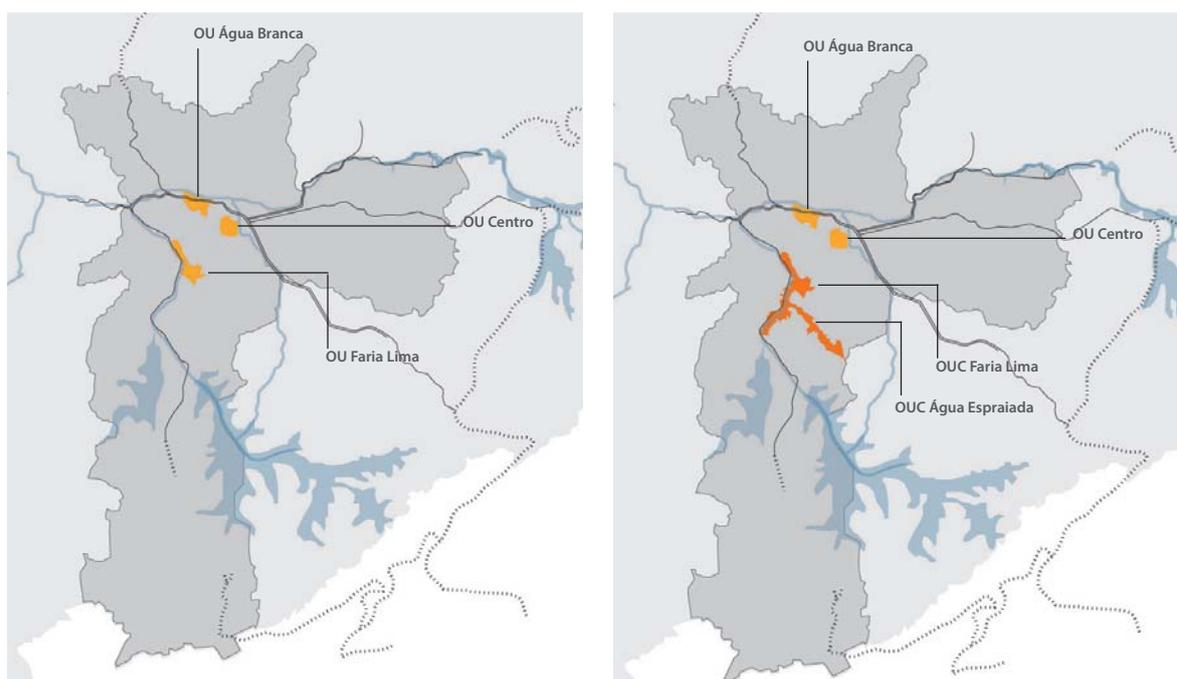
A inserção do termo “consorciada” em sua denominação, que passa de Operação Urbana (OU) para Operação Urbana Consorciada (OUC), dá ênfase ao aspecto principal que permeia todos os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, que é o da participação da sociedade na tomada de decisões para a construção da cidade, como premissa urbanística.

“Considera-se operação urbana **consorciada** o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Segundo Maleronka (2010) o “adjetivo consorciada valoriza a ideia da associação dos parceiros, expressa no artigo 32 e obrigatória como controle social no artigo 33 do Estatuto. Os acréscimos nos objetivos da OUC – transformações urbanísticas estruturais e melhorias sociais – também não são supérfluos. A partir dessa regulamentação, o objetivo da Operação deve estar bem fundamentado e os impactos sociais da intervenção, equacionados.”

Apesar do ajuste conceitual, as duas Operações – OUC Água Espreada (Lei nº 13.260/01) e nova OUC Faria Lima (Leis 13.769/04 e 13.871/04), ambas aprovadas na gestão 2000-2004 como Operações Urbanas Consorciadas, pós Estatuto da Cidade, ainda estavam focadas no atributo financeiro do instrumento, identificadas em regiões de grande atratividade para o mercado imobiliário, dando sequência, de certa forma, ao “modelo” das primeiras Operações Urbanas da década de 90.

Figura 01 - Operações Urbanas da década de 90 e as primeiras OUC do início dos anos 2000



Fonte: elaboração própria a partir de  
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)>.

Tanto a Água Espraiada quando a Faria Lima foram consideradas um sucesso do ponto de vista financeiro<sup>2</sup>, porém ineficazes do ponto de vista urbanístico, especificamente em relação à mobilidade urbana, já que o adensamento gerado com a concentração de empreendimentos para as faixas de renda mais alta e escritórios padrão “triple A”, sem associação com o transporte público, e com exigência da própria Municipalidade de construção de um grande número de vagas de garagem por empreendimento, não foi suportado pelas novas infraestruturas viárias implantadas com os recursos gerados pelo próprio desenvolvimento imobiliário.

Ambos os casos ajudaram, no entanto, a consolidar os títulos mobiliários denominados CEPAC como meio de arrecadação do potencial adicional de construção, cuja emissão pela Municipalidade permite a antecipação de recursos financeiros privados para obras, investimentos públicos e desapropriações na área da Operação, em uma ação pioneira da cidade de São Paulo, o que inverte a lógica inicial de investimento do Poder Público com recuperação posterior da valorização gerada pelas intervenções, utilizada pela própria Operação Faria Lima.

“Além das contrapartidas pagas pelos interessados nos diversos projetos no interior do perímetro da OUC FL, as alterações promovidas pela substituição de construções unifamiliares por edifícios residenciais e comerciais implicou alteração substantiva na arrecadação de impostos (IPTU) na região. Muitos lotes e mesmo quarteirões antes ocupados por casas e sobrados construídos a partir dos anos 50 e tendo em média 25 a 30 anos de existência foram substituídos por edifícios de vários andares e de padrão construtivo muito elevado.” (BIDERMAN; SANDRONI, 2005)

Os dados e afirmações sobre a OUC Faria Lima explicitam a dicotomia e a complexidade na análise dos resultados das Operações Urbanas na cidade de São Paulo e a aparente contradição entre sucesso urbanístico e financeiro, o que acaba por reforçar uma visão de contraposição entre os objetivos do desenvolvimento urbano e da ação de parceria público privada na implementação desse desenvolvimento, gerando críticas ao instrumento como um todo, sem uma correspondente proposta de ajuste ou adequação de forma mais clara e objetiva.

---

<sup>2</sup> As OUC Água Espraiada (2001) e Faria Lima (1995; 2004) arrecadaram juntas até abril de 2013 cerca de 5,2 bilhões de reais, segundo dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

Tanto na Faria Lima quanto na Água Espraiada, as duas Operações consideradas como de maior “sucesso” financeiro, as quais já previam uma reserva de recursos para a implantação de habitação de interesse social, ocorreram processos de alteração do perfil de renda da população residente. Na região da Faria Lima houve ainda uma modificação do padrão de uso, conforme atestam Biderman e Sandroni (2005):

A OUC FL provocou também um processo peculiar de "gentrificação"<sup>3</sup>: uma área em franca valorização e residencial de classe média deu lugar a uma ocupação de residências de classe média alta. Houve também o que se poderia considerar uma "gentrificação" no âmbito dos negócios: casas e sobrados antes ocupados por moradores deram lugar a pequenos negócios, e estes abriram espaço para a construção de luxuosos edifícios residenciais [...] O que houve certamente foi a substituição de categorias “médias” por categorias “ricas”.

Já no caso da Água Espraiada houve uma diminuição da população da faixa de renda entre 0 e 10 salários mínimos relativamente ao centro expandido de São Paulo (2005), enquanto nas faixas superiores ocorreu o processo inverso, observado por Spina (2013):

No estudo de caso sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE), nas classes socioeconômicas inferiores o crescimento dentro da área da Operação foi inferior ao do centro expandido, ou seja, pode ter ocorrido migrações destes domicílios para outras regiões ou mesmo a realocação destes em faixa de renda média superiores, enquanto que nas classes socioeconômicas superiores ocorreu justamente o inverso, ou houveram migrações de outras regiões de São Paulo (podem incluir o centro expandido de São Paulo) ou estes domicílios existentes foram requalificados ou mesmo criados.

Desta forma, conclui-se que a implantação de uma nova operação urbana consorciada pode induzir uma requalificação da estrutura socioeconômica da região, e, conseqüentemente, a demanda por novos produtos imobiliários residenciais, apesar de ser este um processo demorado, uma vez que o período analisado compreende 10 (dez) anos.

O período de aprovação da OUC Água Espraiada e revisão da OU Faria Lima coincide com a aprovação do PDE em 2002, o qual, paralelamente a estes projetos, identifica um conjunto de 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, dez anos após a sua aprovação, às novas Operações Urbanas em São Paulo, que tem seu início marcado pela proposta de revisão da OU AB, objeto deste trabalho, e definição das OUC Lapa-Brás e Mooca-Vila Carioca.

---

<sup>3</sup> Segundo Biderman e Sandroni (2005) “o termo “gentrificação” como uma tradução (na verdade um anglicismo) para o termo “gentrification” (em inglês) é utilizado para caracterizar regiões que passaram por uma transformação no perfil de seus moradores e no uso do solo aumentando a classe social residente e o padrão de seus imóveis comerciais.”

Este novo conjunto de Operações parte da premissa de que a eficácia do instrumento depende da conciliação de seus atributos urbanísticos e financeiros, a partir da leitura crítica dos resultados das primeiras experiências, e associa um terceiro ingrediente: a parceria com o setor privado na gestão da Operação, de forma a suprir, além da falta de recursos para investimento em melhorias urbanas, as deficiências, por parte do Poder Público, como gestor da cidade.

Desta forma, a Operação passa a ser “discutida no contexto do processo de readequação das formas de atuação do Estado, que assume funções mais reguladoras do que provedoras – o que implica a reorganização de suas atividades de planejamento e gestão [...] Assim, a regulamentação de uma OUC sintetiza sua dimensão de projeto, enquanto a dimensão de gestão compreende as realizações da Operação. É importante remarcar que a intervenção urbanística só se realiza nestas duas dimensões.” (MALERONKA, 2005)

Ao abranger territórios estruturais, como no caso da orla ferroviária, onde há disponibilidade de terrenos para transformação associada à infraestrutura de transporte de alta capacidade, premissa urbanística e fator fundamental para o desenvolvimento imobiliário nos dias atuais, os novos projetos de Operação tentam conciliar alguns dos objetivos do planejamento urbano às possibilidades de atuação do mercado produtor imobiliário para a efetivação de uma parceria público privada.

Nos projetos das novas OUC, as definições vão além da implantação de infraestruturas públicas como pontes, sistema viário, de drenagem e áreas verdes, e habitação de interesse social (HIS), que já integram o rol de investimentos das Operações Urbanas em São Paulo, para além das exigências mínimas do Estatuto da Cidade. Surgem, então, proposições de mecanismos de indução de tipologias destinadas a um leque maior de faixas de renda, onde há redução da área privativa e de lazer, limite de vagas de garagem, aumento do número de unidades por empreendimento, 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.

De certa forma, a reinserção da questão do provimento habitacional para as diversas faixas de renda na pauta de discussão das novas Operações Urbanas a partir de 2009, como estrutural para o desenvolvimento urbano, retoma a preocupação inicial do Estado presente no Plano Diretor de 1985 e nas primeiras Interligadas, porém para as faixas de renda média e baixa, além do HIS.

A questão fundamental hoje não se restringe a evitar um processo de “gentrificação”, mencionado por Biderman e Sandroni anteriormente, mas 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, gerado 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.

