

Estratégias de Implantação – Produto 4

Contrato CLT 00408/2019

TRPF SA-2233/2019

PROJETO 914BRZ4021

Serviços técnicos especializados para a consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF para a região do Comércio, Salvador – BA, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação.

Carlos Leite, Urbanista, PhD, Consultor em Desenvolvimento Urbano

Salvador, 6 de dezembro 2019

1. O Contrato N. SA-2233/2019

Contrato CLT 00408/2019

TR: TRPF SA-2233/2019

914BRZ4021 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

O presente contrato versa sobre a produção de serviços técnicos especializados para a elaboração e consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira para a região do Comércio, em Salvador, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação. De acordo com os termos firmados no ajuste, as atividades a serem executadas serão as seguintes:

- a) acompanhar, de forma sistemática, a realização dos estudos, planos e projetos para o Centro Antigo de Salvador, em especial para o Bairro Comércio;
- b) estudar a aplicabilidade do marco regulatório existente visando viabilizar os planos e projetos;
- c) estudar os diagnósticos urbanos existentes, desenvolvendo estudos complementares quando necessários à elaboração do Plano de Desenvolvimento;
- d) Produzir relatórios e mapas temáticos para subsidiar a proposta;
- e) participar das reuniões com demais consultores do projeto e com equipes da Fundação Mario Leal Ferreira, Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural/ BA e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando demandado pela Coordenação do Projeto;
- f) participar de reuniões com as comunidades conforme programação das ações da FMLF em curso e conforme demandado por esta Fundação. Estrutura-se o trabalho, por fim, na entrega de 06 (seis) produtos, devidamente discriminados no instrumento contratual. O presente relatório representa a quarta entrega contratual – Produto 4.

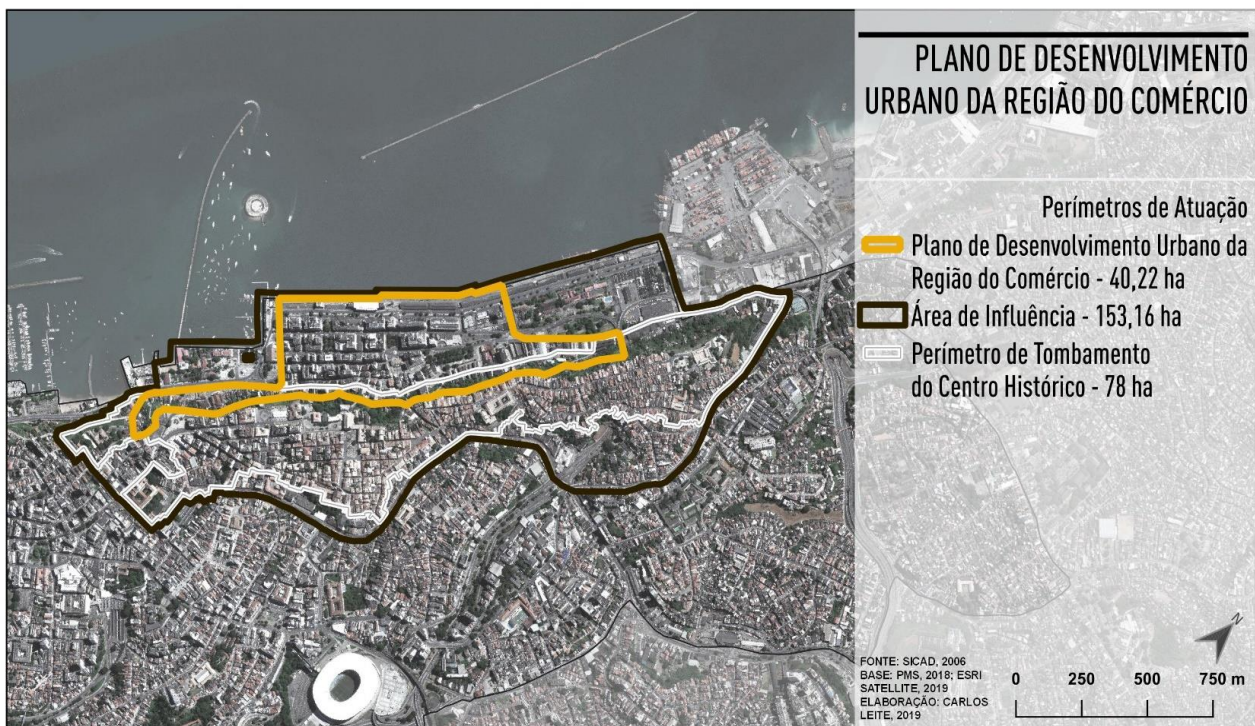
1.1. O Produto 4

Nos termos do Contrato n. SA-2233/2019, o Produto 4 tem o seguinte conteúdo:

Documento Técnico contendo a Estratégia de Implantação, composta por cronograma estimado, estimativa de valores e os instrumentos a serem utilizados, assim como a proposta da engenharia financeira que possa organizar os investimentos no território.

2. Delimitações de Áreas

Em reunião presencial realizada no dia 25/11/2019, que teve como pauta preliminar a definição das áreas de atuação direta e indireta do Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC), a fim de alinhar entendimentos teóricos e conceituais para a chancela dos perímetros de atuação na região do Comércio, foram definidos a poligonal de atuação do PDURC com 40,22 ha e a poligonal da Área de Influência com 153,16 ha. Tanto a poligonal do PDURC quanto a poligonal de Tombamento do Centro Histórico, definida pelo processo 1093-T-1983 no IPHAN com 78 ha e áreas adjacentes, coerentes com o contexto urbano de interação socioespacial, integram, desta forma, o objeto de estudo. Desse modo, é apresentado no Mapa 1 a divisão de porções do território que esta consultoria desenvolve:



Mapa 1 - Perímetros de Atuação na Região do Comércio

2.1. Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC)

Tal perímetro territorial foi definido conforme demonstrado no relatório do produto 3, a partir da manutenção das dez poligonais de intervenção propostas pela FMLF e Diplan: 1-Corpo Santo; 2- Gonçalves; 3-Pilar; 4-Terminal Náutico e Praça da Inglaterra; 5-Porto; 6-Trapiche; 7-Elevador Lacerda; 8-Conceição; 9-Arcos da Montanha; 10-Preguiça; e além desses subperímetros já consolidados, há a adição de uma porção do território faceando a encosta da Falha Geológica, que consiste na plena inclusão da área respectiva à ZEIS 2-Pilar(5,79ha), integrando portanto a área total de atuação do PDURC.

2.2. Área de Influência

Tal perímetro territorial foi definido conforme demonstrado no relatório do produto 3, a partir do reconhecimento do IPHAN, sob o processo 1093-T-1983, inscrito em Julho de 1984 no livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico ,incluindo portanto a área já descrita como integrante do PUDRC, além de abranger territórios lindeiros adjacentes, importantes do ponto de vista de inclusão das dinâmicas da tessitura socioespacial e ambiental presentes no local, bem como, facilidades de abordagem quanto a dimensão dos fluxos de deslocamento no território soteropolitano.

3. Diretrizes da implantação da matriz de instrumentos

Ao tratar da instrumentação jurídica do Plano Urbano Específico, é preciso, inicialmente, pactuar algumas considerações acerca da eficiência do Poder Público e sua atuação para com a sociedade e o território envolvido.

