

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Sílvia Regina Merendas Rangel

**O Significado da parceria público-privada nos  
projetos habitacionais de baixa renda**  
os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e  
da Prefeitura Municipal de São Paulo

São Paulo  
Fev./2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

Dissertação de Mestrado  
Planejamento Urbano e Regional

**O Significado da parceria público-privada nos  
projetos habitacionais de baixa renda**  
os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e  
da Prefeitura Municipal de São Paulo

**Orientador: Prof. Dr. Arq. Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira**  
**Mestranda: Arqt<sup>a</sup>. Sílvia Regina Merendas Rangel**

São Paulo  
Fev./2007

## FICHA CATALOGRÁFICA

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

RANGEL, Sílvia Regina Merendas.

O Significado da parceria público-privada nos projetos habitacionais de baixa renda – os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura Municipal de São Paulo /Sílvia Regina Merendas Rangel; Orientador Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira - São Paulo, 2007.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais queridos,  
Que sempre se dedicaram à minha formação  
Que sempre me apoiaram e incentivaram.

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

## AGRADECIMENTOS

À Renata M. Rangel, minha irmã,  
Pela dedicação imensurável

Ao Sandro Raymundo, meu esposo,  
Pelo afeto e companheirismo

À Elaine Terrin,  
Pela grande colaboração

À Magda R. Jardim, minha chefe,  
Pela compreensão e apoio

Ao Paulo Henrique F. de Moura,  
Pelo incentivo e colaboração

E a todos aqueles que,  
em algum momento,  
contribuíram para a consecução  
desta dissertação,

Agradeço seu apoio, incentivo e colaboração.

## RESUMO

RANGEL, Sílvia Regina Merendas. O significado das parcerias público-privadas nos projetos habitacionais de baixa renda. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Dissertação de Mestrado, 2007.

A presente dissertação aborda o significado das formas alternativas de financiamento para projetos de habitação para a população de baixa renda. O estudo inicia-se com uma contextualização histórica da importância dos investimentos em *parceria público-privada* para a formação da cidade de São Paulo, tomando, como exemplos, o arruamento de terras, as ferrovias, o saneamento básico e a macro drenagem urbana. Desenvolve-se com a descrição de três estudos de caso baseados em propostas levadas a discussão pela Prefeitura Municipal de São Paulo à Caixa Econômica Federal entre os anos de 2003 e 2004, destacando e analisando principalmente os instrumentos utilizados e a estrutura da operação para financiamento das obras. Por fim, culmina no apontamento de aspectos sociais e ambientais, econômicos, urbanísticos, mercadológicos, financeiros, institucionais e de gestão, que impactam na análise de viabilidade dos empreendimentos realizados mediante essa forma de parceria. Assim, pretende permitir uma visão geral sobre as modalidades não convencionais de financiamento e suas implicações, observadas nos empreendimentos estudados.

Palavras-chave: parceria público-privada, financiamento da habitação, habitação popular, viabilidade de projetos; impactos ambientais (aspectos urbanísticos).

## ABSTRACT

RANGEL, Sílvia Regina Merendas. The meaning of public-private partnership on low budget house design. São Paulo, 2007. Dissertation (Master of Science Degree) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

This dissertation covers the meaning of alternative ways for public-private partnership on low budget house design funding. The study begins by presenting the historical context on the value of public-private partnership investments on the São Paulo city development, shown on street planning, railways, city sanitation and wide area rain draining. It continues describing three cases, established on project reasoning between São Paulo city council and Caixa Econômica Federal, over the years of 2003/2004, analyzing and detaching mostly the means and the operation framing for building and infrastructure funding. At last, it shows the social, environmental, economic, urban design, marketing, financial, institutional and managing features that driven the viability analysis on house planning designs that explored that specific partnership. Thus, the outcome is an wide view over these funding forms and its implications, identified on these cases analysis.

Keywords: public-private partnership, home funding, low budget house design, home planning viability, environment impact studies (urban design prospects)

## SUMÁRIO

<b><u>Capítulo 1 INTRODUÇÃO</u></b>	<b>9</b>
<b><u>Capítulo 2 PANORAMA HISTÓRICO</u></b>	<b>16</b>
<b>Seção 2.1 Os projetos em parceria e a cooperação</b>	<b>18</b>
<b>Seção 2.2 As parcerias público-privadas na formação do Município de São Paulo</b>	<b>20</b>
2.2.1 Contexto	20
2.2.2 O arruamento de terras	26
2.2.3 As ferrovias	30
2.2.4 O saneamento básico	32
2.2.5 A macro-drenagem	35
<b><u>Capítulo 3: ESTUDOS DE CASO</u></b>	<b>39</b>
<b>Seção 3.1 Área de Intervenção Urbana Vila Andrade/ Paraisópolis</b>	<b>44</b>
3.1.1 Formação e inserção urbana	44
3.1.2 A proposta da prefeitura	49
3.1.2.1 Instrumentos urbanísticos	49
3.1.2.2 O financiamento e a sociedade de propósito especial	56
3.1.2.3 A operação	59
3.1.3 Estágio atual	64
3.1.4 Comentários	65
<b>Seção 3.2 Operação Urbana Água Espreiada</b>	<b>67</b>
3.2.1 Histórico	67
3.2.2 A proposta da prefeitura	69
3.2.2.1 A operação urbana no estatuto da cidade	69
3.2.2.2 Definição e delimitação da Operação Urbana Água Espreiada	74
3.2.2.3 Programa de intervenções	76
3.2.2.4 Setorização e diretrizes específicas	81
3.2.2.5 Instrumento econômico – CEPAC	82
3.2.2.6 Gestão	89
3.2.3 Estágio atual	90
3.2.4 Comentários	91

<b>Seção 3.3 Residencial Cidade de São Paulo</b>	<b>93</b>
3.3.1 Antecedentes	93
3.3.2 A proposta da prefeitura	95
3.3.2.1 Instrumentos urbanísticos	95
3.3.2.2 Instrumentos econômicos	97
3.3.2.3 O projeto da prefeitura	103
3.3.2.4 A operação	105
3.3.3 Estágio atual	110
3.3.4 Comentários	110
<b>Seção 3.4 Sistematização dos casos</b>	<b>113</b>
3.4.1 Objeto da intervenção	113
3.4.2 Objetivos habitacionais	115
3.4.3 Estrutura de financiamento	116
3.4.4 Principal instrumento constitutivo	117
3.4.5 Instrumentos urbanísticos e econômicos	119
3.4.6 Legislação aplicada	120
3.4.7 Aspectos fundiários	121
3.4.8 Equação de fundos simplificada	123
<b><u>Capítulo 4: REFLEXÕES PARA CONCLUSÃO</u></b>	<b>126</b>
<b>Seção 4.1 Aspectos sociais e ambientais</b>	<b>127</b>
<b>Seção 4.2 Aspectos econômicos</b>	<b>132</b>
<b>Seção 4.3 Aspectos urbanísticos</b>	<b>136</b>
<b>Seção 4.4 Aspectos mercadológicos</b>	<b>140</b>
<b>Seção 4.5 Aspectos financeiros</b>	<b>149</b>
<b>Seção 4.6 Aspectos institucionais</b>	<b>154</b>
<b>Seção 4.7 Aspectos de gestão</b>	<b>159</b>
<b>Seção 4.8 Viabilidade</b>	<b>162</b>
<b><u>Capítulo 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	<b>165</b>
<b><u>Referências</u></b>	<b>169</b>

## **INTRODUÇÃO**

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

## capítulo 1: INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Poder Público, particularmente o Municipal, vem sofrendo um incremento de responsabilidades de atendimento a direitos sociais básicos, como é o caso do direito à moradia, esta última entendida como habitação dotada de infra-estrutura e serviços sociais básicos. Contudo, parcela significativa dos recursos que integram os orçamentos municipais tem sido comprometida com o custeio da máquina pública, em grande parte representada pelas estruturas dos setores de Educação e Saúde, implicando severa redução dos investimentos, nos quais se enquadram os projetos urbanos, o que dificulta a realização tempestiva de obras necessárias, particularmente no setor habitacional.

Nesse contexto, a discussão sobre as chamadas “parcerias público-privadas” vem ganhando espaço como solução à insuficiência de recursos governamentais e como oportunidade de negócios para a iniciativa privada.

Para que se torne socialmente eficaz, entretanto, tal solução deve contar com um mecanismo de funcionamento que permita, paralelamente ao retorno financeiro ao parceiro investidor, o controle e garantia de efetivação dos objetivos para a qual foi firmada. Faz-se necessário dispor de estratégias de planejamento, com base nos diversos instrumentos existentes, que definam o que nossas cidades podem ou não podem ser.<sup>1</sup>

O Estatuto da Cidade, lei federal promulgada em 2001 com o propósito de nortear a política urbana, aponta nessa direção, na medida em que traz em seu texto conceitos e instrumentos disponíveis para o Poder Público disciplinar as questões urbanas com base na lógica da iniciativa privada.

Antes mesmo da aprovação de tal norma, algumas experiências despontaram utilizando dispositivos muito semelhantes aos seus, com sucesso questionável.<sup>2</sup>

É imperioso analisar o conhecimento já desenvolvido sobre parcerias público-privadas, no Brasil e no mundo, a fim de que os empreendimentos promovidos ou viabilizados por seu intermédio revertam à coletividade os lucros auferidos e tragam ao alcance de toda a sociedade o tão almejado direito à cidade.

Assim, esta dissertação busca compreender o significado das parcerias público-privadas e estabelecer quais das relações e instrumentos disponíveis podem

---

<sup>1</sup> Cf. SOUZA, 2002.

<sup>2</sup> Cf. FIX, 2001.

garantir o atingimento dos objetivos propostos para um projeto habitacional. Pretende-se, desta forma, estudar parâmetros de viabilidade a serem observados na aprovação e acompanhamento de empreendimentos realizados por iniciativa do Poder Público, contando com recursos financeiros privados.

A discussão sobre as parcerias público-privadas dar-se-á através da análise de projetos urbanos propostos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e submetidos ao crivo da Caixa Econômica Federal (Caixa), entre os anos de 2003 e 2004, que tenham se utilizado de montagens institucionais envolvendo investidores e/ou empreendedores da iniciativa privada para sua realização.

Para a elaboração dessa análise, foi levantado o material disponível sobre eles, principalmente na Caixa, para posterior sistematização. Três operações foram selecionadas, por apresentarem condições que permitiram seu estudo:

- a. uma proposta para a Área de Intervenção Urbana (AIU) Vila Andrade/ Paraisópolis, ainda em formatação, por meio da qual a PMSP pretende realizar a urbanização da segunda maior favela da cidade, através da participação da iniciativa privada para financiamento e execução das obras;
- b. a Operação Urbana Água Espraiada, cuja execução previa destinação de parte dos recursos obtidos de investidores privados na construção de habitações para os núcleos atingidos pelas obras viárias;
- c. o empreendimento imobiliário Residencial Cidade de São Paulo, destinado aos servidores públicos municipais, que seria realizado

com recursos de um fundo de investimentos aberto para mercado e criado especificamente para essa finalidade.

O desenvolvimento desta dissertação foi então estruturado de forma a realizar, inicialmente, um resgate de algumas operações construídas como parcerias público-privadas em outros momentos da história da cidade de São Paulo, na área de infra-estrutura urbana.

O Segundo Capítulo teve como objetivo traçar uma síntese histórica na qual constassem as principais tentativas e mecanismos já empreendidos para a associação entre o capital privado e os instrumentos governamentais que tiveram por escopo a realização de melhorias urbanas ou outras obras de infra-estrutura.

Historicamente, tais cooperações deram-se principalmente na construção de grandes equipamentos urbanos ou de transportes, uma vez que são elementos de estruturação do sistema produtivo, despertando o interesse dos detentores de capital. Necessitam, ainda, de grandes montantes de investimentos, requerendo a associação de investidores.

O período abordado partiu do Brasil imperial, passando pela República Velha e chegando até as primeiras décadas do século XX, período de crise da oligarquia cafeeira. Foram tomados como exemplos desse tipo de cooperação em São Paulo, a construção das ferrovias, o arruamento de terras na cidade, a produção de saneamento e a macrodrenagem urbana.

Com o resgate desses fatos históricos, pretendeu-se demonstrar que a associação de capitais públicos e privados é cíclica, ocorrendo nos momentos em que as circunstâncias econômicas a impõem, a estrutura institucional permite e os investimentos se fazem necessários.

Ainda neste capítulo é realizada uma breve discussão sobre o tipo de parceria público-privada que se pretende abordar com este trabalho.

O Terceiro Capítulo traz a apresentação das propostas elaboradas pela Prefeitura para enfrentar o problema da carência habitacional para a população de baixa renda com formas alternativas de financiamento dos investimentos necessários. Os casos de Paraisópolis, Água Espraiada e Residencial São Paulo receberam descrição analítica individualizada, a partir dos levantamentos realizados e visando a dar condições para as análises que se seguirão.

Em cada caso, é relacionada e comentada a principal legislação empregada para o estabelecimento do projeto e para a estruturação das condições de viabilidade econômica. Na seqüência, são descritas as operações e verificados os seus objetivos e limitações, concluindo com a sistematização dos principais parâmetros identificados em cada caso.

No Quarto Capítulo, buscou-se elaborar uma análise do conjunto dos mais importantes impactos ocasionados pelos projetos de parceria em estudo, além de discriminar seus principais fatores de viabilidade, sendo considerados para tanto, os aspectos sociais e ambientais, econômicos, urbanísticos, mercadológicos, financeiros, institucionais e de gestão. Mais do que a realização de análises

detalhadas dos dados disponíveis sobre os estudos de caso, importou a exemplificação de elementos essenciais a serem observados quando a existência da associação entre interesses públicos e privados na implementação de projetos habitacionais.

Enfim, o Quinto Capítulo conclui sobre os resultados alcançados e lança as considerações finais, particularmente quanto às aplicações e limitações do trabalho, bem como de sua intenção de trazer as parcerias público-privadas como mais uma alternativa de financiamento à habitação para a população de baixa renda.

## PANORAMA HISTÓRICO

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

## capítulo 2: PANORAMA HISTÓRICO

Este capítulo tem por objetivo lançar um olhar sobre a história das parcerias público-privadas paulistanas. Serão abordados os mecanismos utilizados no passado para investimento de capitais privados em bens de interesse público, explicitando-se as condições da época, particularmente do período compreendido entre meados do século XIX até o início do século XX, no qual podem ser observados interessantes arranjos que resultaram no desenvolvimento urbano paulistano.

A fim de exemplificar com os fatos históricos, será realizada uma análise de caso dos grandes investimentos ocorridos nesse período, como a implantação das ferrovias e o provimento de arruamento, dos equipamentos sanitários e de drenagem urbana.

Com isso, pretende-se mostrar o caráter cíclico das condições que levam à formação das parcerias público-privadas, provando-se que, a despeito de, atualmente, tais

associações serem apresentadas como a grande solução descoberta para os investimentos públicos, arranjos semelhantes já foram utilizados em épocas passadas para responder às necessidades de investimentos em obras públicas.

## 2.1 OS PROJETOS EM PARCERIA E A COOPERAÇÃO

Inicialmente, é necessário esclarecer que as parcerias público-privadas objeto deste trabalho restringem-se aos projetos de iniciativa do Poder Público, idealizados com base em demandas relacionadas ao déficit habitacional e para os quais o executivo busca investidores privados interessados nas transformações realizadas pela intervenção proposta.

Ressalta-se que o conceito de parcerias público-privadas utilizado será o de cooperação entre capitais de indivíduos alheios ao aparelho estatal para a consecução de um objetivo de interesse público.

Neste capítulo introdutório, o escopo do interesse público recairá sobre as obras dos meios coletivos de produção, tais como abertura de ruas, implantação de sistemas de transportes, de saneamento e drenagem. É na produção desses bens que se percebe a necessidade de cooperação entre capitais públicos e privados, uma vez que o montante de investimento é elevado, se considerado um indivíduo isoladamente.

Devido ao fato da construção desses meios coletivos de produção afetar a potencialidade produtiva do sistema capitalista, torna-se alvo de investimentos da iniciativa privada, visto que é de seu interesse a reprodução da força de trabalho. No entanto, tais investimentos somente ocorrerão se houver capital excedente e “*desde que os interesses particulares atinjam um nível de cooperação tal que sejam superáveis as dificuldades à sua produção mercantil.*”<sup>3</sup> A necessidade de produção e, portanto, de

---

<sup>3</sup> BUENO, Laura. *O Saneamento na urbanização de São Paulo*. São Paulo. Dissertação de mestrado. FAU-USP, 1994, pp.19.

associação de capitais, e a disponibilidade desse capital, configuram o cenário para a cooperação de capitais.

O conceito de cooperação, segundo Bueno, que se baseia nos fundamentos marxistas, é o processo através do qual o capital se articula para suprir os serviços que afetam sua potencialidade produtiva, sendo traço característico da estrutura econômica capitalista.

*A acumulação do capital individualmente se apresenta, entretanto, inviável sem a realização de uma série de processos econômicos que ultrapassam os limites de sua esfera de particular, ampliando a cooperação para fora dos limites da unidade produtiva. O desenvolvimento do modo de produção capitalista intensifica a interdependência entre diferentes capitais, formando uma rede complexa onde os distintos capitais se concentram em interesses específicos. Assim, processos complementares necessários à acumulação individual estão assegurados pela ação de outros capitais.*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid. , p. 17.

## 2.2 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA FORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

### 2.2.1 Contexto

Durante praticamente todo o período colonial brasileiro, São Paulo apresentou uma urbanização incipiente. Foi no final do período imperial, com a evolução do ciclo econômico do café, que toda a província passou a experimentar o dinamismo inerente aos processos econômicos. Acompanhando a ascensão da riqueza oriunda do café, foi acelerado, também, o crescimento da vila de São Paulo, tanto demograficamente quanto em sua complexidade.

Na era do café, a população paulistana aumentou, o comércio se fortaleceu e as instituições públicas se multiplicaram e se estruturaram. Instalaram-se as faculdades de Direito do Largo São Francisco, em 1827, e de Engenharia da Rua Três Rios, já no final do mesmo século. Aliados ao início da industrialização que vinha se desenvolvendo em São Paulo, esses fatos criavam condições favoráveis a uma série de modificações que ocorreriam a partir desse momento.

É importante ressaltar que, até então, o caráter monocultor da economia brasileira fazia com que existisse uma grande área rural destinada à produção agrícola e algumas cidades nas quais se realizavam todas as transações comerciais internacionais. Essa organização espacial configurou uma relativa independência do desenvolvimento brasileiro em relação ao quadro internacional, na medida em que se estruturou um sistema sócio-econômico próprio. Ainda que inserido no contexto

mundial, os acontecimentos ocorriam com descompasso, como que demonstrando uma organização particular:

*Se o Capitalismo mundial passa por transformações de fundo por volta de 1870 e novamente após 1918, tais datas não são, no entanto, cruciais na história do Brasil. A primeira marca o apogeu do Segundo Império e a segunda algo como uma espécie de apogeu também da República Velha. Essa arritmia entre a história do país e a do sistema mundial do qual ele faz parte não deixa de ser significativa. Ela mostra que o Brasil estava longe de desempenhar um papel de relevância na dinâmica do capitalismo mundial e que a influência desta dinâmica sobre nossa evolução tampouco era decisiva.*<sup>5</sup>

Além dessa insignificância no contexto internacional, os fatores externos também pouco influenciavam a dinâmica brasileira, uma vez que as questões de integração ao mercado externo eram apenas pontuais, realizadas por pólos urbanos, e que toda a estrutura rural instalada era pouco vulnerável aos acontecimentos externos<sup>6</sup>.

Por outro lado, a relação entre o Estado e essas áreas rurais era bem menos intensa que a relação percebida entre o Estado e o meio urbano.

*Talvez seja possível dizer que nunca o campo controlou realmente o Estado no Brasil*

(...)

*Vai ser nas cidades que se localizarão tanto os aparelhos que fazem a ligação da produção com a circulação internacional de mercadorias quanto os aparelhos de Estado – do Estado colonial português, em*

---

<sup>5</sup> SINGER, Paul. *O Brasil no contexto do Capitalismo Internacional 1889-1930*. In: FAUSTO, Boris (dir.) e HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano. Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1995, p. 349.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.350.

*primeiro lugar, e depois do Estado brasileiro – que têm nas cidades, evidentemente a sua sede privilegiada.*<sup>7</sup>

Sendo assim, a cidade sedia ...

[...] *uma série de contradições entre esses capitais comerciais fundados no controle da produção agrícola, e na intermediação com a circulação internacional de mercadorias; esses capitais comerciais, de um lado, vão começar a entrar em choque, por exemplo, com as relações com a metrópole e, de outro lado, entram em choque às vezes também com o próprio sistema produtivo fundado seja na monocultura, seja no latifúndio.*<sup>8</sup>

A riqueza gerada pela economia cafeeira no interior de São Paulo acumulava-se na capital da província e no porto de Santos, para onde convergia a produção buscando escoamento e onde se instalaram os organismos de gestão desse sistema. Ali, então, surgiram as bases de muitos empreendimentos que se faziam necessários à reprodução do próprio capital. Criavam-se, assim, as condições para a cooperação entre capitais, ou seja, para o investimento naqueles bens que propiciavam o acúmulo do capital.

Paralelamente, a oligarquia, que já se encontrava instalada desde a fundação da colônia graças à estrutura patrimonial de manutenção de poder, vinha se fortalecendo com o novo surto econômico. Na medida em que o poder econômico se consolidava em mãos cada vez mais brasileiras, iniciaram-se movimentos para transferir o controle do Estado para os brasileiros.

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Francisco. *O Estado e o urbano no Brasil*. In: **Espaços e Debates**, São Paulo, n. 6, p. 36-37, 1982.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

Grande ideólogo da época, José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu, trouxe para esse contexto os escritos de Adam Smith, conferindo-lhes interpretação no sentido de que, para se desenvolver, o Brasil precisava se libertar dos laços que o prendiam ao sistema colonialista. Defendia a liberdade de comércio e o combate aos privilégios e monopólios mercantilistas. Apoiou a vinda de D. João VI para o país e, posteriormente, sua emancipação<sup>9</sup>.

Cairu, como grande divulgador da ‘Economia Política’ tinha como objetivos:

[...] *aperfeiçoar os processos decisórios, tanto no setor governamental, como na iniciativa privada. Ele já percebia que a participação do governo no processo econômico gera conseqüências positivas ou negativas. (...) De outro lado, reconhecia a necessidade de educar os grupos de interesse privado para participar das decisões políticas. Fazendo suas as palavras de Jean-Baptiste Say, concluía: ‘para uma Nação gozar das vantagens de um bom Governo Econômico, não basta que os seus Chefes estejam no estado de adotar os melhores Planos em todo o gênero; é preciso de mais que a Nação esteja em estado de os receber.’*<sup>10</sup>

Nesse sentido, na metade do século XIX, importantes mudanças foram levadas a efeito no campo legislativo:

- Leis Alves Branco (1844) e Euzébio de Queiroz (1850), respectivamente, para fixação de tarifas para a importação de mercadorias e proibição do tráfico negreiro. Contribuíram para a decadência do regime escravocrata e o início da imigração de trabalhadores livres;

---

<sup>9</sup> LISBOA, José da Silva. *Leituras de Economia Política ou Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Tipografia de Plancher-Seignot, 1827.

<sup>10</sup> ALMEIDA, José. *Atualidades das idéias econômicas do Visconde de Cairu*. In: LISBOA, José da Silva. **Estudos do Bem Comum e Economia Política**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 9, 1975.

- Lei de Terras (1850), que estruturou a propriedade urbana com base na compra e venda, em detrimento das antigas relações de posse;
- Reforma Bancária (1889), legislação hipotecária que provocou o desenvolvimento das garantias para operações de empréstimo de capital;
- Reforma do Código Comercial (1850), que modernizou a legislação que regia as relações empresariais;
- Reforma Judiciária, que instituiu o 3º Poder independente do poder local estabelecido, preconizando a imparcialidade do Poder Judiciário.

Essas modificações ocorreram num cenário de transição do Estado Patrimonialista, no qual se confundem os negócios públicos e privados, para o Estado Burocrático, no qual se institui a separação entre as funções públicas e os interesses privados, e proporcionaram condições para que os particulares tivessem maior segurança no empreendimento de seus negócios.

Vale salientar que essas reformas asseguraram os direitos da minoria detentora do capital no país. O fim do tráfico negreiro, principal instituto de abastecimento de mão-de-obra para a produção, ocorreu devido às pressões da Inglaterra, hegemonia política e econômica da época. Instituiu-se, como forma de compensação de tal abalo na economia, a Lei de Terras, que instituía a compra e a venda como únicos meios de apropriação de terras, o que praticamente vedava seu acesso à população de poucos recursos. Isso, somado ao desenvolvimento do sistema financeiro possibilitado pelo

novo Código Comercial e pela Reforma Hipotecária, configurou um novo quadro para a continuação da hegemonia econômica da mesma oligarquia.

Esse período estende-se até a primeira metade do século XX, quando da nova modificação na divisão social do trabalho. Trata-se da “revolução burguesa brasileira”, na qual o Estado é instado a regular as relações entre o capital e o trabalho a fim de compensar, para os industriais, a sobre-estrutura criada ao redor de cada empreendimento industrial em decorrência da ausência de uma estrutura pretérita de mercado de trabalho urbano. O investimento na indústria requeria uma capitalização muito alta e demasiadamente dispersa, do ponto de vista de eficiência produtiva, em virtude das estruturas que necessitavam ser instaladas paralelamente à linha de produção. Isso tornava deficiente o processo de acumulação industrial, motivo pelo qual as demandas sociais passaram a se concentrar no Estado.

*A contradição entre a industrialização da periferia do mundo capitalista e a conduta dos estados centrais leva o Estado a assumir certas tarefas que a própria burguesia nacional não era capaz de dar conta. Não pelo fato de impossibilidade de acumulação (do ponto de vista do tamanho e da magnitude dos excedentes produtivos), mas não era capaz de dar conta, em primeiro lugar, pelo próprio caráter autárquico que a industrialização tinha imposto nas cidades, o que debilitava o poder de acumulação de cada grupo econômico individualmente considerado; em segundo lugar, devido ao fato de essa industrialização periférica ter que absorver os bens de capital, cuja composição técnica é determinada pelo caráter de luta de classes dos países centrais (não pelo caráter de luta de classes aqui), ela tem que absorver constantemente padrões tecnológicos que são muito superiores à própria capacidade de acumulação privada de cada grupo nacional.*<sup>11</sup>

Na década de 30 o capitalismo brasileiro encerrou uma fase de livre concorrência e passou para uma fase monopolista, motivo pelo qual a industrialização

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA, op. cit., p.48.

foi essencialmente urbana. Isso resultou na passagem da cidade como sede unicamente do aparelho de Estado e do capital comercial, no período da economia de base agro-exportadora, para a cidade como sede também da força de trabalho, na economia de base industrial. Uma conseqüência desse processo foi o enorme crescimento urbano, como no caso de São Paulo, que passou de pequena importância frente às demais cidades do país, para, em sessenta anos, constituir a maior aglomeração urbana da América Latina, com o conseqüente aumento na complexidade dos investimentos em infra-estrutura urbana.

### 2.2.2 O arreamento de terras<sup>12</sup>

Após o Período Regencial, no qual a deflagração de várias revoltas por todo o país provocou uma instabilidade no poder central, o imperador centralizou seu poder com o apoio da oligarquia cafeeira. O fortalecimento dessa classe facilitou a aprovação da já mencionada Lei de Terras, uma vez que o desenvolvimento da economia na região do Vale do Paraíba acarretou pressões locais por concessões de terras e pela instalação dos imigrantes, ameaçando a propriedade dos produtores de café.

A Lei de Terras, de 1850, e o Decreto de 1854 regulamentaram a compra e a venda de terras devolutas<sup>13</sup> como a única forma legítima de transmissão da propriedade. Os recursos obtidos nessas transações seriam destinados às próprias atividades de demarcação por parte do governo. A transmissão onerosa da propriedade, como já

---

<sup>12</sup> SIMONI, Lucia Noemia. *O arreamento de terras e o processo de formação do espaço urbano no município de São Paulo, 1840-1930*. Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo, 2002.

<sup>13</sup> terras devolutas são as terras devolvidas, vagas ou incultas oriundas dos sistemas anteriores de apropriação de terras. (Ibid., p.41)

dito, foi uma forma que garantiu à elite condição privilegiada no que concernia à posse da terra, uma vez que a população, desprovida de recursos, não mais poderia ter reconhecida a posse através das concessões<sup>14</sup>.

Em virtude do crescimento da cidade, ainda na época das concessões de terras iniciaram-se os procedimentos para expansão da malha urbana de particulares.

*Abertura de terras em terras de antigas concessões fundou-se no critério da utilidade pública municipal, e não do empreendimento privado para a comercialização de lotes. Ou seja, justificava-se a abertura de uma nova rua pela necessidade pública. O interesse privado na comercialização de terrenos de menores dimensões não aparecia como motivação; com isso, as faixas de terras necessárias eram desapropriadas e o proprietário indenizado.* <sup>15</sup>

A partir de 1836, quando da regulamentação da desapropriação, coube à autoridade municipal o ônus da abertura de ruas a pretexto da alegada utilidade pública. Contudo, esse processo acabou tornando-se lucrativo aos proprietários de terras que, depois de indenizados, faziam a subdivisão dos terrenos e os concediam por aforamento ou por arrendamento, subordinando a extensão da cidade à disponibilidade de recursos por parte da Câmara Municipal e dos interesses dos proprietários de terras.

Com o tempo, estabeleceu-se a negociação sobre o valor de indenização, sendo esta muitas vezes substituída por isenções de obrigações ou de impostos municipais, seguida da doação, pelo concessionário, da faixa de terra destinada ao arruamento.

---

<sup>14</sup> Até então, o acesso à terra se consumava após um processo em que o interessado justificava à Câmara sua necessidade de terras e indicava o local desejado. Um arruador nomeado pela Câmara procedia à demarcação do terreno e alinhamento da rua, após o quê era lavrada a Carta de Data, único instrumento legítimo de apropriação da terra com fins habitacionais. (Ibid., p. 24-26)

<sup>15</sup> Ibid., p.64.

O processo de construção das ruas também era de responsabilidade da Câmara. Exemplos desse processo foram observados no Morro do Chá<sup>16</sup> e na Rua do Riachuelo<sup>17</sup>.

Em troca de isenções de impostos, os concessionários de terras ficavam responsabilizados por delimitar terrenos, numerar as casas e indicar os nomes das ruas.<sup>18</sup>. No entanto,...

*[...]devido às isenções de impostos concedidas aos proprietários de terras e, sobretudo, em decorrência do ritmo lento de ocupação, a arrecadação não gerava receitas equivalentes às necessidades criadas. Os primeiros sinais de esgotamento deste sistema de abertura de ruas manifestaram-se no ano de 1905<sup>19</sup>.*

Estes problemas defloraram-se nos primeiros anos do século XX, quando da crise do café, na gestão de Campos Sales.