Este configura-se como um dos principais objetivos do Plano SP 2040 de longo prazo, elaborado pela Prefeitura de São Paulo e lançado em dezembro de 2012 como instrumento de articulação entre os diversos planos e políticas setoriais da cidade, por meio de um processo de participação conjunta com a sociedade civil. O plano aponta direções e escolhas estratégicas, está baseado em eixos estruturadores (coesão social, desenvolvimento urbano, melhoria ambiental, mobilidade e acessibilidade, oportunidades de negócios) e projetos catalisadores (cidade de 30 minutos, comunidades, rios vivos, parques urbanos, polos de oportunidades, cidade aberta) e apresenta um modelo de financiamento. O principal objetivo do plano é induzir o processo de reversão dos desequilíbrios estruturais que tendem a causar deseconomias de aglomeração, como a distribuição entre moradia e ofertas de empregos e o subaproveitamento de áreas com boa infraestrutura versus urbanização dispersa, aspectos que se aplicam à área abrangida pela Operação Água Branca. Uma das diretrizes do Plano SP2040 sobre o tema é:

Acomodar o crescimento da cidade com qualidade urbanística nas áreas dotadas de infraestrutura [...] O adensamento nas áreas com infraestrutura deverá, portanto, considerar novos parâmetros de desenho urbano, nos quais estejam contemplados: o provimento de espaços públicos seguros e atraentes; e **a busca pela mistura de usos e de classes de renda**. A combinação dessas estratégias permite que se chegue a uma cidade compacta e policêntrica, onde as pessoas se aproximam das oportunidades e parte significativa das viagens é de curta distância. (SÃO PAULO, 2012a, grifo nosso)

Espera-se que esta ação, presente nas propostas das novas Operações Urbanas, como no caso da Água Branca, por exemplo, com possibilidade de impacto na escala macrometropolitana, contribua para a reversão do processo de espraiamento ocorrido no século passado, e será determinante para a sustentabilidade da cidade no futuro, inclusive na competição com outras metrópoles mundiais, o que envolve, além das políticas urbanas, programas nas áreas de desenvolvimento econômico e social, aumentando o leque de atuação deste instrumento.

### 3 A OPERAÇÃO URBANA ÁGUA BRANCA – OU AB (LEI MUNICIPAL 11.774/1996)

#### 3.1 A Região da Água Branca

A origem da região da Água Branca, delimitada pelo Distrito da Barra Funda, está associada diretamente à inauguração, em 1875, da Estação Barra Funda da Estrada de Ferro Sorocabana, junto ao atual Viaduto Pacaembu, como ponto de escoamento e eixo de passagem da produção cafeeira no sentido interior-Porto de Santos, desencadeando a ocupação em seu entorno, intensificada na década seguinte com a implantação da São Paulo Railway (Santos-Jundiaí).

Figura 02 - Estação Barra Funda (Sorocabana), próximo a Vd. Pacaembu, onde hoje se encontra o Memorial da América Latina.



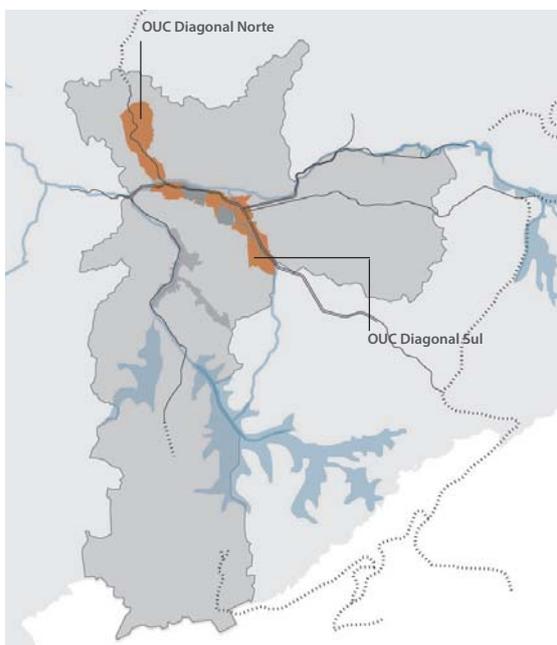
Fonte: <<http://blogdogiesbrecht.blogspot.com.br/2011/09/nomes-de-estacoes-ferroviarias.html>>.

A partir de 1929, com a crise da Bolsa Cafeeira, a região passa a ser ocupada por atividades industriais, que se beneficiavam da proximidade com a ferrovia para o escoamento da sua produção, associada a bairros operários. Já a partir de 1945, com a transição da circulação de cargas do modo ferroviário para o rodoviário, inicia-se o processo de migração de parte destas atividades para junto dos novos eixos de conexão como as rodovias Anhanguera (1940), Presidente Dutra (1951) e Castelo Branco (1953).

Além da permanência de algumas indústrias nas áreas têxtil e gráfica, a região ainda é caracterizada por um parcelamento do solo típico da ocupação industrial do início do século passado, representado por grande glebas ou lotes, concentrados principalmente no trecho entre a Marginal Tietê e a ferrovia. Estes, por sua vez, apresentam-se hoje como um dos maiores potenciais de renovação da cidade de São Paulo para todos os tipos de atividade – residência, comércio, serviços e também produtivas, desde que compatíveis e/ou associadas aos demais usos, com menor consumo de terreno, intensivas em conhecimento e com produtos de maior valor agregado, condições fundamentais para a sua existência na metrópole.

A identificação do potencial de desenvolvimento desta região, primeiro pela OU Água Branca em 1995, e posteriormente pelo PDE em 2002, com a proposição das Operações Urbanas Consorciadas da orla ferroviária (Diagonais Norte e Sul) e da alteração do zoneamento, com a substituição das antigas zonas industriais pelas zonas mistas em 2004, criou as condições para a readequação da área às novas dinâmicas econômicas e sociais, no reconhecimento do processo de transformação em curso e de sua importância dentro da cidade.

Figura 03 - OUC Diagonal Norte e Sul ao longo da orla ferroviária, propostas pelo PDE 2002, em ocre; e OU Água Branca e OU Centro, vigentes, em cinza.



Fonte: elaboração própria a partir de [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)

A presença da ferrovia, caracterizada inicialmente como eixo de passagem e infraestrutura ligada à instalação de atividades produtivas, e hoje parte integrante da rede de transporte metropolitano de passageiros de alta capacidade, deixa de ser uma barreira para se tornar o elemento estruturador deste território e um dos principais suportes ao desenvolvimento urbano no futuro, dentro do conceito de cidade compacta, conforme preconiza o Plano SP 2040.

Os Estudos de subsídio à formulação da proposta da OUC AB (SÃO PAULO, 2008) apontam, a partir da análise da evolução do uso e ocupação do solo, embasada pelos dados do Cadastro Predial e Territorial, de Conservação e Limpeza (TPCL)<sup>4</sup> da Prefeitura de São Paulo, um acentuado crescimento do uso comércio e serviço vertical, seguindo pelo uso residencial vertical e escola, e queda do uso industrial na região da Operação, confirmando o processo de transformação em curso.

Mesmo com a aceleração deste processo e substituição de usos ocorrida na última década ainda resta, segundo estes mesmos Estudos, uma quantidade significativa de terrenos incorporáveis, correspondente a cerca de 1 milhão de metros quadrados, concentrado nas áreas localizadas a oeste do perímetro da Operação, tanto ao sul quanto ao norte da ferrovia. Outro ponto destacado por estes Estudos e que demonstra o potencial de transformação do uso e ocupação do solo da região é a baixa porcentagem de terrenos ocupados pelos usos verticais, apenas 17%, e um coeficiente de aproveitamento médio dos terrenos de apenas 0,9.

No entanto, as áreas com maior potencial de renovação, representadas pelas glebas vazias ou subutilizadas e grandes lotes originalmente ocupados pelo uso industrial e galpões de armazenagem ainda carecem de novas vias de conexão local interna ao bairro, áreas verdes e de lazer, e sistema de drenagem, como infraestrutura complementar à rede de transporte já instalada, de suporte ao desenvolvimento urbano, conforme prevê a proposta de revisão da OU AB, de que trata o capítulo seguinte.

---

<sup>4</sup> Apesar do enfoque predominantemente tributário no registro das informações, o TPCL oferece uma enorme riqueza de dados sobre uso e ocupação do solo no município, sendo utilizado com frequência por urbanistas e planejadores como fonte para análise do espaço urbano. O padrão a que se refere a classificação do uso residencial – baixo, médio e alto, é o padrão da edificação considerado pelo cadastro da Prefeitura.

A Estação Barra Funda, consolidada como terminal intermodal (metrô, trem, ônibus municipal e intermunicipal) e ponto de conexão de todas as regiões de São Paulo – leste, centro, oeste, norte e sul, apresenta-se como a principal centralidade da região, e concentra em seu entorno diversas universidades e escolas técnicas (Uninove, SENAC, UNESP), equipamentos de abrangência regional como a Arena Palmeiras, em reformulação, Fórum Criminal, atrativo de diversas outras atividades, e o Parque da Água Branca, além de diversos shoppings como o Bourbon e o West Plaza, sendo ainda servida por teatros e equipamentos culturais como o SESC Pompeia.

Apesar da oferta de comércio, serviços, equipamentos e infraestrutura – existente e prevista, em especial o transporte público de alta capacidade, representado pelo trem e metrô, a região apresenta um adensamento populacional muito baixo, de apenas 23 hab/ha<sup>5</sup>, principalmente quando comparado ao de bairros lindeiros como Perdizes com 303 hab/ha<sup>6</sup>, o que reafirma a necessidade de implantação de um processo de desenvolvimento orientado, por parte do Poder Público, de forma a aproveitar este potencial existente para absorver parte do crescimento futuro, reduzindo, inclusive, as pressões sobre as áreas ambientalmente frágeis do município.

A relação de emprego por habitante na Água Branca, no entanto, é muito superior à média do município, chegando a 8 emp/hab<sup>7</sup>, atrás somente dos distritos do centro antigo como a Sé com 15 emp/hab<sup>8</sup>, devido ao baixo número de habitantes, mas também por se caracterizar como uma centralidade neste aspecto, um dos motivos de sua definição como uma Operação Urbana em 1995, como será visto no item seguinte.

Já os bairros do entorno imediato e com acesso direto ao perímetro abrangido pela OU Água Branca como Perdizes e Pompeia, localizados ao sul da ferrovia, caracterizam-se pelo uso predominantemente residencial instalado em quadras com traçado regular e maior adensamento, tanto populacional quanto construtivo, com boa oferta de equipamentos, comércio e serviços, e como um dos focos da atuação do mercado imobiliário nos últimos anos, principalmente para o segmento de alta renda, padrão seguido pelos lançamentos

---

<sup>5</sup> Fonte: SÃO PAULO, 2008.

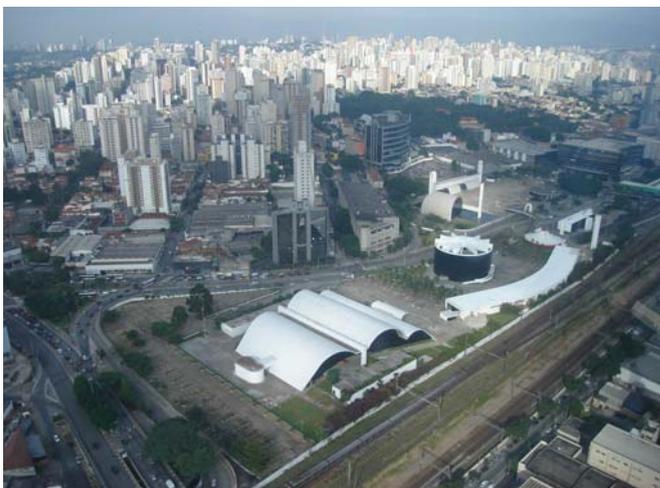
<sup>6</sup> Fonte: SÃO PAULO, 2008.

<sup>7</sup> Fonte: OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

<sup>8</sup> Fonte: OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

recentes inseridos no perímetro da Operação, tanto ao sul quanto ao norte da linha férrea, como tendência de mercado na região.

Figura 04 - Foto do bairro de Perdizes ao fundo, consolidado com padrão médio alto, e o limite com a linha férrea em processo de transformação.



Fonte: própria, 2010.

### 3.2 Objetivos e Resultados da Operação Urbana

A definição da Operação Urbana Água Branca (OU AB), aprovada pela Lei 11.774, em 1995, parte da identificação do processo de transformação em curso nesta área e de seu potencial para se consolidar como uma centralidade de serviços da zona oeste paulistana, polarizada pela Estação Barra Funda do Metrô, inaugurada em 1988.