Sob tal perspectiva, é benéfico lembrar que a Emenda Constitucional n° 19/1998 formalizou o “Princípio da Eficiência” como princípio expresso regente da atividade administrativa. Com base nesse ponto de vista, a atuação eficiente da Administração Pública impõe, em termos simplificados: a atuação idônea; a ação econômica e a ação satisfatória, resultando então na eficácia, a otimização de recursos e a qualificação dos serviços prestados respectivamente.

Neste passo, é importante destacar que a elaboração e implantação dos planos e projetos urbanísticos é dependente da exigência de eficiência na atuação administrativa. O planejamento urbano se propõe em conduzir à resultados efetivos, de transformação ou qualificação do território junto com a sociedade e sua estrutura administrativa, de modo que seja possível mensurar, ao final e no decorrer de seus ciclos, a relação entre o projeto ideal, debatido e construído de modo colaborativo e participativo e a realidade dos impactos na tessitura socioterritorial na cidade. O plano urbano não pode, em outro sentido, produzir somente e se restringir aos textos legais, mapas, maquetes e outros aparatos físico/gráficos/ilustrativos, itens mínimos do complexo rol inserido no arranjo institucional que tende a elaborar e implantar planos e projetos. O fato de haver um projeto e ele ser em tese aplicável não pode ser a medida da eficácia deste processo, e sim os efetivos resultados obtidos com a utilização da regulação jurídico-urbanística do desenvolvimento urbano estipulado.

Serão, portanto, considerados ineficientes, os planos urbanos que por quaisquer razões, findam por frustrar a expectativa socialmente construída de otimizar certa porção territorial, nos moldes planejados, com o menor emprego de recursos, tanto econômicos ou enquanto capital humano.

É imperioso, segundo o caráter da legislação urbanística, que seja assumidos posicionamentos e processo de tomada de decisão que terão uma robusta e intensa repercussão no desenvolvimento urbano, seus impactos territoriais e nas vicissitudes socioeconômicas submetidos à interação do plano. O planejamento urbano apresenta-se então, como um processo técnico instrumentado, que manifesta sua utilidade na implantação de suas disposições pelo aparato da legislação urbanística.

A efetividade desse novo instrumento, por sua vez, está ligada diretamente ao potencial agregador da FMLF, que já tem demonstrado vitalidade para lidar com as diversas temáticas levantadas por essa e demais consultorias. O processo de implantação do Plano Urbano Específico – PUE, desta forma, dar-se-á de acordo com a capacidade de ação coordenada do Poder Público, capaz de evidenciar as decisões administrativas mais adequadas ao processo progressivo de transformação urbanística local.

De fato, a sinergia e integração necessárias entre as conexões setoriais deve ser providenciada, e tal ação será de responsabilidade da FMLF. O processo de gerenciamento de implantação do PUE, que deve ser efetivo, ágil e transparente, deve estar sujeito à coordenação efetiva da entidade, que atuará como uma espécie de agência de desenvolvimento para o local – se não parece haver empecilhos técnicos que impeçam a realização da proposta nesse formato, sem dúvida existe o risco de instaurar-se um processo de ações fragmentadas, atomizadas, descontínuas e contraproducentes, caso o PUE seja implantado sem o devido processo de ordenação e faseamento, de modo coeso e consistente, na transformação do território. Tal possibilidade indesejável é tão importante quanto a errônea calibração dos índices e parâmetros utilizados no rol dos demais instrumentos urbanísticos, como ferramentais para essa constituição do processo de reabilitação do sítio em questão – em qualquer um dos casos, o resultado será o distanciamento entre a realidade desejada e o trabalho realizado para que seja atingida esta finalidade.

A construção de qualquer processo nessa escala urbana somente terá capacidade de enraizar um efeito duradouro na tessitura social, transformando fisicamente a ocupação do espaço urbano ao mesmo tempo em que promove a inclusão social, se for complementado por uma abordagem incremental que preencha as lacunas técnicas que impedem a conjunção efetiva dos diversos estudos e proposições já realizados e em realização para a área. Somente um projeto integrado como o PUE parece ser capaz de conferir estrutura formal de apoio a uma transformação economicamente importante para a região, ao mesmo tempo em que proporciona o devido suporte às pessoas que carecem de uma infraestrutura pública transversalmente solidária.

Considerando as prerrogativas arroladas nos procedimentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº10.257/2001, a participação e controle social no desenvolvimento das propostas de planejamento urbano são essenciais, tal qual, alteram e moldam os processos desse plano para a melhor e correta formulação. Tais condicionantes são destacadas a partir da organização do PUE, que deve ser iniciado com a reunião e definição dos seguintes parâmetros:

- Perímetro de atuação direta – definido pela nomenclatura Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC), conforme material cartográfico desenvolvido por esta consultoria. [item 2.1 do presente relatório];
- Perímetro da Área de Influência – definido pela nomenclatura Área de Influência, conforme material cartográfico supracitado. [item 2.2 do presente relatório];
- Justificativa da transformação Urbana – Elaborado em consonância com a FMLF e será apresentada e confirmada no presente relatório. [item 5];
- Diagnósticos – material destinado a publicação à sociedade com base nos relatórios e estudos elaborados pela FMLF, DIPLAN e consultorias contratadas.

Uma vez reunidos e prontos para a disponibilização pública, o material deve ser veiculado em site próprio e específico para o PUE, apresentado de modo didático e inteligível à sociedade civil, com mecanismos ilustrativos de explanação do processo do PUE, de modo a ensinar e facilitar a participação dos interessados com as mais diversas contribuições para o plano, revelando assim os anseios e desejos da construção colaborativa do plano. Tal publicização deve ser acompanhada por meio de oficinas educativas que interajam com a diversidade social inerente ao território soteropolitano, e assim, trazer a população para planejamento com o ideal de atingir o sentimento de pertencimento ao processo, ou seja, construindo socialmente os objetivos e expectativas em relação à proposta. Tal qual, esse sentimento é uma garantia fundamental para o sucesso e eficácia da implantação dos mecanismos previstos. Propõe-se, ao ensejo, um fluxograma de elaboração do PUE. Calcado na premissa da importância do processo participativo, a proposta prevê um fluxo contínuo de trabalho, tendente a proporcionar a informação ótima do ponto de vista dos objetivos da proposta.

Plano Urbano Específico/ Fluxograma de elaboração

Referência ao PDDU – Art. 352.