Em 1906, já num período de reaquecimento da economia, foi editada nova lei, pela qual os proprietários deveriam doar as faixas de terra para arruamento já providas de melhorias, isto é, aterradas, niveladas, com bueiros, pontilhões ou pontes. O arruamento de terras era tido como um problema de finanças municipais e não como uma questão de ordenamento no crescimento da cidade, ou de acessibilidade ou de criação de novos espaços urbanos (Ibid., p.156). Dessa forma, o poder local se eximiu dos ônus não somente de planejar o traçado urbano, mas também dos custos com as obras, transferidos aos proprietários de terras interessados em auferir rendimentos com essa atividade.

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 65.

<sup>17</sup> Ibid., p.68.

<sup>18</sup> Ibid., p. 127-128.

<sup>19</sup> Ibid., p.156.

Em todo esse período, foram fatores que aqueceram o mercado de terras da cidade de São Paulo:

- Lei Alves Branco (1844), que incentivou o início da industrialização no país através da taxaço das importações, acarretando uma grande oferta de empregos nas cidades;
- Lei Euzébio de Queiroz (1850), que proibiu o tráfico de escravos e impôs a criação de uma nova classe trabalhadora, que passou a demandar local para assentamento;
- instalação das ferrovias, que constitui também um fator de geração de empregos<sup>20</sup>;
- epidemia de febre amarela na região de Campinas, que provocou uma migração da população para São Paulo<sup>21</sup>;
- Reforma Bancária de 1890.

*Pretendia-se gerar crédito para amparar a reestruturação econômica decorrente da abolição da escravatura. De outra parte, a propriedade de terras substituía a propriedade de escravos como garantia de créditos financeiros* <sup>22</sup>;

- desvalorização cambial (1891), inserida no contexto da crise do Encilhamento, foi atribuída à própria expansão do crédito proporcionada pela reforma bancária e também contribuiu com o surto de industrialização;

---

<sup>20</sup> Ibid., p.140.

<sup>21</sup> Ibid., p. 103.

<sup>22</sup> Ibid., pp.279.

- economia cafeeira paulista em ascensão e conseqüente demanda por habitação para a mão-de-obra imigrante;
- transferência das terras imperiais para a província e, no caso de São Paulo, desta para o domínio municipal<sup>23</sup>;
- crescimento demográfico<sup>24</sup>.

Toda essa pressão imobiliária foi objeto de ganhos de capital para os então proprietários de terras que, desde a instituição da Lei de Terras foram os verdadeiros urbanizadores do território paulistano, conformando grande parte do que hoje se conhece pelo tecido urbano de São Paulo.

### 2.2.3 As ferrovias<sup>25</sup>

No início do desenvolvimento do café em São Paulo, o transporte das mercadorias para o porto de Santos era realizado por tropas de mulas, que exigiam um investimento em território comparável àquele dedicado ao plantio e acondicionamento de café<sup>26</sup>. Ainda que essa forma de transporte limitasse as distâncias a serem percorridas, permitiu grande acúmulo de capital aos possuidores de terras.

---

<sup>23</sup> Ibid., p.111-112.

<sup>24</sup> Ibid., p. 129.

<sup>25</sup> CALDEIRA, Jorge. *Mauá, empresário do império*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

<sup>26</sup> A criação de mulas para transporte de mercadorias exigia grandes porções territoriais das fazendas de café, ocasionando um grande ônus na produção. Informação fornecida por Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, baseado na sua história de família, durante o exame de qualificação da Autora, em julho de 2006.

Paralelamente a isso, a reforma do Código Comercial, em meados do século XIX, significou a criação de condições para o desenvolvimento do mercado financeiro no Brasil. Dessa forma, foi possível o desenvolvimento de estabelecimentos bancários e a concessão de empréstimos a juros relativamente baixos para os padrões da época<sup>27</sup>.

Exemplo disso foi o investimento do Barão de Mauá, já no ano de 1851, logo após as reformas, na criação de um banco através da constituição de uma sociedade anônima, figura jurídica submetida à aprovação imperial. Mauá inicia a empreitada com o capital inicial de 10 mil contos de réis obtidos pela venda de 10 mil ações a 1 conto cada a pessoas influentes, a fim de garantir boa relação com o governo. Seu objetivo era reaquecer a economia através da injeção de capital por meio de empréstimos a juros baixos<sup>28</sup>. O capital levantado com a venda das ações foi empregado em diversos empreendimentos de cunho desenvolvimentista, após análises acerca do retorno dos recursos investidos, como no caso das ferrovias.

A necessidade de substituição do transporte até então realizado por tropas de mulas vinha de longa data, uma vez que a produção agro-exportadora sofria com o débil sistema de escoamento. Algumas iniciativas de implantação de linhas férreas já haviam sido empreendidas nesse sentido, sem que tivessem alcançado êxito devido à insuficiência de capital.

Contando com a renda proveniente dos empréstimos bancários, bem como de outros investimentos, Mauá projetou a implantação de uma ferrovia interligando o porto de

---

<sup>27</sup> Os antigos traficantes de escravos – que dispunham de grandes somas de capital para investimento, em virtude da extinção de seu negócio – estavam acostumados a investimentos de retorno rápido e de altíssima lucratividade, como o financiamento de viagens à África, sendo que com a política de juros baixos dos empréstimos para imobilização de capital, a alta lucratividade só seria obtida através de grandes quantidades de operações. (CALDEIRA, op. cit., p.278)

<sup>28</sup> Ibid., p. 226-227.

Santos a Jundiaí, local de onde o escoamento já se realizaria no planalto. Obteve do governo do Rio de Janeiro um privilégio de zona para a construção da ferrovia, a fim de evitar concorrência que prejudicasse a estimativa de retorno do investimento. Foi, também, amparado por uma legislação que garantia aos empreendimentos dessa natureza um juro mínimo de 5% para o capital empregado, contra eventual insucesso<sup>29</sup>.

Considerando a existência de capitais privados dos antigos traficantes de escravos, a possibilidade de os cafeicultores substituírem o capital empregado em tropas de mulas pelo seu investimento em ferrovias, a liberação das terras antes destinadas à criação de animais para plantio de café, a incomparável agilidade do transporte ferroviário e ainda a possibilidade de ocupação de terras mais distantes, o investimento em ferrovias tornou-se um negócio rentável e largamente disseminado entre os cafeicultores paulistas, que o estenderam por todo o Estado.

#### **2.2.4 O saneamento básico**<sup>30</sup>

O crescimento da cidade de São Paulo demandava o incremento dos sistemas existentes de abastecimento de água e de coleta de esgotos, uma vez que não era praxe nos empreendimentos de expansão urbana a previsão de tais equipamentos.

O abastecimento de água e o esgotamento sanitário, assim como as ferrovias, já eram antigas demandas. Porém, ao contrário destas últimas, que surgiram através do investimento privado e assim continuaram até o advento das rodovias, o

---

<sup>29</sup> Ibid. p. 325.

<sup>30</sup> BUENO, op. cit..

saneamento básico surgiu por meio de investimento privado da Companhia Cantareira, mas, devido a algumas particularidades, bem como a sua menor atratividade frente a outros setores considerados mais lucrativos pelo sistema produtivo, passou, ainda no final do século XIX, à responsabilidade do Estado.

A Companhia Cantareira teve seu período de funcionamento entre 1877 e 1893. Contudo, só teve firmado um contrato de concessão em 1890. Vale lembrar que esta incursão do capital privado só foi possível devido ao arcabouço jurídico criado através das leis de 1850. Porém, isso não é suficiente caso não haja também ao empreendedor privado a regularidade contratual para a prestação do serviço.

A companhia foi criada para atender à necessidade de abastecimento de água da cidade de São Paulo, que crescia com o surto de desenvolvimento industrial e que já não contava mais com a potabilidade dos cursos d'água que cruzavam seu território. No entanto, não conseguiu realizar as obras propostas, mantendo a cidade com falta de água e com um precário sistema de esgotos<sup>31</sup>. As residências populares, anteriormente abastecidas gratuitamente por chafarizes públicos, foram protagonistas de um conflito de ordem cultural e econômica, uma vez que o consumo passou a ser cobrado. Houve, também, problemas com os proprietários de terra em virtude da execução de adutoras e coletores de esgoto, que atravessaram propriedades privadas gravando servidões. Já o setor industrial partiu para o auto-provimento, devido à disponibilidade de água, internalizando os custos e não pressionando o Estado para a necessária ampliação do sistema<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Ibid., p.55-56.

<sup>32</sup> Ibid., pp.76-77

Ocorre que o saneamento urbano apesar de ser indispensável para a acumulação capitalista em caráter mais amplo, apresenta alguns dificultadores próprios para a ação do capital privado na sua produção:

- *nenhum capital tomado separadamente está em condições de empreendê-lo à escala requerida para sua produção, que ultrapassa o grau de acumulação e concentração do capital privado;*
- *a dificuldade de divisibilidade do consumo freqüentemente obstaculiza sua circulação mercantil, não permitindo que se estruture um processo de acumulação privada;*
- *o bem ou serviço pode não encontrar uma demanda solvente, inviabilizando uma remuneração normal de capital;*
- *o período de rotação do capital pode ser demasiadamente prolongado, superando o horizonte de previsão de um investidor de carne e osso;*
- *os riscos podem ser excessivos;*
- *pode haver barreiras jurídicas ou políticas difíceis de manejar por um capital particular.*<sup>33</sup>

Esse conjunto de dificuldades levou à obrigatoriedade da ação regulamentadora entre o capital e o trabalho por parte do Poder Público, que o assumiu efetivamente ainda no início da década de 1930.

---

<sup>33</sup> JARAMILLO. In BUENO, op. cit., p. 19-20.

### 2.2.5 A macro-drenagem

O crescimento urbano desordenado de São Paulo, agravado pela localização da cidade em uma região rica em recursos hídricos, levou à necessidade de pesados investimentos no sistema de macro-drenagem de águas pluviais. Entretanto, de forma ainda mais contundente que o saneamento básico, essas obras apresentam características que causam grandes dificuldades ao aporte privado.

Tomando-se por base o caso dos Rios Tietê e Pinheiros, cursos hídricos estruturais do território paulistano, a questão de suas margens alagáveis, bem como a necessidade de urbanizá-las já eram problemas antigos que provocavam discussões desde a segunda metade do século XIX. A epidemia de febre amarela em todo o Estado paulista em 1889 só fez intensificar o clamor público pelo tratamento das margens e das águas dos rios, fatores que impulsionaram o grande surto de obras de saneamento e retificações dessas áreas, que já nascem com caráter público.<sup>34</sup>

Assim, durante o final do século XIX e início do XX, o problema foi paliativamente enfrentado através de algumas intervenções do Estado em obras e, principalmente, em levantamentos técnicos, porém sempre sofrendo com a falta de verbas por não se tratar de uma prioridade de investimento.

Na década de 20, ambos os rios, que eram exteriores à cidade, passam a ter suas margens ocupadas em razão do crescimento da cidade, intensificando o problema das inundações. Em 1925, Saturnino de Brito, Engenheiro Responsável pelo projeto de canalização e regularização do Rio Tietê desde 1923, apresenta um relatório dos trabalhos realizados à Prefeitura. Estava a seu encargo realizar os estudos, o

---

<sup>34</sup> SILVA, Lisandro Pereira. *Relatório 1950 – comissão de melhoramentos do Rio Tietê*. PMSP, p. 36.

projeto, o orçamento e a execução, tendo como objetivos evitar as inundações, regular a navegação e o lançamento dos esgotos, realizar levantamento para separar as terras municipais das particulares, bem como trabalhar com o beneficiamento dos terrenos marginais, tanto públicos quanto privados.

Somando-se os Rios Tietê e Pinheiros, tinha-se um total de 8.869.000m<sup>2</sup> (descontado a faixa de logradouro dentro da faixa de regularização apenas) a serem desapropriados, a uma média de 4\$000 o metro quadrado, sendo necessária a quantia de 35 mil contos de réis. Pretendia-se vender os terrenos públicos fora da faixa de regularização após a obra feita, isto é, depois de valorizados, supondo alcançarem 13\$000 o metro quadrado. Assim sendo, o total de 3.395.000 m<sup>2</sup> a 13\$000 o metro quadrado resultaria em uma receita de 44 mil contos de réis. *“Portanto, o valor venal do terreno que sobra da faixa de logradouro do rio excede o custo provável da verba para a desapropriação da faixa de regularização. Suponhamos que se anulem a despesa e a receita.”*<sup>35</sup>

Após a finalização das obras, ter-se-ia um total de área edificável de 24.000.000m<sup>2</sup>, aqui não diferenciadas entre públicas e privadas. Admitindo uma valorização de 15\$000 por m<sup>2</sup> (os terrenos que valiam 3\$000, passariam a valer 18\$000), o montante do benefício produzido pelas obras seria de 360 mil contos de réis. Contaria, também, com a valorização dos terrenos adjacentes - supondo valorização de 5\$000 por m<sup>2</sup> e a mesma área anterior – equivalendo a mais 120 mil contos de réis, perfazendo um total de 480 mil contos réis. Saturnino de Brito ressaltou que

---

<sup>35</sup> BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. *Defesa contra inundações*. In: Id., **Obras completas de Saturnino de Brito**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, v. 19, p. 221, 1942.

seria um benefício a longo prazo, dependente do progresso da cidade e que deixaria grande margem para outras hipóteses.<sup>36</sup>

O projeto supunha, também, uma taxa por metro quadrado aplicada aos terrenos beneficiados, maior naqueles originalmente inundáveis e menor para os adjacentes, beneficiados indiretamente, taxa essa que também variaria de acordo com a região da cidade.

Admitiria, então, uma taxa anual média de 300 réis por metro quadrado para os 24.000.000m<sup>2</sup> de área diretamente beneficiada, e 100 réis para os terrenos adjacentes, nas duas margens, supondo que tinham a mesma área, o que daria 9.600 contos de réis por ano, ...

*[...] que dará para o serviço de um capital de 120 mil contos, à taxa de 8% para juros e amortização, ou de 96 mil contos, se a taxa for de 10%. Indica ser possível a utilização dessa verba para a conservação das obras que estaria a cargo da Municipalidade, serviço que será mais oneroso nos primeiros anos.*<sup>37</sup>

Assim, o relatório de Saturnino de Brito, em 1925, trouxe um estudo de viabilidade econômico-financeira para um projeto de investimento público com repercussão direta na valorização imobiliária da região sob intervenção. Demonstrava, com base no mercado, a comparação dos ganhos potencializados pelo Poder Público e propunha sua apropriação com vistas à recapitalização do Poder Público no tocante ao valor de investimento, além de prever formas de custeio de sua manutenção.

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 222.

<sup>37</sup> Ibid, loc. cit.

## **ESTUDOS DE CASO**

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

**capítulo 3: ESTUDOS DE CASO**

A Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) enfrentava uma situação crítica, do ponto de vista orçamentário, após a promulgação da Lei Federal nº 9.496/97, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limites ao endividamento e às despesas em geral dos Estados e Municípios. As novas condições trazidas pela lei fizeram com que alguns entes federados passassem a ter, além das dificuldades habituais de promoção de investimentos com o sempre escasso orçamento público, limitação para gastos com pessoal e investimentos, metas para obtenção de resultados primários, entre outros. No Município de São Paulo, até o ano de 2004, tal ajuste ainda não fora alcançado, de forma que sua capacidade de investimento encontrava-se comprometida.

Os compromissos financeiros resultantes de dívidas provenientes de contratos, principalmente, do pagamento de precatórios e dívidas tributárias e de contribuições sociais resultaram numa Dívida Consolidada (DC) correspondente a 244,78% da Receita corrente líquida no exercício de 2003, 236,20% no exercício de 2002 e 184,26% no exercício de 2001. No primeiro quadrimestre de 2004, o mesmo índice foi de 235,77%, sendo que o limite para a dívida definido por resolução do Senado Federal é de 178,39%.

Por essa evolução, percebe-se que a Administração Municipal vinha se distanciando da regularidade em relação aos limites de endividamento público.

Contrariamente a esse quadro, as despesas com pessoal corresponderam a apenas 77,51% do limite estabelecido pela LRF, segundo dados do primeiro quadrimestre de 2003, e 74,68%, segundo dados do mesmo período de 2004.

O balanço orçamentário, por fim, demonstra que a incidência do pagamento de juros e amortizações em 2001 e 2002, correspondeu a, respectivamente, 11,99% e 10,04% do total de despesas.

Apesar do cumprimento do limite em relação às despesas com pessoal e à diminuição do pagamento de amortizações e juros, a PMSP não apresentava capacidade de endividamento, uma vez que os compromissos com dívidas anteriores permanecem muito superiores ao estabelecido pelo Senado Federal.

Assim, ficou vedada à Prefeitura a obtenção de empréstimos nacionais, particularmente junto à Caixa Econômica Federal (CEF) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), operadores das maiores e mais

econômicas fontes de recursos para investimento público. Restou como opção, em termos de financiamento, a realização de operações diretas com bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), os quais, contudo, requerem maior remuneração do capital emprestado.

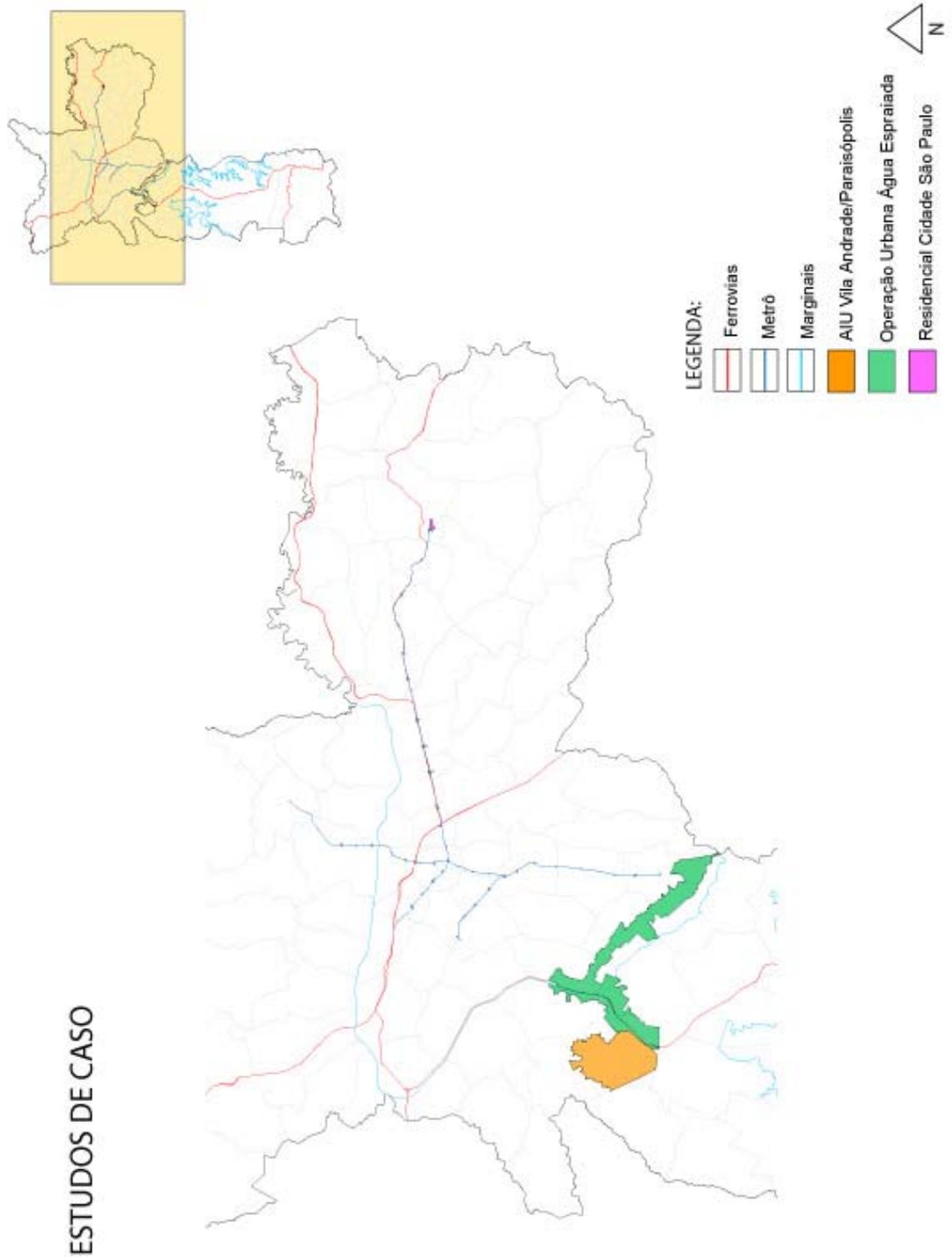
Nesse contexto, a PMSP lançou-se em busca de alternativas de financiamento para investimentos habitacionais que melhor se enquadrassem na modelagem econômica imposta tanto pelo ajuste fiscal quanto pela disponibilidade de recursos para os empreendedores privados. Modelos de estruturação de empreendimentos em parceria público-privada que já tinham sido bastante utilizados no passado paulista, conforme visto no capítulo anterior, e que haviam caído em desuso com a constituição do Estado Provedor, vêm sendo retomados nos últimos anos, em virtude das atuais condições macro-econômicas, com muitos exemplos no setor de infra-estrutura, particularmente de transportes.

O objetivo deste capítulo é, pois, realizar uma reflexão sobre alternativas de investimento propostas recentemente pela PMSP para custeio de obras em três diferentes intervenções habitacionais. As parcerias público-privadas são aqui abordadas como alternativa para o financiamento à habitação de interesse social, procedendo à avaliação de empreendimentos concebidos ou desenvolvidos com a participação da Gerência de Desenvolvimento Urbano de São Paulo da Caixa Econômica Federal.

Os casos em estudo foram escolhidos por constituírem operações diferenciadas das tradicionais formas de financiamento habitacional, seja pela presença de subsídio - conforme observado no Residencial São Paulo -, seja por um arranjo institucional

inédito - desenhado na Área de Intervenção Urbanística de Vila Andrade/ Paraisópolis - , ou por um projeto de renovação urbana - inserido na Operação Urbana Água Espreada.

A descrição a seguir realizada sobre os estudos de caso pretende condensar as informações obtidas nos levantamentos a respeito de cada uma das três operações a fim de orientar a posterior análise crítica. Inicialmente, introduz-se uma breve contextualização sobre o problema a ser solucionado em cada uma delas. Posteriormente, relata-se a proposta de intervenção, abordando-se os instrumentos legais e a forma de obtenção de recursos para tanto.



Mapa 01 <sup>38</sup>

<sup>38</sup> Reeditado pela Autora.

### 3.1 **ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA ANDRADE / PARAISÓPOLIS**

#### 3.1.1 **Formação e inserção urbana** <sup>39</sup>

O loteamento Paraisópolis data de 1921 e resultou do parcelamento da Fazenda do Morumbi. A legislação em vigor à época não previa obrigatoriedade de destinação de áreas verdes ou institucionais, de forma que o parcelamento dispunha apenas de um sistema viário ortogonal e dos seus 2.200 lotes. (Mapa 2)

Entretanto, a falta de infra-estrutura fez com que muitos proprietários abandonassem seus lotes, que passaram a ser ocupados irregularmente. Essa ocupação se intensificou na década de 60, quando a região do Morumbi passou a concentrar moradias de alto padrão, que ofereciam trabalho para a população ali residente. Nas décadas seguintes, obras públicas no entorno da região – Águas Espraiadas, Brooklin, Real Parque – provocaram a expulsão de várias famílias, que contribuíram para o adensamento da favela principal e para o surgimento de outras duas: Jardim Colombo e Porto Seguro.

As três comunidades, juntas, ocupam uma área com mais de 1.015.000 m<sup>2</sup>, onde residem 45.154 pessoas (IBGE, 2000) em 14.107 moradias edificadas nos 1.691 lotes ocupados irregularmente (Mapa 3).

Do ponto de vista da situação fundiária, o abandono dos lotes pelos 938 proprietários foi, muitas vezes, acompanhado pela desistência de pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Poucos foram os que requereram na

---

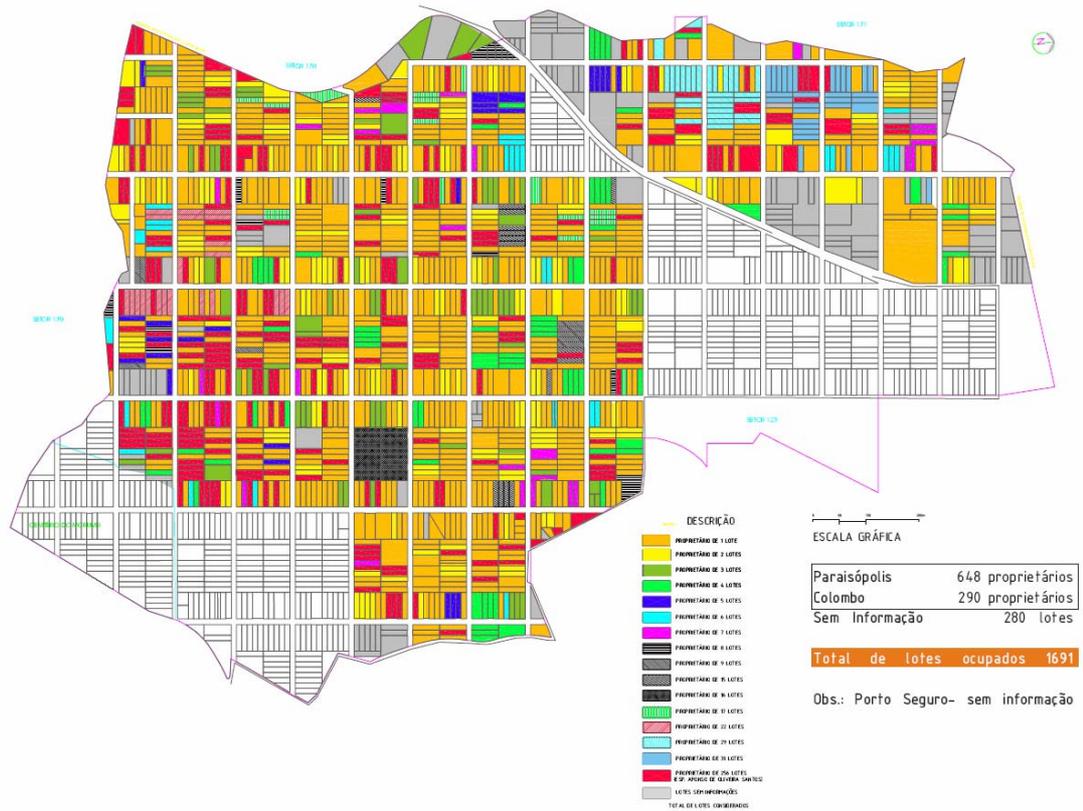
<sup>39</sup> PMSP. *Edital para a Contratação de Plano e Projeto de Urbanização do Complexo Paraisópolis*. Anexo I, pp. 6 a 12. 2002.

Justiça a reintegração de posse, e os processos existentes encontram-se quase todos arquivados, favorecendo a regularização por meio da ação judicial de usucapião.

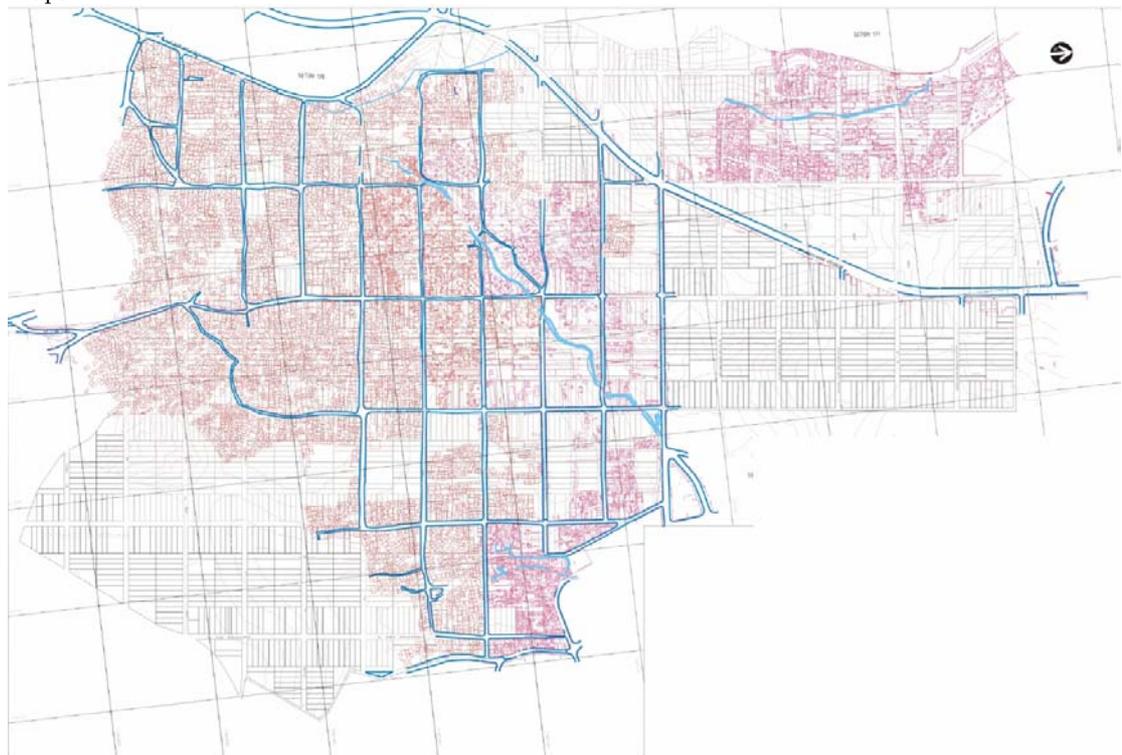
As favelas de Paraisópolis e Porto Seguro localizam-se a sudeste da Avenida Giovanni Gronchi, eixo estruturador do bairro do Morumbi, enquanto a Jardim Colombo localiza-se a noroeste da mesma avenida. Paraisópolis situa-se no distrito de Vila Andrade; Porto Seguro, no distrito do Morumbi; e Jardim Colombo, no distrito de Vila Sônia.

Com essa localização, o Complexo de Paraisópolis constitui a porção central de uma região de grande interesse do setor imobiliário. A Leste situa-se o bairro do Morumbi, composto principalmente por mansões e casas de alto padrão. Ao Sul, Vila Andrade é composta basicamente por edifícios de alto e médio padrão, com grandes áreas condominiais e possuindo, também, grandes glebas vazias. Menos nobre, o bairro de Vila Sônia, a Oeste, também não é o que se possa denominar bairro popular, tendo ocupação predominantemente residencial de padrão médio, representada, em sua maioria, por sobrados e também por edifícios de apartamentos. (Mapa 4 e 5).

Assim, a segunda maior favela do Município de São Paulo mostra-se como um imenso contraste urbano, na medida em que tantos investimentos faltam à população ali residente e, simultaneamente, tantos empreendimentos de padrão elevado atraem a população mais rica para o entorno.