Figura 05 - Imagem aérea com a delimitação do perímetro da OU AB.



Fonte: elaboração própria a partir do google satélite, 2013.

Apesar de não ter um plano urbanístico predefinido, traço comum às demais Operações da década de 90, pré Estatuto da Cidade, a lei da OU AB estabeleceu diretrizes e mecanismos de implantação e um programa de melhorias ou de obras.

No entanto, essas obras, segundo Heck apud Maleronka (2010) “não configuravam um plano urbanístico, mas o agrupamento de uma série de intervenções pontuais para resolver problemas recorrentes de drenagem e do sistema viário da área.”

Dentre os objetivos específicos da primeira 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 de sua aprovação. A preocupação com a necessidade de otimizar a utilização da oferta de transporte coletivo e dos equipamentos culturais e de lazer, já existentes na década de 90, também já estava presente.

Os objetivos de melhoria da drenagem, já que os cerca de 540ha que conformam o perímetro da OU AB estão inseridos em um terreno de várzea, portanto, com maior propensão à enchentes e inundações; alteração, ampliação e implantação de sistema viário; e criação de espaços públicos e áreas verdes permeáveis, considerando a origem da ocupação da região marcada pelas grandes glebas e lotes industriais, permanecem como alguns dos objetivos da proposta de revisão atual, demonstrando que não houveram grandes investimentos na melhoria da infraestrutura da região desde a aprovação da Operação em 1995.

Além destes, a OU AB previa também a utilização de parte dos recursos arrecadados para a construção de 600 unidades de HIS dentro de seu perímetro, mantendo uma preocupação presente desde as Operações Interligadas na provisão habitacional para as faixas de renda mais baixas nestas áreas.

Em suas diretrizes urbanísticas, expressas no artigo 4º da lei da primeira Operação, a OU AB de 1995, ficam também explícitas questões que irão permanecer como foco da proposta de revisão:

A Operação Urbana Água Branca tem como diretrizes urbanísticas gerais:

I – **Promover o adensamento** e a reestruturação da área, pelo estabelecimento de **novos padrões de uso e ocupação do solo**, visando o controle de uso industrial, oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, e a produção de habitação de interesse social para o assentamento da população favelada residente no perímetro;

II – Promover a **otimização na utilização da oferta de transporte coletivo** e dos equipamentos culturais e de lazer alocados na área;

III – **Induzir a ocupação racional dos grandes terrenos vazios** existentes na região, pelo reparcelamento do solo, e da alteração, ampliação e implementação do sistema viário local, tendo em vista as novas diretrizes de uso e ocupação do solo propostas;

IV – Viabilizar a melhoria e a expansão do sistema de drenagem na área da Operação e suas imediações;

V – Viabilizar a **implantação de equipamentos coletivos de áreas verdes, tendo em vista o atendimento da população** e a melhoria da qualidade ambiental;

VI – Garantir a população padrões ambientais e paisagísticos adequados, tanto para criação de espaços públicos que propiciem relações de convívio mais amplos, quanto para sua própria segurança;

VII – Garantir a participação da população moradora, proprietários e usuários da região, no processo de formulação, discussão, aprovação e implantação do plano de Operação Urbana. (SÃO PAULO, 1995, grifo nosso)

Cabe ainda destacar como uma das diretrizes contidas na primeira lei da OU AB o estabelecimento de novos padrões de uso e ocupação do solo visando o controle do uso industrial, oferta de empregos no setor terciário e de unidades residenciais, o que demonstra claramente a intenção da Municipalidade, à época de sua elaboração, em substituir as atividades industriais remanescentes e transformar a região em uma centralidade de serviços, dentro de um cenário geral de alteração do padrão produtivo que já vinha ocorrendo na metrópole.

Esta diretriz foi reafirmada na lei da Operação por meio da 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.

Quadro 01 – Estoque da OU Água Branca ofertado e consumido até fevereiro de 2012

ESTOQUE OU ÁGUA BRANCA			
BALANÇO ATÉ FEVEREIRO DE 2012 (SMDU-PMSP)			
estoque residencial		estoque não residencial	
ofertado	consumido	ofertado	consumido
300.000	299.997	900.000	305.230
100%	100%	100%	34%

Fonte: elaboração própria a partir de

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)>.

No entanto, após 17 anos de vigência, o estoque residencial da OU AB foi esgotado, enquanto ainda restam cerca de 66% do estoque não residencial. Porém, dos 50% do estoque consumido desde a sua aprovação em 1995, metade foi adquirido pelo uso residencial e metade pelo uso não residencial, o que indica a consolidação do uso misto nesta região, alinhada às definições do PDE e do zoneamento vigentes, posteriores à Operação.

A forma de contrapartida definida pela OU Água Branca já possibilitava o seu pagamento em bens imóveis dentro do perímetro, em obras públicas vinculadas aos objetivos da Operação, e em dinheiro (contrapartida financeira), neste caso a ser integrado ao Fundo Especial de Operação Urbana gerenciado pela Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), responsável também pela análise e aprovação das propostas, e implantação das obras e intervenções.

A concorrência com a região da Berrini, que já vinha sendo objeto da ação do mercado imobiliário desde a década de 80, posteriormente incorporada à OUC Água Espreada em 2002, pode ser considerada como um dos fatores da baixa adesão à OU Água Branca até o início dos anos 2000, além de um certo descaso da Prefeitura pelo projeto, em detrimento de outras áreas como a Faria Lima, por exemplo.

Outros fatores são atribuídos ao insucesso dessa Operação como acredita Maleronka (2005) ao afirmar que a baixa adesão à OU Água Branca deve ser atribuída à inadequação dos parâmetros estabelecidos, além da falta de acessibilidade às grandes glebas e uma proposta de transposição da ferrovia, enfim, à falta de um projeto urbano.

A primeira proposta da OU AB, representada pelo Centro Empresarial Água Branca, surge um ano após a aprovação da lei em 1995, e era constituída por 13 torres de escritório, localizadas em um terreno de aproximadamente 73 mil metros quadrados na Av. Francisco Matarazzo, o que indicava inicialmente a identificação correta desta área como um vetor de serviços, pela Municipalidade. Porém, somente 4 torres foram concluídas devido à problemas financeiros da empresa incorporadora.

Segundo Heck apud Maleronka (2010) “além dessa, até 2001, apenas uma proposta – de cinco apresentadas – foi aprovada na OU Água Branca.”

Na última década, no entanto, houve um incremento da ação do mercado imobiliário na região, o qual, segundo Magalhães Jr. apud Maleronka (2010) não é decorrente da Operação Urbana e sim da implantação do terminal intermodal da Barra Funda, instalado no final da década de 80, conforme identificação inicial da Municipalidade quando da proposição da OU AB em 1995.

No entanto, os Estudos de subsídio à formulação da proposta da OUC AB (SÃO PAULO, 2008) apontam, a partir da análise das propostas da Operação desde a sua aprovação em 1995, que esta atratividade da Estação Barra Funda não ocorreu de fato, e que outros fatores, inclusive empreendimentos privados, foram os reais propulsores da atividade imobiliária recente na região.

Um destes fatores é a escassez de áreas para incorporação em bairros tradicionais do mercado residencial, e a conseqüente migração das incorporadoras para regiões alternativas com oferta de terrenos, e com estoque de potencial adicional, como no caso da Água Branca.

Segundo os Estudos de subsídio à formulação da proposta da OUC AB (SÃO PAULO, 2008), o Fórum Criminal aparece como um dos primeiros polarizadores dos lançamentos comerciais da região, em geral destinados a profissionais liberais, principalmente advogados, caracterizados por salas comerciais ao invés de lajes corporativas.

Somente a partir do ano de 2002, com a aprovação do novo Bourbon Shopping, na esquina da Av. Francisco Matarazzo com o Vd. Pompeia, também inserido no perímetro da Operação, houve um incremento do número de propostas, o que demonstra a capacidade que um empreendimento privado, neste caso um shopping center, tem em induzir a ação do mercado imobiliário.

Nos últimos dez anos surgiram diversos empreendimentos no perímetro da OU Água Branca, polarizados pelo 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.

“Estes empreendimentos apresentam, conforme mostra a análise do consumo de estoque da Operação, uma mescla entre os usos não residencial e residencial, com predominância deste último somente nos setores junto às ruas Cândido Espinheira e Lincoln de Albuquerque, inseridos em Perdizes e como resposta a uma característica do mercado específico deste bairro, voltado ao alto padrão, em terrenos menores” (SÃO PAULO, 2008).

Estes Estudos apontam como tendência geral do mercado na Água Branca, corroborada pela análise da evolução do uso do solo na região nos últimos 5 anos a partir do TPCL, o surgimento de empreendimentos caracterizados como condomínios-clubes, devido à disponibilidade de grandes terrenos, voltados à **renda média alta**, público alvo dos principais empreendimentos residenciais como o Casa das Caldeiras, que está sendo implantado em parte do terreno original do Centro Empresarial Água Branca, no entorno do Bourbon Shopping, constituído por 4 torres residenciais, com unidades entre 128,5 a 168 metros quadrados, e 1 torre comercial.

Figura 06 - Imagem do empreendimento Casa das Caldeiras à esquerda, a Casa das Caldeiras Eventos ao centro, e o Centro Empresarial Água Branca à direita, primeiro e único empreendimento inserido na OU AB na década de 90



Fonte: <<http://www.rescasadascaldeiras.com.br>>.

Outro empreendimento que se destaca para este mesmo público alvo, também constituído por torres corporativas e residenciais, apesar da predominância desta última, é o Jardim das Perdizes, em implantação na antiga gleba da Telefônica, com 250 mil metros quadrados, também inserido no entorno próximo ao Bourbon Shopping.

Neste caso, objeto de parcelamento do solo, estão previstas novas vias e um parque público com 44 mil metros quadrados, equivalente à quase um terço da área do parque da Água Branca em Perdizes, além de 11 condomínios-clubes independentes, sendo 30 torres residenciais, 1 hotel e 2 torres comerciais, uma delas corporativa, constituindo um novo bairro neste setor, totalmente desocupado, localizado entre a ferrovia e a Av. Marquês de São Vicente.

Figura 07 - Foto dos bairros de Perdizes e Pompeia ao fundo, consolidados e a região da Água Branca, com destaque para o Bourbon Shopping, terreno do empreendimento Casa das Caldeiras, e gleba onde está sendo implantado o empreendimento Jardim das Perdizes.



Fonte: própria, 2010.

Segundo informações do próprio sítio eletrônico do empreendimento, realizado pelas incorporadoras Tecnisa e PDG, devido às suas dimensões, o mesmo será implantado em fases com conclusão prevista para 2017, e deverá atrair de 10 a 12 mil novos moradores. As cerca de 2.500 unidades residenciais de **padrão médio alto**, entre 3 e 4 dormitórios, terão metragens que variam entre 80 e 285 metros quadrados.

Além das grandes metragens das unidades residenciais, comum a todos os empreendimentos apresentados, o foco no padrão médio alto é reforçado pelas características dos conjuntos que oferecem no mínimo 2 vagas de garagem por unidades residencial, depósito, e lazer completo, este último refletido no valor do condomínio.