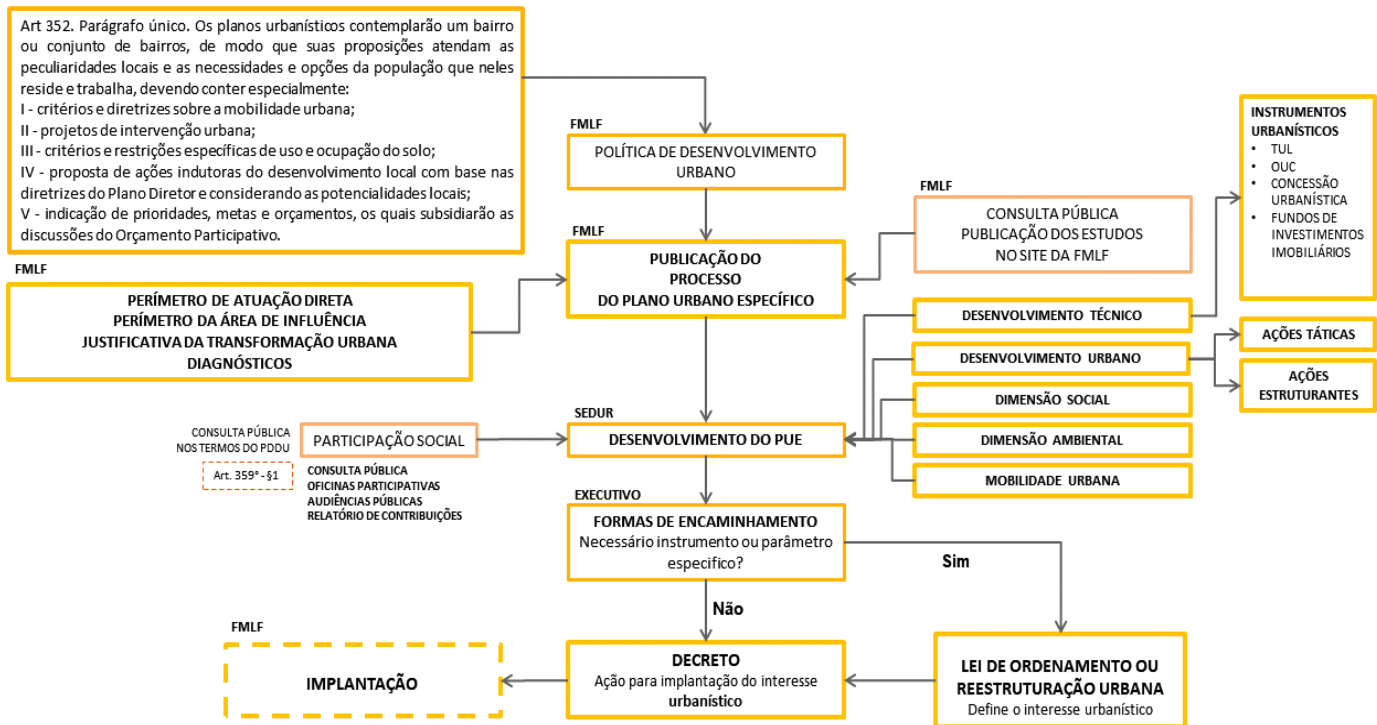


Figura 1- Fluxograma de Elaboração do PUE

Após a publicação do processo do PUE e os aportes dos estudos e ações do desenvolvimento técnico, urbano, dimensão social, ambiental e das definições acerca da mobilidade urbana considera-se então uma nova etapa, regida segundo os preceitos e devolutivas obtidas a partir das consultas, audiências e oficinas públicas participativas e seus respectivos relatório de contribuições, relacionados ao Art. 359 - §1º do PDDU, Lei nº9069/2016.

Tal etapa é concluída como o PUE da Região do Comércio e poderá seguir os seguintes encaminhamentos, dependendo das alternativas em que o processo se dará: pode ser continuado e regulado via Decreto do Executivo se não houver necessidade de parâmetro ou instrumento específico ou via Lei de ordenamento ou reestruturação urbana, redefinindo o interesse urbanístico.

A partir do momento que a estruturação legal for concluída, caberá à FMLF o novo processo de implantação do plano, cuidando então das interações intersecretariais necessárias.

4. Agência de Desenvolvimento Local da Região do Comércio

No tocante à implantação do PUE, este produto da Consultoria propõe a criação de uma Agência de Desenvolvimento Local, com o tripé de participação da sociedade civil organizada, entes privados e poder público, responsável então pela gestão do plano, captura de investimentos e gestão compartilhada do território¹.

Tal agência, denominada por ora como Agência de Desenvolvimento Local da Região do Comércio, terá por finalidade exclusiva promover a implantação do PUE da Região do Comércio. Tal entidade terá como principais atribuições:

- Estruturar e realizar a gestão da implantação dos projetos, ações e obras pertinentes ao Programa de Intervenções do Plano Urbanístico Específico da Região do Comércio;
- Instruir os processos de licenciamento dos melhoramentos urbanísticos definidos para o PUE;
- Realizar a gestão dos ativos públicos incorporados ao capital da empresa;
- Cooperar na implantação das infraestruturas necessárias à transformação urbana, definidas pelos projetos estruturantes indicados pelo PUE;
- Estruturar formas de financiamento e modelos jurídicos para a execução de suas atribuições;
- Apresentar trimestralmente à FMLF, e aos conselhos de controle social relatórios demonstrativos do andamento das ações previstas no Programa de Investimentos do PUE.

¹ Ver, p.ex., as referências das agências:

- 22@barcelona: <http://www.22barcelona.com>

- EBTSa, no âmbito do PL do OUC-BT, Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, em São Paulo:

http://www.saopaulo.sp.leg.br/tamanduatei/wp-content/uploads/sites/21/2016/04/OUCBT_GU_NotaTecnica.pdf

- Leite, Carlos. Cidades Sustentáveis, Cidades Inteligentes. Porto Alegre, Bookman, 2012.

No tocante às formas de financiamento e controle de recursos, a Agência poderá utilizar mecanismos típicos de atuação empresarial – repita-se, voltada à implantação do PUE -, tais como:

- Negociar a aquisição e alienação de terras destinadas à produção de habitação de interesse social como forma de preservação do custo da transformação relacionado à valorização territorial;
- Regular as formas de utilização de terras pertencentes ao seu patrimônio, inclusive com a instituição e participação em fundos de investimento para fins de desenvolvimento imobiliário e outras formas de incorporação, a fim de financiar programas contidos no PUE;
- Utilizar suas cotas de fundos de investimento como garantia no desenvolvimento de parcerias público-privadas de obras e serviços;
- Alienar terrenos remanescentes de processos de desapropriação que não estejam afetos à função pública ou que sejam considerados inadequados ao PUE.
- Adquirir e alienar imóveis desocupados ou subutilizados, realizando as necessárias obras de adaptação por conta própria ou por intermédio de ações associadas a fundos de investimento, para fins de proporcionar sua plena ocupação e utilização por atividades não residenciais.

Caberá a tal entidade, em síntese, realizar as ações públicas concernentes ao desenvolvimento e implantação de projetos e obras relativos ao programa de intervenção do PUE, bem como a gestão de seus ativos e recursos e sua articulação com os projetos estruturantes de diferentes esferas de governo, além da sua celebração de ajustes com o setor público e privado com o objetivo de viabilizar a transformação urbanística, ambiental e econômica aliada à permanência e manutenção da população residente e suas relações para com o território abrangidas pelo PUE. A realização dessas ações, como o desenvolvimento e implantação relativas às intervenções no território se dará com a participação, no âmbito municipal, da SEDUR,

SEMOB, SEINFRA, SECIS, TRANSALVADOR, DESAL e FMLF por meio de contratos ou instrumentos jurídicos análogos.

Uma das questões preponderantes que justificam a formulação da da Agência de Desenvolvimento Local da Região do Comércio é a defesa do PUE enquanto projeto de transformação urbana que precede todas as demais decorrências do processo a partir do momento de publicização, pois desse modo, ao instaurar tal processo do PUE atrelado à uma agência com tal formulação cria-se os mecanismos de segurança jurídica necessário para a efetiva e eficiente implantação do Programa de Intervenções do PUE. Desse modo, esclarece que tal implantação condicionada as alternâncias democráticas do executivo, sendo uma ação não discricionária ao gestor momentâneo do poder executivo municipal e sim uma ação socialmente acordada e construída de modo a realizar o que foi pactuado de acordo com os estudos técnicos.