Mapa 2 <sup>40</sup>



Mapa 3 <sup>41</sup>

<sup>40</sup> PMSP. Paraisópolis. Apresentação em mídia visual para projeção

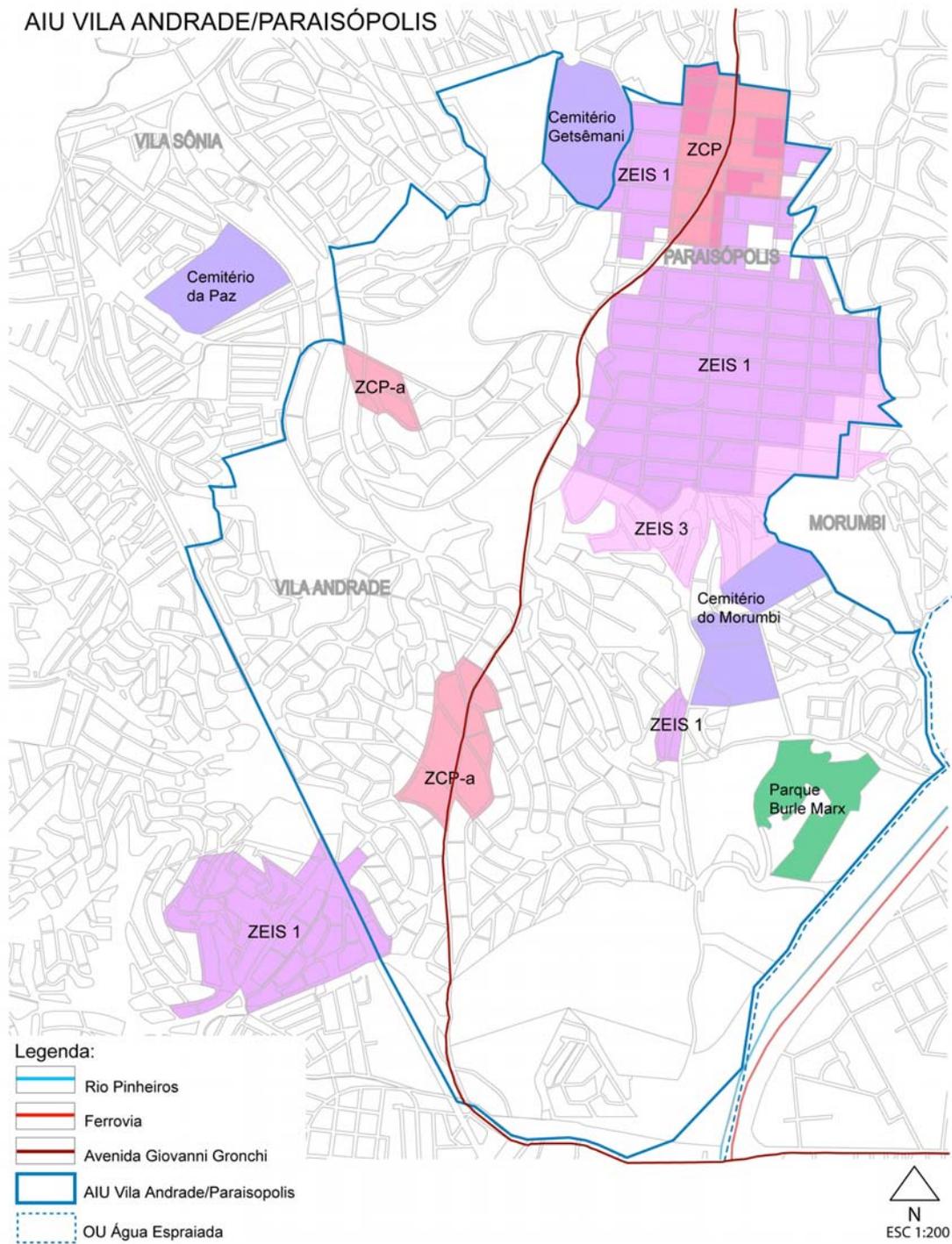


**Mapa 4** <sup>42</sup>

<sup>41</sup> idem

<sup>42</sup> CESAD, 2002. Reeditado pela Autora.

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*



**Mapa 5** <sup>43</sup>

<sup>43</sup> Reeditado pela Autora.

### 3.1.2 A proposta da Prefeitura

Dadas as proporções imensas do Complexo Paraisópolis, sua precariedade urbana e situação de desigualdade social, a Prefeitura de São Paulo comprometeu-se a promover sua urbanização. O míngua do orçamento municipal para investimentos constitui um entrave para a realização das obras necessárias, orçadas em R\$ 242.491.940,19 em 2002<sup>44</sup>, ao mesmo tempo em que a inserção das favelas em uma região de intensa atividade e interesse imobiliários abre a alternativa de redistribuição dos recursos naquela região.

#### 3.1.2.1 Instrumentos urbanísticos

A Lei Municipal nº 13.430/2002, Plano Diretor, definiu como objetivos da política de habitação de São Paulo, entre outros:

*Art. 79 - São objetivos da política de habitação do Município:*

*(...)*

*V - promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social – HIS;*

*(...)*

*XIII - garantir a captação de recursos financeiros, institucionais, técnicos e administrativos destinados a investimentos habitacionais de interesse social, promovendo-a em fontes privadas e governamentais, incluindo aquelas externas ao Município*

*(...)*

O trecho acima transcrito demonstra a importância que o poder público municipal deu às formas alternativas de financiamento, colocando a abertura às parcerias público-

---

<sup>44</sup> PMSP, Apresentação em mídia visual para projeção de Paraisópolis.

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

privadas entre os objetivos a serem alcançados, e não entre os instrumentos a serem utilizados.

Assim, para o presente trabalho, terão interesse as seguintes definições:

Art. 146 – Para os efeitos desta lei, as seguintes expressões ficam assim definidas:

(...)

VI - Áreas de Intervenção Urbana são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nas quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção, previstos na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

(...)

No caso em tela, como se pode verificar no mapa 4, foi delimitada uma Área de Intervenção Urbana (AIU) englobando o Complexo Paraisópolis e os bairros de Vila Andrade e Vila Sônia, a ser posteriormente regulamentada nos Planos Regionais. A delimitação permite a aplicação de instrumentos urbanísticos que dependem das diretrizes do Plano Diretor.

*Art. 171 – As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS são porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS, (...), compreendendo”:*

*I - ZEIS 1 - áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, (...);*

(...)

*III - ZEIS 3 – áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizados (...)*

O mapa 3 mostra a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que compreendem o foco de intervenção das obras pretendidas pela Prefeitura através da constituição da AIU. Nas ZEIS 1, as obras consistirão na regularização urbanística,

implantação ou melhoria de infra-estrutura, consolidação e alargamento de ruas e vielas, melhorias nas habitações existentes, remembramento de lotes para regularização fundiária, construção de equipamentos sociais e de lazer. Já nas ZEIS 3, a predominância se dá com a implantação de um novo parcelamento do solo, construção de casas para possibilitar o desadensamento das ZEIS 1 e todos os demais equipamentos e serviços públicos<sup>45</sup>.

*Art. 176 - Constituem normas básicas para os Planos de Urbanização e para a aprovação do parcelamento, uso e ocupação do solo nas ZEIS:*

*III - ZEIS 3:*

*(...)*

*d) o coeficiente de aproveitamento básico é 1 (um);*

*e) a aprovação de novas edificações, de reforma para mudança de uso ou de reforma de edifícios residenciais que se encontrem não ocupados ou subutilizados, fica condicionada à exigência de que no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área a ser construída ou reformada em cada lote ou edificação, seja destinada à Habitação de Interesse Social – HIS;*

*(...)*

*i) o coeficiente de aproveitamento máximo é 4,0 (quatro);*

*(...)*

*Art. 177 - Nas ZEIS, a concessão de direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, como incentivo para construção de Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP, por agentes privados, seguirá os seguintes parâmetros:*

*I - será gratuita para a produção de HIS até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na ZEIS onde o imóvel está inserido;*

*II - será gratuita para a produção de HMP com até 50 m<sup>2</sup> de área útil total, até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na ZEIS onde o imóvel está inserido;*

*III - será de 50% (cinquenta por cento) para a produção de HMP com área útil total entre 50 e 70 m<sup>2</sup> (cinquenta e setenta metros quadrados), até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido na ZEIS onde o imóvel está inserido;*

Os artigos acima transcritos demonstram as condições para edificação nas ZEIS 3, que visam a incentivar a construção de Habitação de Interesse Social (HIS), concedendo ao

---

<sup>45</sup> PMSP. *Edital para a Contratação de Plano e Projeto de Urbanização do Complexo Paraisópolis*. Anexos VIII e IX. 2002.

empreendedor a gratuidade do potencial adicional de construção, e também de Habitação de Mercado Popular (HMP), concedendo abatimento no mesmo potencial.

*Art. 198 - Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de São Paulo adotará”:*

*I - disciplina do parcelamento, uso e da ocupação do solo...*

*(...)*

*III - planos regionais...*

*(...)*

*XII - concessão urbanística...*

*(...)*

*XIX - direito de preempção...*

*XX - outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso*

*(...)*

As condições gerais do parcelamento, uso e ocupação do solo são definidas pela Lei de Zoneamento, e a especificação em cada região da cidade, pelos Planos Regionais <sup>46</sup>.

A concessão urbanística, regulamentada no artigo 239 do Plano Diretor, permite à Prefeitura delegar obras públicas de urbanização ou reurbanização a empresas ou consórcios, mediante contrapartida de exploração dos serviços executados<sup>47</sup>. É um instrumento inovador e constitui o cerne da parceria público-privada, uma vez que funções públicas são assumidas por agentes privados com a perspectiva de obtenção de lucro proveniente das atividades impulsionadas pela intervenção.

O direito de preempção consiste no direito de preferência que a Prefeitura passa a ter, nas áreas delimitadas, para aquisição de terrenos (artigos 204 a 208 do Plano Diretor). Neste projeto, essas áreas terão a função facilitar a aquisição de imóveis pela Prefeitura, a fim de que se possam executar empreendimentos habitacionais subsidiados para desadensamento das ZEIS 1.

---

<sup>46</sup> Lei municipal nº 13.885/2004.

<sup>47</sup> PMS. *PPP amplia ação da SEHAB em Heliópolis e Paraisópolis*, in **Habitasampa**. Ano 3, nº 4, p. 7. Abr/2004.

Os artigos 209 a 216 regulamentam a outorga onerosa do direito de construir, que consiste na prerrogativa do poder público municipal de conceder autorização para construção além do coeficiente de aproveitamento básico<sup>48</sup> do terreno, mediante pagamento, e até um limite máximo estabelecido em lei.

*Art. 199 – O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*

*I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*

*II - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;*

*III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.”*

*Art. 201 – São consideradas passíveis de parcelamento, edificação e utilização compulsórios os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas ZEIS 2 e 3 (...)*

Os instrumentos acima descritos visam a pressionar proprietários de terrenos lindeiros à favela e demarcados como ZEIS 3 a promover projetos, observadas as condições de edificação de Habitação de Interesse Social (HIS).

Assim, os dispositivos legais anteriormente mencionados possibilitam a demarcação de regiões no território municipal, denominadas Áreas de Intervenção Urbana, sujeitas a condições específicas de urbanização e construção, segundo os objetivos vislumbrados para aquela região. A delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, por exemplo, é uma importante indicação de priorização dos problemas habitacionais. Por outro lado, a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser um instrumento poderoso na captação de recursos para investimento localizado. Uma vez definidos os objetivos e instrumentos, o empreendimento pode ser concedido a um consórcio de empresas para sua realização.

---

<sup>48</sup> Relação entre a área construída e a área do terreno ( $C = A_c / A_t$ )

Assim, os Planos Regionais Estratégicos (PREs), a partir de então, passam a traçar a aplicabilidade dos conceitos trazidos pelo Plano Diretor em sua região de abrangência, conforme as necessidades verificadas com aquela população. O PRE da Subprefeitura do Campo Limpo traz os seguintes artigos de interesse para este trabalho<sup>49</sup>:

*“Art. 31 – Poderá ser outorgado o direito de construir adicional de forma onerosa sempre que o Coeficiente de Aproveitamento Máximo for maior que 1,0 (...)”*

Este dispositivo dá à Prefeitura o poder de negociação de toda a área construída que superar a área do terreno real.

*Art. 34 – Constituem Áreas de Intervenção Urbana na Subprefeitura de Campo Limpo:*

*(...)*

*IV. AIU-4 – Vila Andrade/ Paraisópolis: visando à urbanização e requalificação dos distritos Vila Andrade e Vila Sônia ...*

*(...)*

*§ 3º - Nas Áreas de Intervenção Urbana, o coeficiente de aproveitamento máximo pode chegar a 4,0, conforme estabelecido no Plano Urbanístico Específico*

Conforme se observa no mesmo mapa 4, esta subprefeitura abrange a porção sul, onde se encerra a maior parte da AIU definida no Plano Diretor.

*Art. 62 – Nas Áreas de Intervenção Urbana – AIU delimitadas no Mapa 05 deste Livro, enquanto estas não forem regulamentadas por leis específicas, o Executivo Municipal poderá outorgar de forma onerosa o Direito de Construir nos imóveis nelas contidos até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido para as zonas nas quais elas estiverem inseridas, respeitados os estoques de potencial construtivo adicional estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo.*

---

<sup>49</sup> Disposições semelhantes também são encontradas no PRE da Subprefeitura do Butantã.

*Art. 69 – Os procedimentos de implantação das diretrizes estabelecidas para as Áreas de Intervenção Urbana – AIU, de que trata o artigo 68 deste Livro, serão regulamentados por ato do Executivo.*

Aqui, fica definida a necessidade de uma regulamentação específica para a AIU, através de ato do Executivo, em que se definirá um Plano Urbanístico Específico (PUE) que direcione tanto as ações a serem empreendidas quanto os recursos ali captados.

Assim, com as definições apresentadas, fica permitida à Prefeitura a montagem de uma operação semelhante àquelas já realizadas como Operações Urbanas desde a década de 90.

Delimitou-se um perímetro de intervenção, cujo foco e justificativa são as ZEIS, particularmente a regularização urbanística das ZEIS 1. Dentro desse perímetro, qualquer construção nova ou ampliação que ultrapasse o coeficiente de aproveitamento básico de uma vez a área do terreno ensejará o pagamento à Prefeitura, de uma importância relativa à outorga onerosa do direito de construir. Esses recursos serão destinados às obras previstas na regulamentação da AIU, entre as quais a urbanização das favelas Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro.

Assim elaborada, esta montagem diferencia-se das tradicionais operações urbanas pelo objeto da intervenção: a questão do déficit habitacional.

Nas Operações Urbanas executadas e em execução até o momento, o foco da intervenção era a melhoria da infra-estrutura para comportar novos usos, como nos casos Faria Lima e Água Espraiada, ou a requalificação de uma área em processo de degradação, caso do Centro. Embora os problemas habitacionais não sejam necessariamente excluídos da operação, como no caso Águas Espraiadas, constituem um tema secundário em importância, pois o objetivo é constituir uma base territorial urbana apropriada para atração de rentáveis negócios imobiliários.

Com a AIU Vila Andrade/Paraisópolis, a Prefeitura tem como objetivo a urbanização das favelas através da captação de recursos num mercado imobiliário aquecido que a região envoltória representa na cidade.

### **3.1.2.2 O financiamento e a sociedade de propósito especial**

A operação descrita até aqui, apesar de possível tão logo seja regulamentada a AIU, apresenta a dificuldade de compatibilização dos cronogramas de obra e de captação de recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir.

As obras de urbanização dependerão de um cronograma físico-social muito mais severo que o financeiro, apesar de ser este condicionante para o andamento das obras<sup>50</sup>. As condições de implantação das redes de infra-estrutura urbana, consolidação e pavimentação do sistema viário e demais intervenções físicas exigem execução

---

<sup>50</sup> Obras dessa envergadura, normalmente, são licitadas para empresas construtoras privadas, que executam os projetos conforme cronograma físico-financeiro previamente acordado. Se cessam os pagamentos, cessam também as obras.

contínua. Por sua vez, em se tratando de intervenção em área já ocupada, a pressão dos moradores do local e a própria credibilidade do projeto requerem prazo de execução o mais exíguo possível<sup>51</sup>.

Por outro lado, a emissão de certificados de outorga onerosa depende do desempenho do mercado imobiliário, que tem um desenvolvimento temporal diverso dos demais. Os certificados são adquiridos conforme o interesse dos investidores na realização de um empreendimento ou na reserva de direito de edificar. Porém, para fazer valer o título no mercado, a Prefeitura deve emití-los em quantidade não inferior nem superior ao seu ritmo normal de produção. Sendo comercializados mais certificados do que os necessários para aquele momento no mercado, seu valor tenderá a cair nos leilões<sup>52</sup> subseqüentes, uma vez que ainda haverá potencial adicional de construção ocioso no mercado. Contrariamente, sendo comercializados menos certificados, seu valor poderá aumentar aproximando-se do valor do terreno real, deixando de ser uma opção interessante para os investidores, que passarão a adquirir mais terrenos ou buscarão outras regiões menos restritivas.

Resumindo, o alcance dos objetivos da AIU demanda um período de tempo para realização das obras inferior à capacidade de captação de recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir. Faz-se necessário, então, um financiamento que antecipe os recursos no prazo necessário. Aqui começa a segunda inovação proposta pela Prefeitura de São Paulo.

---

<sup>51</sup> Nos projetos de urbanização em áreas ocupadas, há, necessariamente, uma etapa adicional em relação a obras em regiões desocupadas, constituída pela participação popular. Os moradores ali residentes são convocados para reuniões de informação, muitas vezes opinam e interferem nos projetos e, dessa forma, passam a fiscalizá-lo. Outra questão relacionada ao prazo é o incômodo da realização de obras em locais em que há constante trânsito de pessoas e proximidade em relação às edificações existentes.

<sup>52</sup> Tradicionalmente, em São Paulo, os certificados de outorga onerosa são comercializados pela Prefeitura em leilões, como o caso dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) nas Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas.

Conforme relatado anteriormente, a situação financeira da PMSP não permite a tomada de empréstimos, uma vez que seu limite de endividamento está comprometido com o pagamento de débitos. Assim, não podendo o financiamento ser destinado à PMSP, aventou-se a hipótese de se criar uma sociedade constituída com o intuito único e exclusivo de realizar tal objetivo: uma Sociedade de Propósito Especial (SPE), capaz de tomar o financiamento proibido à Municipalidade.

A SPE seria constituída como um consórcio de empresas, tendo como propósito específico a realização das intervenções previstas no PUE da AIU, através de uma concessão urbanística, encerrando-se após a consecução de sua finalidade.

Os membros constituintes dessa sociedade seriam investidores do mercado imobiliário, preferencialmente construtoras, incorporadoras e outros. O capital social seria a composição dos capitais de seus sócios. O capital para a execução das obras seria constituído pelo financiamento obtido junto a uma instituição financeira, prioritariamente, por demais recebíveis<sup>53</sup> da operação e por recursos próprios dos membros. Por fim, a garantia da operação seria constituída pelos certificados de outorga onerosa do direito de construir<sup>54</sup>, emitidos em monopólio para a SPE sob a forma de títulos negociáveis livremente no mercado.

---

<sup>53</sup> Comercialização de imóveis produzidos para mercado – residenciais e comerciais de médio e alto padrão – pela SPE, por exemplo.

<sup>54</sup> Uma vez emitidos, os títulos passam a circular livremente no mercado imobiliário, ou seja, podem ser comercializados de empresa para empresa, conforme sua valorização ou desvalorização. Imagine-se que em uma região com a presença de uma favela desse porte, a sua urbanização implicará na valorização dos imóveis em derredor. Assim, os títulos outorgados à SPE com um valor de face proporcional ao valor dos terrenos na data da concessão, passam a poder ser comercializados por valores superiores, na medida em que aumentam os valores dos imóveis reais.

### 3.1.2.3 A operação

A operação, portanto, dar-se-ia da seguinte forma:

- 1º) Prefeitura regulamenta a AIU Vila Andrade/Paraisópolis, definindo as intervenções a serem realizadas nas ZEIS 1 (urbanização), ZEIS 3 (parcelamento e edificação) e demais áreas (melhorias);
- 2º) Prefeitura articula a formação de uma SPE com agentes do setor imobiliário;
- 3º) Prefeitura concede à SPE a responsabilidade pela execução das intervenções previstas e o monopólio na venda livre no mercado de certidões de outorga onerosa do direito de construir;
- 4º) SPE inicia a execução das intervenções previstas, sob fiscalização da Prefeitura, bem como a execução de eventuais empreendimentos seus voltados ao mercado;
- 5º) SPE obtém empréstimo junto a uma instituição financeira, oferecendo em garantia os títulos de outorga e demais recebíveis;
- 6º) SPE comercializa as certidões de outorga conforme cronograma colocado pela Prefeitura;
- 7º) SPE finaliza e Prefeitura recebe as obras, e SPE comercializa as certidões de outorga até o final do cronograma colocado pela Prefeitura;
- 8º) Encerra-se a SPE.

Cada uma dessas fases merece melhor aproximação e reflexão:

- 1º) Na área delimitada como AIU, existem mais algumas categorias de usos especialmente demarcadas: ZEIS 1, ZEIS 3, Zonas de Centralidade Polar (ZCP). A intervenção nas duas primeiras foi objeto de projeto licitado, que orientará a destinação dos recursos obtidos para as obras de urbanização, nas áreas ocupadas de ZEIS 1, e parcelamento e edificação, nas áreas desocupadas ou subutilizadas de ZEIS 3. Vale lembrar, também, que o equacionamento da questão fundiária é pré-requisito para qualquer intervenção no Complexo. Por outro lado, nas ZCP e nas demais áreas predominantemente residenciais que encerram a AIU não há previsão de intervenção. Nessas áreas, assim, a Prefeitura considerou suficientes os investimentos públicos já realizados não só para a população que já habita e usufrui dessa região, como também para os futuros habitantes que serão para ali atraídos pelos novos empreendimentos<sup>55</sup>. Entretanto, vale lembrar que as redes de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário nessa região são precárias, uma vez que vários dos condomínios e casas existentes têm soluções individuais, tais como poços artesianos e fossas sépticas. Assim sendo, a estrutura ali presente mereceria um estudo mais aprofundado sobre sua capacidade. As áreas comerciais certamente requerem projetos de requalificação, uma vez que a infra-estrutura existente já se encontra saturada.
- 2º) Em se tratando de uma típica operação de parceria público-privada, é inevitável o estabelecimento de um consenso entre os interesses da Administração Pública

---

<sup>55</sup> A operação depende do sucesso do lançamento de novos empreendimentos. Assim, os títulos de outorga onerosa, monopolizados pela SPE, valorizam-se, ganham espaço no mercado imobiliário e possibilitam a quitação progressiva do financiamento obtido.

(promover a regularização do Complexo Paraisópolis) e dos empreendedores privados (obter lucros com empreendimentos na região). A Prefeitura de São Paulo imagina que, dado o quadro do mercado imobiliário atual nessa região, haverá interesse privado na consecução dos objetivos da AIU, uma vez que isso promoveria uma valorização dos imóveis<sup>56</sup>. Alguns indicativos de apoio ao projeto foram declarados em jornais<sup>57</sup>. Entretanto, a efetividade do interesse de empreendedores imobiliários só será mensurada quando do chamamento para a constituição da SPE.

- 3º) Uma vez tendo sido constituída, a SPE será a concessionária responsável pela execução das obras de intervenção na AIU, objetivo para o qual foi criada, e receberá, como compensação financeira, o monopólio da colocação de Certidões de Outorga Onerosa do Direito de Construir no mercado secundário<sup>58</sup>. Em 2002, quando do lançamento do edital de projetos do Complexo Paraisópolis, essa obra foi estimada em R\$ 242.491.940,19<sup>59</sup>. As Certidões serão concedidas com base no valor presente dos imóveis pela Planta Genérica de Valores (PGV) e em quantidade correspondente ao valor das obras orçado após a elaboração dos projetos das ZEIS 1 e 3. Sua colocação no mercado deverá obedecer a um cronograma de referência elaborado pela Prefeitura, que tem o papel de reguladora da operação.

---

<sup>56</sup> A idéia de que os imóveis serão valorizados parte do válido princípio de que, em não existindo mais um assentamento precário na vizinhança, mais pessoas estarão dispostas a morar e se estabelecer ali, provocando um aumento nos valores tanto dos imóveis lindeiros à atual favela quanto àqueles que, embora não tão próximos, têm os deslocamentos viários por ela interseccionados.

<sup>57</sup> PMS. *PPP amplia ação da SEHAB em Heliópolis e Paraisópolis*, in **Habitasampa**. Ano 3, nº 4, p. 7. Abr/2004.

<sup>58</sup> Mercado primário é aqui entendido como aquele para o qual o órgão emissor dos títulos abre comercialização. No caso, sob monopólio da SPE. Mercado secundário é aquele que se forma a partir daí, da venda desses títulos aos demais possíveis interessados do mercado. No caso, construtoras, incorporadoras, investidores em geral.

<sup>59</sup> Opus cit.

- 4º) Logo após os procedimentos da concessão urbanística, devem iniciar-se as obras previstas na regulamentação da AIU. A Prefeitura deverá zelar pelo cumprimento do cronograma físico próprio das intervenções. Paralelamente a essas obras, a SPE poderá iniciar, também, seus empreendimentos próprios na região. Em momento algum, contudo, o cronograma das obras da AIU deve submeter-se ao andamento de outros cronogramas, pois a operação é configurada claramente como uma operação de risco, em que o investidor assume as probabilidades de êxito ou insucesso, momentâneos ou não, das responsabilidades e títulos recebidos. Além da fiscalização quanto à execução das obras, outro ponto a ser verificado pela Prefeitura, senão por ela própria assumido, é a realização dos trabalhos de participação popular, particularmente a disseminação de informações aos moradores tanto das ZEIS quanto do entorno, e também do desenvolvimento de atividades de educação para a cidadania e geração de emprego e renda, como em qualquer projeto integrado de urbanização de favela.
- 5º) Se o valor concedido à SPE pela Prefeitura em Certidões de Outorga corresponde ao valor orçado, e elas somente serão comercializadas à razão de uma parte do total ao ano, a necessidade de um adiantamento de recursos é quase certa, pois o cronograma de obras não poderá estar sujeito à aceitação imediata dos títulos no mercado. Assim, é praticamente indispensável a existência de um financiamento que garanta a constância no fluxo de recursos para pagamento das obras. Paralelamente, a venda das Certidões no mercado poderá ocorrer num ritmo próprio para o conhecimento e absorção desse novo título no meio imobiliário. O financiamento poderia prever uma carência, a fim

de que a SPE tivesse tempo de obter alguns resultados de venda dos títulos antes de quitar suas primeiras parcelas.

- 6º) A comercialização das Certidões de Outorga, conforme já mencionado, deverá seguir um ritmo próprio, desenhado conforme o desempenho esperado do mercado imobiliário. Assim, dentro da possibilidade de previsão do comportamento dos negócios imobiliários na região, os títulos serão colocados no mercado em quantidade nem muito superior, nem muito inferior à demanda. Se ofertadas em demasia, a tendência de desvalorização das Certidões poderá comprometer o seu sucesso, uma vez que não seria um título rentável. Da mesma forma, se muito escassas, seu valor tenderá a ficar muito próximo ao valor dos terrenos reais, de forma que o título poderia cair em desuso por ser mais interessante, para um investidor imobiliário, adquirir um terreno do que as Certidões. Sem dúvida alguma, o monopólio da comercialização dos títulos não pode ser quebrado. O equilíbrio da operação depende de que a SPE execute as incumbências que lhe foram atribuídas e tenha como prerrogativa ser o intermediário único entre a emissão dos títulos e a sua livre circulação no mercado. E constitui um ponto de dúvida entre os empreendedores se o estoque de potencial de construção<sup>60</sup> calculado pela Prefeitura permanecerá inalterado, perpassando os mandatos administrativos municipais.
- 7º) A finalização das obras, pela SPE, seguida de sua verificação e recebimento, por parte da Prefeitura, corresponde à consecução dos objetivos da AIU. Encerra-se, aí, a responsabilidade contratual da SPE com a execução de obras, restando

---

<sup>60</sup> O estoque de potencial de construção é a quantidade máxima de área construída determinada para aquela região. Seu estabelecimento deve considerar a capacidade de suporte da infra-estrutura ali existente para as atividades urbanas. (art. 212, §1º da Lei Municipal nº 13.340, Plano Diretor).

apenas como vínculo societário a comercialização dos seus dividendos, ou seja, das Certidões de Outorga em primeiro lugar, de unidades habitacionais e comerciais ou outras atividades que tenha desenvolvido para obter rendimentos provenientes da AIU. Assim, após a conclusão das obras, caberá à Prefeitura fiscalizar apenas o cumprimento do cronograma imobiliário, zelando sempre por seu compromisso de manter o potencial de construção inalterado.

- 8º) A operação, leia-se, SPE, como sociedade estabelecida com fins específicos, encerra-se quando forem finalizados seus objetivos, quais sejam a execução das intervenções na AIU e a colocação dos títulos imobiliários no mercado. A partir de então, a região da cidade demarcada como AIU Vila Andrade/ Paraisópolis voltará à condição dos demais bairros, sem regulamentação específica do mercado imobiliário.

### **3.1.3 Estágio atual**

O projeto de lei que regulamentaria a AIU não chegou a ser encaminhado pela Prefeitura à Câmara, e com a mudança na gestão municipal toda a operação ficou paralisada. Mais recentemente, a Prefeitura vem buscando facilitar a doação dos terrenos do loteamento à Prefeitura em troca de débitos ou em troca de certidões de potencial construtivo. Com relação às obras, contudo, apenas menciona que a construção de unidades habitacionais para remoção das famílias que residem em áreas de risco ficará a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU – do Estado de São Paulo, através de um acordo a ser firmado.

### 3.1.4 Comentários

A operação idealizada para a Área de Intervenção Urbana Vila Andrade/Paraisópolis, se realizada, consistirá num laboratório para a verificação da aplicabilidade de alguns instrumentos urbanísticos inovadores trazidos pelo Plano Diretor Estratégico paulistano, como é o caso da concessão urbanística.

Há ali um caráter inovador, pois as intervenções estarão finalizadas e não restarão mais encargos para o poder público; os riscos do empreendimento serão repassados à iniciativa privada, que responderá por seus ônus e bônus. É verdade que não se espera que o empreendimento venha a se tornar deficitário, pois o investimento privado no projeto é justamente o catalisador da operação, e só terá interesse na medida em que vislumbrar possibilidade de ganhos. Dessa forma, será necessário pacificar a idéia de lucro privado na execução de projetos de interesse público.

Assim como em épocas passadas a Administração Pública paulistana concluiu como necessária a participação do capital privado na solução de problemas de infraestrutura, atualmente se vislumbra a mesma possibilidade no tocante às questões habitacionais. A exploração das ferrovias e a valorização imobiliária já foram identificadas como fontes de recursos para custear investimentos de caráter público. Agora se pretende que a cobrança pelo direito de construir, até então gratuito, remunere a urbanização do loteamento que se transformou em favela.

O diferencial desta operação reside no fato de que seu instrumento financeiro não coincide com o seu propósito. A urbanização em si e a edificação de Habitações de Interesse Social consistem no objetivo da AIU; a remuneração para sua consecução, contudo, provirá da exploração do Estoque de Potencial de Construção no entorno

valorizado das Zonas Especiais de Interesse Social. E todas as ações estarão a cargo de empreendedores reunidos em uma Sociedade de Propósito Especial, fiscalizada pela Prefeitura.

O sucesso da operação dar-se-á com a finalização das obras no complexo e com a valorização dos Títulos de Outorga Onerosa do Direito de Construir. Entretanto, não se trata de uma experiência largamente replicável; uma nova fórmula para solução da precariedade habitacional na cidade de São Paulo. É uma operação peculiar, especificamente moldada para situações de gritante desigualdade social.