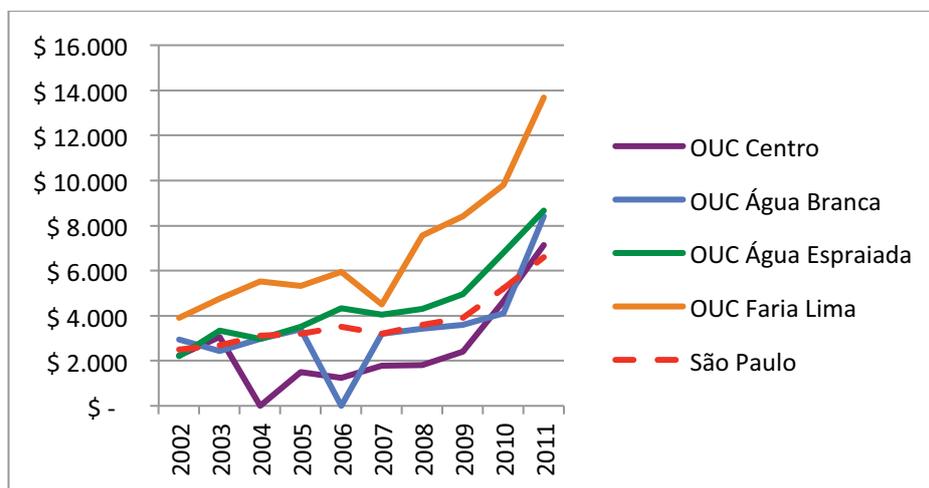
Outra tendência recente na região da Água Branca é de conjuntos mistos com unidades de **1 e 2 dormitórios**, os quais, assim como os empreendimentos com unidades maiores de 3 e 4 dormitórios, também podem ser caracterizados como sendo de **médio alto padrão**. Estes conjuntos associam às unidades residenciais salas comerciais, hotel e pequenos centros de compras, além de uma série de itens condominiais e serviços pay-per-use.

O primeiro deles, o Led Barra Funda (Odebrecht Realizações Imobiliárias), localizado na Av. Marquês de São Vicente, é integrado por hotel, mall, salas comerciais e apartamentos de 1 e 2 dormitórios com área entre 45 e 66 metros quadrados, e duplex com 58 e 110 metros quadrados, e oferece uma série de itens condominiais entre pet place, lounge, fitness, além de serviços pay-per-use.

Outro empreendimento recém lançado na região com estas características é o Midtown (Setin), localizado na Rua Olga, próximo à Estação Barra Funda, que também é integrado por hotel, salas comerciais, e apartamentos entre 50 e 72 metros quadrados, totalizando 270 unidades residenciais, além de itens de lazer, serviços condominiais e pay-per-use.

A tendência de valorização imobiliária na região da Água Branca desde 2002 acompanhou a valorização ocorrida nas demais áreas de Operação Urbana relativamente à cidade de São Paulo, como pode ser observado no gráfico 01, acentuando-se nos últimos 3 anos.

Gráfico 01 – Evolução do preço médio de venda do metro quadrado residencial nas áreas de Operação Urbana e em São Paulo entre 2002 e 2011, em reais.



Fonte: elaboração própria a partir de  
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)>.

A concentração de empreendimentos de maior renda em áreas de Operação Urbana, segundo Gaiarça (2005), estaria associada à valorização das propriedades no interior de seu perímetro, com o conseqüente aumento do preço da terra, a exemplo do que ocorreu na região da Faria Lima.

A análise mais recente dos preços dos imóveis residenciais ofertados na região da Água Branca, classificados por número de dormitórios, permite observar ainda que o preço médio de venda das unidades residenciais de 1 e 4 dormitórios superam o das tipologias de 2 e 3 dormitórios, as quais aproximam-se mais do preço médio, como pode ser verificado no quadro e gráfico seguintes.

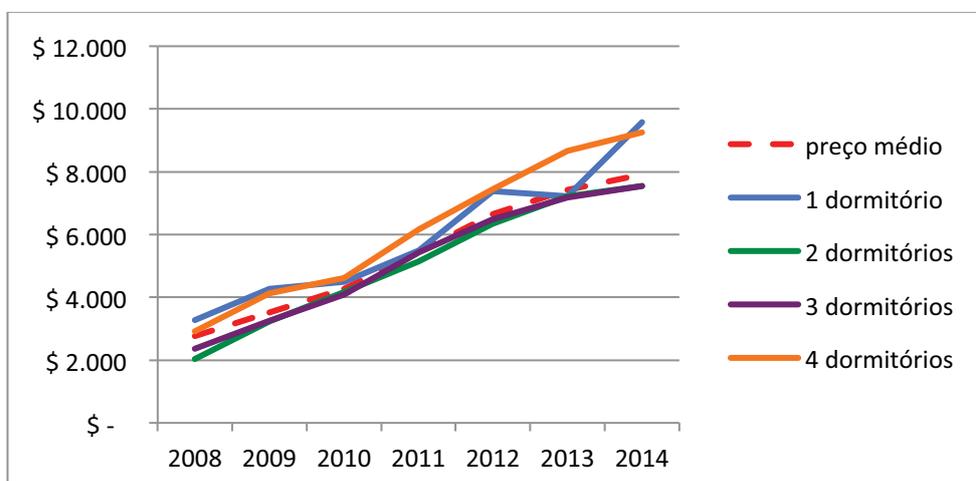
Quadro 02 – Preço médio de venda do metro quadrado residencial médio e por número de dormitórios nas região da Água Branca entre janeiro de 2008 e janeiro de 2014, em reais.

ANO	ÁGUA BRANCA				
	todos	1 dorm	2 dorm	3 dorm	4 dorm
2008	R\$ 2.760	R\$ 3.270	R\$ 2.035	R\$ 2.362	R\$ 2.917
2009	R\$ 3.526	R\$ 4.280	R\$ 3.231	R\$ 3.253	R\$ 4.127
2010	R\$ 4.264	R\$ 4.501	R\$ 4.175	R\$ 4.092	R\$ 4.619
2011	R\$ 5.451	R\$ 5.486	R\$ 5.145	R\$ 5.434	R\$ 6.174
2012	R\$ 6.656	R\$ 7.395	R\$ 6.347	R\$ 6.484	R\$ 7.445
2013	R\$ 7.433	R\$ 7.218	R\$ 7.225	R\$ 7.181	R\$ 8.673
<b>2014</b>	<b>R\$ 7.920</b>	<b>R\$ 9.587</b>	<b>R\$ 7.554</b>	<b>R\$ 7.556</b>	<b>R\$ 9.258</b>

Fonte: elaboração própria a partir de

<<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/?gclid=CITh4q6wzrwCFczm7AodmkEA-Q>>

Gráfico 02 – Evolução do preço de venda do metro quadrado residencial médio e por número de dormitórios nas região da Água Branca entre janeiro de 2008 e janeiro de 2014, em reais.



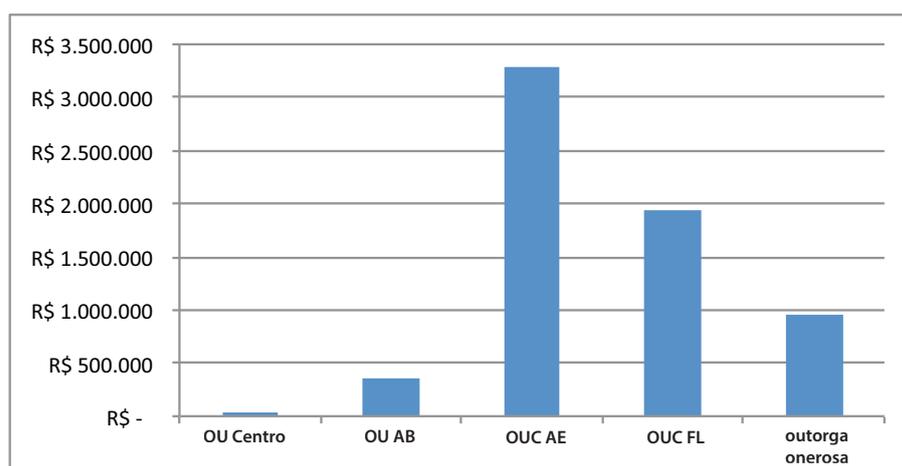
Fonte: elaboração própria a partir de

<<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/?gclid=CITh4q6wzrwCFczm7AodmkEA-Q>>

O mesmo ocorre em outras regiões valorizadas da cidade como no caso da OUC Água Espreada, por exemplo, onde Spina (2013) observa que o preço médio do metro quadrado da tipologia residencial de 1 dormitório foi o que obteve a maior valorização real entre 2003 e 2012, chegando a 100% na área da Operação, e a 90% no centro expandido de São Paulo<sup>9</sup>.

Apesar do crescimento da atividade imobiliária nessa área na última década, principalmente pelo uso residencial, haja vista o estoque de potencial adicional de construção praticamente esgotado, a 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.

Gráfico 03 – Total de recursos arrecadados nas áreas de Operação Urbana em São Paulo, desde a sua respectiva aprovação até abril de 2013, em reais mil.



Fonte: elaboração própria a partir de [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/).

Além disso, enquanto as Operações Água Espreada e Faria Lima investiram respectivamente 30% e 70% de seus recursos em intervenções, a Água Branca investiu somente 8% do que foi arrecadado desde a sua aprovação, confirmando a falta de interesse por parte da municipalidade no seu desenvolvimento e demonstrando a necessidade de sua revisão, de forma a aproveitar todo o potencial identificado para promover o desenvolvimento urbano orientado desta importante área da cidade.

<sup>9</sup> Segundo Spina (2013) o centro expandido de São Paulo é formado por 27 distritos, sendo eles: Água Rasa, Alto de Pinheiros, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Cursino, Ipiranga, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Moema, Mooca, Pari, Perdizes, Pinheiros, República, Santa Cecília, Saúde, Sé, Vila Leopoldina, Vila Mariana e Vila Prudente.

## **4 ESTUDO DE CASO: A PROPOSTA DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA BRANCA – OUC AB (LEI MUNICIPAL 15.893/2013)**

### **4.1 Contexto e Programa de Intervenções**

A proposta da OUC Água Branca, aprovada pela Câmara Municipal com alterações ao PL 505/2012 foi elaborada de forma a permitir a sua adequação à realidade atual da cidade e da região, diferente à época da aprovação da primeira OU AB em 1995, e às disposições estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, configurando-a como uma Operação Urbana Consorciada.

Como precursora do novo conjunto de Operações Urbanas inseridas na orla ferroviária, embasadas pelas diretrizes do PDE (2002) e pelo conceito de cidade compacta consolidado no Plano SP 2040 (2012), a proposta da OUC AB 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 na resolução dos problemas urbanos, a partir das críticas, erros e acertos observados ao longo dos últimos 20 anos de sua aplicação na cidade, na tentativa de conciliação de seus aspectos urbanísticos e financeiros.

O conceito de cidade compacta, que associa em um mesmo local residência e trabalho e o próprio crescimento do uso misto na região da Água Branca nos últimos anos, conforme apresentado no capítulo anterior, configurou-se como um dos indicativos para o realinhamento da premissa da Municipalidade, inicialmente focada no uso não residencial, quando da aprovação da OU AB em 1995.

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 os usos residencial e não residencial, demonstrando uma inversão das proporções dos mesmos na lei de 1995 e na lei aprovada em 2013.

Quadro 03 – Estoque ofertado pela Operação Urbana Água Branca em dois momentos – OU AB (Lei 11.774/1005), e OUC AB (Lei 15.983/13)

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

Fonte: elaboração própria a partir de  
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)>.

Além disso, a crescente escassez de terrenos incorporáveis em outros setores da cidade onde há interesse no desenvolvimento imobiliário, acompanhada pela elevação do preço dos terrenos, aliada à presença de transporte público de alta capacidade, equipamentos e serviços na Água Branca, que se configura, conforme já destacado, como atrativo fundamental para a ação do mercado atualmente, vêm gerando um interesse cada vez maior pela região.

O programa de intervenções originado a partir do plano urbanístico elaborado pela São Paulo Urbanismo contempla intervenções já identificadas pela OU AB em 1995, porém ainda não implementadas, para a resolução dos problemas de drenagem, sistema viário e de áreas verdes internos ao bairro, implantação de equipamentos sociais necessários ao novo adensamento populacional estimado como escolas e unidades básicas de saúde, além de reserva de recursos, fixada na lei aprovada em 22% do total arrecadado, para a aquisição de terrenos, implantação de HIS e reurbanização de favelas dentro da Operação e em seu perímetro expandido.