A Agência de Desenvolvimento Local da Região do Comércio terá os focos de promover os processos de governança, desenvolvimento e coordenação das ações para implantar as ações correspondentes, com o aparato de processos estáveis, coordenados e concertados em conjunto com os agentes transformadores do território. Alinhado à tais premissas, justifica-se portanto a opção por sociedade anônima de empresa da Administração Pública Indireta Municipal, para que tenha a capacidade e flexibilidade na sua atuação, além dos necessários mecanismos de publicização de seus fatos, transparência em suas informações, de modo a ensejar processos de articulação e associativos com os diversos entes públicos, e quando necessários, aos entes privados, para a consecução de seu propósito originário.

4.1. Estruturação formal

Conforme supracitado, o Programa de Intervenções deve ser pactuado de acordo com todas as ações em curso referentes a territorialidade da Região do Comércio, desse modo pode haver dois tipos de segmentação considerando a natureza e o cunho das ações referidas, como Táticas ou Estruturantes; e como Privadas Particulares ou de Interesse Público, sendo essa última abrangente de modo a incluir tanto ações próprias e exclusivas ao poder público, segmentadas ainda por ente federativo e ações contempladas no âmbito de parcerias público-privadas que sejam pertinentes e pertencentes aos objetivos almejados pela transformação urbana pretendida.

No referido Programa de Intervenções devem constar as ações já concluídas recentemente de modo a remeter à um processo já em curso e indutor de método de transformação urbana mais robusta que será atingido mediante o progresso do PUE - as ações em curso foram citadas no produto 3 e devem continuar a serem monitoradas e atualizadas constantemente.

São sugeridas, a seguir, duas formas básicas de constituição desta entidade: (4.1.1) a constituição de consórcio público com o Governo do Estado da Bahia e com a União Federal, que reuniria as competências desta entidade reuniriam todo o ferramental para a mais perfeita implantação do PUE do Região do Comércio, e (4.1.2) a criação de uma entidade exclusivamente municipal, uma sociedade de economia mista.

4.1.1. A opção pelo consórcio público

A reunião de competências materiais e regulatórias, em nosso país, é uma das maiores questões a enfrentar em termos de viabilização da elaboração e implantação de planos e projetos urbanos. Além da divisão pelos entes federados, as atribuições desta natureza estão por vezes pulverizadas nas diversas unidades desconcentradas ou descentralizadas de um mesmo ente. Tal pulverização tende, evidentemente, a dificultar a atuação intersetorial que demanda a eficaz implantação de planos ou projetos urbanísticos - o desenvolvimento urbano não é monofuncional, e sim o resultado de diversas funções e utilidades da cidade disponibilizadas à fruição acessível da população por intermédio de uma ação preordenada.

Nestes termos, o instrumento do consórcio público, criado pela Lei Federal n. 11.107/2005, pode ser útil a promover a interação de entes com interesses comuns na transformação ou qualificação de parcelas específicas do território. Criado com a natureza jurídica de associação pública ou privada, tais entes autárquicos têm como característica reunir funções e competências das pessoas jurídicas estatais que se associam para sua criação.

A possibilidade de celebração deste tipo de consórcio federativo pode ser uma solução interessante, do ponto de vista da eficiência, para o PUE do Região do Comércio. A celebração de um consórcio interfederativo, com expressa definição de

competências materiais dos diversos níveis de federação para gestão integrada deste plano específico.

A forte presença fundiária do Município de Salvador e da União, bem como os volumosos investimentos do Governo do Estado da Bahia na área em estudo indicam que, desde que adotadas as medidas pertinentes a garantir seu efetivo funcionamento em período compatível com a iniciativa em estudo, este arranjo pode ser o idealmente aplicável ao PUE. Como sabido, o desenvolvimento urbano não acontece em curtos períodos de tempo, cabendo às pessoas políticas estruturar-se de modo a evitar que alternância política nos entes federados influencie seu cronograma de atuação e capacidade de gestão.

As vantagens administrativas da utilização de tal estruturação são as mais diversas. Entre outras, os consórcios públicos podem ser contratados pela Administração Pública Direta ou Indireta dos entes consorciados com dispensa de licitação, promover desapropriações e instituir servidões, e emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente consorciado. Podem, por fim, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos - modelos contratuais, como as concessões urbanísticas, ou de estruturação associativa, como as realizadas por intermédio de Fundos de Investimento Imobiliário, estão aptas a ser utilizadas pelos consórcios públicos para a implantação de seus desideratos.

De fato, este modelo de governança interfederativa, enquanto seara de pactuação entre os diversos entes federados para a gestão de políticas públicas, merece ser avaliado com seriedade para fins de promover a implantação do PUE do Região do Comércio, especialmente considerando a previsão de instituição e atuação de um Fundo de Investimento Imobiliário pela Prefeitura Municipal de Salvador, constituído para atuação imediata em espaço pertinente ao projeto em elaboração. Tal FII pode, na tarefa de implantar o PUE, receber bens públicos em troca de quotas, realizar empreendimentos imobiliários, negociar as unidades produzidas e se responsabilizar por contrapartidas urbanísticas associadas ao projeto como um todo.

A possibilidade de associação destas duas iniciativas – consórcio público e FII, parece ser, sem dúvida, medida de grande utilidade para a eficiência na transformação territorial e do melhor aproveitamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbanística no Região do Comércio.

4.1.2. A Agência como entidade da Administração Indireta Municipal de Salvador

Como já apontado, o estabelecimento da Agência de Desenvolvimento Local para a Região do Comércio poderá ter como veículo formal um ente da Administração Indireta do Município – uma Sociedade de Economia Mista

Para o cumprimento dessas formas de atuação a Agência de Desenvolvimento Local da Região do Comércio poderá, à princípio:

- Celebrar, participar ou intervir nos contratos que tenham por objeto a instituição de parcerias público-privadas;
- Assumir, total ou parcialmente, direitos e obrigações decorrentes dos contratos supracitados;
- Contrair empréstimos e emitir títulos, ações e debêntures, nos termos da legislação vigente;
- Prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros;
- Explorar, gravar e alienar onerosamente os bens integrantes de seu patrimônio;
- Participar do capital de outras empresas controladas por ente público ou privado;
- Constituir sociedades de propósito específico;
- Receber delegação do Poder Executivo para promover processos desapropriatórios, exclusivamente para a implantação do Programa de Intervenções do PUE, incorporando assim, nesse caso os imóveis desapropriados ao seu capital social;

- Firmar compromissos de investimento, convênios, termos de parceria e outros ajustes;
- Firmar contratos de gestão com a Administração Direta nos termos previstos no artigo 37 da Constituição Federal

A administração desta entidade será definida em seu estatuto, o qual especificará a composição e as atribuições da sua Diretoria Executiva e dos seus Conselho de Administração e Conselho Fiscal, sem prejuízo da existência de outros órgãos de administração, atendidos os demais requisitos previstos na Lei Orgânica do município. A composição desses colegiados deve reunir e priorizar a participação dos interessados em seus diversos mecanismos, considerando, ainda, o tripé compositivo da agência.