## 3.2 OPERAÇÃO URBANA ÁGUA ESPRAIADA

### 3.2.1 Histórico

O córrego Água Espraiada nasce na região do Jabaquara, próximo ao maciço da Avenida Engenheiro Armando de Arruda Pereira e corre em direção à Marginal do Rio Pinheiros.

A ocupação da várzea do córrego Água Espraiada teve início na década de 70. Em 1964, uma lei de melhoramentos urbanos promulgada pelo então prefeito Prestes Maia previa a canalização do córrego das Águas Espraiadas e a construção de uma avenida que interligasse a Marginal Pinheiros à Avenida Jabaquara <sup>61</sup>. Em 1973, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) incorporou a avenida ao projeto de minianel viário metropolitano, para cuja execução o Governo do Estado desapropriou 650 imóveis lindeiros<sup>62</sup>. Entretanto, uma alteração dos planos para a Avenida Roque Petroni fez com que tais imóveis ficassem abandonados, sendo, então, ocupados de forma precária por uma população de baixa renda. <sup>63</sup>

O projeto foi retomado na década de 80 com a idealização da avenida como via expressa a ser executada em duas etapas: da Marginal Pinheiros até a Av. Washington Luís e daí até a Rodovia dos Imigrantes. As obras foram iniciadas em 1988<sup>64</sup>. Em 1990, foi proposta uma operação urbana, na qual a avenida não mais constituiria um anel

---

<sup>61</sup> FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2001, p. 87.

<sup>62</sup> EMURB. *Relatório de impacto ambiental do projeto da via expressa e operação urbana Água Espraiada*, São Paulo, 1996, p. 2

<sup>63</sup> FIX, opus cit., p. 87.

<sup>64</sup> EMURB, opus cit., p. 2.

viário, mas um *boulevard* para valorização da região, a fim de que recursos privados pudessem compor com os recursos públicos o montante necessário também para a realocação das favelas da Avenida Luís Carlos Berrini em conjuntos habitacionais a serem construídos na região do Jabaquara.<sup>65</sup> O projeto de lei referente a essa proposta foi encaminhado à Câmara.

Posteriormente, em 1995, uma nova alteração de diretrizes retomou a idéia de ligação da Marginal Pinheiros com a Rodovia dos Imigrantes através da Avenida Água Espraiada.<sup>66</sup> A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) revisou o plano e um novo projeto de lei para a Operação Urbana foi encaminhado à Câmara. Este projeto previa, além das obras viárias, intervenções para controle de cheias, verticalização e adensamento construtivo no perímetro, construção de conjuntos habitacionais para a população carente atingida pelas obras, urbanização de favelas, recomposição paisagísticas, suplementação dos equipamentos sociais e outras ações relativas a aspectos ambientais. Previa, ainda, um incremento total de área construída que elevaria de 0,86 para 1,82 o aproveitamento no interior do perímetro, considerando uma área de terrenos de 8.008.111m<sup>2</sup>. O valor do projeto foi estimado em U\$ 603 milhões, sendo U\$ 345 milhões oriundos dos cofres municipais e o restante da venda de cerca de 3.750.000m<sup>2</sup> de potencial adicional de construção, num período de vinte anos.<sup>67</sup>

Paralelamente ao projeto da operação urbana, já se encontrava em execução, desde 1993, um plano de melhoramentos viários e controle de cheias com base no projeto anterior, iniciado pelo trecho compreendido entre as Avenidas Luís Carlos Berrini e Washington Luís.

---

<sup>65</sup> FIX, opus cit., p. 90.

<sup>66</sup> FIX, opus cit., p. 92.

<sup>67</sup> EMURB, opus cit., p.6, 13 e 76.

Entretanto, somente em dezembro de 2001, pouco após a promulgação do Estatuto da Cidade, foi aprovada a Lei Municipal nº 13.260/2001, regulamentando a Operação Urbana Água Espraiada.

4

#### 4.2.1 A proposta da Prefeitura

##### 3.2.2.1 A operação urbana no Estatuto da Cidade

Desde 1991, com a lei da Operação Urbana Anhangabaú, o instrumento das Operações Urbanas já se desenvolvia na EMURB da PMSP como a delimitação de uma área de intervenção na qual se concediam benefícios para o alcance de alguns objetivos de caráter urbanístico. Diversos foram os projetos de Operações Urbanas elaborados pela EMURB no início da década de 90: Água Espraiada, Água Branca, Parque Dom Pedro/ Pari e Metrô Sudeste. <sup>68</sup>

Dez anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade, as operações urbanas passaram a ter diretrizes reguladas por lei federal, nos moldes daquilo que já se aplicava no Município de São Paulo:

*Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.*

*§ 1º. 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.*

*§ 2º. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:*

---

<sup>68</sup> LÉFÈVRE, J.E.A. – *Um ano de operações urbanas*. In **Projeto**, nº 157, p. 67-68, out. 1992.

*I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente (...)* (g.n.)

A Operação Urbana é, portanto, um instrumento público de transformação da cidade. Almejando a garantia do alcance de seus objetivos, a lei estabelece que tal instrumento deve abranger, necessariamente, as pessoas atingidas pelo projeto, e os investidores. Tal composição tem por objetivo o controle social do projeto, uma vez que a população deve ter acesso às intervenções planejadas. Seus objetivos devem, pois, ser legítimos diante da população já instalada ou usuária da região, evitando-se traumas como aquele causado pela abertura da extensão da Avenida Faria Lima, que destruiu parte dos Bairros de Vila Olímpia e Pinheiros e comprometeu o que deles restou. A participação dos investidores, por outro lado, tem por objetivo captar recursos financeiros, para as obras de transformação, que o Poder Público não disporia se atuasse isoladamente.

A Operação Água Espreada foi aprovada quase um ano antes da lei do Plano Diretor Estratégico – P.D.E, tendo sido por ele incorporada. O projeto da avenida e a polêmica ao seu redor remontam aos anos 80. Sua lei regulamentadora, contudo, somente foi aprovada meses após a publicação do Estatuto da Cidade. Assim, embora legalmente instituído após a edição daquele diploma, pode-se duvidar da real incorporação dos seus princípios às propostas de intervenção.

Com efeito, assim prescreveu o Estatuto da Cidade:

*Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:*

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

- I – definição da área a ser atingida;*
  - II – programa básico de ocupação da área;*
  - III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;*
  - IV – finalidades da operação;*
  - V – estudo prévio de impacto de vizinhança;*
  - VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2o do art. 32 desta Lei;*
  - VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.*
- § 1º. Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada (g.n.)*

A lei federal exigiu a caracterização do projeto e, no inciso III do artigo 33 acima transcrito, preocupou-se com as soluções a serem dadas à população atingida. O legislador buscou, aqui, vincular ao projeto urbanístico a responsabilidade social pela sua implantação<sup>69</sup>.

Outro conceito que foi ratificado pela lei é o da utilização dos recursos captados exclusivamente no interior da área delimitada para execução do programa de intervenções concebido.

Assim definida e caracterizada, a operação urbana consiste num instrumento para a realização de projetos urbanísticos para uma região da cidade merecedora de investimentos que visem a um objetivo de transformação e melhorias, que minimizem os impactos à população afetada e cujos recursos possam ser provenientes dos ganhos imobiliários esperados para a própria área através da alteração dos índices urbanísticos.

---

<sup>69</sup> Na construção do trecho atualmente existente da Avenida Água Espriada, a insuficiência e inadequação das propostas oferecidas à população de baixa renda ali residente provocaram sua migração para loteamentos clandestinos nas áreas de mananciais. Fix, Opus cit., p.134

É interessante observar que a lei nada menciona a respeito da valorização imobiliária, fenômeno que tem acompanhado esse tipo de intervenção e que poderia reverter maiores recursos. Embora a valorização imobiliária seja quase um princípio para este tipo de intervenção, da forma como foi concebida a operação urbana consorciada apenas capta recursos da ampliação do direito de edificar ou da alteração de usos, ignorando a majoração dos preços dos imóveis localizados numa região que será beneficiada com ações como: melhorias no sistema viário, melhorias urbanísticas, urbanização de assentamentos precários etc.

*Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.*

Os únicos recursos que a lei federal admite como possíveis de serem utilizados nas obras provêm dos certificados que, no Município de São Paulo, foram denominados Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC<sup>70</sup>.

*“§ 1º. Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.”*

Os certificados constituem um título público de base imobiliária negociável no mercado financeiro. O ganho financeiro consiste na valorização desse título após sua aquisição junto ao Poder Público. A valorização do título, por sua vez, advém da

---

<sup>70</sup> Uma operação urbana, conceitualmente, não é uma parceria público-privada pois, a despeito dos interesses simultâneos e da gestão compartilhada, falta à iniciativa privada a obrigatoriedade pela co-responsabilidade financeira do empreendimento

realização das obras e melhoramentos propostos pela intervenção. Assim, o Poder Público comercializa os certificados com a expectativa de valorização imobiliária, sem a qual se frustra a operação. Verifica-se, pois, que o mesmo fenômeno que possibilita a realização de transformações e melhorias em uma região, pode corresponder a um perigoso instrumento de expulsão dos seus habitantes, se sua concepção não prever a fixação da população original.

Como já mencionado quando da análise do impacto causado pela emissão de certificados de outorga onerosa do direito de construir, inerente à execução da AIU, quanto maior a diferença, para mais, entre o valor nominal e o valor de mercado do título, maior o ganho financeiro intermediário à construção propriamente dita e, conseqüentemente, maior o preço do terreno virtual, que se aproximará ao do terreno real. Se a mesma diferença se der para menos, a desvalorização imobiliária dificultará novos leilões.

*§ 2º. Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.*

O certificado confere ao seu portador direito de converter seu valor de face em área adicional de construção, até o limite máximo estabelecido além do coeficiente básico admitido. É o momento em que se realiza o objetivo da Operação Urbana com vistas a incentivar a ocupação de uma região. Do ponto de vista financeiro, significa o resgate ou a liquidação do título.

### 3.2.2.2 Definição e delimitação da operação urbana Água Espraiada

Instituída legalmente em 2002 pela Lei Municipal nº 13.260/2001, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 44.845/2004, e foi recepcionada pela Lei nº 13.430/2002, que instituiu o Plano Diretor Estratégico.

O artigo 1º da Lei nº 13.260/2002 traz a definição do projeto:

*Art. 1º. Fica aprovada a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, que compreende um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, através da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores, visando a melhoria e transformações urbanísticas, sociais e ambientais na área de influência da atual Avenida Água Espraiada.*

A EMURB é colocada como coordenadora da Operação, cuja gestão é compartilhada com os diversos segmentos interessados.

O parágrafo 2º desse mesmo artigo delimita a área objeto da intervenção, conforme Mapa 6, compreendendo um total de 14.134.000m<sup>2</sup><sup>71</sup>. Conforme se pode notar pelo perímetro delimitado, a operação ficou reduzida a uma área bastante estreita, a partir do eixo da avenida existente ou projetado. Assim, a captação de recursos para as intervenções previstas dar-se-á numa área inferior à de abrangência da valorização a que dará causa, limitando as possibilidades de retenção da mais valia. Isso pode acarretar uma corrida dos investidores imobiliários, particularmente de edifícios residenciais, para os bairros no entorno da operação (Brooklin Paulista, Campo Belo, Jardim Aeroporto, Jabaquara) ou mesmo para bairros além das Avenidas Roque

---

<sup>71</sup> PMSP, SEMPLA, EMURB - apresentação *Operação Urbana Consorciada Água Espraiada* (arquivo PowerPoint)

Petroni e Vicente Rao que, embora não se beneficiem dos índices urbanísticos mais flexíveis, estão muito próximos às melhorias que ali serão promovidas.

Contíguas à Operação Urbana Água Espreada (O.U.A.E.), observam-se os seguintes projetos municipais, constantes dos Planos Regionais Estratégicos das cinco subprefeituras envolvidas (Pinheiros, Butantã, Campo Limpo, Santo Amaro e Jabaquara):

- a) Operação Urbana Faria Lima, cujo Setor Olimpíadas faz fronteira com o trecho da Avenida Luis Carlos Berrini;
- b) Operação Urbana Santo Amaro (prevista), que a atravessa no trecho da avenida de mesmo nome;
- c) Operação Urbana Pólo de Desenvolvimento Sul (prevista), que se faz lindeira ao trecho sul, na Avenida João Dias;
- d) Área de Intervenção Urbana Vila Andrade/ Paraisópolis (prevista), que se faz lindeira ao trecho da Vila Tramontano;
- e) Área de Intervenção Urbana Aeroporto de Congonhas (prevista), que se faz lindeira ao trecho do Aeroporto;
- f) Área de Intervenção Urbana Vila Mascote (prevista), na região de Vila Alexandria;
- g) Área de Intervenção Urbana Pátio do Metrô Jabaquara (prevista), no bairro de mesmo nome.

A quantidade de projetos contíguos à O.U.A.E. em questão demonstra, ao menos aparentemente, a existência de um excesso de projetos de intervenção. Para colocá-los simultaneamente em prática, será necessário um amplo estudo de mercado, que apure as condições de suporte de tantos investimentos imobiliários. Do contrário, a profusão de áreas beneficiadas com índices urbanísticos mais flexíveis deixará de canalizar recursos para as regiões que se elejam realmente prioritárias<sup>72</sup>.

### 3.2.2.3 Programa de intervenções

Os recursos e diretrizes da Operação traduzem-se no seguinte Programa de Intervenções, conforme a Lei nº 13.260/2001:

*Art. 3º. O Programa de Intervenções, garantindo o pleno desenvolvimento urbano e preservando a qualidade ambiental da região, tem por objetivo a **complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias, e será realizado através das seguintes obras e intervenções:***

- I) Desapropriações para a realização das obras necessárias à implementação da Operação Urbana Consorciada aprovada nesta Lei (g.n.)*

---

<sup>72</sup> A própria definição de prioridades fica prejudicada, à medida em que o instrumento da Operação Urbana, tal como definido no Estatuto da Cidade, exige que aquela seja baseada no Plano Diretor.



É importante observar que em nenhum momento a lei se refere à utilização do direito de preempção nos terrenos a serem desapropriados, sendo que os terrenos delimitados nos planos das subprefeituras apenas em raros pontos coincidem com aqueles necessários à intervenção da operação urbana. Em um projeto de tamanha envergadura, todos os imóveis passíveis de desapropriação deveriam constar dos planos regionais como sujeitos ao direito de preempção, pois a implantação das obras dar-se-á, possivelmente, em mais de uma década, exigindo estratégia para aquisição dos terrenos.

*“II) Conclusão e adequação da Avenida Água Espraiada (...).”*

O inciso II do artigo 3º traz as principais obras a serem realizadas: prolongamento da Avenida Água Espraiada até a Rodovia dos Imigrantes, implantação de viadutos de transposição e acesso à avenida, passarelas, construção de complexo viário na interligação com a Marginal Pinheiros e implantação de vias marginais à avenida. Para a execução dessas obras serão necessárias desapropriações e realocações de várias favelas existentes no trajeto.

*III) Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções previstas nesta Lei, no perímetro desta Operação Urbana Consorciada (...).*

Diferentemente do que já ocorreu no início da história da avenida, agora fica garantido às famílias a serem removidas o direito à moradia dentro do perímetro da Operação. A lei estabelece, inclusive, um auxílio no custo do terreno de até R\$ 7.500,00

para cada habitação construída por empreendedores privados no âmbito de programas de habitação de interesse social, tais como o Programa de Arrendamento Residencial e o Programa de Subsídio à Habitação. Entretanto, a lei não deixa clara a intenção de urbanizar favelas que não sejam diretamente atingidas pelas obras, de forma que, mesmo após concluídas as intervenções viárias planejadas, ainda poderá restar assentamentos precários, particularmente na região de Americanópolis. Fato curioso é que, em contraposição a isso, a Operação pretende atrair edifícios residenciais e comerciais de alto padrão.

*“IV) Prolongamento da Avenida Chucri Zaidan até a Avenida João Dias.”*

O prolongamento tem a intenção de implantar uma via paralela à Marginal Pinheiros, de forma similar às Avenidas Faria Lima e Luis Carlos Berrini, das quais, inclusive, será a continuidade. O desenho proposto, contudo, será o mais irregular de todo o trajeto, implicando, possivelmente, alteração de velocidade, tais são as curvas e inflexões da futura via. Não há dúvida quanto à valorização que estas obras também provocarão em seu entorno, particularmente de imediato. Curiosamente, apesar de já virem passando por intensas transformações urbanísticas, os bairros da Chácara Santo Antonio e Vila Cruzeiro não foram incluídos na área da Operação Urbana.

*“V) Implantação de sistema de áreas verdes e de espaços públicos.”*

A lei também propõe, acertadamente, a necessidade de intervenções paisagísticas. Percebe-se, contudo, pelo projeto preliminar, que tais áreas estão sempre ligadas a Avenida Água Espraiada. Não há qualquer proposta para os trechos das

Avenidas Luis Carlos Berrini e Chucri Zaidan. Todas as avenidas da região carecem de tratamento paisagístico e mesmo urbanístico, uma vez que a paulatina substituição do uso industrial pelo uso comercial impõe-lhes demandas diferentes em relação a calçadas, áreas de lazer e mesmo referenciais de paisagem.

*“VI) Alargamento da Av. Washington Luís no trecho compreendido no perímetro desta Operação Urbana.”*

Trata-se do terceiro inciso referente à intervenção viária. A adequação da Avenida Washington Luís ao trânsito que hoje já suporta e que será ainda maior é uma proposta coerente. Porém, o mesmo deveria ser realizado em outras avenidas que atravessam a Água Espraiada, tais como Vereador José Diniz e Engenheiro George Corbusier.

*“VII) Implementação de programas públicos de atendimento econômico e social para a população de baixa renda diretamente afetada por esta Operação.”*

Complementar ao inciso III, esta ação tem o mérito de buscar escrever a história da modernização urbana de forma diversa daquela que foi utilizada no passado. Entretanto, é igualmente omissa em relação à população residente em assentamentos precários não afetada diretamente pelas obras.

O custo total das intervenções foi estimado em R\$ 1,1 bilhão, sendo R\$ 750 milhões destinado às desapropriações e obras e R\$ 350 milhões ao atendimento de populações dos assentamentos precários <sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> PMSP, SEMPLA, EMURB – opus cit.

### 3.2.2.4 Setorização e diretrizes específicas

Internamente, a O.U.A.E. foi setorizada conforme as características intrínsecas de cada bairro. (Mapa 7) A partir de então, foram definidos usos permitidos, parâmetros para remembramento de lotes, índices urbanísticos, recuos e faixas de alargamento das calçadas.

*Art. 2º. Com o objetivo de tratar de forma diferenciada as desigualdades existentes na região e privilegiando as funções urbanas relacionadas com a distribuição espacial da população, das atividades econômicas e sociais, da oferta de infra-estrutura e de serviços urbanos, são criados os seguintes setores:*

- I – SETOR JABAQUARA (...)*
- II – SETOR BROOKLIN (...)*
- III – SETOR BERRINI (...)*
- IV – SETOR MARGINAL PINHEIROS (...)*
- V – SETOR CHUCRI ZAIDAN (...)*
- VI – SETOR AMERICANÓPOLIS (...)*
- VII – SETOR ZEIS (...) (g.n.)*

Assim setorizada, a O.U.A.E. passa a ter padrões diferenciados conforme as características dos bairros nela contidos. De forma geral, todos os setores permitem, sem restrições, os usos residencial, comercial, serviços e instituições locais. O Brooklin é o setor mais restritivo para usos não residenciais, sendo o único dotado de coeficientes de aproveitamento inferiores a 4, além dos maiores lotes e frentes mínimos, de 2.000m<sup>2</sup> e 25m, respectivamente<sup>75</sup>. Os demais se assemelham muito nos padrões urbanísticos, possuindo coeficiente máximo igual a 4, lotes mínimos de 1.000m<sup>2</sup> com frentes mínimas de 16m. O mais permissivo a todos os usos é o setor Berrini, seguido pelo setor Jabaquara. Em todos eles, para atender a uma desejada “mescla de usos”, o art.6º determina a proporcionalidade mínima de 30% de “usos residenciais”, não especificando

---

<sup>75</sup> A Avenida Água Espraiada atravessa cerca de 3km de bairros exclusivamente residenciais entre os Setores Brooklin e Berrini, muitos de baixa densidade.

de que forma serão contabilizados os “usos”, se por quantidade de empreendimentos aprovados, por área construída, por unidades etc.

O Setor ZEIS é um setor pulverizado. A lei não aponta diretrizes para obras compreendidas nessas áreas, remetendo seu uso e seus parâmetros ao Decreto Municipal nº 31.601/92 e legislação pertinente. Não são estabelecidas condições mínimas de integração urbanística entre os assentamentos informais e os bairros que os rodeiam. Conclui-se que a “mescla” de usos não se estende à população de baixa renda.

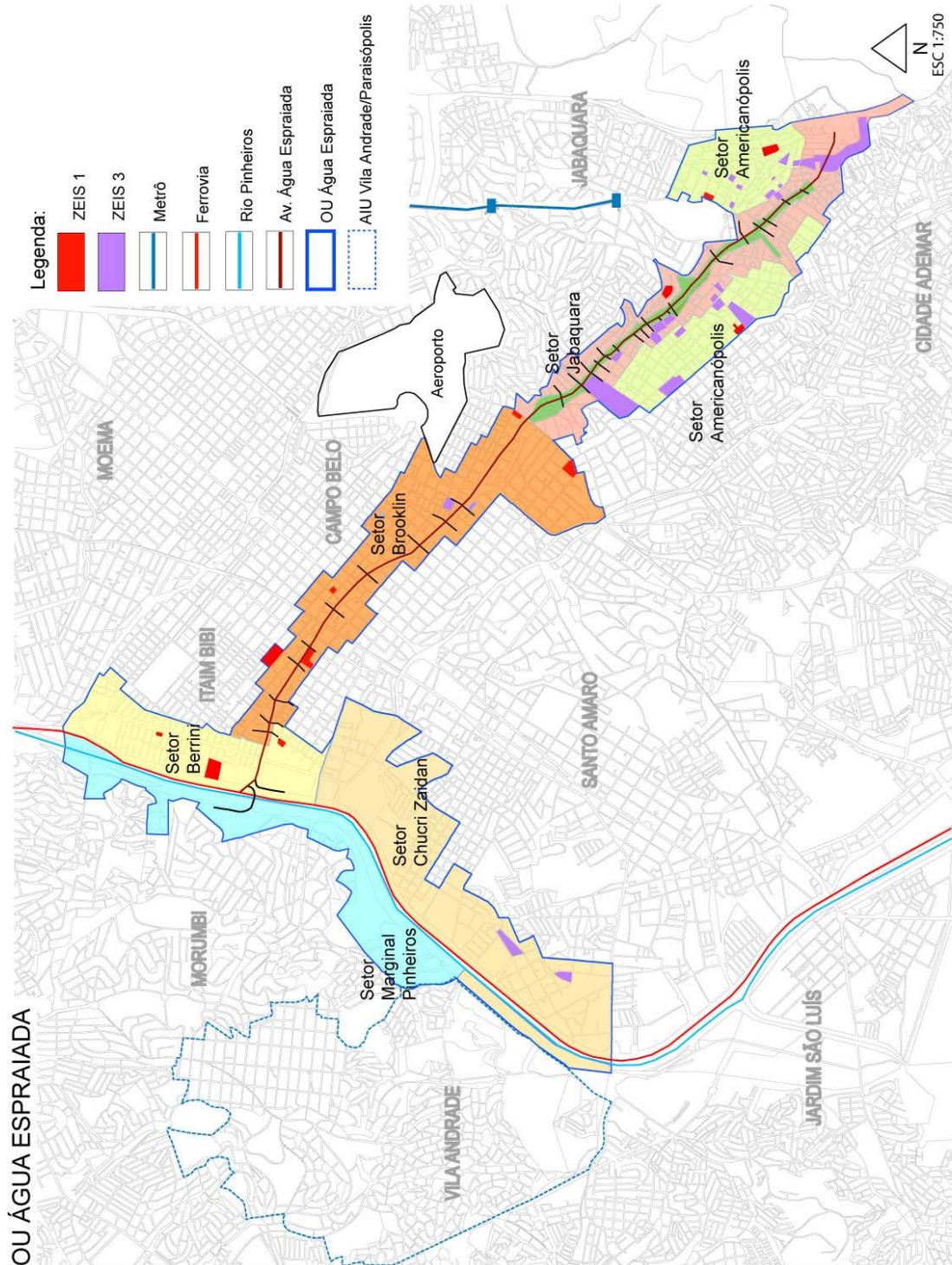
### 3.2.2.5 Instrumento econômico – CEPAC

Em virtude da dinâmica do mercado imobiliário da cidade e da própria região, bem como da tradicional escassez de recursos públicos orçamentários para investimentos, a Prefeitura de São Paulo optou pela captação de recursos no mercado, conforme transcrito a seguir:

*Art. 8º. Fica o Poder Executivo autorizado a **outorgar, de forma onerosa, o potencial adicional de construção e a modificação dos usos e parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação vigente de uso e ocupação do solo** para os lotes contidos no interior do perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, nos termos desta Lei.*

*(...)*

*§2º. A contrapartida da outorga onerosa do potencial adicional de construção e modificação do uso do solo e parâmetros urbanísticos prevista neste artigo será realizada através da venda de **Certificados de Potencial Adicional de Construção**, nos termos da Seção II deste Capítulo. (g.n.)*



Mapa 776

<sup>76</sup> Base em arquivo DWG. Reeditado pela Autora.

O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal

Na Subseção 3.2.2.1, explanou-se sobre a importância da valorização dos CEPACs a partir do momento de sua aquisição junto ao órgão público para o sucesso (financeiro) da operação. Assim, se forem colocados mais títulos no mercado do que ele possa absorver, ou menos do que tem necessidade, haverá um desequilíbrio. A previsão do estoque de potencial construtivo adicional não mais pode sofrer modificações, a fim de que os investidores se convençam de que os riscos do negócio restringem-se àqueles intrínsecos à atividade imobiliária, e não possuindo qualquer relação com os imprevisíveis desmandos políticos.

Art.9. Para os fins desta Lei, entende-se por potencial adicional de construção a área construída passível de ser acrescida, mediante contrapartida, à área permitida pela legislação vigente na data de promulgação desta Lei.

Parágrafo único. O total da área adicional construída fica limitado a **500.000 m<sup>2</sup> (quinhentos mil metros quadrados) para o SETOR JABAQUARA**, e a **3.250.000 m<sup>2</sup> (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados) para os demais Setores**.

§1º. O total da área adicional construída para o **SETOR BROOKLIN não poderá exceder a 1.500.000** (um milhão e quinhentos mil) m<sup>2</sup>.

§2º. O total da área adicional construída para o **SETOR BERRINI não poderá exceder a 250.000** (duzentos e cinquenta mil) m<sup>2</sup>.

§3º. O total da área adicional construída para o **SETOR MARGINAL PINHEIROS não poderá exceder a 600.000** (seiscentos mil) m<sup>2</sup>.

§4º. O total da área adicional construída para o **SETOR CHUCRI Z AidAN não poderá exceder a 2.000.000** (dois milhões) m<sup>2</sup>.

§5º. **Atingidos os 3.250.000 m<sup>2</sup> (três milhões, duzentos e cinquenta mil metros quadrados), se esgotará a oferta de Certificados de Potencial Adicional de Construção**, independentemente dos limites definidos para cada Setor nos §§ 1º a 4º.” (g.n.)

O art. 9º da mesma Lei nº 13.260/2001 define a quantidade de área adicional total de construção em 3.750.000,00m<sup>2</sup>, distribuída entre todos os setores, com exceção dos Setores Americanópolis e ZEIS. Ao alcançar pouco mais de 80% do estoque, a lei

estabelece que se encerrem as vendas de títulos. Ainda assim, considerando-se um típico edifício residencial<sup>77</sup>, poderiam ser construídos 500 empreendimentos, nos quais viriam a residir cerca de 80.000 pessoas. E note-se que esta estimativa baseia-se apenas no potencial adicional, ou seja, desconsiderando o estoque construtivo gerado pelo coeficiente básico.

A área estabelecida para potencial adicional de construção é a mesma apresentada no plano de 1995 para a O.U.A.E., ou seja, 3.750.000m<sup>2</sup>. Entretanto, através do estabelecimento de coeficientes básicos de construção, o P.D.E. reduziu o potencial de construção gratuito que, àquela época, havia sido estimado em cerca de 3.950.000m<sup>2</sup>, conforme o antigo zoneamento<sup>78</sup>, perfazendo um total de 7.700.000m<sup>2</sup>, quando somados os potenciais gratuito e oneroso, para um total de 4.850.000m<sup>2</sup>. Assim, apesar de o estoque adicional ter se mantido ao longo desse tempo, a legislação parece ter considerado no coeficiente básico os incrementos da atividade imobiliária, além de uma margem de segurança que compense pela escassez de área.

---

<sup>77</sup> Edifícios com 12 pavimentos com 4 apartamentos de 3 dormitórios e área de 80m<sup>2</sup> por andar, mais circulação de 40m<sup>2</sup>, totalizando uma torre de 4.320m<sup>2</sup>, que aproveita o máximo do coeficiente de aproveitamento 4, em um terreno de 1.080m<sup>2</sup>, em que se podem escavar dois subsolos que somam mais 2.160m<sup>2</sup>. Área construída total de 6.480m<sup>2</sup>. Considerando o pavimento térreo como área condominial, cada edifício tem 44 apartamentos, ou até 176 pessoas.

<sup>78</sup> A lei de zoneamento vigente no Município de São Paulo antes da Lei n° 13.885/04 concedia gratuitamente a totalidade do coeficiente de construção previsto para cada zona, enquanto a lei atual criou novas definições para o potencial de construção: básico, que é gratuito, e máximo, que se obtém através da aquisição, junto à PMSP, do direito de construir.

O artigo 11 define a forma de operação dos CEPACs, conforme tabela e transcrições abaixo:

SETORES	1 (UM) Certificado equivale a:	
	<u>Área Adicional de Construção</u>	<u>Área de terreno referente à Modificação de Usos e Parâmetros</u>
JABAQUARA	3 m <sup>2</sup>	2 m <sup>2</sup>
BROOKLIN	1 m <sup>2</sup>	1 m <sup>2</sup>
BERRINI	1 m <sup>2</sup>	2 m <sup>2</sup>
MARGINAL PINHEIROS	2 m <sup>2</sup>	2 m <sup>2</sup>
CHUCRI ZAIDAN	1 m <sup>2</sup>	2 m <sup>2</sup>

**Tabela 1**

De acordo com essa tabela, cada CEPAC tem valor diferente no que tange à possibilidade de edificar, dependendo do setor em que for convertido em projeto. No Jabaquara, o certificado “vale mais área”, seja para construir ou para modificar o uso, enquanto o Brooklin é o setor que requer maior quantidade de títulos para construir ou modificar usos. Curiosamente, é no Brooklin que se reservou o segundo maior estoque de potencial adicional de construção, não obstante possuir, em algumas áreas, os menores coeficientes de aproveitamento da operação.