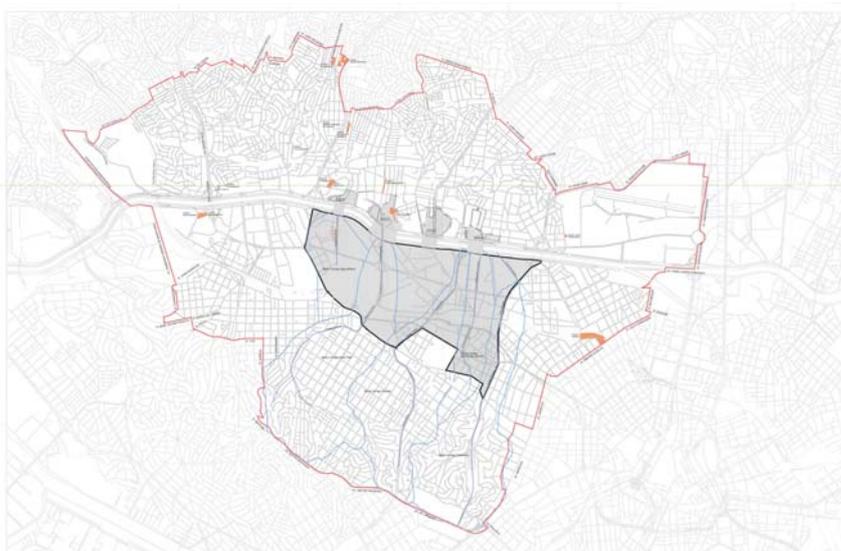
Segundo apresentação da proposta da OUC Água Branca realizada pela SP Urbanismo em maio de 2013, espera-se como resultado destas ações um incremento da ordem de 320 mil metros quadrados de novas áreas verdes públicas de estar e lazer, cerca de 60 mil metros quadrados de terrenos para núcleos institucionais e um aumento do sistema viário e de circulação que passa de 16 para 25% da área total da Operação Urbana, além da associação de obras de drenagem à implantação de parques lineares nos córregos, como medida de requalificação urbanística e ambiental.

Cabe aqui destacar que uma das inovações da proposta da OUC Água Branca foi a definição de intervenções em seu entorno imediato, 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. Além disso, o montante de recursos fixados para a aplicação em HIS e reurbanização de favelas também poderá ser utilizado no entorno do perímetro original da Operação.

Para isso foram definidos três perímetros. O primeiro deles compreende a área da Operação propriamente dita, demarcada em cinza no mapa da Figura 08, onde foram estabelecidos novos parâmetros de aproveitamento, uso e ocupação do solo, a qual receberá a maior parte das intervenções de melhoria urbanística. É neste perímetro, portanto, que serão captados recursos por meio da venda de CEPAC.

Os demais perímetros, demarcados em vermelho no mapa da Figura 08, onde não há modificação dos parâmetros urbanísticos e venda de CEPAC, compreendem o “perímetro de integração”, que poderá receber recursos para a implantação de melhorias na conexão para veículos, pedestres e ciclistas com o lado norte da marginal Tietê; e o “perímetro expandido”, onde poderão ser aplicados os recursos para drenagem, implantação de HIS e reurbanização de favelas.

Figura 08 – Mapa dos perímetros da OUC AB, anexo à Lei 15.983/13. Área da OUC AB demarcada em cinza e perímetro expandido em vermelho.



Fonte: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/)>.

Apesar de não se configurar como uma exigência legal do Estatuto da Cidade, a qual determina que a reserva e aplicação de recursos em HIS e reurbanização de favelas está condicionada ao atendimento às famílias atingidas pelas obras da Operação nestas áreas, esta obrigação vem sendo incorporada nas OUC em São Paulo, inclusive na Faria Lima e Água Espreada, geralmente dentro do perímetro original e, no caso da proposta da OUC AB, pela primeira vez, em áreas do seu entorno próximo.

Como resultado destas ações a Municipalidade espera obter a melhoria da acessibilidade aos polos de serviços da região e também das condições de moradias precárias em áreas periféricas próximas à Operação, trazendo impactos positivos para a própria área, seu entorno imediato e também para o conjunto da cidade.

Outra inovação da proposta da OUC AB é a aplicação dos novos parâmetros a todos os imóveis com área construída acima do coeficiente de aproveitamento “1” (um) e não somente aqueles que aderirem à OUC por meio da compra de CEPAC, como ocorre nas demais Operações vigentes. Com isso, a área de uma OUC, que era tida como um perímetro de exceção à regras de zoneamento, passa ser um território com um “novo zoneamento”.

Isso permite que se definam parâmetros e, conseqüentemente, uma paisagem urbana específica para a área de intervenção como um todo, e a identificação de um território de projeto específico reconhecível tanto pelos investidores, moradores e demais cidadãos, o que facilita a legitimação do projeto pela cidade.

No entanto, uma das grandes alterações feitas ao PL 505/12 durante o processo de aprovação da lei da OUC AB foi o significativo aumento do gabarito de altura das edificações fora dos denominados “eixos de verticalização” em determinadas vias que se destacavam na paisagem, segundo a proposta original do PL.

Esta definição tinha como objetivo não só a conformação de marcos que geram uma referência positiva em um território ainda por se constituir, mas a indução de diferentes tipos de ação de desenvolvimento imobiliário dentro do perímetro: i) nos eixos, onde não havia limitação de gabarito, estariam concentradas as incorporações típicas das áreas de OUC como empreendimentos de maior porte; ii) nas demais áreas com limite de gabarito, e onde o preço

do terreno é mais baixo, estariam concentrados os empreendimentos, em tese, mais acessíveis por outras faixas de renda.

Figura 09 – Plano Urbanístico OUC AB (PL 505/12)



Fonte: SÃO PAULO 2012b. PL 505/12 OUC AB.

Com isso, esperava-se responder a diversas críticas ao modelo urbanístico das áreas de Operação Urbana, já que a definição de eixos de verticalização específicos permitiria a concentração da transformação do aproveitamento, uso e ocupação do solo, com a consequente conformação de uma identidade da paisagem, referência para a toda a cidade, agregando valor ao local para moradores, usuários e empreendedores, e evitando a verticalização dispersa comum às demais áreas da cidade.

#### **4.2 Objetivos, Diretrizes e Mecanismos de Implantação**

A proposta da OUC AB está alinhada ao conceito de cidade compacta, o qual associa a rede de transporte público de média e alta capacidade ao adensamento construtivo e populacional, considerando a diversidade de usos e de renda, conforme estabelecem os objetivos e diretrizes expressos na lei aprovada da OUC AB:

Artigo 6, inciso II – promover o incremento de atividades econômicas e o **adensamento populacional, com diferentes faixas de renda e composições familiares**; (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso)

Artigo 7, inciso II – promover a **diversificação da produção imobiliária, visando à oferta de unidades habitacionais para diferentes faixas de renda e composições familiares**; (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso)

Artigo 7, inciso IV – estimular a utilização dos estoques de potencial adicional de construção para **unidades habitacionais incentivadas**; (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso)

Para o atendimento dos objetivos e diretrizes contidos na lei, em especial o adensamento populacional com diversidade de renda, a proposta da OUC AB definiu diversos **mecanismos de implantação**, dentre os quais destacam-se a definição da unidade habitacional incentivada com estoque vinculado, e a quota máxima de terreno por unidade habitacional.

A **quota máxima de terreno**<sup>10</sup> foi definida pela lei 15.893/13 em seu Artigo 5, inciso VIII, como sendo “a relação entre a área de terreno e o número de unidades habitacionais em um determinado empreendimento, calculada proporcionalmente em relação à área destinada ao uso residencial no caso de empreendimentos de uso misto”.(SÃO PAULO, 2013)

Este mecanismo tem como objetivo a indução da construção de um maior número de unidades habitacionais por empreendimento e, teoricamente, um maior adensamento populacional, e acaba por limitar também o tamanho das unidades, já que a fórmula estabelecida para o seu cálculo está relacionada à área computável a ser utilizada pelo empreendimento, conforme segue abaixo:

Quota de terreno = (área do terreno/número de unidade habitacionais) x (área computável residencial/área computável total) (SÃO PAULO, 2013)

---

<sup>10</sup> O mecanismo denominado como “cota parte” pela proposta de revisão do Plano Diretor de São Paulo (PL 688/13), em discussão na Câmara Municipal de Vereadores, teve origem na proposta da Água Branca e tem o mesmo objetivo, ou seja, induzir o adensamento populacional em algumas áreas da cidade providas de infraestrutura, em especial de transporte público coletivo. Porém, cabe observar que, no perímetro da OUC Água Branca aplicam-se as regras específicas aprovadas pela lei da Operação.

Pela aplicação da fórmula e considerando a utilização do potencial construtivo máximo igual a 4 vezes a área do terreno e a quota máxima estabelecida igual a 30 metros quadrados, teremos um tamanho médio de unidade residencial igual a 120 metros quadrados no caso de empreendimentos residenciais, e igual a 133 metros quadrados no caso de empreendimentos mistos (residencial e não residencial).

Desta forma, este mecanismo poderá ter um impacto imediato no tamanho das unidades residenciais a serem ofertadas nos novos produtos imobiliários e/ou na proporcionalidade dos tamanhos das unidades dentro do empreendimento, já que para a construção de unidades maiores do que a média definida pela fórmula seria necessária a construção de unidades menores, de forma a atingir o número mínimo de unidade habitacionais resultantes da quota de terreno.

Este mecanismo induz ainda à utilização do coeficiente de aproveitamento máximo do terreno e a conseqüente compra de potencial adicional de construção por meio de CEPAC, para aqueles empreendedores que desejam construir unidades maiores, já que a utilização de um potencial menor do que o máximo permitido acarreta a diminuição do tamanho médio da unidade residencial.

Quadro 04 – Simulação do mecanismo da quota de terreno segundo a proposta da OUC AB (Lei 15.983/13)

SIMULAÇÃO - QUOTA MÁXIMA DE TERRENO					
QUOTA DE TERRENO	TERRENO	Nº MÍNIMO DE UNIDADES RESULTANTE	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO UTILIZADO	POTENCIAL CONSTRUTIVO COMPUTÁVEL	TAMANHO MÉDIO DA UNIDADE
30	1.000	33	4	4.000	120
			3	3.000	90
			2	2.000	60
20	1.000	50	4	4.000	80
			3	3.000	60
			2	2.000	40

Fonte: elaboração própria a partir dos parâmetros da Lei 15.983/13.

Associado a este mecanismo, a lei da OUC AB prevê um incentivo para os empreendimentos residenciais ou mistos que utilizarem a quota máxima menor do que 30 metro quadrados na forma de bônus de potencial construtivo não computável<sup>11</sup> para as áreas de circulação comuns em cada pavimento tipo, de forma a incentivar o aumento do número de unidades por empreendimento.

Desta forma há uma compensação pela redução da área média das unidades, gerada pelo aumento do número de unidades com a aplicação da quota menor do que 30, já que o potencial computável a ser utilizado como área privativa aumenta, devido à transformação da área de circulação em potencial não computável.

Um dos mecanismos com possibilidade de grande impacto na implementação da proposta da OUC AB é a definição da **unidade habitacional incentivada**, estabelecida pelo Artigo 5, inciso IX, como sendo “a unidade habitacional com área privativa mínima de 45 metros quadrados e máxima de 50 metros quadrados, dotada, no máximo, de um sanitário e de uma vaga de estacionamento”. (SÃO PAULO, 2013)

O objetivo deste mecanismo é a indução de empreendimentos formatados segundo as características básicas estabelecidas pela lei, constituindo unidades menores, com área máxima de 50 metros quadrados, e máximo de 1 sanitário e 1 vaga de garagem, as quais poderiam ter como público alvo famílias com renda média e média baixa, de acordo com o objetivo de adensamento populacional com diversidade de renda. No entanto, como será discutido no capítulo seguinte, os parâmetros e regramentos definidos não garantem a formatação de produtos imobiliários destinados à uma faixa de renda específica.

Além da definição das características básicas da unidade habitacional incentivada, a lei da OUC AB estabelece ainda uma reserva de estoque específica para esta tipologia equivalente a 50% do total do estoque residencial, correspondente a 675 mil metros quadrados, e a sua vinculação à compra de estoque para o uso residencial não incentivado ou para o uso não residencial.