5. Justificativa da transformação urbana pretendida

De acordo com as premissas pactuadas e a estrutura apresentada no fluxograma do processo do PUE a justificativa para a transformação urbana ao longo do progresso do plano deve ser previamente alinhada e apresentada para a sociedade civil no momento de publicização do PUE, e o presente relatório tem por objetivo auxiliar a consolidar tais argumentos, sendo que esses são apresentados a seguir:

- Transformações de limitado impacto e qualificações territoriais já estão em curso. É preciso preciso costurar uma maior sinergia entre as diversas ações sob um programa “guarda-chuva” de modo a ensejar maior e mais profundo grau de desenvolvimento urbano, dotando o processo então de uma sistemática capaz de dar suporte ao conjunto mais efusivo de transformação urbana, mitigando processo correlatos deletérios e mediando os conflitos inerentes à urbanidade.
- A devida apropriação dos instrumentos e mecanismos jurídicos-urbanísticos previstos na legislação federal e municipal para o desenvolvimento do território, considerando sua situação fundiária ímpar, sua historicidade singular e a cultura que permeia sua territorialidade, para então, otimizar os recursos e

infraestruturas urbanas de modo coerente para com a tessitura sociourbanacultural.

- A estruturação dessa porção territorial em função do incremento populacional previsto e demandado segundo a implantação do Centro Administrativo Municipal na localidade.

É preciso lembrar ainda, que uma série de Princípios, Objetivos e Estratégias foram arrolados no produto 3 – Diagnóstico Específico dessa consultoria e devem servir de base para a discussão e validação da justificativa da intervenção urbana do PUE.

6. Cronograma Estimado do PUE

De acordo com o TR que vigora para essa consultoria, é elaborado um cronograma estimado para o desenvolvimento de processo do PUE, segundo as experiências consolidadas de processos mais participativos e com efetiva devolução colaborativa, é esperado que os órgãos da municipalidade ouçam os anseios e direcionem os esforços executivos para sanar as problemáticas mais urgentes e de interesse coletivo. Nesse âmbito, a participação dos interessados deve ser entendida como um elemento essencial de aderência do plano ao territórios e seus agentes transformadores, possibilitando a formação de uma arena pública de discussão que qualifique os processos decisórios da Administração Pública.

O processo colaborativo e participativo é de grande valia para o projeto, não só do ponto de vista de trazer a lume certas questões, mas aproximar de fato o processo de planejamento e desenho urbano da população interessada, composta por moradores, trabalhadores e possíveis futuros ocupantes dessa área, além de empresários e interessados em realizar investimentos financeiros no território, costurando as diretrizes com os desejos e anseios relativos à territorialidade.

Correlacionando a estrutura proposta no fluxograma de elaboração do PUE com uma linha cronológica de ação, é estabelecido que o primeiro grande marco é a Publicação do Processo do PUE, de modo a reunir os Perímetro de Atuação Direta, Perímetro da Área de Influência, Justificativa da transformação urbana e a elaboração de site e material gráfico para a Publicação do PUE, e com isso os mecanismos colaborativos

são inseridos no processo para estabelecer a relação de diálogo para com a sociedade nos moldes de:

- Consulta pública online sobre o PUE (janeiro e concluído em fevereiro);
- Oficinas Educativas de pactuação, síntese e definição de prioridades (fevereiro e março) [várias, conforme necessidade, recomenda-se 3 a 5 oficinas em localidades distintas, incluindo a Área de Influência];
- Audiência pública com a devolutiva relacionadas as prioridades estabelecidas conforme oficinas (duas, ao final do mês de Março, sugere-se localidades distintas dentro da Área de Influência);
- Oficinas de diretrizes de implantação e propostas. Tais oficinas podem ser diversificadas ou monotemáticas – de qualquer forma, recomenda-se uma mobilização intensa da Administração Municipal para seu acompanhamento, pois nesse momento o Plano Urbano Específico deve ter seu desenvolvimento endereçado a ações concretas, estruturantes e táticas aptas à implantação;
- Três audiências públicas sobre as propostas específicas do PUE e sua implantação como um todo (devem ser realizadas próximas às intervenções da qual discutem e devem ter um caráter mais profundo e específico sobre a proposta em questão)

7. Estruturação e viabilização do fundo de investimento imobiliário (FII)

Para se alcançar os objetivos aqui pretendidos, contemplando as estimativas de valores envolvidos em todo o perímetro do Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC), optamos por apoiar as nossas referências nas simulações feitas previamente através do trabalho ² “Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e Modelo de Negócio sustentável para o Programa de Habitação do Centro Antigo de Salvador (CAS)”, que teve a região de Corpo Santo como território-piloto. Deste modo, faremos uma breve retomada dos resultados e conclusões por ele alcançado, para que possamos adequar nossas visões, extrapolando seus efeitos à todo o perímetro do PUE.

7.1. Estudo piloto elaborado para a poligonal de Corpo Santo

Neste estudo foi abordada situação envolvendo a desapropriação de 18 imóveis indicados pela PMS, tendo como premissa de que estes seriam de interesse público na medida em que passariam por retrofit para a construção de unidades residenciais destinadas a servidores públicos municipais que se enquadrem nos critérios da Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). As tipologias propostas pela PMS também deveriam disponibilizar espaços comerciais (lojas ou escritórios) destinados para venda (mercado) ou para renda acessória do poder público, em caso de PPP ou não.

O trabalho em referência dedicou-se na construção de modelos de viabilidade econômico-financeira das referidas incorporações, com base nas referências fornecidas pela municipalidade quanto à demanda dos servidores para os residenciais, bem como dados de mercado, quando relacionados aos valores de venda dos usos não residenciais, aos custos de construção e aos prazos de todo o fluxo do empreendimento, do licenciamento até a entrega e repasse.

O estudo levou em consideração a entrega de 195 unidades residenciais destinadas aos funcionários públicos e 7.200m² de usos não residenciais, para os quais ainda não há destinação definida.

² no contexto do TR 006/2019, Contrato nº SA – 1950 – 2019, Produto 2 Análise Econômico Financeira

Mapa com indicação das áreas de intervenção do Programa de Ocupação Urbana Sustentável do Centro Antigo Salvador, em destaque a poligonal de Corpo Santo



Mapa 2- Áreas de Intervenção DIPLAN/FMLF/PMS apud Contrato nº SA – 1950 – 2019, Produto 2

Com base nas premissas assumidas para custos e prazos, o exercício para o Campo Santo estimou que o custo total dos empreendimentos (18 imóveis) alcançaria cerca de R\$ 30 milhões. Já para a precificação do valor geral de vendas (VGV) residencial, os consultores trabalharam com a prerrogativa fixada pela PMS de venda (subsidiada) de R\$ 3.500/m², o que representa unidades de R\$ 143.500,00 (41m²) e R\$ 168.000,00 (48m²). Considerando 95 unidades de 41m² e 100 unidades de 48m², chegou-se ao VGV de R\$ 30,4 milhões. Para os 7.200m² destinados aos espaços comerciais, a consultoria arbitrou o mesmo valor médio de R\$ 3.500/m², o que implicaria em VGV de mais 25,2 milhões, encerrando, ao todo o VGV de R\$ 55,6 milhões.

Ao final dos estudos, após a concepção de quatro cenários alternativos, os resultados das projeções de fluxo de caixa apresentam valor presente líquido (VPL) positivo. Desse modo, foi possível apontar que em todos os cenários modelados os

empreendimentos, quando trabalhados em conjunto, haveria viabilidade econômica e potencial de atratividade para o mercado³.