*“§1º. O valor mínimo estabelecido para cada Certificado de Potencial Adicional de Construção é de R\$ 300,00 (trezentos reais), ...” (g.n.)*

Assim, parte-se de um valor mínimo, para leilão, de R\$ 300,00. No Setor Brooklin, então, o potencial adicional de construção vale R\$ 300,00/m<sup>2</sup>. Já no Setor Marginal, o mesmo potencial sai por R\$ 150,00/m<sup>2</sup> e, no Jabaquara, por R\$

100,00/m<sup>2</sup>. O valor do CEPAC, aliado à tabela de conversão, deve manter coerência com o mercado imobiliário, a fim de incentivar sua utilização em toda a área da operação urbana.

*§4º. Os Certificados referidos neste artigo deverão ser alienados em leilão público ou utilizados para o pagamento das obras previstas no Programa de Intervenções da presente Operação Urbana Consorciada.*

*§5º. A quantidade de Certificados a ser ofertada em cada leilão público será mensurada pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB de acordo com a demanda, de modo a prever a retenção de uma reserva para efeito de estoque regulador.*

Os CEPACs são a moeda com a qual a iniciativa privada custeará as obras, e caberá à EMURB equilibrar a demanda por recursos para investimento e a disposição do mercado para absorver os títulos.

*§7º. A Empresa Municipal de Urbanização - EMURB será responsável pelo controle de emissão e abatimento de Certificados e da área adicional construída, dentro dos totais previstos nos artigos 9 e 11 desta Lei.*

*§8º. Os Certificados poderão ser negociados livremente até que seus direitos sejam vinculados a projeto de edificação para um lote específico, que deverá ser submetido aos trâmites normais de aprovação junto à Prefeitura Municipal de São Paulo.*

A EMURB é uma empresa de execução de projetos municipais, não tendo, normalmente, expedientes de aprovação de solicitações edilícias. Assim, sua responsabilidade sobre o controle do estoque de potencial adicional de construção, evidentemente, deverá ser realizada em conjunto com os demais setores da Prefeitura responsáveis pela aprovação de projetos, particularmente Secretarias de Habitação e Planejamento, até mesmo para que possa intervir em processos administrativos aos quais, de outra maneira, não teria acesso.

Note-se que, quando trata de CEPACs, a lei nada menciona a respeito dos setores Americanópolis e ZEIS. Ambos serão setores de investimento da operação, ou seja, constituirão a saída dos recursos, juntamente com as obras viárias, uma vez que neles concentram-se a maior parte dos assentamentos precários e áreas livres para habitação de interesse social.

Por fim, o Decreto nº 44.417/2004, que regulamentou os CEPACs, entre outras disposições, previu:

*Art. 7º. Cada emissão está diretamente vinculada e limitada à quantidade de CEPACs necessária ao custeio da intervenção ou intervenções consideradas em conjunto que tenham sido previamente definidas pela EMURB.*

*§ 1º. Intervenção é o conjunto de ações de natureza urbanística praticadas pelo Município por meio de obras públicas e desapropriações, e seu custo inclui todas as despesas necessárias a sua realização, inclusive os gastos incorridos com a emissão dos CEPACs, a remuneração da EMURB e de terceiros contratados e as taxas a serem pagas para distribuição pública dos títulos.*

*(...)*

*§ 6º. Somente serão emitidos CEPACs para custeio de novas intervenções, no âmbito da mesma Operação Urbana Consorciada, quando:*

- I - for concluída a intervenção anterior; ou*
- II - tenha sido efetivamente distribuída, de forma privada ou pública, a totalidade dos CEPACs emitidos para custeio da intervenção anterior, na forma do "caput" deste artigo; ou*
- III - tenham sido assegurados, comprovadamente por meio de depósito na conta-corrente de que trata o § 4º deste artigo, os recursos necessários à conclusão da intervenção anterior. (g.n.)*

A adoção de tais cuidados visa garantir aos investidores e à população beneficiada a execução das obras financiadas pelos títulos que serão conseqüentemente valorizados.

### 3.2.2.6 Gestão

Foi instituído um grupo de gestão compartilhada, coordenado pela EMURB, responsável pelo acompanhamento dos projetos do Programa de Intervenções, pelo controle da Operação Urbana e pela proposição de revisão da lei que a regulamenta. À EMURB cabe, além da coordenação do grupo gestor, a implementação das ações do Programa de Intervenção e a regulamentação e controle dos mecanismos de estoque dos CEPACs (arts. 20 e 21 da Lei nº 13.260/2001).

O grupo é composto por (art. 19):

- EMURB;
- Secretarias: Planejamento, Finanças, Transportes, Meio Ambiente, Habitação, Infra-estrutura Urbana, Subprefeituras de Santo Amaro e Jabaquara;
- sociedade civil: Movimento Defesa São Paulo, Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto de Engenharia (IE), Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP), Sindicato da Habitação (SECOVI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), União dos Movimentos de Moradia (UMM), associações dos moradores das favelas.

Assim composto, o grupo gestor agrega representantes dos empresários interessados em investir ou construir, da classe média preocupada em manter a

qualidade de vida dos bairros, de movimentos populares de moradia que lutam por melhoria das precárias condições de vida, de universidade e categorias profissionais, além das diversas secretarias municipais envolvidas. Reúne, pois, entidades com interesses distintos e, normalmente, conflituosos, para a discussão acerca das intervenções consumirão os R\$ 1 bilhão previstos e as modificações urbanísticas delas resultantes.

### **3.2.3 Estágio atual**

A primeira emissão de CEPAC está relacionada ao primeiro lote de intervenções, representado pela implantação do complexo viário de interligação entre a Avenida Água Espraiada e a Marginal do Rio Pinheiros e pela construção de 600 habitações para remanejamento da Favela do Jardim Edith, no Setor Chucri Zaidan. Em julho de 2004, foram emitidos 660.468 CEPACs, num total de R\$ 198.140.400 para serem leiloados em dois anos. Nos quatro leilões ocorridos até agora, foram arrecadados R\$ 102.808.720, representados pela compra da totalidade dos títulos colocados em cada hasta pública.

Por outro lado, a PMSP já desembolsou R\$ 48.293.115,67 em recursos orçamentários. Restam ainda, cerca de R\$ 60 milhões a serem aplicados na OUAE, dos quais uma pequena parte está provisionada.

As obras vêm sendo acompanhadas pela Caixa Econômica Federal, mediante contrato firmado com a EMURB para fiscalização da aplicação dos

recursos da Operação Urbana. As primeiras alças de acesso já foram inauguradas, e as pontes encontram-se em execução. As figuras abaixo ilustram a alça inaugurada e a ponte projetada:



Foto 1 <sup>79</sup>

Ilustração 1 <sup>80</sup>

Contudo, as obras relativas à construção de habitações para assentamento da população da favela Jd. Edith, ainda não foram iniciadas.

### 3.2.4 Comentários

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, pode-se dizer que o instrumento das operações urbanas foi disciplinado de forma a evitar grandes distorções do seu propósito público, das quais o exemplo clássico é constituído pelo caso da Operação Urbana Faria Lima, narrado com detalhes por Fix.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Caixa Econômica Federal. Arq. Roberto Mazega.

<sup>80</sup> OAS.

<sup>81</sup> FIX, op. cit.

A Operação Urbana Água Espraiada, apesar de cumprir os requisitos básicos exigidos pela lei, tem concepção carregada pelas disputas e acontecimentos do passado, apresentando-se, basicamente, como um plano de melhoramento viário dotado de projetos de paisagismo e propostas de atendimento à população de baixa renda atingida pelas obras.

O público a que se destina, ao menos o que se pretende atrair por meio das intervenções, tanto no tocante aos empreendimentos residenciais quanto aos comerciais, é constituído por uma classe média alta, ficando a população pobre à margem dos benefícios diretos por elas trazidos, sendo-lhe dispensados, tão-somente, esforços no sentido de minimizar os impactos decorrentes das transformações realizadas.

A despeito de a Operação não inovar nem tampouco esgotar os instrumentos disponíveis, particularmente aqueles referentes ao controle das terras para desapropriação, e de não se preocupar, também, em conter, ainda que em poucas regiões, a majoração dos preços dos imóveis, não se pode negar, contudo, a existência de avanços, no aspecto da gestão, na incorporação de preocupações da população moradora daqueles bairros nos parâmetros urbanísticos, na elaboração de um projeto viário completo (interligação de dois grandes eixos, transposições, paisagismo, acessos marginais).

Em uma análise geral, a Água Espraiada apresenta-se, pois, como solução urbanística minimamente justa, ainda que socialmente insatisfatória.

### 3.3 RESIDENCIAL CIDADE DE SÃO PAULO

#### 3.3.1 Antecedentes

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP – é proprietária de inúmeras glebas e terrenos na cidade de São Paulo, particularmente na região Leste. É o órgão responsável pela provisão de habitações de interesse social e populares na cidade.

Em 2003, a Prefeitura de São Paulo manifestou interesse na realização de um empreendimento voltado aos servidores municipais. Dispôs de uma gleba que, juntamente com uma área da COHAB-SP, conformou um terreno com total de 115.505,07 m<sup>2</sup>.

Os terrenos escolhidos tiveram localização privilegiada dentre aqueles pertencentes ao patrimônio da Companhia: o terreno do bairro de Itaquera situa-se defronte à estação terminal do braço Leste da linha vermelha do Metropolitano de São Paulo – Metrô – estação Corinthians-Itaquera. Encontra-se, também, há aproximadamente 1.500m da Avenida Jacu-Pêssego, recente investimento viário municipal que pretende incentivar o desenvolvimento da região. (Mapa 8)

Alguns barracos ocupam o extremo Leste do terreno, o que não chega a descaracterizá-lo como livre para construção, ensejando, contudo, a necessidade de uma solução para as famílias ali residentes.



Mapa 8 <sup>82</sup>

<sup>82</sup> CESAD, 2002. Reeditado pela Autora.

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

### 3.3.2 A proposta da Prefeitura

#### 3.3.2.1 Instrumentos urbanísticos

A área de intervenção é integralmente abrangida pela Subprefeitura de Itaquera. O respectivo Plano Regional Estratégico (PRE), Lei Municipal nº 13.885/2004, Parte II, Anexo XXVII, define como seus objetivos:

*Art. 1º - Este Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Itaquera estabelece os objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano e ambiental visando à acessibilidade e estruturação do território, ao saneamento ambiental, à qualificação paisagística, às políticas habitacionais e à complementação da rede institucional, por meio de prioridades e ações contidas nas diretrizes das Áreas de Intervenção Urbana e na parte III desta Lei, na seguinte conformidade:*

*(...)*

*e) reorientar e regulamentar os instrumentos relativos à habitação, no sentido de **maior adensamento e maior qualidade urbanístico-ambiental das práticas correntes do Plano de Habitação**, no que diz respeito às Habitações de Interesse Social e do **Mercado Popular**; (g.n.)*

É de se destacar que à precariedade de muitos bairros da região leste da capital soma-se a baixa qualidade urbanística de inúmeros e imensos conjuntos habitacionais que estigmatizaram a região com sua aridez e monotonia. Assim, com a exposição deste objetivo, percebe-se a preocupação em trazer qualidade às intervenções habitacionais promovidas pelo Poder Público.

A seguir, o mesmo Plano estabelece que:

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

*Art. 16. A Rede Estrutural de Transporte Público contida no território da Subprefeitura incorpora os Terminais Intermodais junto à estação do Metrô Itaquera e à estação CPTM José Bonifácio, com vistas a:*

*(...)*

*c) desafogamento do centro de Itaquera, criando vetor de centralidade e estendendo o centro atual.*

*(...)*

*Art. 19. Fica relocada a centralidade constante do Quadro nº 8 e Mapa nº 4, anexos ao PDE, para a área do terminal do Metrô - Estação Corinthians-Itaquera.*

A área que abriga o terreno objeto do empreendimento faz parte de uma Zona de Centralidade Polar (ZCP) na qual se insere o próprio Terminal Corinthians-Itaquera do Metrô. Dessa forma, a lei pretendeu incentivar uma dinamização do entorno desse equipamento para promover uma requalificação no bairro de Itaquera.

Mais adiante, complementa que:

*“Art. 23. As propostas referentes aos elementos integradores **habitação**, equipamentos sociais, áreas verdes e espaços públicos, devem ser incorporados ao Plano de Ação de Governo.” (g.n.)*

Com tal afirmação, o PRE coloca a função habitacional como catalizadora do desenvolvimento da região. A capacidade inerente à política habitacional de concentrar pessoas residentes, aliada à intenção de qualificar os espaços para ela produzidos tem por objetivo indireto a estruturação dos espaços por ela conectados.

Quanto aos parâmetros urbanísticos, o Quadro 4 anexo ao livro XXVII do diploma legal anteriormente citado estabelece o coeficiente máximo de construção para aquela localidade em 2 (duas) vezes a área do terreno, e coeficiente básico igual a 1 (uma) vez.

Atrelado ao coeficiente de aproveitamento, o art. 48 traz o único instrumento urbanístico diretamente aplicável à área de intervenção: a outorga onerosa do direito de construir. O exclusivo artifício de que a Prefeitura poderia lançar mão em sua proposta seria, então, a possibilidade de edificar além do limite básico gratuito, podendo chegar a cerca de 230.000m<sup>2</sup> de construção.

A descrição aqui realizada encerra a enumeração dos instrumentos urbanísticos colocados à disposição do empreendedor, de forma que, confrontando-os com as modalidades de intervenção para as classes de renda mais baixa, conclui-se que a produção ali pretendida seria destinada à Habitação de Mercado Popular (HMP), uma vez que a Habitação de Interesse Social (HIS) demandaria delimitação territorial prévia<sup>83</sup>.

### **3.3.2.2 Instrumentos econômicos**

Já se encontrava em vigência, em 2003, a lei federal nº 10.735, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS, conforme segue:

---

<sup>83</sup> A instituição de Zonas de Interesse Social (ZEIS) congela áreas com potencial para atendimento às camadas de renda mais baixa, retirando-as do mercado, uma vez que determina que o imóvel produzido naquele terreno tem valor limitado àqueles financiados para a população anteriormente citada.

*Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, voltado à implementação de projetos estruturados na área de desenvolvimento urbano em infra-estrutura, nos segmentos de saneamento básico, energia elétrica, gás, telecomunicações, rodovias, sistemas de irrigação e drenagem, portos e serviços de transporte em geral, habitação, comércio e serviços, por meio de Fundos de Investimento Imobiliário - FII, e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDC<sup>84</sup>, lastreados em recebíveis originados de contratos de compromisso de compra, de venda, de aluguéis e de taxas de serviços, provenientes de financiamento de projetos sociais, com participação dos setores público e privado.(g.n.)*

O dispositivo legal acima transcrito cria um instrumento econômico para financiamento de projetos de interesse social com base na estruturação da própria operação. Os recebíveis <sup>85</sup> originados de um projeto podem ser estruturados de forma que correspondam ao financeiramente ao investimento a ser realizado. O raciocínio de um “projeto estruturado” sugere para que a implementação de um projeto seja custeada pelas rendas geradas por ele próprio ao longo do tempo.

Assim, os FII e os FIDC são fundos de investimento que captarão recursos para financiamento de uma obra de interesse social, oferecendo como garantia de retorno financeiro os recebíveis a serem quitados pelos beneficiários dessa obra, conforme os cálculos de viabilidade da operação estruturada.

O artigo seguinte da lei trata dos objetivos do PIPS:

*Art. 5º - O PIPS terá por objetivos:*

*I - a criação e a implementação de núcleos habitacionais que tornem acessível moradia para os segmentos populacionais das diversas rendas familiares, mediante a construção de núcleos habitacionais providos de serviços públicos básicos, comércio e serviços: (...) (g.n.)*

---

<sup>84</sup> Os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC – também chamados fundos de recebíveis, tiveram sua constituição autorizada pela Resolução do Banco Central do Brasil nº 2.907/2001.

<sup>85</sup> Recebíveis títulos que dão direito a retorno financeiro em virtude de um benefício economicamente mensurável. Por exemplo, em um financiamento habitacional, são representados pelas prestações que serão pagas pelo tomador do empréstimo; para a concessionária de saneamento, são representados pelas contas a serem pagas pelo consumidor.

Ao trazer tal especificação para obras de conjuntos habitacionais, o PIPS vem preencher uma lacuna existente nas fontes de recursos para esse tipo de projeto, que restringem os investimentos exclusivamente às edificações residenciais. Embora os programas de financiamento tradicionais tenham como desejável a construção de conjuntos habitacionais em bairros providos por serviços públicos e comércio, não permitem o investimento nessas funções. O PIPS contém, assim, um conceito mais flexível de empreendimento habitacional, à medida em que reconhece que tais funções se fazem necessárias com a instalação das pessoas. Certamente, a razão dessa inclusão deve-se ao fato de que tais usos possibilitam maiores taxas de retorno financeiro do que unicamente o uso habitacional.

Enfim, o artigo 6º da lei descreve qual a destinação dos recursos do Programa:

*Art. 6º (...)*

*I - ao financiamento, pelo prazo máximo de sessenta meses, de até trinta por cento do valor total de cada projeto enquadrado no art. 5º às instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que utilizarão os recursos para a aquisição de cotas dos FII ou dos FIDC;*

*(...)*

A lei permite que uma parcela das cotas dos fundos seja adquirida por instituições financeiras com recursos financiados pelo Programa, diminuindo a necessidade da venda das cotas no mercado para 70% do total.

*II - à subvenção econômica relativa à equalização entre o custo do financiamento referido no inciso I deste artigo e a taxa de retorno dos recebíveis oriundos de cada projeto, até o limite de prazo do financiamento referido no inciso I deste artigo.*

Neste inciso, fica autorizado o subsídio financeiro, ou seja, a compensação por operações financeiramente deficitárias. É comum que em obras de interesse social o retorno do capital investido não corresponda à expectativa mínima de um potencial investidor. Assim, é necessária a criação de instrumentos através dos quais se amplie a capacidade de retorno dos recebíveis previstos no projeto, por meio de aporte de recursos públicos.

*§ 1º - O financiamento referido no inciso I deste artigo será firmado por meio de contrato entre a União e a instituição financeira.*

*§ 2º - Os encargos financeiros do contrato referido no § º deste artigo não poderão ser inferiores à taxa média ajustada dos financiamentos diários, apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, para títulos públicos federais.*

*§ 3º - Os recursos referidos no caput deste artigo serão alocados por meio de oferta pública, com valores preestabelecidos, ou por meio de leilão eletrônico.*

A lei estabelece que a União sempre será o poder concedente de tais recursos, os quais são retornáveis, no mínimo, às mesmas taxas dos títulos públicos, conforme resultado de oferta a ser realizada entre as instituições financeiras. Ou seja, é prevista uma competição pelos recursos privilegiados do governo. Esta artimanha financeira incentiva que os projetos estruturados busquem sempre uma taxa de retorno capaz de remunerar o capital estatal nos mesmos níveis do mercado financeiro.

Posteriormente, foi editado o Decreto nº 5.004/ 2004 da Presidência da República, que regulamentou as condições para implementação do PIPS:

*Art. 2º É condição para enquadramento no PIPS, o encaminhamento do projeto pelo poder público proponente ao Ministério competente, para aprovação.*

*(...)*

*§ 2º São competentes para aprovação do projeto referido neste artigo, em suas respectivas áreas:*

*I - o Ministério das Cidades, que se manifestará sobre projetos nas áreas de habitação e de saneamento básico;*

(...)

Em se tratando de recursos públicos, o órgão concedente define condições para o pleito ser realizado. No caso do PIPS, foi estabelecida a necessidade de elaboração de um projeto, bem como a concordância do Ministério correspondente à área em cuja proposta se enquadra. Assim, quando relativo à habitação, o projeto deve receber aprovação do Ministério das Cidades.

*Art 3º Compete ao poder público proponente do projeto:*

*I - escolher instituição financeira (...) para estruturação e administração dos (...) FIDC ou dos (...) FII (...);*

*II - atestar, no âmbito de sua competência, a viabilidade e o interesse público do empreendimento e enviar o projeto ao Ministério competente, para habilitação.*

*Art. 4º Os Ministérios competentes para a aprovação dos projetos deverão:*

*I - definir, por meio de portaria, critérios e procedimentos para a aprovação dos projetos a serem habilitados no PIPS, com base, dentre outros aspectos julgados relevantes, no interesse social dos projetos, na análise de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica dos projetos e na projeção de seus impactos financeiros e orçamentários;*

(...)

*IV - acompanhar e avaliar a execução e os resultados dos projetos sob sua responsabilidade que receberem recursos do PIPS, diretamente ou mediante a contratação de entidade habilitada para tal finalidade, nos termos da legislação em vigor.*

Os artigos citados acima tratam das condições necessárias à aprovação do projeto com o qual se buscam recursos do Programa. Tendo em vista que o PIPS financia parte de fundos de investimento em direitos creditórios, o projeto deve demonstrar a plausibilidade de o investimento a ser realizado auferir ganhos financeiros através dos recebíveis propostos naquela operação.

Como é de praxe nos programas de financiamento do Governo Federal, prevê-se a necessidade do acompanhamento da aplicação dos recursos por parte do órgão concessor ou outra entidade habilitada, como a Caixa Econômica Federal, que opera diversas linhas de financiamento de diversos Ministérios, particularmente na área de Desenvolvimento Urbano.

Por outro lado, o mesmo decreto ainda atribui importantes competências às instituições financeiras escolhidas pelo Poder Público para estruturar e administrar o fundo:

*Art. 6º (...)*

*I - estruturar e administrar os Fundos referidos no art. 3º, inciso I, instituídos para captar recursos para investimento nos projetos no âmbito do PIPS, com base no projeto apresentado pelo órgão público, observada a regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários;*

*II - efetuar a análise cadastral e de risco da demanda caracterizada;*

*III - eleger a forma e o canal de distribuição das cotas no mercado;*

*IV - apresentar demanda caracterizada de cem por cento de interessados em adquirir bem ou serviço proposto no projeto;*

*V - manter posição, com recursos próprios, de, no mínimo, dez por cento do total de cotas dos FIDC ou FII constituídos no âmbito do PIPS até a conclusão do empreendimento;*

*VI - conceder financiamento, se for o caso.*

*(...)*

*§ 2º A instituição financeira gestora dos FIDC ou FII constituídos no âmbito do PIPS responsabilizar-se-á pela entrega do empreendimento, no prazo determinado no projeto submetido à aprovação do Ministério competente. (g.n.)*

As responsabilidades atribuídas às instituições financeiras para constituição dos FIDC pela entrega do empreendimento acaba por delegar a condução de toda a operação, à medida em que transcende as atribuições exclusivamente financeiras existentes. Tal responsabilidade justifica-se pelo fato de que todos os recursos do fundo de investimento serão aplicados em um único projeto estruturado. O risco representado pela aplicação em um único evento, pela lógica do mercado, deveria ser

compensado por altas taxas de retorno. Contudo, em se tratando de projetos de interesse social, as taxas de juros são baixas, particularmente quando se consideram operações de base imobiliária. Assim, o risco envolvido no negócio precisa ser controlado, e a forma encontrada para tanto foi imputar essa tarefa à instituição financeira.

As previsões contidas nos dispositivos legais transcritos possibilitaram ao Poder Público constituir um fundo de investimento lastreado em recebíveis provenientes da implantação de um projeto de interesse social. O capital de investidores privados seria, então, aplicado em empreendimentos de origem pública, estruturados de maneira a remunerar o investimento realizado em condições competitivas com o mercado financeiro.

### **3.3.2.3 O projeto da Prefeitura**

A Prefeitura de São Paulo, através da COHAB, elaborou um projeto para construção de um empreendimento residencial com várias tipologias, visando à provisão de unidades para os servidores públicos municipais. Além da área habitacional, objetivo principal da proposta, foram previstas, também, uma área institucional, áreas verdes e uma área comercial.

De acordo com o memorial do empreendimento, cerca de 48% do terreno seria destinado aos sete condomínios residenciais, 5% à área institucional, 6% à área comercial, 25% às áreas verdes, 4% a uma ZEIS e o restante ao sistema viário e faixa de domínio do metrô. O mapa 9 ilustra essa distribuição. O custo total de construção do empreendimento seria de aproximadamente R\$ 85,5 milhões.

Cada condomínio residencial seria composto de dois conjuntos de dois edifícios lineares que configuram um “L”, dispostos ao redor de uma praça central. Cada edifício, por sua vez, compor-se-ia de unidades mistas, de dois e três dormitórios, com ou sem opção de varanda, com ou sem vaga de garagem. O quadro abaixo mostra as condições em que tais imóveis seriam ofertados:

Descrição dos apartamentos	Qntd.	M <sup>2</sup>	Valor UH (R\$)	Prestação + seguro + tx. Adm. (R\$)	Renda familiar (R\$)	Salário PMSP (R\$)
3 dormitórios do 8º ao 12º andar	126	63,8	69.972,83	880,65	4.403,23	2.862,10
3 dormitórios do 5º ao 7º andar	84	63,8	67.452,54	850,56	4.252,81	2.764,33
3 dormitórios do Terreo ao 4º andar	126	63,8	64.471,58	813,91	4.069,57	2.645,22
2 dormitórios com varanda e garagem 8º ao 12º andar	210	53,6	62.558,22	769,57	3.847,86	2.501,11
2 dormitórios com varanda e garagem 5º ao 7º andar	126	53,6	61.005,78	751,67	3.758,36	2.442,93
2 dormitórios com varanda e garagem Terreo ao 4º andar	126	53,6	58.957,62	727,16	3.635,82	2.363,28
2 dormitórios com garagem do 8º ao 12º andar	182	51,4	57.852,85	652,81	3.264,06	2.121,64
2 dormitórios com garagem do 5º ao 7º andar	70	51,4	56.075,16	633,64	3.168,18	2.059,32
2 dormitórios com garagem do Terreo ao 4º andar	70	51,4	54.333,48	614,50	3.072,52	1.997,14
2 dormitórios sem garagem do 8º ao 12º andar	140	51,4	46.523,86	472,95	2.364,73	1.537,07
2 dormitórios sem garagem do 5º ao 7º andar	140	51,4	43.227,41	412,91	2.064,55	1.341,96
2 dormitórios sem garagem do Terreo ao 4º andar	294	51,4	41.321,02	372,58	1.862,88	1.210,88
Totais (UH e investimento)	1694		93.830.000,00			

Tabela 2

As condições explicitadas no quadro acima têm por base as seguintes condições de financiamento:

Prazo:	240 meses
Sistema de Amortização:	Tabela Price
Correção Monetária Saldo:	INPC - mensal
Correção Monetária Prestação:	INPC - anual (recálculo)
Taxa de Juros:	6% a 12% ao ano

Tabela 3

Ainda que as condições acima sejam bastante semelhantes às aquelas praticadas em financiamentos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – o porte do empreendimento e seu caráter misto requeriam uma fonte de recursos mais flexível<sup>86</sup>.

#### **3.3.2.4 A operação<sup>87</sup>**

Paralelamente à idealização desse projeto por parte da Prefeitura de São Paulo, a Caixa Econômica Federal – Caixa – vinha buscando desenvolver novas fontes de recursos de longo prazo para financiar o setor imobiliário e de saneamento através da securitização<sup>88</sup> de recebíveis, à luz dos novos instrumentos previstos em lei. Também a fonte tradicional dos recursos de poupança vinha perdendo atratividade por parte dos investidores, que passaram a buscar outras modalidades de investimentos.

---

<sup>86</sup> Os financiamentos com recursos do FGTS, operados pela Caixa Econômica Federal, apresentam limitação para construção de empreendimentos com mais de 500 unidades e requerem análise de risco de crédito da entidade proponente, o que certamente inviabilizaria a proposta.

<sup>87</sup> Caixa Econômica Federal, Vice Presidência de Ativos de Terceiros. Fundos de investimento em direitos creditórios. Apresentação em mídia visual para projeção.

<sup>88</sup> Securitização é uma espécie de refinanciamento, na qual o empreendedor, após a concessão de financiamento à família adquirente com recursos próprios (“financiamento direto com o contrutor”), vende os recebíveis (as prestações vincendas/ futuras) a uma empresa do ramo financeiro, com deságio.



Mapa 9 <sup>89</sup>

<sup>89</sup> Reeditado pela Autora.

Assim, a estratégia de constituição de fundos de investimento em direitos creditórios vinha ao encontro das políticas de diversificação de fontes de recursos de longo prazo da Caixa e de responsabilidade social dos mercados financeiros e de capitais recentemente regulamentada.

Com base no projeto idealizado pela PMSP, a Caixa criou, então, o Caixa FIDC Brasil Construir, na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – BOVESPA – em 04/07/2003. Os projetos piloto a obterem recursos do fundo teriam como características:

- Serem projetos híbridos desenvolvidos pelo poder público local, em parceria com o setor privado;
- Serem constituídos por imóveis residenciais diferenciados que atendessem a diversos segmentos da sociedade, oferecendo, também, imóveis comerciais;
- Terem infra-estrutura e serviços básicos implantados pelo Poder Público local;
- Estimularem o desenvolvimento da região através da integração da sociedade; Proporcionarem retorno financeiro competitivo aos investidores/ cotistas aliado a benefícios sociais.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o projeto teria:

- taxa de retorno atraente;

- ausência de intermediação financeira;
- oportunidade de investimento em securitização de recebíveis;
- taxa de administração compatível.

O Caixa FIDC Brasil Construir teria como objetivo, portanto, “a captação de recursos para aquisição de direitos creditórios oriundos dos contratos de compra e venda e financiamento das unidades residenciais e comerciais do Residencial Cidade de São Paulo”<sup>90</sup> e teria prazo determinado de 20 anos.

O público alvo do FIDC é de investidores de longo prazo, como num fundo de previdência, uma vez que o cotista receberia como retorno uma renda mensal pelo período de 20 anos. Por outro lado, os potenciais compradores do empreendimento são funcionários municipais efetivos, que teriam as prestações do financiamento descontadas diretamente na folha de pagamento.

A operação seria estruturada em três momentos:

- a) momento 1: emissão primária, num prazo máximo de 6 meses;
- b) momento 2: período de carência de 12 meses;
- c) momento 3: amortização dos recebíveis por 228 meses.

---

<sup>90</sup> Caixa, apresentação em mídia visual para projeção.

No momento 1, seriam selecionados os potenciais mutuários<sup>91</sup> e realizada a análise de risco de crédito para concessão de financiamento habitacional no Sistema Financeiro Imobiliário – SFI – e a aprovação dos mutuários para contratação do financiamento. Paralelamente, seria realizada uma venda limitada de cotas do fundo e direcionamento dos recursos para uma aplicação em renda fixa. Com a assinatura de todos os contratos de financiamento e a venda de todas as cotas, constituir-se-ia o FIDC, que compraria os recebíveis gerados com a assinatura dos contratos. Inicia-se o mercado secundário.

No momento 2, seguinte, o montante de recursos resultante da venda dos direitos creditórios, aplicado em fundos de renda fixa, começa a ter os desembolsos para financiamento das obras. Nesse período, ainda não há pagamento de prestações por parte dos mutuários.

Por último, no momento 3, com a conclusão das obras inicia-se o pagamento das prestações ao FIDC, que retorna aos cotistas com os rendimentos das cotas, que decrescem até zerar, encerrando o fundo.

Seriam participantes da operação:

- Caixa Econômica Federal: análise do projeto, administração do FIDC, captação de recursos durante a emissão primária, concessão de financiamentos, acompanhamento de obra, mercado secundário, divulgação;
- PMSP e COHAB: projeto Residencial Cidade de São Paulo;

---

<sup>91</sup> Tomador do financiamento.