---

<sup>11</sup> A legislação urbanística do Município de São Paulo define área computável como sendo aquela utilizada para o cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno, tanto básico quanto máximo. Portanto, todas as áreas definidas pela legislação como não computáveis, como aquelas destinadas à garagem, podem ser edificadas além do coeficiente de aproveitamento máximo do terreno e sem o pagamento de contrapartida.

Esta disposição torna obrigatório o consumo do estoque para esta tipologia 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.

Artigo 46, parágrafo 1 – Os estoques residenciais estarão sempre disponíveis para vinculação de CEPAC para unidades habitacionais incentivadas. (SÃO PAULO, 2013)

Artigo 46, parágrafo 2 – A disponibilidade dos estoques para vinculação de CEPAC a usos não residenciais ou residenciais que não correspondam a unidades habitacionais incentivadas dependerá da **prévia ou concomitante utilização de estoque para unidades habitacionais incentivadas**, na forma estabelecida neste artigo. (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso)

Artigo 46, parágrafo 3 – 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. (SÃO PAULO, 2013)

Cabe destacar que os empreendimentos caracterizados pela unidade habitacional incentivada podem utilizar um bônus em área não computável até o limite de 20% da área construída computável de cada pavimento tipo, o que gera um aumento da área construída computável destinada à área privativa das unidades habitacionais, já que parte da área de circulação passa a ser não computável.

Este bônus aplica-se também no caso de empreendimentos mistos e empreendimentos com diversos tipos e dimensões de unidades residenciais, desde que este destine, no mínimo, 40% da área computável total para o uso residencial e 20% da área computável total para as unidades habitacionais incentivadas.

A utilização deste bônus permite que a área computável do terreno possa ser destinada prioritariamente à área privativa da unidade residencial, aumentando o coeficiente total a ser utilizado pelo empreendimento, o que gera, conseqüentemente, um maior aproveitamento do terreno.

Outros mecanismos e **incentivos** foram estabelecidos pela proposta da OUC AB e estão contidos em sua lei para a efetivação dos objetivos previstos, como o bônus de área não computável para as atividades não residenciais enquadradas como nR1 e nR2<sup>12</sup> situadas no pavimento térreo da edificação, com acesso direto para o logradouro público, até o limite de 50% da área do lote, como estímulo ao comércio local e ao uso misto.

A proposta também prevê, segundo o Artigo 23 da lei, a desobrigação na implantação de áreas de lazer pelos empreendimentos residenciais, de forma a permitir a formatação de outros tipos de produtos voltados para diferentes faixas de renda e composições familiares, conforme constam dos objetivos da lei, mesmo considerando a tendência da região, apresentada no capítulo anterior, de implantação de condôminos-clubes.

Há ainda um importante dispositivo definido pela proposta da Operação que prevê a liberação do número mínimo de vagas de estacionamento no caso de empreendimentos residenciais e a limitação máxima de 1 vaga a cada 50 metros quadrados de construção no caso de empreendimentos não residenciais sujeitos às diretrizes do órgão oficial de trânsito.

Em relação aos estacionamentos de veículos, a lei da OUC AB define como limite de área não computável, 1 vaga a cada 50 metros quadrados de área computável para o uso não residencial, e 1 vaga a cada 50 metros quadrados de área privativa para o uso residencial limitado a 3 vagas. Desta forma, uma unidade média residencial de 121 metros quadrados privativo, gerada pela quota máxima de terreno de 30, poderá utilizar até 2,42 vagas por unidade residencial como área não computável.

Dentre as **limitações** estabelecidas pela lei da OUC AB destaca-se a não aplicação do dispositivo constante do artigo 166 do PDE, o qual permite a utilização, pelo uso residencial vertical, do coeficiente de aproveitamento 2 mediante a diminuição da taxa de ocupação sem o pagamento de outorga onerosa, em antigas zonas Z2 que abrangiam grande parte da cidade, inclusive esta, o que acaba por elevar a demanda pela compra de potencial adicional de construção pelo uso residencial via aquisição de CEPAC.

---

<sup>12</sup> A legislação urbanística vigente em São Paulo (*DECRETO Nº 45.817, DE 04 DE ABRIL DE 2005*) define o uso nR1 como sendo as atividades compatíveis com a vizinhança residencial; e o uso nR2 como sendo as atividades que não causam impacto nocivo à vizinhança residencial.

Outra limitação refere-se ao limite máximo de 2 subsolos estabelecido para todos os tipos de empreendimento, exceto nos setores entre a Marginal Tietê e a Av. Marquês de São Vicente, onde o máximo permitido é de apenas 1 subsolo, por se tratar de uma área de várzea, como forma de proteção do lençol freático.

Além dos diversos mecanismos de implantação definidos, a proposta da OUC AB propõe uma inovação ao criar 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.

No entanto, apesar dessa inovação, o preço mínimo do CEPAC residencial aprovado pela lei da OUC AB, igual a R\$ 1.400, equivalente ao dobro daquele constante do projeto de lei encaminhado inicialmente, poderá ter impacto direto na elevação do preço do produto residencial, contrariamente ao objetivo previsto de adensamento populacional com diversidade de renda, principalmente nos setores com fator de equivalência<sup>13</sup> menor do que 1 (um), onde é necessária a compra de um número maior de títulos para a aquisição do potencial adicional de construção.

Isso ocorre nas áreas da Operação onde o coeficiente de aproveitamento básico 2 foi mantido, como os setores C e H, onde serão necessários 2 CEPACs para a compra de 1 metro quadrado adicional, elevando seu valor para R\$ 2.800, considerando apenas o preço mínimo estabelecido pela lei, o qual poderá aumentar conforme cada leilão. Nos setores I e II, inseridos em bairros mais consolidados e valorizados como Perdizes, o fator de conversão de 0,2 demanda a compra de 5 CEPACs para cada metro quadrado adicional, resultando em um valor igual ou até maior do que o do metro quadrado de terreno.

---

<sup>13</sup> 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.

## **5 ANÁLISE DOS MECANISMOS DE INDUÇÃO À PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO PARA AS FAIXAS DE RENDA MÉDIA E MÉDIA BAIXA: A UNIDADE HABITACIONAL INCENTIVADA**

### **5.1 O Público Alvo da Unidade Habitacional Incentivada**

A classificação das faixas de renda adotada por este trabalho considera a definição do PDE (2002) sobre Habitação de Interesse Social (HIS), para famílias com renda entre 0 e 6 salários mínimos (SM<sup>14</sup>), e Habitação de Mercado Popular (HMP), destinada a famílias com renda entre 6 e 16 salários.

Na legislação urbanística vigente em São Paulo os empreendimentos destinados a estas faixas de renda recebem descontos na compra de potencial construtivo computável e contam com reserva de terrenos por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de forma a incentivar a sua produção pelo mercado privado.

De modo geral, a faixa entre 0 e 3 salários pode ser classificada como sendo de atendimento social e necessita de vinculação com programas públicos e outros subsídios governamentais. Assim como esta, a faixa entre 3 e 6 SM, que pode ser considerada como baixa renda, depende de subsídios advindos de todas as esferas de governo, além de incentivos urbanísticos, como gratuidade do potencial adicional de construção até o limite máximo permitido, para a realização dos empreendimentos habitacionais, os quais são implantados geralmente em regiões menos valorizadas da cidade.

Já as famílias com renda entre 6 e 10 SM, que podem ser denominadas como média baixa renda, inserem-se na faixa em que o mercado já atua, porém em regiões menos valorizadas da cidade, e estão incluídas na faixa de atendimento da COHAB e de outros programas habitacionais realizados por meio de subsídios públicos.

A faixa entre 10 e 16 SM, considerada como média renda, não se vincula, em grande parte dos casos, aos programas Municipais de subsídio, mas conta com o desconto na compra do potencial construtivo estabelecido pelo PDE para Habitação de Mercado Popular.

---

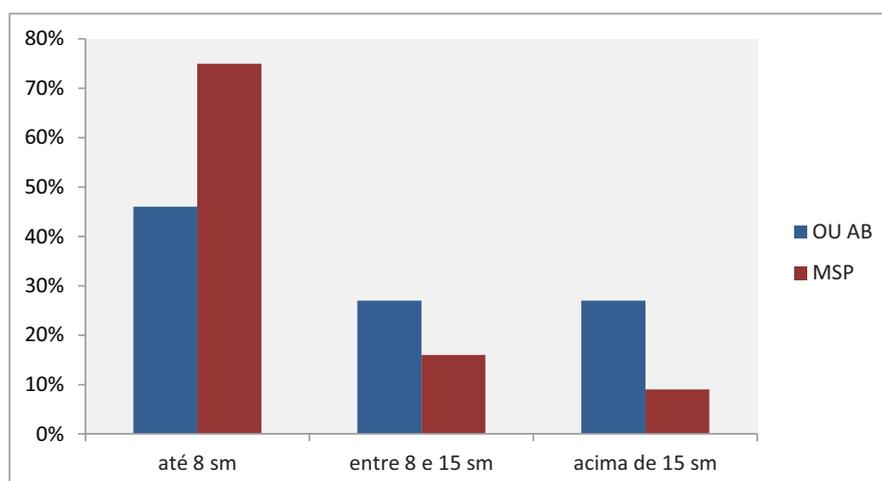
<sup>14</sup> O valor do salário mínimo considerado foi R\$ 724 reais (Brasil, 2014).

Cabe ainda destacar que as renda média e média baixa podem contar com os recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)<sup>15</sup>, classificados como *direcionados*, para imóveis de até 750 mil reais.

As faixas de renda superiores a estas e que podem ser denominadas como média alta e alta renda são atendidas pelo mercado, havendo uma relação diretamente proporcional entre as regiões com qualidade de infraestrutura e de serviços urbanos e a concentração destas faixas de renda.

Em relação à distribuição atual da população inserida no perímetro da Operação, 46% das famílias apresentam renda até 8 salários mínimos, 27% apresentam renda entre 8 e 16 SM, e 27% tem renda acima de 16 SM, faixa considerada pela Prefeitura, conforme apresentado anteriormente, como sendo de atendimento exclusivo do mercado sem a necessidade de subsídios ou incentivos.<sup>16</sup>

Gráfico 04 – Distribuição da população atual por faixa de renda na OU AB e no Município de São Paulo



Fonte: elaboração própria a partir de OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

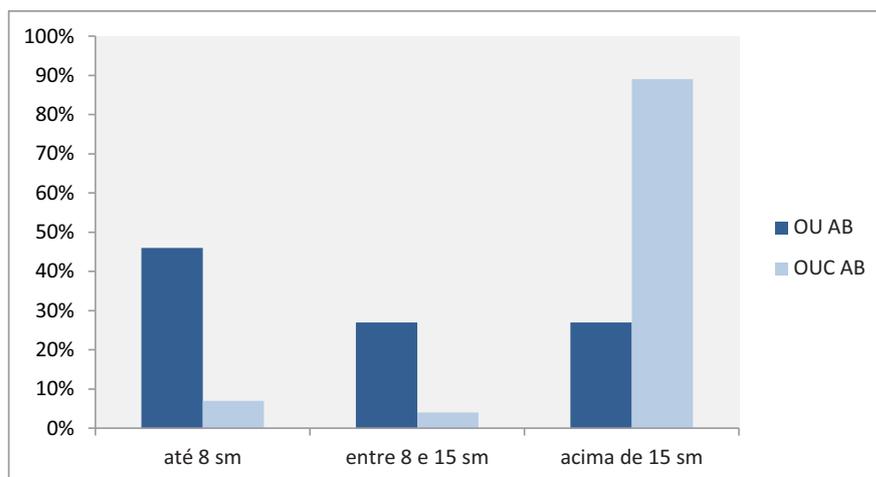
<sup>15</sup> “O estoque de financiamento habitacional a pessoas físicas atingiu o patamar de R\$ 195,3 bilhões em novembro de 2011, sendo que as operações contratadas no âmbito do SFH, classificadas como financiamento habitacional com recursos direcionados, representaram 93,3% desse valor (R\$ 182,2 bilhões), enquanto a participação das operações livremente pactuadas se manteve marginal (6,7% do total ou R\$ 13 bilhões), apesar de seu forte crescimento no período recente. Complementa estes dados a informação de que o valor médio dos financiamentos referentes às operações no âmbito do SFH saiu de R\$ 75.752 em 2005 para R\$ 161.712 em 2011 (+113,5%), o que indica um aumento do poder de compra desta parcela da população, refletido na capacidade de contratação de financiamentos para aquisição da casa própria.” (CAGNIN, 2012).