Estimativas de Valor Líquido Presente (VPL) e Taxa Interna de Retorno (TIR) dos empreendimentos (195 unidades residenciais e 7.200m² de lojas)

Cenários simulados para o Fluxo de Caixa	TIR	VPL (R\$)
Cenário 1 - 12 meses / Menor Custo de Produção	27%	15.458.169,69
Cenário 2 - 12 meses / Maior Custo de Produção	19%	12.412.511,64
Cenário 3 - 14 meses / Menor Custo de Produção	20%	10.922.963,86
Cenário 4 - 14 meses / Maior Custo de Produção	16%	8.773.009,65

Tabela 2 - Estimativas VLP e TIR - Fonte: Produto 2, contrato nº SA – 1950 – 2019

Em continuidade, na sequência do trabalho⁴ os consultores se debruçaram na estruturação do veículo de financiamento que poderá viabilizar a requalificação territorial pretendida com base na geração das novas unidades residenciais – ofertadas aos servidores municipais – e de novos espaços comerciais, com o objetivo de (i) exigir o menor aporte como investimento da PMS, (ii) visando à maior captura de valor como resultado, por parte da PMS. Neste sentido, os imóveis indicados deverão ser desapropriados e em seguida transferidos para o ente que implantará os empreendimentos. Portanto, destaca o estudo, os termos da justificativa da desapropriação, bem como as condições de disponibilização para implantação dos

³ Conforme os autores, por se tratar de estudos envolvendo retrofit em imóveis antigos, a existência de elementos de preservação nos edifícios pode gerar aumentos sobre os custos, que exigirão uso de inovações em termos de materiais e técnicas construtivas.

⁴ Produto 3 – Modelo de Negócio para o Programa de Habitação do Contrato nº SA – 1950 – 2019, Termo de Referência (TR) nº 006/2019

empreendimentos devem estar bem definidos para oferecer segurança jurídica ao parceiro privado.

Neste sentido, após elaborar uma matriz FOFA (forças – oportunidades – fraquezas – ameaças), sagrou-se o mais oportuno o modelo que congrega o Fundo Municipal de Previdência do Servidor⁵, receptor dos ativos públicos municipais, quando combinado com um Fundo de Investimento Imobiliário⁶ (FII). Com isso, o Fundo de Previdência passaria a dispor de um instrumento especificamente criado para gerir seus ativos imobiliários na relação com os agentes privados, além de ser um potente veículo de participação com atuação viável em extensa gama de situações. Com a autorização legislativa que permita a criação do FII, este poderá exercer participação em cotas de outros FII ou mesmo FIP (fundo de investimento em participações), FIDC (fundo de investimento em direitos creditórios) e LIG (letras imobiliárias garantidas) – o mais recente veículo criado aos moldes das covered bonds internacionais.

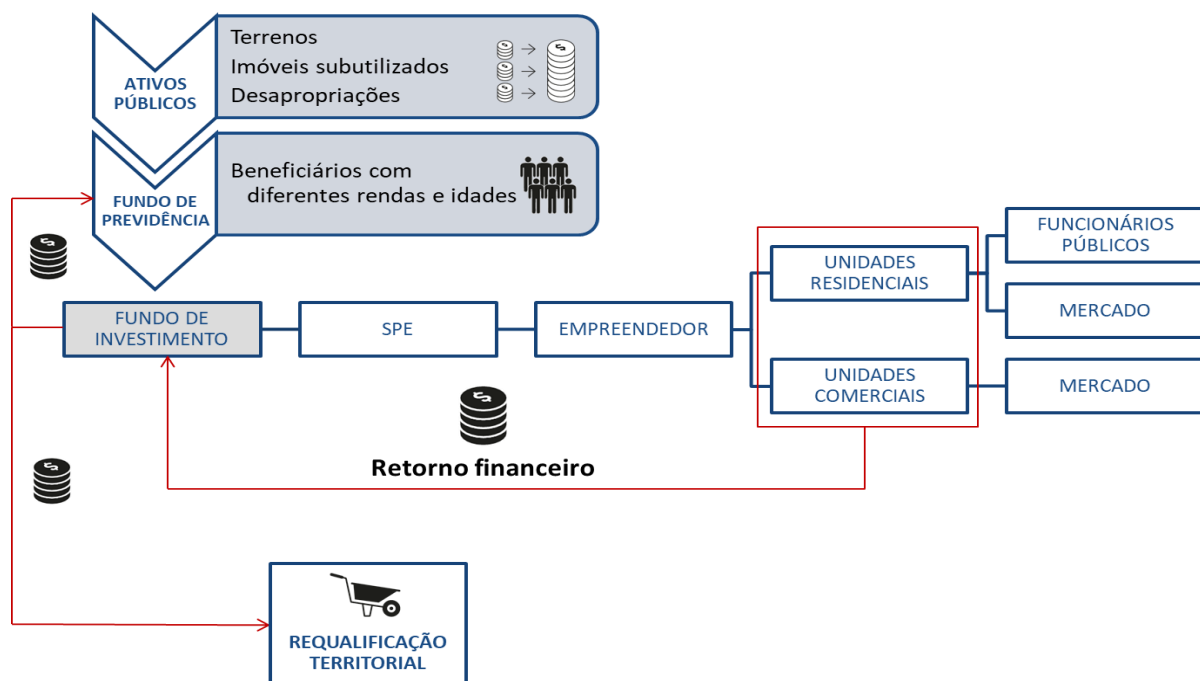


Figura 2 - Esquematização da Engenharia Financeira

⁵ Lei Complementar 067/2017

⁶ O regulamento do FII deve ser aprovado pela CVM e conterá: a política de investimento; a remuneração da administradora; as despesas e encargos do Fundo; a competência e quórum de deliberação da assembleia geral de cotistas; o prazo de duração e as condições de resgate das cotas, dentre outros itens.

Para que as reformas, retrofit ou novas construções de empreendimentos imobiliários seja possível, há a necessidade de que sejam criadas, caso a caso, sociedades de propósito específico (SPE) segregando as aprovações, licenciamentos, custos envolvidos e riscos inerentes a cada um dos negócios pretendidos. Deste modo, o equilíbrio econômico financeiro do desenvolvimento imobiliário poderá contar com gestão específica, permitindo que as incorporações ocorram em paralelo.

Ainda, é relevante destacar para a completa compreensão de como se dará implementação do projeto urbanístico, que todo fundo, deve contar com:

- Administrador (pessoa jurídica autorizada pela CVM para o exercício profissional de administração de carteiras de valores mobiliários) responsável por um conjunto de serviços relacionados direta ou indiretamente ao seu funcionamento e manutenção, tais como de gestão da carteira, de consultoria de investimentos, de atividades de tesouraria, de escrituração e distribuição das cotas, de custódia dos ativos financeiros que compõem a carteira, dentre outros. Pelos seus serviços, o administrador é remunerado pela cobrança de uma taxa de administração, podendo ainda, a depender da classe de fundo de investimento que administra, cobrar taxas de performance, bem como taxa de ingresso e saída, nos termos da regulamentação.
- Gestor da carteira (pessoa física ou jurídica) responsável pelos investimentos realizados pelo fundo. É quem decide quais ativos financeiros irão compor a sua carteira, quando e quanto comprar ou vender de cada ativo, sempre observando as perspectivas de retorno, risco e liquidez, tendo em vista a política de investimento e os objetivos definidos no regulamento. O papel do gestor pode ser desempenhado pelo próprio administrador do fundo ou por terceiro contratado para a função, desde que seja pessoa física ou jurídica credenciada pela CVM como administrador de carteiras de valores mobiliários.