- Câmara Brasileira de Liquidação e Custódia – CBLC;
- SOMA: mercado secundário;
- BOVESPA;
- KPMG: auditoria independente;
- Austin Rating: classificação e monitoramento do nível de risco;
- Servidores públicos municipais com financiamento: mutuários;
- Pessoas físicas e jurídicas: investidores.

### **3.3.3 Estágio atual**

As cotas do fundo chegaram a ser comercializadas e parte das unidades habitacionais vendidas nas duas inscrições abertas, em julho de 2003 e julho de 2004. Entretanto, não se alcançou a venda total do empreendimento, de forma que o FIDC foi liquidado e os recursos, devolvidos aos cotistas.

### **3.3.4 Comentários**

A viabilidade de um empreendimento para oferecimento no mercado financeiro depende de um cuidadoso processo de análise dos vários aspectos que compõem a operação.

O partido arquitetônico híbrido adotado não tem fácil comercialização, uma vez que força ao condomínio famílias de classes sociais distintas. A análise da faixa salarial familiar abrangida pelo projeto, com amplitude de cerca de R\$ 2.600, de acordo com o imóvel pretendido, demonstra a diversidade de famílias que conviveriam num mesmo edifício do empreendimento.

Por outro lado, a relação entre os custos e valor de mercado do empreendimento também apresentava-se bastante justa, com aproximadamente 12%, a se considerar o longo prazo do investimento. Apesar disso, contudo, o fundo obteve, na época, boa classificação.

A questão intransponível, porém, foi a insuficiência de famílias qualificadas para a venda das unidades. Foram realizadas duas chamadas para inscrições, sem que se obtivesse o sucesso das vendas. Inicialmente, a COHAB recebeu 7.887 pré-inscrições, das quais 2.971 foram descartadas pela Caixa por possuírem restrições cadastrais. Das 4.916 restantes, o número de aprovações para contratação de financiamento habitacional foi insuficiente para o número de unidades disponíveis, de 1.694.

Daí depreendem-se duas questões principais: o conflito entre os critérios para eleição de demanda utilizados pelo Poder Público e pelo sistema financeiro e a distância entre a renda familiar possuída e a renda familiar necessária para aquisição de um imóvel. Relatórios internos da Caixa discorrem sobre a fragilidade do cadastro encaminhado pela COHAB a título de demanda potencial de interessados nos quais se constatou: falta de interesse efetivo na aquisição de um

imóvel, candidatos fora do público-alvo de servidores públicos municipais, tempo decorrido entre o cadastro e as entrevistas, falta de informações e desconhecimento do empreendimento oferecido (bairro de Itaquera, imóvel em construção), insuficiência de interessados em alguns dos imóveis oferecidos, etc. Também foi perceptível, nos mesmos documentos, a insuficiência de capacidade de pagamento (renda familiar ou margem de consignação no salário do servidor).

Chega-se à conclusão, enfim, de que dispendiosos recursos foram investidos na montagem de uma operação complexa e inédita sem que houvesse conhecimento mínimo das condições dos beneficiários do empreendimento idealizado pela Prefeitura. A viabilidade do fundo, dentre vários outros fatores, dependia da existência de servidores públicos municipais capazes de assumir um financiamento, e esses servidores não existiam.

### 3.4 SISTEMATIZAÇÃO DOS CASOS

A estruturação de empreendimentos em parceria público-privada para habitação de interesse social requer o desenvolvimento de propostas para aspectos não comumente observados quando da idealização de propostas convencionais de financiamento. Aliás, a própria necessidade de construção de um projeto de parceria, nos casos analisados, baseia-se na indisponibilidade das fontes tradicionais, seja pelo porte da intervenção, seja pela sua complexidade.

Tomando-se por base a descrição dos casos realizadas no capítulo anterior, proceder-se-á, agora, levantamento dos parâmetros de viabilidade de cada uma das três operações, os quais serão apresentados por meio de tabelas comparativas, sendo seguidas pelos respectivos comentários.

#### 3.4.1 Objeto da intervenção

<i>A.I.U. Paraisópolis</i>	<i>O.U. Água Espiraiada</i>	<i>FIDC Res. Cidade São Paulo</i>
“(…) implantar projeto estratégico visando, em especial, à execução do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária do conjunto de ZEIS que integram o Complexo Paraisópolis (...)” (inc. IV, art. 34 do anexo XVII da lei municipal nº 13.885/ 2004).	“(…) complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias (...)”  (art. 3º da lei municipal nº 13.260/ 2001)	Execução de um empreendimento habitacional provido de comércio e serviços para os servidores públicos municipais.

Tabela 4

É condição básica para o sucesso de um projeto habitacional idealizado em parceria público-privada que esteja claro o seu objeto, o qual, por sua vez, deve representar a solução para uma dada situação-problema. Outras questões deverão ser tratadas de maneira acessória e na medida de sua contribuição para o problema-chave.

No primeiro caso, a componente habitacional é o próprio objeto da operação, indicado em lei. Assim, todas as disposições para a sua implementação deverão estar relacionadas às melhorias no complexo de favelas. Possivelmente, outras situações poderão ser identificadas na área delimitada. Porém, o fato de a urbanização das favelas ter sido o único objetivo expressamente apontado pela lei permite concluir que foi considerada a intervenção mais importante e prioritária, tendo sido conferida às demais, como, por exemplo, à de natureza viária, relevância secundária.

Já no segundo caso, o provimento de habitações, também estabelecido em lei, aparece compartilhando com outros quatro a atenção do programa de intervenções, o qual pretende, efetivamente, uma transformação estrutural naquele trecho urbano. Embora do ponto de vista urbanístico isso pareça lógico, uma vez que modificações urbanas devem ocorrer de forma interdependente setorialmente, é provável que tal objeto se desenvolva com conflitos, pois visa ao atendimento de populações com interesses muito distintos: desde o morador das favelas de Americanópolis, que não possui sequer garantia de acesso à terra, até o investidor em edifícios de escritório, a quem interessa o sucesso de um negócio de base imobiliária sempre voltado à população mais rica.

No terceiro caso, o objeto é indicado de maneira dispersa em documentos de caráter descritivo e publicitário como sendo um empreendimento residencial provido de serviços destinado aos funcionários da Prefeitura. O objeto é a produção de algo novo, ao contrário dos dois anteriores. A intenção transformadora não é, pois, direta sobre o entorno, mas, sem dúvida, produz sobre ele alguns efeitos.

### 3.4.2 Objetivos habitacionais

<b>A.I.U. Paraisópolis</b>	<b>O.U. Água Espraiada</b>	<b>FIDC Res. Cidade São Paulo</b>
Urbanização das favelas de Paraisópolis, Jardim Colombo e Porto Seguro, totalizando, aproximadamente, 14.200 domicílios.	“Implantação de unidades de Habitação de Interesse Social – HIS, melhoramentos e reurbanização, assegurando-se o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras e outras intervenções (...)” (inc. III do art. 3º da lei nº 13.260/ 2001).	Produção de 1694 unidades habitacionais.

Tabela 5

Nos casos Paraisópolis e Residencial São Paulo, ficam claramente definidas as metas no tocante à questão habitacional. O estabelecimento de números, bem como da localização, ambos indicados de maneira aproximada, demonstra haver algum conhecimento acerca do problema; diferentemente da Água Espraiada, em que os objetivos específicos são colocados sem precisão, dependentes de outra intervenção. A dificuldade no estabelecimento de metas pode demonstrar a insegurança quanto à inserção do problema no objeto da operação e obstaculariza as etapas posteriores de detalhamento do projeto. Na ocorrência de um conflito de

interesses com outra intervenção do mesmo objeto, a negociação torna-se difícil em virtude da ausência de limites.

### 3.4.3 Estrutura de financiamento

A.I.U. Paraisópolis	O.U. Água Espraiada	FIDC Res. Cidade São Paulo
Delegação, a uma empresa privada, das responsabilidades pela intervenção e do monopólio da comercialização de títulos públicos conversíveis em de direitos urbanísticos.	Realização das intervenções mediante levantamento de recursos através da concessão onerosa de títulos conversíveis em direitos urbanísticos.	Captação de recursos através de um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios para aquisição dos recebíveis oriundos de contratos de financiamento.

**Tabela 6**

Três operações de organização diversa se configuram. Na primeira e na segunda, os recursos para obras devem ser obtidos através da concessão onerosa de títulos. Porém, enquanto na segunda tanto as obras de intervenção quanto a comercialização dos títulos estão sob responsabilidade e gerência da Prefeitura, na primeira são delegadas a um ente privado, especialmente constituído para esse fim. Enquanto na Água Espraiada o Poder Público Municipal contrata cada uma das obras e direciona os recursos captados, em Paraisópolis o mesmo Poder Público delega não somente a intervenção, mas a captação dos recursos. Em Paraisópolis, portanto, a atuação da Prefeitura é externa, com direito apenas à fiscalização. Um arranjo desse modo justifica-se apenas pela situação de engessamento orçamentário no qual se encontrava a Prefeitura naquele momento, uma vez que se trata de uma operação de controle muito limitado. O que possui de clareza no seu objeto e objetivos, Paraisópolis perde com sua estrutura frágil, que tende à maximização dos

bônus concedidos à empresa executora, paralelamente à minimização dos ônus que implicam esse tipo de projeto social.

A terceira operação tem estrutura bastante diversa: com um objeto relativamente simples, que busca assemelhar-se a empreendimentos lançados diretamente no mercado imobiliário, constitui-se um fundo, no mercado financeiro, com capital de investidores de diferentes naturezas, que provirão as despesas com a aquisição dos direitos creditórios de contratos habitacionais de longo prazo atraídos pela segurança do retorno por parte de um mutuário que tem sua contraprestação descontada em contracheque. Impossível, neste caso, abrir o empreendimento para a comercialização no mercado, pois as condições de viabilidade foram fixadas para pessoas cujo risco de inadimplemento é extremamente baixo.

A estrutura da operação é, pois, a interpretação da convergência entre os interesses das partes envolvidas, devendo garantir o retorno segundo os diferentes enfoques sob os quais é tido um projeto de parceria, dirigindo-se firme ao seu propósito e sopesando cautelosamente as contribuições a ele vinculadas.

#### 3.4.4 Principal instrumento constitutivo

<b>A.I.U. Paraisópolis</b>	<b>O.U. Água Espraiada</b>	<b>FIDC Res. Cidade São Paulo</b>
Lei municipal específica	Lei municipal nº 13.260/2001 e decreto municipal nº 44.845/2004	Regulamento do Fundo de Investimento em Direitos Creditórios - Caixa FIDC Brasil Construir - Residencial Cidade de São Paulo (minuta)

Tabela 7

O instrumento constitutivo é aqui considerado aquele documento que reúne as condições para a implementação do projeto, definindo o quê e quais as entidades pertencentes ao projeto. Nos dois primeiros casos, tal instrumento é representado por uma lei municipal específica, existente na Água Espraiada e idealizada em Paraisópolis. O instrumento legal tem suma importância no âmbito do Poder Público, em virtude do pacto social que firma, dando publicidade às condições da parceria, que deve somar interesses privados na realização de um objeto de interesse público.

O Residencial São Paulo, até onde pôde constatar a presente pesquisa, não dispõe de nenhum instrumento especial por parte do Poder Público. Trata-se de um projeto convencional, sob gestão da COHAB, constituído por condomínios residenciais cujas unidades receberão financiamento de um agente financeiro, representado pela Caixa Econômica Federal, que buscará fundos em uma fonte outra de recursos que não o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). É no agente financeiro que se encontra o documento mais íntegro a respeito de todas as condições envolvidas no projeto: o regulamento do fundo. Este documento, tal qual as leis dos casos anteriores, vincula o objeto aos beneficiários e estabelece as condições de risco da operação. Porém, sendo um documento elaborado unilateralmente, por apenas um dos agentes, no caso a Caixa, não obriga outras instituições, como por exemplo, a COHAB, que só terá compromissos a partir da assinatura dos contratos com os mutuários.

### 3.4.5 Instrumentos urbanísticos e econômicos

A.I.U. Paraisópolis	O.U. Água Espraiada	FIDC Res. Cidade São Paulo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Área de intervenção urbanística, conforme art. 146 da lei municipal nº 13.430/ 2002 e arts. 30 a 35 e 74 da lei municipal nº 13.885/ 2004;</li> <li>- concessão urbanística, conforme art. 39 da lei municipal nº 13.885/ 2004;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operação urbana consorciada, conforme arts. 32 a 34 da lei federal nº 10.257/ 2001 e leis municipais nº 13.430/ 2002, nº 13.885/ 2004 art. 36 e 37 e nº 13.260/ 2001;</li> <li>- incentivos e limitações urbanísticas, conforme lei municipal nº 13.260/ 2001;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- condomínio edilício;</li> <li>- Programa de incentivo à implantação de projetos de interesse social – PIPS, instituído pela lei federal nº 10.735/ 2003;</li> <li>- Fundos de investimento em direitos creditórios ou fundos de recebíveis, cuja constituição foi autorizada pela Res. BCB nº 2.907/ 2001.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- outorga onerosa do direito de construir conforme arts. 28 a 31 idem e inc. XVI do art. 146 da lei municipal nº 13.430/ 2002;</li> <li>- Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), conforme art. 34 da lei federal nº 10.257/ 2001, lei municipal nº 13.430/ 2002 e decreto municipal nº 44.417/ 2004;</li> <li>- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);</li> <li>- desapropriação.</li> </ul>		

**Tabela 8**

Nota-se uma grande quantidade de instrumentos urbanísticos utilizados nos dois primeiros casos, sobre os quais já se discorreu bastante nas seções 3.4 e 3.4.1 deste capítulo. Trata-se de projetos de remodelação urbana de grande complexidade, que requerem novas maneiras de intervenção e de obtenção de recursos. Operações idealizadas sobre regiões, ou seja, que transcendem o benefício a um ou outro terreno.

Mais uma vez, o Residencial São Paulo difere das demais operações. Nenhum instrumento urbanístico especial é utilizado, uma vez que a situação problema é bastante simples, bastando, para enfrentá-la a legislação urbanística tradicional. É na constituição financeira que esta operação traz algumas novidades. Se o FIDC não pode ser tido exatamente como uma inovação, a sua utilização para um empreendimento de interesse social é indicação recente do PIPS. O fundo de investimentos é um instrumento que abre uma nova perspectiva de fontes de recursos. Porém, o mercado financeiro sempre buscará taxas de retorno competitivas frente a outros investimentos, o que exige dos projetos grande criatividade para garantir o retorno necessário, cumprindo o objetivo para o qual foi concebido.

### 3.4.6 Legislação aplicada

A.I.U. Paraisópolis	O.U. Água Espreiada	FIDC Res. Cidade São Paulo
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição Federal;</li> <li>- Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/ 2001);</li> <li>- Plano Diretor Estratégico (lei municipal nº 13.430/ 2002);</li> <li>- Decreto Regulamentador dos CEPACs (decr. Municipal nº 44.417/2004);</li> <li>- Lei de Uso e Ocupação do Solo (lei municipal nº 13.885/ 2004);</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei federal nº 4.591/ 1964;</li> <li>- Lei federal nº 10.735/ 2003;</li> <li>- Decreto nº 5004/2004</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto de lei municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei da Operação Urbana (lei municipal nº 13.260/ 2001);</li> <li>- Decreto Regulamentador da Operação Urbana (decreto nº 42.898/ 2003)</li> </ul>	

**Tabela 9**

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

A legislação relacionada no quadro acima dá idéia da dificuldade da intervenção para modificações urbanas frente àquela realizada para a produção de um empreendimento novo em uma gleba única. Ainda que se considere que a Prefeitura de São Paulo foi vanguardista no uso do instrumento da Operação Urbana, foi o advento do Estatuto da Cidade que definiu as diretrizes para que ele cumprisse sua função social. Uma grande quantidade de regulamentos é necessária para legitimar intervenções como as projetadas em Paraisópolis e Água Espreiada, enquanto apenas uma lei federal, com mais de quarenta anos de vigência, é suficiente para assegurar a promoção de um empreendimento como o Residencial São Paulo, cuja legislação remanescente diz respeito a mecanismos financeiros recentes.

O embasamento legal de uma operação montada em parceria público-privada precisa ser sólido e, preferencialmente, estar distante de questionamentos judiciais, uma variável incalculável na equação de um projeto. A legislação deve ser a necessária para permitir a atuação do Poder Público e a suficiente para possibilitar garantir aos particulares a estabilidade das relações firmadas.

### 3.4.7 Aspectos fundiários

A.I.U. Paraisópolis	O.U. Água Espreiada	FIDC Res. Cidade São Paulo
Área constituída, em sua maior extensão, por lotes particulares ocupados irregularmente, que carecem de solução para regularização da posse.	Área constituída por propriedades privadas e públicas de diversas naturezas, cujas modificações ocorrerão apenas nos locais sob intervenção das obras.	Glebas de propriedade da Prefeitura e da COHAB, unificadas em apenas uma, de propriedade da COHAB, sobre a qual foi incorporado o empreendimento, para venda.

Tabela 10

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda – Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica Federal*

Os aspectos fundiários estão relacionados à segurança jurídica das operações imobiliárias. Questões como propriedade, posse, regularidade de registros são fundamentais para a constituição de negócios. Aqui os empreendimentos em parceria público-privada diferem muito daqueles tradicionalmente realizados exclusivamente pelo Poder Público, que goza de certa flexibilidade cartorária em razão da natureza de suas funções. Esses projetos assemelham-se mais àqueles realizados pela iniciativa privada, para quem os problemas registrais devem estar solucionados sob pena de agravamento do risco do negócio.

Dos três projetos, mais uma vez, o Residencial São Paulo apresenta-se nas condições mais simples, com dificuldades semelhantes a qualquer empreendimento imobiliário produzido no mercado. Graças a isso, a operação pode ser constituída em um curto espaço de tempo e compor um investimento aprovado pelas instituições competentes do mercado financeiro, que trabalha sempre com garantias exequíveis para seus compromissos. No outro extremo está Paraisópolis, cuja situação de irregularidade de posses e propriedades impede o início imediato de qualquer ação com capital privado. E a solução para os problemas ali encontrados, muitas vezes, passa pela realização de obras, e que demonstra a interdependência entre as chamadas regularizações fundiária e urbanística, que traz dificuldades à obtenção de recursos do mercado financeiro. Qualquer operação passa, antes, pela retificação das pendências de ordem fundiária incidentes sobre o objeto do investimento.

Água Espraiada só enfrentará situações de mudança de domínio nas localidades das obras e o porte das questões a serem enfrentadas não chega a configurar em risco para uma intervenção, que traz recursos para desapropriação de todas as ações de utilidade pública.

### 3.4.8 Equação de fundos simplificada <sup>92</sup>

A.I.U. Paraisópolis	O.U. Água Espreiada	FIDC Res. Cidade São Paulo
Em todos os casos: Receitas (R) = Despesas (D) e D = E + I  Onde: E – estudos I – intervenções		
$R = \Sigma \text{COU} + F$ Onde: $\Sigma \text{COU}$ – somatória dos certificados de outorga onerosa emitidos pela PMSP à SPE para leilão F – financiamento da Caixa obtido pela SPE  Retorno: valorização COU Garantia do financiamento: COU	$R = \Sigma \text{CEPAC} + O$ Onde: $\Sigma \text{CEPAC}$ – somatória dos certificados de potencial adicional de construção, emitidos pela PMSP para leilão O – orçamento municipal da PMSP  Retorno: valorização CEPAC	$R = \text{FIDC}$ Onde: FIDC – somatória das cotas dos investidores  Retorno: financiamento habitacional da Caixa Garantia do financiamento: imóveis

**Tabela 11**

De maneira bastante simplificada, a equação financeira de uma operação deve equivaler o custo do projeto aos frutos dele colhidos, normalmente ainda como expectativa.

O terceiro caso tem os frutos mais bem caracterizados como recebíveis, já tendo o mercado uma compreensão e um valor atribuível a contratos de financiamento firmados no Sistema Financeiro Imobiliário e com crédito consignado em folha de pagamento.

<sup>92</sup> As equações aqui explanadas tem caráter apenas elucidativo daquilo que foi explanado nesta pesquisa.

Nas duas primeiras operações, os recebíveis majoritários encontrados são oriundos de direitos recentemente instaurados, os COU e os CEPAC. No caso de Paraisópolis, compõem as fontes de recursos o financiamento a ser obtido pela SPE junto a Caixa, que requer uma garantia, representada pelos próprios COU. Já na Água Espaiada, o segundo componente de recursos é o próprio orçamento municipal.

## **REFLEXÕES PARA CONCLUSÃO**

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

## capítulo 4: REFLEXÕES PARA CONCLUSÃO

Pretende-se, neste capítulo, elencar, senão todos, ao menos os principais aspectos a serem analisados em uma operação de parceria público-privada. A identificação, descrição, medição, ponderação, controle, mitigação<sup>93</sup> e avaliação destes mesmos aspectos são necessários para o planejamento dos impactos do projeto previstos.

A conclusão sobre a viabilidade de um empreendimento dá-se após a verificação de toda uma gama de aspectos que influenciam a sua exequibilidade e a constatação de que os riscos levantados encontram-se em níveis aceitáveis.

---

<sup>93</sup> FIPE, SVMA. *Relatório com os pareceres técnicos relativos ao EIA/ RIMA da Operação Urbana Faria Lima*. FIPE, fev. 1994.

#### 4.1 ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS

Qualquer projeto de intervenção urbana promovido por iniciativa do Poder Público tem como objetivo último o atendimento às demandas da sociedade. Quando se pretende uma intervenção urbana de grande porte, a análise das questões sociais necessariamente toma um caráter relevante, devendo passar pela qualificação e quantificação da população por ela beneficiada e/ ou atingida. Os ônus e os bônus do empreendimento precisam ser socialmente estratificados e compreendidos em toda a duração do projeto.

Assim, simplificadamente, teremos, em Paraisópolis, a população de baixa renda moradora do complexo de favelas como população diretamente beneficiada, ou população alvo, da A.I.U.. Se as melhorias resultantes das obras de urbanização, ao final da intervenção, elevarão a qualidade de vida daquelas pessoas, por outro lado, no período de execução das obras, essa população será bastante importunada pela movimentação dos trabalhadores e máquinas. Até mesmo antes de se iniciarem trabalhos físicos, a expectativa pelas obras pode provocar um certo abandono da manutenção de coisas ou lugares a serem modificados, além da proliferação de informações desencontradas, imprecisas ou mesmo falsas sobre o projeto, o que, aliás, provavelmente ocorrerá até que se concluem as intervenções. E, finalmente, após executados os melhoramentos, parte da população poderá não ser capaz de arcar financeiramente com os custos da inserção à cidade legal, ou mesmo ver-se motivada a trocar seu imóvel pelo correspondente valor em moeda que o mesmo agregou. Também deve ser avaliado o suprimento às demais necessidades básicas, tais como demanda por equipamentos sociais de saúde, educação, lazer, dentre

outros, bem como a existência e suficiência de estabelecimentos de comércio e serviços primários.

Após devidamente problematizados todos os possíveis impactos sobre essa população alvo, medidas mitigadoras precisam ser propostas, tais como a elaboração de um plano de informação sobre o projeto desde o momento de definição pela intervenção, a realização de programas subsidiários de dinamização econômica da população e de formação para o exercício da cidadania, a negociação junto às concessionárias de serviços públicos por taxas subsidiadas e a implantação de um plano de convivência com as obras.

Da mesma forma que a população alvo, também merecem atenção as pessoas indiretamente impactadas pela intervenção, como a população moradora do entorno das favelas, de classes média-alta e alta, os trabalhadores e usuários dos estabelecimentos diversos existentes.

Se na A.I.U. Paraisópolis a população alvo e atingida são coincidentes e residentes do perímetro de intervenção, o mesmo não ocorre na O.U.A.E., em que as obras pretendem atrair mais população usuária e moradora e, assim, impactam de maneiras diversas a população originalmente instalada em seu perímetro.

No terceiro estudo de caso, a problematização social, inicialmente, assemelha-se muito ao estudo de demanda, uma vez que o empreendimento, ainda que destinado a um público relativamente restrito (servidores públicos municipais) é muito mais próximo a um típico lançamento residencial do mercado imobiliário que às intervenções de caráter transformador de uma área urbana já constituída de população, que caracterizam os outros dois estudos de caso.

Nos empreendimentos em parceria público privada, a observação precisa das carências sociais que se deseja ver atendidas ensejará considerações de ordem econômica, assim como o levantamento das oportunidades que um novo espaço urbano ou uma reconfiguração espacial possam propiciar.

Um outro aspecto relevante no tocante à questão social é a participação de toda a sociedade nos processos de planejamento urbano, inclusive nas intervenções pontuais, como os casos em tela. Ashworth<sup>94</sup> alertou:

*2.2 (...) tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha a tendência é aumentar a participação pública no processo de planejamento. (...)*

*2.3 É importante enfatizar que o atual processo de participação concede legitimidade ao processo de planejamento. No entanto, essa participação deve ser real – deve ser capaz de afetar o resultado. Precisa também ser inclusiva. (...) Onde estão os empresários? Onde estão os proprietários de terras? Onde estão os pobres? Quem está cuidando dos interesses dos que ainda não nasceram? O planejamento brasileiro deve encontrar um mecanismo que envolva e forneça defensores para cada um destes interesses.*

É natural pensar, e cada vez mais exigido nos processos que se pretendem democráticos, que a população toda, diretamente ou através de entidades representativas as mais plúrimas e diversas, contribua para os projetos públicos. Contudo, numa sociedade tão assimétrica, a garantia da “real” participação só pode resultar de um estudo minucioso das condições de cada partícipe, sua ponderação e proposição de formas adequadas à promoção de discussões proveitosas.

---

<sup>94</sup> ASHWORTH, Stephen. *Rendas Regulatórias: usando o sistema de planejamento de uso do solo urbano*. Tradução de Paulo Bettinelli. **Revista Polis**, São Paulo, n° 27, p. 39-40, 1996.

Finalmente, os aspectos ambientais, tanto quanto os sociais, têm origem difusa no que diz respeito aos direitos das pessoas. Tanto um quanto outro revelam impactos que, normalmente, não são contabilizados nas propostas de investimento privado, estando a cargo do Poder Público a sua defesa.

As questões relativas ao meio ambiente natural são tradicionalmente tratadas nos Estudos de Impacto Ambiental – EIA – e Relatórios de Impacto ao Meio ambiente – RIMA – com levantamento de problemas bastante específicos ao equilíbrio, manutenção ou recomposição do ecossistema. Neste estudo será destacado apenas o problema das áreas com pré-uso potencialmente poluidor, que possam vir a ser classificadas como áreas contaminadas.

A contaminação do solo e das águas subterrâneas é assunto relativamente novo no setor imobiliário. Tradicionalmente voltado à ocupação de áreas virgens, do ponto de vista de usos urbanos, o adensamento e esgotamento do território metropolitano têm levado os empresários à proposição de empreendimentos em terrenos reciclados, muitas vezes de usos industriais ou outros usos que em razão de diversas formas de armazenamento ou manipulação de produtos químicos, deixaram no imóvel um passivo ambiental de proporções econômicas desconhecidas, que requererá elevados investimentos em investigação de subsolo. O entendimento desse problema, através da sistematização de um procedimento que diminua os custos da identificação das áreas contaminadas, vem sendo desenvolvido<sup>95</sup>, mas ainda é insuficiente para tornar claros os dispêndios inerentes aos terrenos sob suspeita de contaminação. No caso da O.U.A.E., os cuidados referentes à possibilidade de ocorrência de contaminação em imóveis ensejaram exigências na Licença Ambiental

---

<sup>95</sup> CETESB. Manual de Gerenciamento de Áreas Contaminadas. São Paulo. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas\\_contaminadas/manual.asp](http://www.cetesb.sp.gov.br/Solo/areas_contaminadas/manual.asp)>

Prévia <sup>96</sup>, posteriormente consideradas no Estudo de Viabilidade<sup>97</sup> desenvolvido para o CEPAC como fator desvalorizante do imóvel considerado.

---

<sup>96</sup> PMSP. *Prospecto de registro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. São Paulo: PMSP, jul de 2004 (atualizado até out. 2006), p. 385-390. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/ASP/cvmwww/REGISTRO/cepac/FormcepacReg.asp?>>. Acesso em: 28 jan. 2007.

<sup>97</sup> EMURB. *Estudo de Viabilidade – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. São Paulo: Amaral D'Ávila Engenharia de Avaliações, mar. 2004. Disponível em: <[http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas\\_autarquias/emurb/cepac/0004](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/cepac/0004)> . Acesso em: 29 jan. 2007.

## 4.2 ASPECTOS ECONÔMICOS

Segundo os economistas, os aspectos econômicos dividem-se em dois tipos: aqueles referentes à macroeconomia e outros relativos à microeconomia. Sendo assim, temos:

*A Macroeconomia estuda a economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento de grandes agregados, tais como: renda e produto nacionais, nível geral de preços, emprego e desemprego, estoque de moeda e taxas de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.*<sup>98</sup>

As condições macroeconômicas formam, portanto, um contexto no qual o empreendimento deve ser desenhado. A A.I.U. Paraisópolis, por exemplo, tem sua hipótese de financiamento baseada na disponibilidade de recursos para o setor privado, uma vez que o endividamento do setor público restringe os empréstimos à PMSP. Em outro contexto econômico, talvez fosse mais conveniente à Prefeitura tomar diretamente o financiamento.

É possível, também, exemplificar com a ponderação realizada pela Prefeitura com relação à O.U.A.E.:

*A adoção de medidas, pelo Governo Federal, que possam resultar na flutuação da moeda, indexação da economia, instabilidade de preços, elevação de taxas de juros ou influenciar a política fiscal vigente poderão impactar os negócios imobiliários e os investimentos em CEPAC.*<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> VASCONCELLOS, Marco Antonio S. e GARCIA, Manuel E.. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2004, p.86.

<sup>99</sup> PMSP. *Prospecto de registro da Operação Urbana Consorciada Água Espreada*. São Paulo: PMSP, jul de 2004 (atualizado até out. 2006). Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/ASP/cvmwww/REGISTRO/cepac/FormcepacReg.asp?>>>. Acesso em: 28 jan. 2007.

É possível inferir que a estabilidade macroeconômica desde 1994, com a implantação do Plano Real pelo Governo Federal, começou a criar uma idéia de continuidade da política econômica empreendida pelo Governo Federal, dando oportunidade a investimentos de base imobiliária, como os aqui analisados.

A situação do Residencial São Paulo é atrelada à atual conjuntura econômica por princípio, no passado recente brasileiro não seria possível a distribuição, no mercado, de cotas de um fundo de investimento cuja perspectiva de retorno fossem as amortizações de financiamentos habitacionais por famílias de renda média e média-baixa, simplesmente pelo fato de que os juros pagos em investimentos de renda fixa, por exemplo, eram muito superiores aos aplicáveis a financiamentos habitacionais<sup>100</sup>.

Assim, os aspectos macroeconômicos são condicionantes essenciais na estruturação financeira dos projetos de parceria, particularmente naqueles que requerem financiamento bancário. Em se tratando de um impacto sobre o qual não é possível ter controle, do ponto de vista de gerenciamento do empreendimento, resta como cuidado o monitoramento constante da conjuntura da Economia, já que a recente estabilidade financeira ainda não convenceu os investidores de que o Governo não irá alterar as regras econômicas, como já fez no passado.