<sup>16</sup> Fonte: OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

Na comparação com o Município de São Paulo, a região da OUC Água Branca, apesar de ter a maior concentração da população atual na faixa de até 8 salários, considerada por este estudo como baixa e média baixa renda, já apresenta um percentual menor do que o da cidade. O inverso ocorre em relação às faixas de renda maiores onde a área da Operação apresenta um percentual maior relativamente ao Município.

Segundo os estudos que embasaram a formulação da proposta da OUC AB, o cenário tendencial<sup>17</sup> de consumo do estoque residencial pelas faixas acima de 16 salários poderia alterar o perfil atual de distribuição de renda, relativo ao volume de construção que se utiliza de potencial adicional, com a redução das faixas de renda mais baixas – até 8 e entre 8 e 16 SM, com aumento significativo da faixa acima destas, como pode ser observado no gráfico seguinte.<sup>18</sup>

Gráfico 05 – Projeção da distribuição da população atual por faixa de renda na OU AB no cenário tendencial, sem indução.



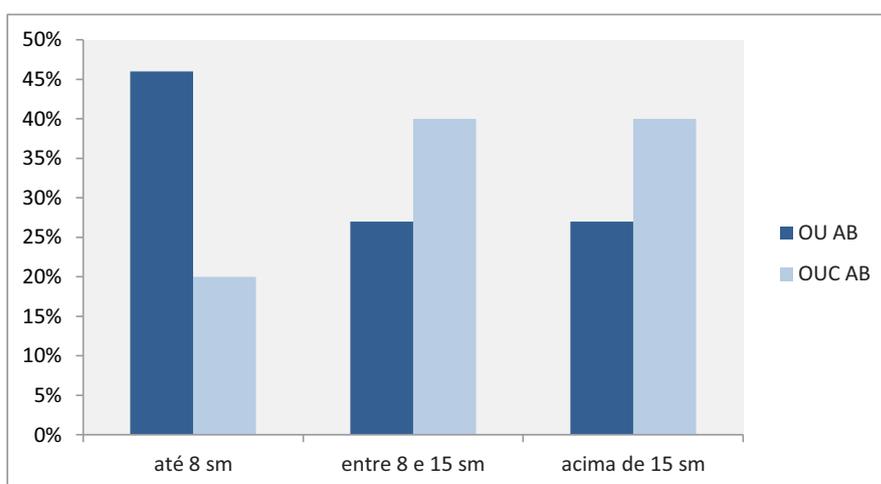
Fonte: elaboração própria a partir de OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

<sup>17</sup> Segundo apresentação realizada pela PMSP, o cenário tendencial refere-se ao cenário de consumo de estoque de potencial construtivo adicional pelo mercado imobiliário para a realização de empreendimentos sem o estabelecimento de mecanismos de indução ou incentivo à produção de empreendimentos destinados às faixas de renda mais baixas, como a unidade habitacional incentivada, por exemplo.

<sup>18</sup> Fonte: OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

Já no cenário projetado<sup>19</sup> pela proposta da OUC AB, com reserva de 50% do estoque residencial para a unidade habitacional incentivada, ou seja, cerca de 18.000 mil unidades residenciais com 50 metros quadrados de área privativa, poderá haver uma redução da porcentagem de população da faixa até 8 SM, e um aumento percentual das duas faixas seguintes, entre 8 e 16, e acima de 16 SM, porém com um maior equilíbrio do que no cenário tendencial, apresentado no gráfico 05.

Gráfico 06 – Projeção da distribuição da população atual por faixa de renda na OU AB no cenário projetado, com indução.



Fonte: elaboração própria a partir de OUC Água Branca. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

Considerando que as famílias com renda entre 0 e 6 salários estão incluídas na política de atendimento social como HIS, as famílias com renda superior a 16 salários são de atendimento exclusivo do mercado, e que o cenário projetado da OUC AB prevê um aumento percentual da faixa anterior, entre **8 e 16 SM** (parte da renda média baixa e renda média), pode-se considerar esta como sendo a faixa de renda do público alvo da unidade habitacional incentivada, à qual está destinada a reserva de estoque de potencial adicional de construção.

No entanto, este cenário somente será realizado caso os empreendimentos formatados a partir das características da unidade habitacional incentivada sejam destinados ao público alvo inserido na faixa de renda média e média baixa, entre 8 e 16 salários mínimos.

<sup>19</sup> Segundo apresentação realizada pela PMSP, o cenário projetado refere-se ao cenário de consumo de estoque de potencial adicional de construção pelo mercado imobiliário para a realização de empreendimentos com o estabelecimento de mecanismos de indução ou incentivo como a unidade habitacional incentivada, por exemplo, para a qual foi definida uma reserva de estoque.

Outro aspecto a ser considerado é a existência de um público alvo que prioriza a localização da moradia, como a proximidade das redes de transporte, centros de compras e serviços, equipamentos educacionais e de lazer, e locais com concentração de empregos, em detrimento da dimensão da unidade residencial, limitada aqui em 50 metros quadrados privativos.

Para Abramo (2001) a escolha de uma localização residencial pelo indivíduo significa, acima de tudo, uma escolha da distância e do deslocamento cotidiano entre o local de trabalho, de um lado, e a residência, do outro. Desta forma, para se aproximar das centralidades de emprego, o indivíduo racional privilegia as comodidades de acesso e sua satisfação será tanto maior quanto mais próximo do “centro” ele estiver, ainda que para isso ele tenha que consumir menos espaço.

Conforme atestam Biderman e Sandroni (2005) “48% dos imóveis lançados no perímetro da OUC FL entre 1985 e 2001 estavam na categoria “luxo” e apenas 3% na categoria “popular”. No entanto, 49% dos imóveis lançados no perímetro da OUC FL estavam na faixa intermediária (preços acima dos 20% mais baratos porém abaixo dos 20% mais caros), o que **permitiria a entrada de classes mais baixas dispostas a trocar ainda menos espaço por localização.**”

## **5.2 A Unidade Habitacional Incentivada como Mecanismo Indutor da Formatação de Produtos Imobiliários Residenciais na OUC AB**

Segundo Alencar (1993) “os elementos indicadores que distinguem cada tipologia de produto no setor e conseqüentemente do tempo de permanência do usuário na unidade residencial assentam-se nas características físicas do projeto através da adoção de padrões médios de **dimensão das unidades, do nível de acabamento interno e externo, do número de vagas de garagem destinado a cada unidade, e do volume de serviços condominiais presente no projeto.** (...) na concepção do produto devem ainda ser analisados aspectos de vizinhança como acessibilidade às principais atividades dos usuários, oferta de serviços e renda média dos moradores existentes, determinantes diretos dos preços praticados na região.” (ALENCAR,1993, grifo nosso)

Ao fixar a dimensão mínima e máxima da unidade habitacional incentivada, além do número máximo de sanitários e de vagas de estacionamento, a lei da OUC AB abre a possibilidade, porém, não garante a formatação empreendimentos destinados à diversas faixas de renda, considerando os demais aspectos citados por Alencar, como o nível de acabamento e o volume de serviços condominiais, os quais também integram os elementos definidores do produto imobiliário residencial.

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 o mecanismo da unidade habitacional incentivada 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.

Pesa ainda o fato de que a maior parte dos produtos imobiliários residenciais lançados no perímetro da Operação Água Branca na última década, independente da dimensão da unidade ou do número de dormitórios, destina-se às rendas média e média alta, conforme apresentado no capítulo três, o que pode se considerada como tendência de atuação do mercado imobiliário na região, em parte devido aos aspectos de vizinhança como oferta de serviços e renda média dos moradores existentes.

Talvez o aspecto de maior influência na determinação dos novos produtos a partir do mecanismo proposto seja a vinculação na compra do potencial adicional de construção para a unidade habitacional incentivada, o que dará 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.

Neste caso, a tendência, apesar da pequena dimensão da unidade, é que o padrão do empreendimento como um todo seja refletido no preço médio de venda do metro quadrado, inclusive das unidades incentivadas. Cabe ainda destacar que o volume de serviços condominiais é refletido no valor do condomínio, dificultando, desta forma, a sua aquisição pela rendas mais baixas. Aqui também a limitação da vaga de estacionamento pode ser suprida por serviços de estacionamento incluídos no condomínio, além de espaços como

lavanderia, área para festas, etc, que de certa forma “ampliam” a área privava da unidade para o usuário.

No entanto, cabe ressaltar a significativa quantidade de estoque de potencial adicional de construção reservado e vinculado para a unidade habitacional incentivada pela lei da OUC AB, equivalente a 18 mil unidades habitacionais de 50 metros quadrados, a partir da soma dos potenciais básico e adicional. Considerando que este estoque dê origem à unidades de 1 dormitório, a região da Água Branca teria que absorver grande parte do mercado dessa tipologia.

Como referência, pode-se constatar nos dados apresentados por Spina (2013) que, entre 2003 e 2012, a tipologia de 1 dormitório no centro expandido de São Paulo correspondeu a cerca de 13% do total de imóveis lançados, resultando em 16.509 unidades residenciais; e no caso da OUC Água Espraiada, essa tipologia correspondeu a 26% do total lançado, ou seja, 3.700 unidades, em 10 anos.

Este apresenta-se, portanto, como um risco para a consecução da Operação Urbana, pela possibilidade de não adesão do mercado produtor devido a falta de uma significativa demanda da tipologia de 1 dormitório nesta região, em que pese a disponibilidade de terrenos para incorporação e a presença de infraestrutura de transporte, indispensáveis atualmente ao desenvolvimento imobiliário.

Uma alternativa é a formatação de produtos de 2 dormitórios que também se enquadram 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, apesar de não ser a dimensão média dessa tipologia.

Segundo dados da Embraesp a média de área privativa dessa tipologia entre 2011 e 2013 foi de 64,7 metros quadrados, ainda acima da metragem permitida pela unidade incentivada. Segundo Spina (2013), a dimensão média da área privativa dos imóveis de 2 dormitórios na área da OUC Água Espraiada, entre 2003 e 2012, variou entre 80 metros quadrados, no início do período analisado, e 65 metros quadrados no final do período, o que indica uma redução na dimensão dessa tipologia.

No entanto, a decisão sobre a definição da tipologia ou das características do produto a partir dos limites estabelecidos pela nova lei da OUC Água Branca cabe ao empreendedor que irá analisar, além do público alvo e demanda, a sua capacidade de pagamento de um produto formatado em um cenário referencial que considera os indicadores macroeconômicos e também o preço do terreno e, neste caso específico, do CEPAC, variável conforme a demanda do mercado à época do leilão de distribuição. Ainda, segundo Rocha Lima (1991), “o planejamento do produto deve considerar o binômio preço/qualidade do produto relativamente a uma avaliação de comportamento da oferta alternativa – o posicionamento do setor econômico frente ao mesmo mercado alvo.”

### **5.3 A Capacidade de Pagamento do Público Alvo da Unidade Habitacional Incentivada e a Atratividade do Empreendedor na Região da OUC AB**

A aferição do poder de compra do público de renda média e média baixa, entre 8 e 16 salários mínimos, de um produto imobiliário residencial na região da Água Branca atualmente, considera os limites mínimo e máximo de área privativa, estabelecido pelas regras da unidade habitacional incentivada, e as demais premissas constantes do quadro 05 como o limite máximo de comprometimento da renda familiar, o limite do financiamento (% do valor do imóvel), na condição de utilização de parcelas price e SAC, e taxa de juros média, praticados atualmente pelos principais agentes provedores de financiamento imobiliário no país.