Esta estrutura financeira permitirá, de fato, otimizar o aporte da PMS, podendo incorporar ativos não monetários, inclusive direitos edilícios e urbanísticos ao modelo de negócio para implantação dos empreendimentos, capturando parte da valorização resultante destes. Trata-se, portanto, de um esquema bastante eficiente,

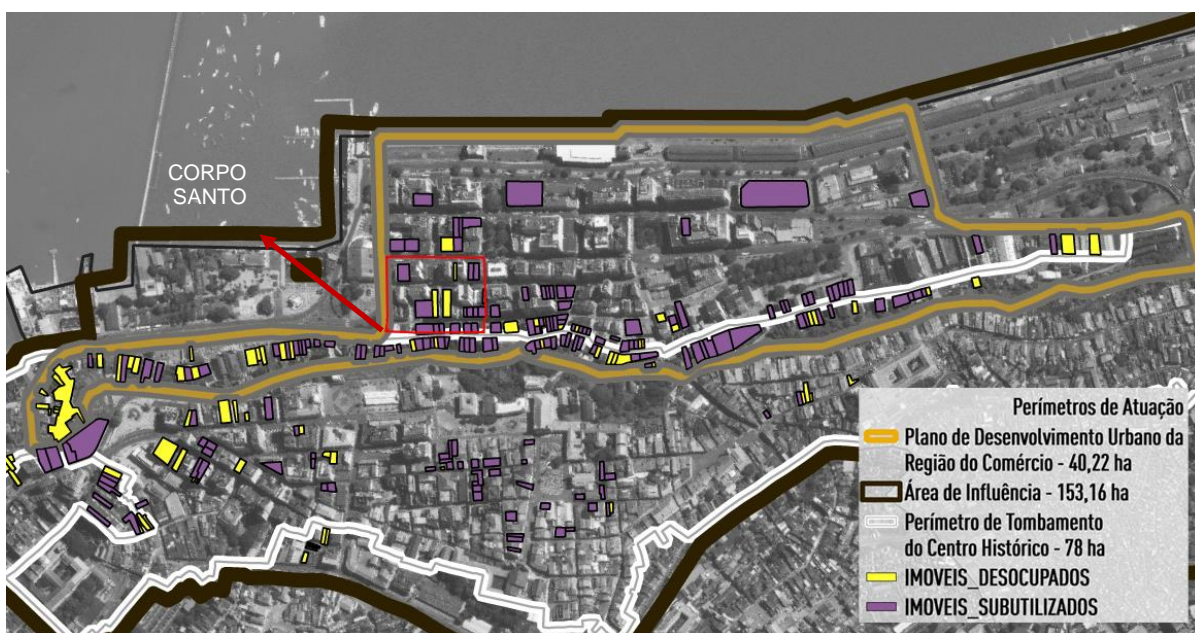
especialmente se considerada a hipótese da aprovação de uma lei urbanística específica para a implantação do PUE do Região do Comércio, permitindo o desenvolvimento urbano completo, de modo sustentável, incorporando as demandas e ofertando soluções ao longo de todo o processo.

8. Abordagem do perímetro completo de estudo para o PUE

Definidas as bases conceituais para estruturação do PUE visando à sua futura implantação do projeto urbanístico, partiremos para a expor as possibilidades de aplicação dos mecanismos de gestão territorial e financiamento, abarcando os Perímetros de Atuação Direta e Perímetro da Área de Influência.

A partir de diagnóstico elaborado pela PMS e FMLF foram apresentados os imóveis classificados como “desocupados” e “subutilizados”, com tipologias distintas, desde terrenos sem construções até edifícios com 8 pavimentos, pertencentes aos perímetros mencionados. Para o avanço do projeto, tal situação é considerada com excelente oportunidade de alavancagem da transformação urbana.

A figura a seguir ilustra bem as oportunidades mapeadas pela municipalidade, e dá a dimensão visual da importância do Bairro do Comercio na busca pela sustentabilidade econômico financeira pela requalificação da região. A grande maioria dos imóveis mapeados encontra-se ali, boa parte no próprio perímetro de Corpo Santo.

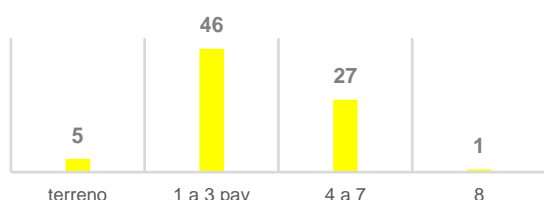


Mapa 3- Imóveis Ociosos - Fonte: PMS e FMLF

Foram classificados ao todo 443 imóveis, dos quais 30,4% enquadrados como “vazios ou desocupados” e 69,6% como “subutilizados”, conforme os critérios da PMS. As tipologias predominantes em ambos os casos foram as edificações construídas com até 3 pavimentos (em clara apropriação dos prédios antigos abandonados no Região do Comércio), merecendo também o destaque para os edifícios mais altos, quando classificados como subutilizados.

Número de imóveis desocupados ou subutilizados

IMÓVEIS DESOCUPADOS



IMÓVEIS SUBUTILIZADOS

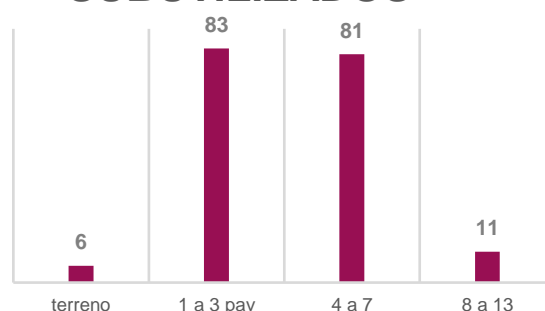
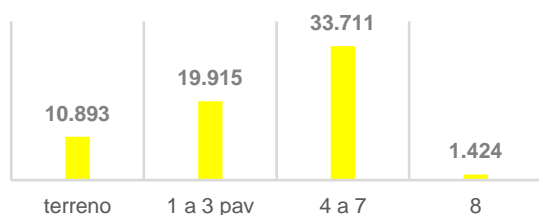


Gráfico 1 - Fonte: PMS, 2018.

Para efeito de cálculos acerca do potencial representado por este universo de imóveis, consolidamos as informações relativas às suas áreas construídas. Quando a tipologia envolvida foi “Terreno”, assumimos um coeficiente de aproveitamento equivalente a 3,0 (CA 3).

Área construída (m²) referente aos imóveis desocupados ou subutilizados

IMÓVEIS DESOCUPADOS



IMÓVEIS SUBUTILIZADOS

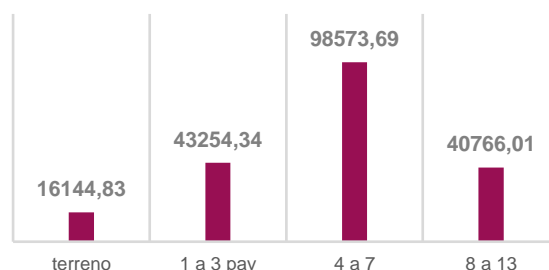


Gráfico 2 - Fonte: PMS, 2018.

Neste sentido, foi possível verificar que ao todo existem 55.050m² de imóveis desocupados (22,7%), ou seja, passíveis de desapropriação imediata e com baixo risco de discussão sobre os valores de aquisição, e mais 187.975m² (77,3%) de imóveis subutilizados, o que demandaria maior esforço de indução e negociação junto a seus proprietários para que pudessem alcançar o cumprimento da função social de suas propriedades.