Por outro lado, se é passivo o comportamento de um empreendimento com relação a aspectos maiores da Economia, o mesmo não ocorre quanto aos aspectos microeconômicos.

---

<sup>100</sup> Até há cerca de dois anos, os juros pagos nos fundos de renda fixa facilmente superavam os 20%a.a., baseados na taxa SELIC, enquanto que o financiamento habitacional para classe média pagava aos investidores da poupança míseros 12% a.a.. atualmente, devido à queda da taxa SELIC, que remunerava os títulos públicos, o rendimento desses fundos vem se assemelhando aos da poupança, perdendo competitividade.

*A Microeconomia, ou teoria dos preços, analisa a formação de preços no mercado, ou seja, como a empresa e o consumidor interagem e decidem qual o preço e a quantidade de determinado bem ou serviço em mercados específicos.*<sup>101</sup>

Aqui entra a relação entre oferta e demanda do mercado, que influenciará determinantemente os casos em análise, uma vez que se trata do princípio básico das relações privadas. Os empreendimentos têm por objetivo colocar certos bens no mercado. É necessário verificar se nesse mercado existe a procura por aqueles bens, ou seja, se há investidores e/ ou compradores em qualidade e quantidade compatível com a operação que se pretende.

Em se tratando dos bens imobiliários, a análise particular dos estudos de caso dar-se-á na seção referente aos aspectos mercadológicos.

Um último aspecto a ser levantado, ainda sob a abrangência da teoria microeconômica, diz respeito às externalidades produzidas por cada uma das intervenções.

*As externalidades implicam custo e benefício sociais diferentes do custo e do benefício privados. O sistema de preços reflete apenas os custos e os benefícios privados, sendo necessária a presença do governo para incorporar as externalidades ao custo privado, (...)*<sup>102</sup>

*Temos uma externalidade positiva (ou economia externa) quando uma unidade econômica cria benefícios para outras, sem receber pagamento por isso. Por exemplo, uma empresa treina a mão-de-obra, que acaba, (...), transferindo-se para outra empresa; a beleza do jardim do vizinho, que valoriza sua casa; uma nova estrada; os comerciantes de um mesmo ramo que se localizam na mesma região.*

*Temos uma externalidade negativa (ou deseconomia externa) quando uma unidade econômica cria custos para outras, sem pagar por isso. Por exemplo, poluição e congestionamento causados por automóveis, caminhões e ônibus; uma indústria que polui um rio e impõe custos à atividade pesqueira; a construção de uma barragem etc.*<sup>103</sup>

<sup>101</sup> VASCONCELLOS e GARCIA. Opus cit. , p.31.

<sup>102</sup> REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2ª edição, 2004, p. 28-29.

<sup>103</sup> VASCONCELLOS e GARCIA. Opus cit. , p.71-72.

Assim, as externalidades são conseqüências alheias aos objetivos de um projeto, sob o ponto de vista do investidor, e que, contudo, criam oportunidades ou necessidades que o Poder Público deve identificar e regular.

O investimento que se projetou para o bairro de Itaquera através do Residencial São Paulo certamente provocaria uma dinamização nos usos do entorno direto, provocando a valorização dos imóveis e a oportunidade de instalação de diversos serviços. Assim, o zoneamento da região foi corretamente previsto como zona de centralidade polar, incentivando novas atividades, porém nenhum instrumento de captação do aumento a ser gerado nos valores dos imóveis foi previsto, pelo que se depreende do material disponível.

Igualmente, a Operação Urbana Água Espreada e seus instrumentos conexos não previram a captação da valorização imobiliária do entorno, que decorrerá das intervenções em execução. Por outro lado, nenhum documento menciona uma eventual indenização cabida a comerciantes temporariamente prejudicados pelas obras.

Nesta seção, foram levantados apenas os princípios que regem os relacionamentos privados e as chamadas falhas de mercado. A análise particularizada dos estudos de caso com relação aos aspectos específicos da natureza das suas intervenções se desdobrará nas seções “Aspectos urbanísticos”, “Aspectos financeiros” e “Aspectos mercadológicos”, subseqüentes a esta.

### 4.3 ASPECTOS URBANÍSTICOS

Os aspectos urbanísticos são, geralmente, o destino da maior parte dos recursos das grandes intervenções de que trata este trabalho. Neles estão compreendidos os problemas de uso e ocupação do solo, densidades demográficas, trânsito e transporte, saneamento ambiental<sup>104</sup>, fundiários, equipamentos sociais, vizinhança. Essencialmente causadora de impactos, a intervenção urbanística simultaneamente tem por princípio solucionar o problema-chave, que motivou a intervenção, bem como os diversos impactos a ele correlatos, de origens sociais, ambientais ou financeiras.

No caso da O.U.A.E., o objetivo da intervenção é a transformação urbana da região buscando, assim, modificar as atividades ali desenvolvidas, atrair investimentos, promover ligação viária regional. Para isso foram projetadas vultosas obras que, por sua vez, interferem no tecido original, gerando tensões nas confluências do perímetro transformador, sendo exemplificado pelo termo de ajustamento<sup>105</sup> de conduta aferido pelos moradores de V. Cordeiro que se encontravam altamente insatisfeitos com a omissão do plano em relação a tal conflito<sup>106</sup>.

Os aspectos levantados como geradores de impactos devem ser dimensionados com relação às soluções propostas para verificação da suficiência das

---

<sup>104</sup> Saneamento ambiental é um conceito recentemente trazido pelo Governo Federal a fim de abordar os problemas de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, tradicionalmente conhecidos como saneamento básico, de forma integrada aos problemas de drenagem urbana e resíduos sólidos.

<sup>105</sup> Termo de compromisso de ajustamento de conduta disponível ao Ministério Público e que vem sendo utilizado para solução extra-judicial para solução de questões de interesse da coletividade. Ele sela entre as partes, como o próprio nome diz, um compromisso entre as partes de desenvolver ações mitigadoras ou reparadoras de conflitos.

<sup>106</sup> PMSP. *Ibid.*, p. 343-346.

intervenções. Isto é particularmente importante, tendo em vista que as obras daí resultantes configuram o consumidor majoritário dos recursos previstos.

Ainda no caso Água Espraiada, após a análise do Estudo de Impacto Ambiental – EIA – apresentado pela empresa contratada, o conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES – a quem cabe o licenciamento ambiental no município, apontou diversos pontos de complementação das obras previstas, que passaram a exigências da Licença Ambiental Prévia – LAP – concedida.

A intervenção urbanística, aliás, é sempre objeto de licenciamentos públicos. Daí se descortinam, então, as diversidades dos interesses em jogo. Dada a grande complexidade da legislação urbanística e ambiental brasileira, a primeira dificuldade pode ser o próprio enquadramento do projeto nas infinitas instâncias existentes: municipal, estadual e federal <sup>107</sup>. A quem cabe aprovar o projeto?

Diga-se que, a partir do momento em que essas intervenções passam pelo crivo do sistema financeiro, a necessidade de constituição de garantias do empreendimento determina a regularidade absoluta dos projetos, uma vez que os riscos do investimento devem ser mínimos, o que certamente descarta um embargo às obras.

Outra questão que compete cada vez mais à análise urbanística é a da regularidade fundiária. Intervenções físicas ocorrem no território que, por sua vez,

---

<sup>107</sup> Recentemente o Estado de São Paulo vem passando por um momento de muitos desentendimentos quanto ao licenciamento ambiental. Algumas municipalidades, como é o caso da Capital, instalaram um sistema próprio de licenciamento, alegando-se auto-suficientes para tal procedimento. Ocorre que, constitucionalmente, as questões ambientais foram delegadas aos Estados e, no caso paulista, os órgãos estaduais somente delegam suas funções mediante um acordo firmado com o Município, num procedimento que não vem recebendo muitas adesões.

divide-se em infinitas porções, pertencentes aos mais diversos proprietários. Por outro lado, intervenções públicas estão atreladas à utilidade pública ou ao interesse declarado social.

Na A.I.U. Paraisópolis, a regularização fundiária constituiria um entrave à imediata contratação, mesmo considerando que todos os outros aspectos estivessem atendidos, pois o território da favela Paraisópolis é majoritariamente privado, não sendo passível de intervenção pública antes da sua regularização para um novo ordenamento territorial.

Esse tipo de intervenção vem exigindo dos urbanistas a incorporação de conhecimentos relativos aos aspectos jurídicos envolvidos na regularização urbanística de uma localidade, uma vez que o processo fundiário em favelas e loteamentos clandestinos envolve espacialidade, tanto quanto procedimentos judiciais. Também contribui para essa nova especialidade a quase que indisponibilidade de advogados para tratar dos assuntos de direito urbanístico.

As intervenções urbanas são intimamente ligadas ao trânsito. Na O.U.A.E., a diretriz de interligação entre a Marginal Pinheiros e a Rodovia dos Imigrantes é um caso típico de transformação estrutural da região diretamente atingida pelas obras viárias para assunção de outra função urbana. A nova configuração de acessos tem potencial para transformar a circulação de veículos e pedestres em uma região muito mais abrangente que a primeira. Por outro lado, novos fluxos são um fator impactante em bairros adjacentes e, dependendo de sua intensidade, podem gerar modificações no entorno, seja ele consolidado, em transformação ou degradado. Oportunidades e conflitos tradicionalmente surgem dessas intervenções.

Em uma visão global dessas operações, verifica-se que muitas das transformações urbanas devem-se aos interesses dos empreendedores privados, mas requerem a aprovação dos urbanistas. Sendo assim, torna-se oportuno refletir acerca de uma consideração trazida por PEISER<sup>108</sup>, no sentido de que os urbanistas tendem a se considerar os representantes do interesse público e, por força de sua visão predominantemente física, são normalmente contrários a mudanças e impactos. É patente que a formação do urbanista pouco considera a importância social e econômica das transformações empreendidas pelo setor privado, tendendo a constituir uma visão solidificada do espaço urbano. Entretanto, tendo em vista a necessidade de modificações urbanas, há que se entender o significado do desenvolvimento, inclusive os riscos assumidos pelos investidores nas transformações e sua intenção de construir obras marcantes.

---

<sup>108</sup> PEISER, Richard. *Who plans America? Planners or developers?* In **Planning, Public Policy, and Land Use Controls**. P. 269-279. Reimpressão autorizada do **Journal of the American Planning Association**. American Planning Association, v. 56, n° 4, 1990, p.496-503.

#### 4.4 ASPECTOS MERCADOLÓGICOS

O mercado imobiliário tem um desempenho tradicionalmente importante no que diz respeito ao desenvolvimento e expansão da cidade de São Paulo. A economia pujante da capital paulista sempre contou com os empreendedores desse setor da construção civil para prover os espaços de trabalho e moradia.

Entretanto, devido aos riscos desse tipo de negócio para o investidor privado, o setor imobiliário é bastante conservador e reativo no que tange a inovações e porte dos empreendimentos, preferindo negócios repetidos, de curto prazo e modulados, a um projeto maior que o usual. Deve-se ressaltar que aqui se discorrerá sobre as típicas empresas de incorporação e construção de apartamentos para as classes média e média-alta.

A análise de mercado utilizada baseia-se na comparação simples de um lançamento que se pretende, quer seja residencial, quer seja comercial, com os demais lançamentos existentes na região pretendida, na qual já foi adquirido ou compromissado um terreno. O esboço do projeto é elaborado com base no coeficiente de aproveitamento máximo do terreno e nas áreas requeridas pelo tipo de produto almejado. Assim, determinam-se quantos dormitórios terá cada unidade, quantos apartamentos por andar, quantas vagas de garagem, numa relação de custo x benefício (menor custo em relação ao maior valor de venda atingível, a fim de se criar um maior diferencial possível). A vestimenta arquitetônica do edifício é realizada posteriormente, para aprovação e venda.

As considerações sobre demanda populacional são empíricas, baseadas no sucesso ou insucesso dos empreendimentos vizinhos anteriores e conjuntura

econômica. Neste ponto, deve-se observar que a identificação da demanda para um novo empreendimento é tarefa que sempre exigirá uma margem de incerteza relativamente grande, pois, ainda que se analise de forma mais científica<sup>109</sup> a disponibilidade de população com renda compatível com o empreendimento naquela região, o perfil das famílias, as distâncias usuais de mudança, e que sejam realizadas pesquisas em campo, tudo continuará sendo um exercício de futurologia, uma vez que se trata de inferir sobre as intenções da população num momento que antecede de 24 a 36 meses a conclusão do produto propriamente dito, quando as unidades são efetivamente comercializadas.

Voltaremos o olhar agora para a O.U.A.E., operação para a qual foi elaborado e está disponível um Estudo de Viabilidade que teve por objetivo “a análise da viabilidade do CEPAC como valor mobiliário no âmbito da Operação Urbana Água Espreada”<sup>110</sup>. Mais especificamente, este relatório deveria demonstrar a viabilidade econômica do valor mínimo de R\$ 300,00 (trezentos reais), atribuído por lei ao CEPAC, para a construção no solo criado, este vendido por meio de CEPACs, averiguando ser este método mais vantajoso ou não em comparação às demais regiões de competição, onde há escassez no estoque de solo previsto para a área da O.U.A.E..

O Estudo se desenvolve por meio da utilização de metodologias de avaliação de imóveis urbanos, sem se preocupar com o rigoroso atendimento à norma técnica vigente e, às vezes, prescindindo de tratamentos estatísticos para a homogeneização

---

<sup>109</sup> A área de Engenharia da Caixa Econômica Federal vem desenvolvendo uma metodologia para estudo de demanda habitacional, lastreada nos dados corporativos disponíveis sobre comercialização de imóveis e cruzamento de técnicas de estatística e mapeamento, com a qual pretende obter maiores precisão nas análises de viabilidade de empreendimentos habitacionais para mercado.

<sup>110</sup> EMURB. Opus cit., p. 4.

de dados das amostras consideradas para três situações imobiliárias paradigmáticas: “terrenos incorporáveis”, “apartamentos” e “conjuntos comerciais”. Note-se, neste momento, que o estudo foi bastante alinhado aos empreendimentos típicos do mercado imobiliário, o que, sob o ponto de vista do investidor, é positivo, pois serão analisados empreendimentos que vêm tendo sucesso de comercialização dentro dos padrões aceitos.

Para a afirmação de que o valor mínimo do CEPAC é viável, foram relacionados, para cada tipo de imóvel e em cada setor da Operação Urbana, fatores valorizantes ou desvalorizantes e a evolução de preços do metro quadrado de imóveis (concluindo sempre que a valorização dos mesmos foi superior à inflação, no período analisado de 1994 a 2003). Com base nisso, e em cada um dos diferentes coeficientes de aproveitamento (básico e máximo) de cada zona, foram desenvolvidas equações contrapondo valores hipotéticos para obtenção de terrenos de mesma área, com o uso de CEPAC e sem ele, com o seguinte resultado:

SETOR	VALOR MÁXIMO DO CEPAC (R\$)
Brooklin	401,51
Chucri Zaidan	425,39
Marginal Pinheiros	726,42
Berrini	547,28
Jabaquara	630,00

**Tabela 12**

Ou seja, o estudo conclui pela viabilidade do valor mínimo do CEPAC, em uma análise que pode ser considerada satisfatória no tocante aos principais fatores influenciadores na formação de valores de terrenos.

Na segunda análise, a fim de demonstrar a competitividade da O.U.A.E. diante de outras regiões, são agregados fatores às equações, além dos anteriormente

citados, relativos ao índice fiscal e outros que influenciam o cálculo da outorga onerosa (instrumento de aquisição de solo criado fora da Operação Urbana, baseado no valor venal do imóvel), com o seguinte resultado:

SETOR	ZONA DE USO	USO RESIDENCIAL	USO COMERCIAL
Brooklin	ZONA 1	444,44	400,00
	ZONA 2	666,67	300,00
	ZONA 9	444,44	400,00
	ZONA 10	666,67	600,00
	ZONA 13	666,67	400,00
Chucri Zaidan	ZONA 2	666,67	300,00
	ZONA 6	333,33	300,00
Marginal Pinheiros	ZONA 1	222,22	200,00
	ZONA 2	333,33	150,00
	ZONA 17	333,33	200,00
Berrini	ZONA 1	388,89	350,00
	ZONA 2	666,67	300,00
	ZONA 9	333,33	300,00
	ZONA 10	666,67	600,00
	ZONA 13	666,67	300,00
Jabaquara	ZONA 2	222,22	150,00

**Tabela 13**

Nesta segunda análise, também se identificam suficientemente os fatores influenciadores. Porém, como não foram apresentados os valores venais em nenhuma situação, dentro ou fora da área da Operação Urbana, não é possível concluir sobre a competitividade do CEPAC com relação à outorga onerosa.

Em seguida, o estudo traça um quadro do mercado de apartamentos, afirmando que, no período analisado de 1999 a 2003, cerca de 50% dos lançamentos imobiliários da cidade de São Paulo concentraram-se na Zona Sul, apresentando dados sobre a evolução das áreas lançadas em empreendimentos e das áreas de terreno consumidas por esses empreendimentos, ambas em crescimento.

As intervenções urbanísticas projetadas para cada setor são tidas, sem quaisquer ponderações, como valorizantes em todos os setores e algumas exigências do estudo ambiental e de vizinhança são consideradas influenciantes, embora não tenham sido utilizadas nas análises efetuadas.

Baseado na projeção de adensamento e de áreas que potencialmente adeririam às transformações propostas pela Operação Urbana desenvolvida no Estudo de Impacto Ambiental da Água Espreada, computa, para cada zona de cada setor o estoque de área disponível para empreendimentos, que somam 3.541.884 m<sup>2</sup> de um total de área líquida do perímetro de 8.203.989 m<sup>2</sup>. Ponderando que, ainda segundo o EIA, em cada zona analisada há potenciais distintos para empreendimentos residenciais e comerciais, sendo um mínimo de 30% para o primeiro e um máximo de 70% para o segundo, ambos previstos em lei, e ainda considerando os coeficientes básico e máximo de construção e os índices de equivalência do CEPAC para construção e modificação de uso, chega a um total de 7.603.760 m<sup>2</sup>, ou seja, mais que o dobro da área considerada como limite na lei, de 3.250.000 m<sup>2</sup>. Diante disso, conclui que o perímetro teria disponibilidade para produzir mais área adicional que a estabelecida na lei da O.U.A.E., o que caracteriza a escassez do estoque.

A metodologia considerada parece lógica, apenas carecendo de embasamento no tocante à obtenção dos critérios utilizados para a adesão potencial de terrenos, de quase 50% da área da Operação Urbana, que parece exagerado e, conseqüentemente, superestima todo o potencial adicional. Reiterando esta afirmação, basta dizer que, conforme informações do EIA: o potencial adicional máximo para o Setor Jabaquara é equivalente ao incremento de área ocorrida entre

1991 e 2001; no Setor Brooklin a mesma relação é de praticamente três vezes o incremento no período; cinco vezes o incremento no período ou simplesmente o dobro da área construída do Setor Chucri Zaidan, onde está o maior estoque territorial e com potencial de transformação; apenas 25% do total do incremento no Setor Berrini, que já foi alvo de uma explosão na década passada; e para o Setor Marginal propõe um incremento de área adicional correspondente a 70% do território líquido, praticamente todo disponível.

Por outro lado, para a projeção da demanda o estudo faz uso de dados disponíveis para regiões próximas com grande dinamismo no mercado imobiliário (Campo Belo, Brooklin, Vila Mascote, Vila Olímpia, Moema, Morumbi, Jabaquara, Santo Amaro, Vila Santa Catarina, Itaim Bibi) e também em bairros mais distantes (Saúde, Tatuapé, Perdizes, etc.), para levantamento da área de terrenos consumida por empreendimentos residenciais nesses bairros entre 1992 e 2004, cujos empreendedores tenderão a ser atraídos para a O.U.A.E., fazendo migrar parte daqueles consumos, num total previsto de aproximadamente 50.000m<sup>2</sup>/ano.

A partir da oscilação entre os valores mínimo, médio e máximo obtidos pela aplicação não muito criteriosa da análise estatística desses dados, estabelece equivocadamente os cenários pessimista, realista e otimista, quando deveria compor tais cenários baseados em dados conjunturais diferenciados, tais como a criação de diversas hipóteses de migração de consumo dos bairros vizinhos. Portanto, o estudo da demanda apresenta-se fragilizado por se basear em uma consideração empírica desprovida de testes de hipóteses.

A demanda comercial teve por base o consumo de terrenos dentro do próprio perímetro, que foi extremamente alto no período considerado de 1992 a 2001 (média de 42.000m<sup>2</sup>/ano), recebendo uma ponderação de que o mercado demorará a deslançar pela saturação atual.

A partir daí, são traçados gráficos que demonstram hipoteticamente a evolução desses consumos ao longo de 15 anos, feitas algumas ponderações sobre uma queda inicial na previsão de consumo, pequena para os empreendimentos residenciais e muito grande para os comerciais, e, finalmente, conclui-se que, ao longo dos quinze anos da operação, a demanda por área adicional de construção será exatamente prevista como estoque na lei, de 3.750.000m<sup>2</sup> obtidos pela somatória dos estoques dos setores, porém limitados por segurança em 3.250.000m<sup>2</sup>.

A análise de fatores como perfil familiar e renda, bem como uma comparação do título CEPAC junto a outros utilizados pelo mercado financeiro, são itens negligenciados em tais projeções, tornando-as pouco legitimáveis.

Apesar das limitações, é importante considerar o ineditismo desse estudo uma vez que, embora esteja em vigor há mais tempo, não se encontra disponível – e talvez não tenha sido realizado – trabalho similar no tocante à Operação Urbana Faria Lima. De fato, tais estudos de mercado carecem de contribuições antes de consolidarem uma metodologia razoavelmente confiável.

Entretanto, ainda no caso da O.U.A.E., já estão disponíveis os resultados da primeira emissão de CEPAC<sup>111</sup>:

<b>Evento</b>	<b>R\$</b>	<b>CEPAC</b>	<b>R\$/ CEPAC</b>
<b>Total 1ª emissão<sup>112</sup></b>	<b>198.140.400,00</b>	<b>660.468</b>	<b>300</b>
Comercializados 1º leilão (100%)	30.000.000,00	100.000	300
Comercializados 2º leilão (100%)	5.238.690,00	16.899	310
Comercializados 3º leilão (100%)	20.961.500,00	56.500	371
Comercializados 4º leilão (70%)	46.608.530,00	125.969	370
Total comercializado 1ª emissão	102.808.720,00	299.368	343
Utilizados conforme previsão legal	-----	-81.173	-----
Saldo	-----	218.195	-----
Recursos orçamentários utilizados	48.293.115,67	-----	-----

**Tabela 14**

Assim, ainda que considerando os problemas metodológicos na construção dos cenários, acertou até agora a previsão pessimista do estudo, que estimou, até o segundo ano de vigência dos títulos, o consumo de 299.003,04 CEPAC<sup>113</sup>, para demonstrar a necessidade da evolução dos métodos de estudos mercadológicos do setor imobiliário.

Um estudo semelhante deveria ser elaborado para a A.I.U. Paraisópolis, considerando, porém, que as obras previstas como objeto da intervenção não têm caráter valorizante na mesma proporção que a vizinha Água Espraiada, e até

<sup>111</sup> Caixa Econômica Federal. Relatório consolidado da Operação Urbana Água Espraiada. GIDUR/SP: 15 nov. 2006.

PMSP, opus cit., p. 19-20, 455, 463.

<sup>112</sup> Títulos emitidos pela PMSP, para serem oferecidos no mercado através de leilões no prazo de dois anos, a partir de julho de 2004, podendo sofrer prorrogação, conforme documentos constantes do item “Proposta de estruturação de oferta pública de CEPAC” constante de EMURB, opus cit., p. 229-274.

<sup>113</sup> EMURB. Opus cit., p. 202.

mesmo que esta, conforme previsão do respectivo estudo anteriormente citado, usurpará parte dos investidores da região de influência de Paraisópolis.

Por outro lado, no Residencial São Paulo ficou caracterizada a ausência de adequado estudo mercadológico. Segundo informações verbais de funcionários da Caixa envolvidos na operação, bem como em relatórios internos, observa-se que a PMSP apresentou como demanda para o projeto uma listagem contendo cerca de 7.400 candidatos à aquisição dos 1.694 imóveis projetados. No primeiro levantamento cadastral, 43% dos inscritos demonstravam restrições para a contratação. Posteriormente, após vários motivos como falta de interesse, inadequação de perfil da família ao financiamento pretendido, incorreção de dados para contato, falecimentos e novas restrições cadastrais, apenas dois pedidos de financiamento foram encaminhados para análise. Numa nova tentativa, 81 processos foram encaminhados, ainda em número infinitamente inferior à disponibilidade do empreendimento.

Por fim, foram apontados como problemas com a demanda dos servidores públicos indicada pela COHAB, dentre outros: insuficiência de renda para o imóvel pretendido, desconhecimento das regras de financiamento e desconhecimento das características do empreendimento (localização, imóvel adquirido na planta, etc.). Também foram alegadas pressões pela elevação dos valores avaliados para as unidades habitacionais e o terreno, bem como dos custos das etapas iniciais da obra. Como conseqüência de tamanha imprudência na condução de um investimento, a Caixa amargou a desistência de um fundo – FIDC – que fora avaliado como excelente investimento, devidamente constituído e já investido de recursos de capitalistas que nele acreditaram.

#### 4.5 ASPECTOS FINANCEIROS

A estruturação de projetos para investimento requer um planejamento criterioso para verificação da pertinência e competitividade diante de outras formas disponíveis para o investidor. Trata-se de uma lógica de planejamento econômico essencialmente privada, uma vez que não considera as externalidades da produção.

Para uma empresa construtora e incorporadora, a decisão pelo negócio de base imobiliária não é unicamente financeira, uma vez que possui uma estrutura instalada para atuação nesse mercado. Entretanto, quando se pretende atrair um capitalista que, sem qualquer vinculação de ordem operacional com o negócio, escolhe uma opção de rentabilidade em um imenso portfólio oferecido pelo mercado financeiro, a comparação segue os indicadores típicos deste último.

Os lançamentos imobiliários do mercado, muitas vezes, recebem estudos que levam em consideração, exclusivamente, os custos, a remuneração pretendida e o valor de mercado, sempre computados em valores atuais, como se todas as etapas se dessem instantaneamente até a conclusão das obras. Essa prática só é possível porque o empreendedor típico do mercado de apartamentos de São Paulo trabalha, em grande parte, com capital próprio para incorporar e construir seus projetos. Os empréstimos bancários são utilizados preferencialmente após a entrega dos apartamentos, momento a partir do qual o financiamento com recursos próprios deixa de ser interessante devido ao longo prazo requerido por um financiamento habitacional e ao seu baixo rendimento financeiro.

O objetivo da análise financeira é a redução do nível de riscos para o empreendedor e, de acordo com os ensinamentos do Prof. Dr. João da Rocha Lima Jr.

<sup>114</sup>, tem como vetor mais importante a equação de fundos, ou “funding”, do empreendimento, que consiste, basicamente, na análise temporal das entradas (receitas) e saídas (gastos) de recursos financeiros ao longo da produção. Para isso, há que se considerar três momentos básicos no ciclo de uma operação:

- de investimento intensivo, durante a estruturação e implantação do empreendimento, quando ainda não é possível comercializar o produto;
- de investimento alavancado pela comercialização ou financiamento à produção, na fase de construção propriamente dita;
- de retorno puro, após a entrega do produto.

O terceiro momento, conforme já mencionado, é o mais desinteressante para o empreendedor. Trata-se da fase de amortização do financiamento habitacional<sup>115</sup>, que oferece juros baixos e retorno de longo prazo. Assim, duas soluções podem ser verificadas: o direcionamento da família adquirente para o financiamento bancário ou a securitização<sup>116</sup> dos recebíveis da operação.

Os dois primeiros momentos, relativos ao planejamento, à produção e às vendas, por outro lado, são o escopo do trabalho do empreendedor imobiliário e, em

---

<sup>114</sup> Professor do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da USP, atuante na linha de pesquisa ‘Real Estate’ do curso de pós-graduação *strictu sensu* daquela faculdade.

<sup>115</sup> Considera-se que os imóveis são adquiridos através de financiamento, em virtude da inexistência de poupança suficiente por parte das famílias.

<sup>116</sup> Securitização é uma espécie de refinanciamento, na qual o empreendedor, após a concessão de financiamento à família adquirente com recursos próprios (“financiamento direto com o contrutor”), vende os recebíveis (as prestações vincendas/ futuras) a uma empresa do ramo financeiro, com deságio.

razão deles, é realizada uma rotina de análise do investimento no empreendimento, conforme os passos a seguir:

- a) devem ser levantados todos os custos do empresário necessários desde o início da concepção da operação até sua conclusão, aí incluídos a elaboração de projetos, a realização de registros, a compra de terreno, os encargos, os custos de comercialização e custeio da implantação. Tais custos devem ser rigorosamente distribuídos ao longo do ciclo do empreendimento, ou seja, ao longo do período compreendido pelos dois primeiros momentos citados.
- b) Com base nas características do empreendimento (p. ex. preço e condições de pagamento requeridas) e de seu público alvo (p.ex. renda familiar, poupança, capacidade e condições de financiamento), monta-se um cenário de referência para o empreendimento, no qual se consideram, por exemplo, os custos, o preço colocado para o produto, obtido por avaliação comparativa de mercado, a forma de pagamento, a velocidade de vendas, a inflação geral e o índice de reajuste setorial da construção, as contas conexas à receita e os parâmetros de rentabilidade. Paralelamente à construção do cenário referencial, devem ser elaborados outros, com considerações mais agressivas e mais conservadoras. Com isso, monta-se o modelo matemático para a equação de fundos do investimento.
- c) Lançam-se, então, as hipóteses, com maior colocação de recursos próprios do empreendedor na produção e comercialização (menor alavancagem) ou maior obtenção de financiamento à produção e à comercialização (maior alavancagem).

d) Através do cruzamento das informações anteriormente levantadas, com o auxílio de técnicas da matemática financeira, são realizadas análises que buscam verificar o retorno efetivo do investimento ao longo do fluxo de caixa do empreendimento, validando ou não as hipóteses lançadas.

Esclarecidos esses aspectos substanciais, volta-se ao exame dos estudos de caso. Na O.U.A.E., partindo-se do ponto no qual se encerrou a análise mercadológica, e ainda considerando os custos das intervenções, poderiam ter sido elaborados estudos que analisassem o fluxo das receitas e despesas com cenários efetivamente distintos, como se descreveu nesta seção, e a comparação da rentabilidade do investimento em CEPAC com relação a outros disponíveis, bem como estudos para verificação da oportunidade de financiamento ou não das intervenções com recursos externos, o que poderia acelerar a valorização do perímetro.

Para o Residencial São Paulo, nada constava entre os documentos técnicos de Engenharia que indicasse ter sido desenvolvida análise semelhante. Contudo, devido ao tipo de operação e instâncias de aprovação necessárias, pode-se inferir que várias das informações aqui relacionadas tenham sido ponderadas, talvez até menos cientificamente, porém com resultados que tenham dado base para a confiabilidade que o FIDC obteve previamente à sua colocação no mercado.