Já a condição de atratividade para o empreendedor, conforme estabelecido no item 1.2 do capítulo 1 deste trabalho, é considerada como sendo o reflexo da prática de preços na região da Água Branca 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.

Os preços médios do metro quadrado dos lançamentos de empreendimentos residenciais na região da Água Branca, segundo as pesquisas de preço de imóveis anunciados que dão origem ao Índice FipeZap, em janeiro de 2014, apresentados no quadro 2 do capítulo 3 deste trabalho e utilizados nas simulações seguintes, referem-se ao preço médio das

tipologias de 1 e 2 dormitórios, compatíveis com as metragens mínima e mínima e máxima estabelecidas para a unidade incentivada, entre 45 e 50 metros quadrados de área privativa.

Cabe observar, contudo, que o preço médio atual na região da Água Branca refere-se a produtos caracterizados em sua grande maioria pelo padrão médio alto, compostos por diversos itens de lazer, serviços condominiais e pay-per-use, independentemente da dimensão da unidade residencial, seja ela de 1, 2, 3 ou de 4 dormitórios, conforme apresentado no capítulo 3 deste trabalho. Ressalta-se ainda que o preço médio da tipologia de 1 dormitório é mais alto do que o das demais tipologias, possivelmente devido ao padrão do produto associado à oferta de itens de lazer e condominiais.

Isso reafirma o fato de que a limitação da dimensão da unidade, utilizada pelo mecanismo da incentivada, não tem impacto direto sobre o padrão do empreendimento e, conseqüentemente, sobre a definição do público alvo do produto imobiliário residencial.

Quadro 05 – Capacidade de pagamento do público alvo da unidade habitacional incentivada, em parcelas price e SAC

CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO PÚBLICO ALVO DA UNIDADE HABITACIONAL INCENTIVADA				
<b>Características do Imóvel:</b>				
<b>Área Privativa em m<sup>2</sup></b>	<b>45 (1)</b>		<b>50 (2)</b>	
Preço do metro quadrado de venda (R\$ mil)	9,6 (3)	7,6 (4)	9,6 (3)	7,5 (4)
Preço do Imóvel (R\$ mil)	432	342	480	380
<b>Condições de Financiamento (2014) (5):</b>				
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%			
<b>Renda Requerida (em Salários mínimos) (6)</b>				
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.

Fonte: elaboração própria.

Os resultados das simulações realizadas a partir das premissas constantes do quadro 05 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.

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 e o preço médio maiores ou menores, 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, conforme o item 5.1 desse capítulo, 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, como atesta Alencar (1993):

A importância de se definir estratos de renda em cada segmento ou subsegmento de mercado identificado, decorre da necessidade de se equacionar o poder de compra do potencial cliente ao custo do produto mais a margem desejada pelo empreendedor.

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, conforme observa Rocha Lima Jr (1991):

A capacidade de pagar o preço é um item de grande rigidez para o comprador, principalmente a habitação para as classes de renda média para baixo, permitindo-se encarar uma certa elasticidade só quando associada ao aumento dos prazos de pagamento, o que, sob o ponto de vista do empreendedor, indica menos preço” [...] “e a forma de pagar o preço, está associada à capacidade que o comprador tem de se endividar no futuro, pagando parcelas do preço compatíveis com a sua expectativa de renda, como também, ao ajuste entre as parcelas a vista e a poupança já acumulada.

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, segundo o quadro 05, 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 médias com aluguel e condomínio atuais, somada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ambos aplicados à taxa de rendimento anual de 3%<sup>20</sup>.

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.

Com isso, 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

---

<sup>20</sup> Taxa de rendimento anual do FGTS.

rendimento de 3% ao ano. Dentro desse prazo pode ser considerada a média de 3 anos da construção do empreendimento.

## 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 objetivo de adensamento populacional possivelmente será atingido com o novo estoque disponibilizado para o uso residencial de cerca de 1,3 milhões de metros quadrados adicionais, e a introdução do mecanismo da quota máxima de terreno, que determina o aumento do número de unidades habitacionais por empreendimento.

Esse aumento do número de unidades poderá ainda, como resultado da aplicação da quota máxima, vir acompanhado de uma diversificação das dimensões das unidades residenciais e de sua combinação nos empreendimentos, podendo resultar em uma gama de produtos formatados para diferentes públicos, atingindo o objetivo, também previsto pela lei da OUC AB, de adensamento populacional com diversidade de composição familiar.

O mecanismo aprovado como “unidade habitacional incentivada” não garante, no entanto, a consecução do objetivo de adensamento populacional com diversidade de renda, também previsto pela lei da Operação Urbana Consorciada Água Branca.

A definição desse mecanismo 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 baixa, 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 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.

Porém, a vinculação na compra do potencial adicional e o estabelecimento de um bônus em área não computável, portanto, acima do coeficiente de aproveitamento máximo, para a realização da unidade incentivada, inclusive em empreendimentos mistos com outras tipologias residenciais e não residenciais, pode ser considerado como um subsídio cruzado, onde o preço das unidades incentivadas poderia ser “compensado” pelo preço das demais unidades.

Isso é possível, já que o resultado das simulações realizadas considerando a atratividade atual do empreendedor na região da Água Branca mostram que há hoje capacidade de pagamento de parte do público alvo da unidade incentivada, integrante da faixa de renda média, entre 10 e 16 salários mínimos, tanto pelo preço da tipologia de 1 quanto de 2 dormitórios, no modo price e SAC, exceto no caso da unidade de 50 metros quadrados com preço médio mais alto, de 9,6 reais mil, e pagamento em parcelas SAC, onde é necessária a renda mínima mensal de 18 salários mínimos.

Para a faixa de renda média baixa, entre 8 e 9 salários mínimos, também identificada como público alvo da unidade incentivada, no entanto, é necessária a redução de até 50% do preço praticado atualmente, considerando o preço médio da tipologia de 1 dormitório, 45 metros quadrados de área privativa e pagamento em parcelas SAC.

A associação da incentivada com outras tipologias residenciais e atividades não residenciais, como escritórios e hotéis, em empreendimentos mistos pode se efetivar na forma de um subsídio cruzado, mas pode também se configurar como um dos principais riscos à não realização de produtos destinados à faixa de renda média e média baixa, já que não há exigência de comprovação da renda do comprador da unidade incentivada e há possibilidade dos demais usos, principalmente os não residenciais, apresentarem um padrão mais alto, além de diversos itens condominiais e de serviços que serão refletidos no preço do empreendimento como um todo e também no condomínio.

Já a reserva de 50% do estoque total da Operação Urbana para a unidade habitacional incentivada, correspondente a cerca de 18 mil unidades residenciais de 50 metros quadrados, com 1 sanitário e 1 vaga de garagem, no máximo, com possibilidade de originar produtos de 1 e 2 dormitórios, poderá se apresentar ainda como um dos riscos da não adesão do mercado produtor à OUC, caso não seja identificada uma demanda dessa dimensão para esse tipo de produto na região.

Em caso de adesão, cabe a análise, por parte do empreendedor, da possibilidade de incorporação do estoque incentivado 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.

Neste caso, é fundamental a análise do segmento de mercado potencial para o consumo das unidades formatadas a partir das características da incentivada, principalmente no entorno da Água Branca, e relativamente às demais regiões potencialmente competidoras, como no caso do segmento de solteiros ou casais de média e média alta renda em outras regiões da cidade, por exemplo.

Para Rocha Lima Jr (2007), há que se considerar o aspecto de que “nas faixas de baixa renda, cujo preço não tem praticamente nenhuma elasticidade, o fator de competitividade é o custo de construção - engenharia de produto e gerenciamento da produção, portanto, as margens consideradas para desvios são baixas. A competição se verifica em empreendimentos de grande escala, para absorver custos acessórios. Os preços não têm elasticidade e os custos são operados no seu limite, para atender a especificações capazes de atrair o mercado. Resulta que as margens são mais moderadas do que as possíveis de praticar nos segmentos de renda mais alta. Considere-se, entretanto, que aqui os valores estão calculados respeitando fluxos de comercialização e produção sem inovações com respeito aos padrões atuais do mercado. Sistemas de produção mais avançados podem reduzir prazos e, assim, levantar a taxa de retorno, mantendo a mesma margem de resultado sobre o preço, mas que, encaixada mais cedo, melhora o desempenho do investimento. Nesse segmento habitacional de renda média baixa, para serem competitivas, as empresas deverão desviar o foco, da agressividade de marketing (campanhas que chegam a consumir 10% da receita) para a engenharia de produto, para o que se chama a contribuir, a inteligência dos sistemas de produção e os fornecedores de insumos.”

Com isso, a proposta aprovada da OUC Água Branca, que inova ao propor mecanismos, como a unidade incentivada e a quota máxima de terreno, 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

ABRAMO, P. **Mercado e Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: FAPERJ, 2001, 224p.

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\\_APS\\_B2573.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/APS/2005_APS_B2573.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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: agosto de 2013.

BRASIL (IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Comunicado n 69 – Evolução das despesas com habitação e transporte público nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF): análise preliminar – 2002-2009**. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2010.

CAGNIN, R. F. **A evolução do financiamento habitacional no Brasil entre 2005 e 2011 e o desempenho dos novos instrumentos financeiros**. São Paulo: FUNDAP, 2012. Disponível em: <[http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim\\_de\\_Economia\\_11\\_Setorial\\_A%20EVO LUÇÃO%20DO%20FINANCIAMENTO%20HABITACIONAL%20NÓ%20BRASIL.pdf](http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/PDF/Boletim_de_Economia_11_Setorial_A%20EVO LUÇÃO%20DO%20FINANCIAMENTO%20HABITACIONAL%20NÓ%20BRASIL.pdf)>. Acesso em junho de 2013.

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

GAIARÇA, C. M. **Financiamento da infraestrutura urbana com base na valorização imobiliária: um estudo comparado de mecanismos de quatro países**. 2005, 141 f. Tese (Mestrado em Engenharia de Construção Civil) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

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.

MALERONKA, C. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: Um Estudo sobre as Potencialidades do Instrumento "Operação Urbana Consorciada" à luz da experiência paulistana**. 2.010. 212 f. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2.010.

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](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). **Relatório Final de Inquérito para Apurar as Operações Interligadas da Câmara Municipal de São Paulo**. São Paulo, Câmara Municipal, 2001. Disponível em: < [http://www1.camara.sp.gov.br/central\\_de\\_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf](http://www1.camara.sp.gov.br/central_de_arquivos/vereadores/CPI-OI.pdf)>. Acesso em junho de 2013.

EMURB; WALM AMBIENTAL. **Estudos de subsídio à formulação da proposta da OUC AB**. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. São Paulo, EMURB, 2008.

SÃO PAULO (Cidade – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano). **SP 2040 – a cidade que queremos**. São Paulo, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2012a.

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://camaramunicipal.sp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/projeto/PL0505-2012.pdf> >. Acesso em junho de 2013.

SECOVI SP. **Balço do mercado imobiliário em 2012**. São Paulo, 2012.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais, 1981.

\_\_\_\_\_. **OUC Água Branca**. Apresentação SP Urbanismo. Maio de 2013.

\_\_\_\_\_. **Sítio Empreendimento Jardim das Perdizes**. Disponível em: <<http://www.jardimdasperdizes.com.br/#inicial-apresentacao>>. Acesso em agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Sítio Empreendimento Casa das Caldeiras**. Disponível em: <<http://www.rescasadascaldeiras.com.br>>. Acesso em agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. Sítio **Helbor**. Disponível em: <  
<http://ri.helbor.com.br/helbor/web/arquivos/Residencial%20Casa%20das%20Caldeiras.pdf>>.  
Acesso em agosto de 2013.

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

\_\_\_\_\_. Sítio **Embraesp**. Disponível em:  
<http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/?gclid=CITh4q6wzrwCFczm7AodmkEA-Q>  
Acesso em fevereiro de 2014.