Considerando os mecanismos propostos neste Produto 4 (FP + FII combinados com SPEs) para a viabilização da implantação do PUE, importa destacar que o fato de existir grande variedade de tipologias no mapeamento de imóveis oportuníssimos descrito anteriormente, é bastante aderente. Conforme já mencionamos, as possibilidades abertas com a estruturação de um FII, permite que ele seja o detentor de imóveis em sua integralidade, ou mesmo de frações em participações societárias que, quando ligado a ente público, poderá apresentar a necessária flexibilidade ao mesmo tempo em que não elimina a governança transparente.

Segmentação dos imóveis subutilizados a partir de sua área construída (m²)

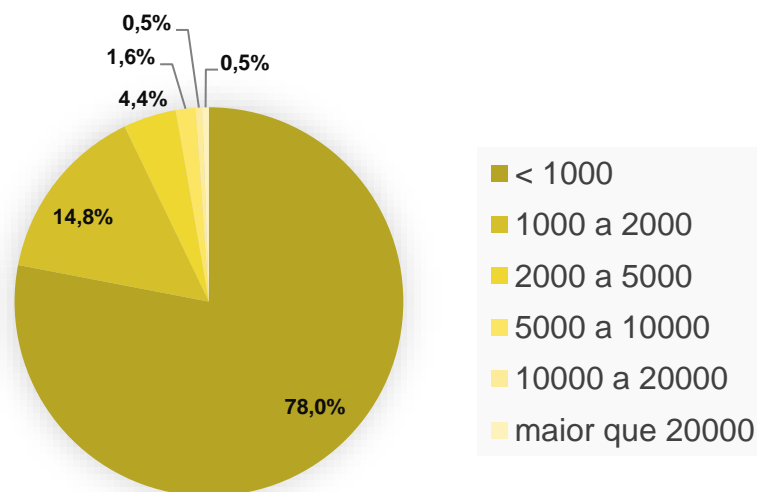


Gráfico 3- Fonte: PMS, 2018.

Por fim, vale a pena reiterar que a variabilidade de situações encontradas envolvendo imóveis, deverá contribuir com a estruturação financeira do próprio programa de

intervenções, tendo em vista que haverá casos em que o poder público ao integralizar seu ativo no FII, poderá (i) objetivar produção habitacional com demanda cadastrada (caso das famílias dos servidores municipais ou de famílias ocupantes de imóveis abandonados), (ii) auferir renda de empreendimentos comerciais associados aos primeiros ou, ainda, (iii) permitir a exploração de produtos imobiliários de mercado. Em cada uma destas situações, conforme a política de investimentos do FII apontar, os resultados financeiros revertidos ao cotista PMS poderão tanto representar parte da rentabilidade do Fundo Municipal de Previdência como também sustentar financeiramente a conta específica a ser criada englobando a poligonal do Região do Comércio. Neste último caso, os recursos estarão financiando obras e ações específicas nos espaços públicos.

No tópico seguinte, vamos analisar um dos cenários possíveis, buscando reverter recursos para investimentos no território.

9. Estimativa de valores

Inúmeras são as variáveis e os cenários que podem ser exercidos conforme o Plano Urbanístico Específico seja aprovado, envolvendo sua sustentabilidade econômico-financeira. Para efeito exploratório, considerando os exercícios já expostos anteriormente, definimos uma situação específica, conforme estampado pela Tabela a seguir.

A intenção aqui exposta é a de que todo o desenvolvimento imobiliário que venha a ocorrer no interior da poligonal do projeto, envolvendo os imóveis mapeados como “desocupados” ou “subutilizados” tenham a capacidade de contribuir com geração de receitas financeiras, por meio do FII, em favor do incremento de uma conta específica que terá papel de retroinvestir no território. Ainda, demais imóveis já públicos – ou pertencentes a algum ente estatal, poderão fazer parte de projetos estratégicos, definidos caso a caso ao longo da implantação do PUE.

Por último, considerando a hipótese de criação do FII, o poder público poderá, ainda, participar, inclusive direitos edilícios e urbanísticos, de modo que neste momento, não é possível ainda dimensionar o porte desta participação. Recomendamos, entretanto, que essa participação exista e seja relevante, visto que a capacidade de executar as

intervenções poderá ser transferida para a iniciativa privada, tendo o poder público com o principal protagonista na regulação e gestão do projeto no território.

Cenário para aproveitamento de imóveis conforme estruturação econômico-financeira do futuro projeto

SITUAÇÃO FUNDIÁRIA ANTES DO PROJETO	DESTINAÇÃO EXIGÍVEL PELO PROJETO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA FUTURA	RESULTADO FINANCEIRO PARA O PODER PÚBLICO
Imóveis já públicos são transferidos ao FP aportados ao FII	50% para demanda pública (HIS), 50% privado (uso livre)	transferência de propriedade para residenciais; áreas comerciais retidas pelo FII para renda	não dimensionado
Os 74 imóveis desocupados são desapropriados pela PMS por R\$ 80 milhões, com recursos da iniciativa privada, e aportados ao FII, sendo convertido em cotas	produção de HIS (30%), HMP (30%), usos livres (40%)	residenciais transferidos para a demanda; áreas comerciais retidas pelo FII para renda	VGV: R\$ 412 milhões; Receitas para o projeto: R\$ 61 milhões
Os 182 imóveis privados subutilizados integralizados ao FII, que tem participação da PMS através do FP	uso livre, resultados compartilhados com a cidade em favor do Plano Urbanístico	Unidades comercializadas, residenciais ou não; rendas viabilizadas ao FII	VGV: R\$ 1,2 bilhões; Receitas para o projeto: R\$ 36,5 milhões

Tabela 3 (Fonte: PMS, 2018).

10. Considerações Finais

O presente produto tem por escopo trazer “documento Técnico contendo a Estratégia de Implantação, composta por cronograma estimado, estimativa de valores e os

instrumentos a serem utilizados, assim como a proposta da engenharia financeira que possa organizar os investimentos no território”.

O estudo apresentado demonstrou que:

- a) o processo de elaboração do PUE deve ser aberto e participativo, de modo a possibilitar a interação do Poder Público com a sociedade. Tal medida privilegia o postulado da gestão democrática das cidades, e garante que a Administração Municipal tome as decisões mais qualificadas para o espaço em discussão;
- b) a implantação do PUE do Região do Comércio deve ser preferencialmente realizada mediante a criação de uma entidade especializada na gestão de seu programa. Esta entidade, por sua vez, pode ser fruto de um arranjo interno da Administração Municipal de Salvador – uma sociedade de economia mista – ou ser originada de uma concertação de interesses dos entes federados com interesse no local, por intermédio da criação de um consórcio público;
- c) o mecanismo economicamente mais adequado para a transformação urbanística em planejamento é utilização do Fundo de Investimento Imobiliário - FII, que poderá exercer participação em cotas de outros FII ou mesmo FIP (fundo de investimento em participações), FIDC (fundo de investimento em direitos creditórios) e LIG (letras imobiliárias garantidas). A criação deste fundo, assim como a permissão de ingresso de bens públicos em seu capital, depende de autorização legislativa.

Os elementos de informação juntados ao presente relatório, portanto, atendem ao demandado no contrato em curso. Submetemos, pois, o material a apreciação de Vossas Senhorias, para análise e validação.



Carlos Leite

Salvador, 06/12/2019

ANEXOS:

- Mapa com os perímetros do Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio
- Fluxograma de Elaboração do PUE - Plano Urbano Específico



Plano Urbano Específico/ Fluxograma de elaboração

Referência ao PDDU – Art. 352.