Mais ainda, na operação de Paraisópolis, tendo em vista que a sua montagem considerava a obtenção de financiamento bancário para compatibilização do fluxo de receitas e despesas por parte de um empreendedor privado, a Sociedade de Propósito Especial – SPE – seria imprescindível realizar a validação de hipóteses de

investimento. Para efetivação dessa operação, contudo, seria necessário o convencimento, por parte da Caixa Econômica Federal, de que as certidões de outorga onerosa poderiam lastrear o financiamento pretendido, o que, na visão da Prefeitura, deveria ser oferecido pela SPE.

É importante ressaltar, por fim, que os aspectos financeiros têm pertinência de serem considerados em projetos de investimento de base imobiliária. Por um lado, porque estes competem ou devem competir, sob a ótica de um investidor, com oportunidades ofertadas pelo mercado financeiro, e, por outro, tendo em vista a necessidade de o empreendedor adiantar o capital necessário à realização do seu projeto, para o qual certamente disporia de recursos suficientes, dado que prestou garantia ao montante pretendido, porém em um prazo incompatível com a execução de obras e outras ações projetadas.

#### 4.6 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

Dentre os aspectos institucionais mais relevantes, merecem destaque aqueles relacionados às questões político-partidárias e ideológicas, mudanças de gestão, papéis dos agentes e aspectos legais.

Normalmente, os políticos titulares de cargos públicos eletivos assumem sua gestão com propostas ideológicas para a condução de suas atitudes. São intenções de fortalecimento de alguns setores da sociedade, em detrimento de outros, de estabelecimento de uma imagem insistentemente ligada ao atendimento à população de baixa renda, ou à idoneidade de caráter, ou a políticas setoriais (infra-estrutura, saúde, educação) ou outros. Essas diretrizes, ainda que momentâneas, provocam a emergência de serviços e insumos plausíveis àquela gestão. Assim ocorreu com os projetos analisados nesta dissertação.

No período de 2001 a 2004, sob a gestão petista de Marta Suplicy, a equipe municipal lançou-se à busca das chamadas “parcerias”, tão prometidas durante a campanha eleitoral de 2000. De fato, foram elaboradas propostas para estruturação dessa modalidade de projeto na área habitacional, como vimos, trazendo à tona discussões urbanas há tempos reprimidas, porém sob uma nova ótica: as parcerias público-privadas<sup>117</sup>. A estrutura municipal precisava adequar-se para possibilitar a formatação e condução desses processos, lançar-se aos setores sociais potencialmente parceiros, munir-se de instrumentos de regulamentação e garantia, desvendar as regras do sistema financeiro, compreender a lógica do investidor privado e, não

---

<sup>117</sup> A nova ótica não representa necessariamente uma inovação absoluta, pois, como vimos no capítulo 2, as parcerias público-privadas, ao menos na área de infra-estrutura, praticamente nasceram com a cidade de São Paulo.

bastasse, ainda exercer a função pública de estabelecer as prioridades sociais dos projetos e sua forma de atendimento.

A esse princípio de atuação podem ser atribuídas a concepção do ousado projeto da sociedade de propósito especial de Paraisópolis, do fundo de investimentos em direitos creditórios de Itaquera e, porque não, da implantação da Operação Urbana Água Espreada, que, há uma década, buscava promulgação em lei. Consultorias contratadas supriam os conhecimentos especializados e de estudo de mercado. A equipe executiva era, em grande parte, integrada por profissionais filiados ao partido e a Prefeitura passou a ser tema de artigos para investidores, como o do jornal “Valor Econômico”, abrindo seu espaço no mercado. Contudo, com a derrota nas eleições, os ideais esmoeceram e se dissiparam, acompanhando seus mentores, que migraram para outras instituições.

Iniciava-se, então, a gestão tucana de José Serra, que conquistara a população sem apresentar projetos de governo que não na área da saúde, prometendo, porém, administrar “com seriedade” os projetos já constituídos. O compromisso de continuidade referia-se, contudo, aos aspectos administrativos da máquina pública, e não às estratégias ideológicas, paralisando a construção da proposta da AIU Paraisópolis nos moldes anteriores. Tendo em vista que os projetos de Arquitetura e Engenharia já existiam, a Prefeitura deu início a parte das obras.

A Caixa Econômica Federal<sup>118</sup>, que participou de diversas formas de três operações de parceria público-privada na gestão municipal anterior, atualmente

---

<sup>118</sup> Cabe aqui um esclarecimento quanto ao papel que a Caixa Econômica Federal vem tendo fortalecido ao longo da atual gestão do Governo Federal, presidida por Luís Inácio Lula da Silva. A Caixa tem 146 anos de existência, desde suas primeiras figuras jurídicas, e foi criada para constituição de poupança para pessoas de menos posses, assumindo, posteriormente, a atribuição de

acompanha as obras da O.U.A.E., por força do contrato firmado anteriormente com a EMURB.

Tradicionalmente, a continuidade das ações promovidas pelo setor público gera desconfiança nos demais agentes sociais, dadas as diferenças da natureza das instituições e, conseqüentemente, dos interesses envolvidos numa parceria público-privada. Porém, a montagem daí resultante segue as regras já explanadas da microeconomia, estando o Poder Público Municipal imbuído de poderes para exercer sua função de regulador do mercado que, por princípio, busca lucro nas atividades sociais desempenhadas.

No Residencial São Paulo, a COHAB cumpria com o seu dever de prover habitação para a população quando concebeu o projeto em Itaquera. A Caixa, possivelmente, vislumbrou a oportunidade de investimento diante da inexistência de linhas de financiamento convencionais para aquele porte de empreendimento e com base numa demanda cativa do setor financeiro, tal como se apresentam os assalariados, particularmente os servidores públicos. Assim, montou um programa de investimentos para a constituição de um FIDC cujo primeiro projeto seria o da PMSP.

---

órgão financiador habitacional. No passado recente, particularmente após a extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH – em 1986, os recursos financeiros e a atuação da Caixa vinham sendo direcionados para atendimento à classe média. Contudo, no âmbito de uma política corporativa maior de fortalecimento da atuação da Caixa, estabeleceu-se a atribuição de agente operador das políticas públicas federais junto aos governos municipais. Assim, muito embora a estrutura da linha de crédito mais representativa para investimento em habitação e infra-estrutura – FGTS – permaneça apoiada no mesmo marco legal desde a década de 60, a empresa vem ampliando sua participação no incentivo à revisão de normas e, particularmente, no investimento em uma estrutura de atendimento composta por equipes multidisciplinares de profissionais e em uma agressiva rede de executivos especializados no atendimento aos órgãos públicos. Eles vêm sendo incentivados a compreender os problemas trazidos pelo cliente e propor soluções conjuntas, tendo sido nessa perspectiva que ocorreu o aparecimento dos casos em estudo.

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

Completavam, ainda, o ciclo de grandes agentes uma empresa construtora, contratada para cumprir o objeto num prazo estipulado, o Grupo Pão de Açúcar, que assumiria o espaço comercial, e pequenos investidores, detentores dos recursos que capitalizariam o fundo. Ocorre que a PMSP, abrangendo uma atribuição externa à sua natureza, incumbiu-se de promover a publicidade e a comercialização do empreendimento entre os potenciais clientes, seus empregados. Atribuição externa porque, ao invés de munir o candidato ao financiamento habitacional de informações objetivas para a contratação, vendeu um projeto político que não tinha valor de compra, lugar no espaço, regras de crédito ou arquitetura compatível com suas necessidades ou possibilidades. Um corretor de vendas, cujo objetivo é a assinatura do contrato, apesar de buscar a sedução do cliente com os atributos do produto, deve saber informar corretamente as regras do sistema no qual atua.

No caso de Paraisópolis, a Prefeitura atuaria como reguladora da operação, com a atribuição essencial de fiscalização da execução do objeto pretendido, e fomentadora para sua estruturação, com o apoio à montagem da S.P.E. e financiamento, através da concessão do monopólio da comercialização de certidões de outorga onerosa à empresa. Os grandes investidores da iniciativa privada veriam-se atraídos pela perspectiva de valorização dos títulos, particularmente após algum período de sucesso dos CEPAC da vizinha O.U.A.E., e adeririam à S.P.E. como sócios, buscando financiamento para as obras de urbanização das favelas junto à Caixa. Esta, por sua vez, buscaria recursos para financiar o montante necessário, incompatível com as linhas de crédito disponíveis, e promoveria o assessoramento à PMSP para a avaliação da viabilidade do investimento, bem como o acompanhamento da intervenção.

A A.I.U. Paraisópolis teria constituído um importante exemplo da exacerbação do modelo de parceria público-privada: o atendimento a uma demanda eminentemente social – a urbanização das favelas – através das externalidades existentes no entorno rico, financeiramente capturadas para investimento.

Já a O.U.A.E. não apresentava carácter inovador, visto que absorvia experiências anteriores, oriundas de outras operações urbanas, especialmente a da Faria Lima. Ao contrário do exemplo anterior, nesta intervenção investe-se na ocorrência de externalidades, cujos recursos captados financiam aquela finalidade e, marginalmente<sup>119</sup>, as habitações para a população de baixa renda.

Finalmente, um outro vetor referente aos aspectos institucionais diz respeito à legislação, ou seja, à capacidade que o Poder Público tem de fazer uso de diplomas legais existentes ou mesmo de criá-los, quando necessário ao objetivo pretendido e permitido pelas condições políticas. Muito já se discorreu neste estudo sobre cada instrumento utilizado. Neste momento vale destacar, simplesmente, que a atuação do Poder Público, em qualquer esfera, dar-se-á sempre mediante previsão legal, de acordo com o princípio da legalidade, que rege o Estado brasileiro. Por outro lado, a iniciativa privada tudo pode, que não seja proibido por lei.

---

<sup>119</sup> O investimento é aqui considerado marginal porque não tem por objetivo solucionar o problema habitacional do perímetro delimitado para intervenção, mas exclusivamente o caso daqueles que forem atropelados pelas obras.

#### 4.7 ASPECTOS DE GESTÃO

Os projetos de intervenção urbana normalmente se estendem por vários anos. Possuem premissas acordadas em um momento político, porém atravessam diversas gestões administrativas. Desdobram-se em inúmeras ações causadoras e mitigadoras de impactos. E um dia se encerram, deixando experiências para as próximas propostas. A gestão tem por objetivo a coordenação desse processo, a fim de que o projeto seja adequadamente implementado.

A equipe de gestão deve ser composta por profissionais com qualificação compatível à complexidade das atividades nele previstas para participar das decisões desde a etapa de planejamento. É a ela que cabe integrar os diversos estudos elaborados e zelar pelo relacionamento dos agentes envolvidos, cobrar resultados e promover a comunicação eficaz das informações. É uma função essencialmente pública, ainda que possa ser assessorada – e não mais do que isso – por consultores externos, eventualmente até mais especializados. É indubitavelmente pública porque deve se responsabilizar pela aplicação de recursos públicos na consecução de intervenções de interesse público estando imbuída, para tanto, poder de decisão.

Para que a gestão se constitua e mantenha alinhada com os objetivos para os quais foi criada, é imprescindível o estabelecimento de uma conexão de causa e efeito dos atos praticados, o que normalmente passa pela necessidade de emissão de relatórios periódicos para uma outra instância, ou órgão, com real poder de coerção (distrato, suspensão de repasse de recursos, apuração de responsabilidade), além de procedimentos freqüentes de fiscalização e auditoria.

A O.U.A.E., único caso em execução, possui um Grupo de Gestão, consultivo e deliberativo, no qual tomam assento, além da coordenadora EMURB, várias secretarias municipais e duas subprefeituras, além de quase uma dezena de entidades representativas da sociedade. Contando com 17 componentes, o grupo não é mais avalista do que operacional, restando à EMURB as atribuições mais executivas<sup>120</sup>. É razoável prever que a gestão de um projeto público seja monitorada por diversos representantes e que um grupo mais restrito efetivamente a empreenda.

Para fins de fiscalização do andamento das intervenções, a EMURB contratou a Caixa para aferir as medições e elaborar os relatórios a serem encaminhados à Comissão de Valores Mobiliários – CVM – para controle e publicidade.

Durante as fases do ciclo de um projeto – estruturação, implantação e operação – há vários momentos de replanejamento, uma vez que o cenário inicial se altera e os impactos previstos também. Nesses momentos, deve ser garantida ampla discussão: convocar os agentes envolvidos e a maior representação possível da sociedade, devidamente considerada em procedimentos metodológicos diversos e distintos de planejamento participativo<sup>121</sup>, a fim de que a equipe de gestão esteja munida de tantas abordagens quanto possíveis.

---

<sup>120</sup> PMSP. Opus cit., p. 289-294.

<sup>121</sup> Não se pode considerar que o processo é efetivamente participativo quando são considerados apenas, por exemplo, os representantes do setor produtivo conforme o exemplo apresentado por GÜELL (GÜELL, José Miguel Fernández. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A., p. 65, 1997.) para exemplificar o universo de agentes urbanos atuantes no Plano Estratégico de Madri, no qual não se vislumbra nenhum representante da população.

No conceito de projetos de desenvolvimento<sup>122</sup>, assim entendidos como um conjunto de ações propostas para a transformação de uma situação inicial julgada inadequada e atingimento de uma situação pretendida, são reunidas técnicas de planejamento que proporcionam uma construção gradativa de entendimentos em oficinas participativas, culminando na elaboração coletiva de peças que congregam o encadeamento lógico do projeto pretendido e seu respectivo desdobramento em ações.

Do ponto de vista executivo, o grupo responsável pela gestão pode imprimir maior ou menor qualidade à implementação do projeto. Portanto, pode-se dizer que grande parte do sucesso do empreendimento, considerado em todo o seu ciclo, é resultante da gestão que lhe for atribuída como resultado do esforço do Poder Público em garantir os benefícios sociais projetados para o empreendimento.

---

<sup>122</sup> PFEIFFER, Meter. Gerenciamento de projetos de desenvolvimento – conceitos, instrumentos e aplicações. Rio de Janeiro: Brasport, 2005

#### 4.8 VIABILIDADE

Inicialmente, é necessário destacar que todo o negócio implica risco, sempre. Tendo em vista que o risco de um projeto consiste na possibilidade da ocorrência de um evento que modifique as condições inicialmente acordadas, causando prejuízo à consecução do objeto, a análise de viabilidade tem por fim a verificação de que a probabilidade da ocorrência de tal evento seja a menor possível.

Após a consideração dos diversos aspectos que podem impactar um empreendimento, o investidor deverá avaliar se a operação proposta:

- apresenta-se coerente do ponto de vista do fluxo de caixa;
- oferece garantia para o investimento;
- é plausível naquele mercado;
- possui uma estrutura de gestão capaz de implementar o projeto;
- tem respaldo político e aceitação social.

Por outro lado, o Poder Público verificará se a intervenção:

- contribui para o interesse público;
- possui suficientes soluções urbanísticas e ambientais;
- tem previsões factíveis;
- será implementada nas condições previstas;
- possibilita o controle eficaz das ações executadas.

A viabilidade de um empreendimento dá-se com a abordagem integrada e ponderada dos impactos e soluções propostos diante da previsão de ganhos financeiros e benefícios. Embora seja uma análise mais tradicionalmente privada, o estudo de viabilidade, no caso das parcerias público-privadas, foi constituído para atingimento de finalidades sociais e reveste-se de instrumentos de gestão compatíveis com a Administração Pública. A viabilidade deve se dar para ambas as partes: se seus indicadores são mais conhecidos para o retorno ao capitalista, devem ser sucessivamente mais claros para o retorno social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## capítulo 5: CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação abordou as relações entre o setor público e a iniciativa privada na consecução de projetos habitacionais, bem como alguns instrumentos que podem ser empregados para seu estabelecimento. Foram apresentadas vantagens e desvantagens, implicações para a sociedade, momento oportuno e formas para a constituição de projetos com esse formato.

O desenvolvimento desta pesquisa iniciou-se com o resgate histórico de investimentos em infra-estrutura realizados no início da formação da cidade de São Paulo, demonstrando que a associação do Poder Público ao capital privado é um modelo que o território paulistano conhece de longa data, o qual, a depender de fatores macroeconômicos, é retomado como alternativa de produção de bens de interesse

público ou abandonado em virtude de outras formas de financiamento mais adequadas ao momento.

Em seguida, foram apresentados três estudos de caso, baseados na experiência profissional da Autora como arquiteta da Caixa Econômica Federal. Tais casos apresentaram características distintas quanto ao objeto, estruturação e financiamento. Assim, foram levantados os instrumentos urbanísticos e econômicos utilizados em uma operação que envolvia a urbanização da segunda maior favela do município, a A.I.U. Paraisópolis, em outra na qual a construção de moradia é intervenção acessória diante das obras, visando à valorização da região na qual se insere para atração de investimentos, a O.U. Água Espreada, e na terceira, na qual um grande projeto residencial seria erguido, o F.I.D.C. Residencial Cidade de São Paulo.

Todos os projetos são de autoria da Prefeitura Municipal de São Paulo, apresentados entre 2003 e 2004, e tiveram participação da Caixa Econômica Federal para formatação ou acompanhamento de contrato ou instalação e operação. Nessa época, o orçamento municipal encontrava-se bastante minguado, circunstância que restringia a consecução de projetos a serem implementados com recursos próprios e que levou a Prefeitura a lançar mão das parcerias público-privadas, concluindo que tal solução ocorre em momentos de escassez de recursos orçamentários.

Foi verificada, contudo, a necessidade do ente público exercer firmemente a regulamentação e o controle desses empreendimentos, através dos próprios instrumentos demonstrados, para que não houvesse desequilíbrio entre os resultados sociais e financeiros.

Posteriormente, foi realizada a análise de viabilidade dos empreendimentos, sem o objetivo de enquadrar as operações ou classificá-las, visando, porém, explorar as situações por elas trazidas para exemplificar pontos a serem extraídos e aprofundados em um estudo de impactos.

Nesta dissertação, foram apresentadas considerações gerais sobre o tema com base nos estudos de caso, não havendo uma preocupação com aprofundamentos em minúcias, dada a diferente disponibilidade de material para cada operação e a intenção de iniciar um debate sobre projetos habitacionais ligados a investimento entre os urbanistas, com o intuito de trazer à discussão a viabilidade e exequibilidade econômica de projetos.

Os casos analisados permitiram, por fim, a conclusão de que as parcerias público-privadas significam uma alternativa complementar na execução da política habitacional paulistana e requerem, para seu sucesso, o correto estabelecimento de papéis entre o setor público e a iniciativa privada para sua estruturação, bem como a existência de excedentes ou externalidades passíveis de captação financeira para corrigir desequilíbrios de mercado relacionados à habitação, evidenciando a necessidade permanente da existência de um bom pagador para a promoção de subsídio cruzado às famílias de baixa renda.

## **REFERÊNCIAS**

*O significado da parceria público privada nos projetos habitacionais de baixa renda –  
Os empreendimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo e da Caixa Econômica  
Federal*

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, José. Atualidades das Idéias Econômicas do Visconde de Cairu. In: LISBOA, José da Silva. **Estudos do Bem Comum e Economia Política**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. p.3-48.

ANDRADE, C. R. M. de. Camillo Sitte, Camille Martin e Saturnino de Brito: traduções e transferências de idéias urbanísticas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (Org.). **Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1996. p. 287-310.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO; Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

ASHWORT, STEPHEN. Rendas regulatórias: usando o sistema de planejamento de uso do solo urbano. **Revista Polis**, São Paulo, n. 27, 1996.

BALSAS, Carlos José Lopes. **O urbanismo comercial e as parcerias público-privadas para gestão do centro das cidades:** ensinamentos da experiência estrangeira. Lisboa: Observatório do comércio/ University of Massachussetts, 2000.

BLACKBURN, Stephanie J.; DOWALL, David E. Análisis of innovative tools for financing infrastructure. In: **The tools for financing infrastructure**. Berkeley, 1991.

BORJA, J. **Ciudadania y espacio publico**. Barcelona: Centre de Cultura Contemporania de Barcelona, Febrero, 1998.

BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. **Obras completas de Saturnino de Brito**. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1942.

BUENO, Laura. **O saneamento na urbanização de São Paulo**. Dissertação de Mestrado - FAU USP, São Paulo, 1994.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá:** empresário do Império. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CAMPOS FILHO, Cândido. **Cidades brasileiras:** seu controle ou o caos. São Paulo: Ed. Nobel, 1989.

\_\_\_\_\_. **Reinvente seu bairro**. São Paulo: Editora34, 2003.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. [São Paulo]: Ed. Papyrus, 1989.

CARVALHO, Darcy. **Desenvolvimento e Livre Comércio:** as idéias econômicas e sociais do Visconde de Cairu. Um estudo de história do pensamento econômico brasileiro. São Paulo: IPE-USP, 1985.

CARVALHO, Elza Maria Braga de. **O vão entre a cidade fática e a cidade legal:** o processo de regulamentação fundiária de São Paulo. Tese de mestrado – FAU USP, São Paulo, 2002.

CASTELLS, Manuel. Para uma teoria sociológica do planejamento urbano. In: **Problemas de Investigación en Sociología Urbana**. 3. ed. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 1973.

EGAS, Eugênio. **Galeria dos Presidentes de São Paulo: Período Monárquico 1822-1889**. São Paulo: Secção de obras d'Estado de S. Paulo, 1926. v. 1, p. 461 a 524. Publicação Oficial do Estado de São Paulo. Commemorativa do 1º centenario da indenpendencia do Brazil.

EMURB. **Relatório de impacto ambiental do projeto da via expressa e Operação Urbana Água Espraiada**. São Paulo, 1992.

ENGENHARIA. Canalização do córrego Águas Espraiadas facilita ligação expressa Pinheiros-Imigrantes. **Revista do Instituto de Engenharia: 150 Anos de Obras Públicas no Estado de São Paulo**. São Paulo: Engenho Editora Técnica Ltda., n.501, 1994.

FIPE, SVMA. Relatório com os pareceres técnicos relativos ao EIA/RIMA da Operação Urbana Faria Lima. FIPE, São Paulo, fev.1994.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2001.

FREITAS, Carlos G. Luz (Coord). **Habitação e meio ambiente: abordagem integrada em empreendimentos de interesse social**. São Paulo: IPT/ Habitare, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2001.

GÜELL, José Miguel Fernádes. **Planificación estratégica de las ciudades**. Barcelona: Ed. Gustavo Gili S.A., 1997.

HALL, Tim; HUBBARD, Phil. **The entrepreneurial city. Geographies of politics. Regime and representation.** Chichester: John Wiley & Sons, 1998.

HARVEY, David. **From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in Urban Governance in late capitalism.** Oxford: 1989.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1994.

IFHP – **Urban Land Policy.** Internacional Congress, Liège, Bélgica, setembro, 1981. p. 11-67.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo 2000. Perfil dos Municípios Brasileiros,** 2003.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação por municípios e cidadãos. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2001.

KRMHOLZ, Norman. **Reinventing cities:** equity planners tell their stories. [S.I.:s.n.].

LÉFÈVRE, J.E.A. Um ano de operações urbanas. **Projeto,** São Paulo, n. 157, p. 67-68, out. 1992.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana:** novas perspectivas para as cidades brasileiras, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MEYER, Regina Maria Proserpi. **Metrópole e Urbanismo: São Paulo anos 50.** Tese de Doutorado - FAU USP, São Paulo, 1991.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. **Mega projetos & ambiente urbano: metodologia para elaboração do relatório de impacto de vizinhança.** Tese de Doutorado, FAU USP, São Paulo, 1997.

MOSES, Robert. **Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo.** New York: Internat Basic Economy Corporation, 1950.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império – Nabuco de Araújo: sua vida, suas opiniões, sua época.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1936.

NAMUR, Marly. **Estado e empresariado em Curitiba – formação da CIC (1973-1980).** Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo, 1992.

NICHOLAS, James C.; NELSON, Arthur C. The rational nexus test and appropriate development impact fees. Cap. 15, pp. 171-187. In: NELSON, Arthur C. (ed.), **Development impact fees – policy rationale, practice, theory and issues.** 2000.

NIENTIED, Peter (org). Urban productivity and urban management: third world planning review. **Liverpool University Press**, Liverpool, v. 15, n. 2, may. 1993.

OLIVEIRA, Eduardo F. **Análise de impacto ambiental: conceitos e práticas dos EIAs de projetos urbanos no Município de São Paulo.** Dissertação de Mestrado, Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. **Revista Espaços e Debates**, São Paulo, n. 6, 1982.

PEISER, Richard. Who plans America? Planners or developers? **Planning, Public Policy and Land Use Controls.** p. 269-279. Reimpressão autorizada do **Journal of the American Planning Association.** v. 56, n. 4, p. 496-503, 1990.

PFEIFFER, Meter. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: conceitos, instrumentos e aplicações.** Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

PMSP (São Paulo). **Comissão de melhoramentos do Rio Tietê:** relatório de 1950.

PMSP (São Paulo). HABITASAMPA. São Paulo: ano 3, n. 4, abril. 2004. 7 p.

PMSP (São Paulo). Secretaria Municipal de Planejamento. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002 – 2012.** São Paulo: Ed. SENAC, 2004.

REICHL, Alexander J. **Reconstructing Times Square:** politics & culture in urban development. Lawrence: University Press of Kansas, 1999.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas.** São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2ª edição, p. 28-29, 2004.

ROBINSON, Dennis. Interactions between land policy and land-based tax policy. **Property Tax Journal**, Internacional Association of Assessing Officers, Chicago, 1991.

SANTOS, Cacilda Lopes dos. **CEPAC - Certificado Adicional de Construção:** Instrumento de orientação do mercado imobiliário, de financiamento de infra-estrutura e alternativa para pagamento de áreas desapropriadas no Município de São Paulo. In: IV Seminário Internacional da LARES – Latin American Real Estate Society, Sessão C: Relações entre os setores público e privado no desenvolvimento imobiliário, 2004.

SINDUSCON-SP. PPP Paulistano. **Notícias da Construção**, São Paulo, ano 3, n.22, p. 32, abril. 2004.

SILVA, Lisandro Pereira. **PMSP – Relatório de 1950:** comissão de melhoramentos do Rio Tietê. São Paulo, 1950.

SIMONI, Lúcia Noemia. **O arruamento de terras e processos de formação do espaço urbano no Município de São Paulo, 1840-1930.** Tese de doutorado - FAU USP, São Paulo, 2002.

SINGER, Paul. O Brasil no contexto do Capitalismo Internacional 1889-1930. In: FAUSTO, Boris (Dir.) e HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano. Estrutura de Poder e Economia (1889-1930)**. São Paulo : Bertrand Brasil, 1995. cap. 5.

SMOLKA, Martim O.; FURTADO, Fernanda. Ensayo introductorio. In: **Recuperación de plusvalías em Latinoamérica ¿bravura o bravata?**, p. 13-41.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TOPALOV, C. **La urbanization capitalista**. México: Edicol, 1970.

VAMPRÉ, Spencer. **Memórias para a História da Academia de São Paulo**. Brasília: Ed. Brasília, 1977. v. I e II. INL, Conselho Federal de Cultura.

VASCONCELLOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel e. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2ª edição, p.86, 2004.

VARGAS, Heliana C.; RIBEIRO, Helena. **Novos instrumentos de gestão ambiental urbana**. São Paulo: EDUSP, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel/FAPESP, 2001.

## Legislação

Banco Central do Brasil. Resolução nº 2907. Brasília. 29/11/2001.

BRASIL. Código civil.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade.

Brasil. Lei federal nº 10.735, de 12 de setembro de 2003.

Presidência da República. Decreto nº 5004/2004. Brasília, 04/03/2004.

São Paulo. Lei Municipal nº 13.260/2001 – Operação Urbana Água Espreada.

São Paulo. Lei Municipal nº 13.430/2002 – institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

São Paulo. Decreto Municipal nº 42.898/2003 – regulamenta aspectos urbanísticos da lei 13.260/2001;

São Paulo. Lei Municipal nº 13.885/2004 – institui a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e os Planos Regionais Estratégicos.

## Outras fontes

Caixa Econômica Federal. **FIDC Caixa Brasil Construir Residencial Cidade de São Paulo**. Cartilha para mídia.

Caixa Econômica Federal. CI DIARE/DISED/SUPOT - **Lançamento do FIDC** – PIPS Caixa Brasil Construir Residencial Cidade de São Paulo. Brasília. 28/11/2003.

Caixa Econômica Federal, Escritório de Negócios Sé. RT 001/2004 – **Relatório das atividades desenvolvidas pelo EN, resultados, conclusões e sugestões**. São Paulo, 2004.

Caixa Econômica Federal. **Gerência de Filial de Apoio ao Desenvolvimento Urbano**. Fotografias de obra. Arq. Roberto Mazega de Souza. 20/03/2006.

Caixa Econômica Federal. **Gerência Nacional de Investidores Institucionais**. Carta aos clientes.

Caixa Econômica Federal. **Vice Presidência de Ativos de Terceiros. Fundos de investimento em direitos creditórios**. Apresentação em mídia visual para projeção.

Caixa Econômica Federal. **Vice Presidência de Ativos de Terceiros. Regulamento do fundo de investimento em direitos creditórios Caixa FIDC Brasil Construir Residencial Cidade de São Paulo** - minuta. Brasília. 2003.

Caixa Econômica Federal. **Relatório da Operação Urbana Consorciada Água Espreada anexo ao Ofício nº 7.772/06** – GIDUR/SP, 2006.

COHAB. Memorial de Arquitetura. **Empreendimento Residencial Cidade de São Paulo – Itaquera**. 12/01/2004 e 12/03/2004.

DOMINGUES, Ronald. **FIDC – fundos de investimento em direitos creditórios**. Disponível em: <<http://www.ronalddomingues.com>>. Acesso em: 2005.

EMURB. Estudo de Viabilidade N°11.149/04. **Estudo de Viabilidade: Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. 2004.

FUNDAP. Projeto sociedade de propósito específico para a Secretaria de Habitação de São Paulo. Documento da consultoria contratada pela PMSP para estudo da operação AIU Vila Andrade Paraisópolis.

GRAPROHAB. Certificado GRAPROHAB n° 075/2004.

OAS. Perspectivas digitais do complexo viário de interligação entre a Avenida Água Espraiada e Marginal Pinheiros.

PMSP. **Edital para a Contratação de Plano e Projeto de Urbanização do Complexo Paraisópolis**. 2002.

PMSP. **Paraisópolis**. Apresentação em mídia visual para projeção.

PMSP, COHAB. **Residencial Cidade São Paulo**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 2004.

PMSP. **Decretos regulamentam a doação de imóveis em Paraisópolis**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 03/04/2006.

PMSP, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento urbano. **Alvará de aprovação e execução de edificação nova n° 2004/09580-00**.

PMSP, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento urbano. **Alvará de loteamento nº 2004/09629-00**

PMSP. **Suplemento ao Prospecto da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. 1ª Emissão de Certificados de Potencial Adicional de Cosntrução – CEPAC. 2004.

PMSP, SEMPLA, EMURB. **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada**. Apresentação em mídia visual para projeção.

PMSP, SEMPLA, EMURB. **Operações Urbanas Consorciadas Água Espraiada/ Faria Lima**. Apresentação em mídia visual para projeção.

PMSP, SMGP, COHAB. **Residencial Cidade de São Paulo reabre inscrições**. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 12/07/2004.

9º Oficial de Registro de Imóveis da Capital – SP. **Matrículas imobiliárias nº 182.691,182.692 e 182.799**



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)