



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE ECONOMIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANDRÉ LUZ DA SILVA**

**O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE SALVADOR E  
DE SEU FINANCIAMENTO**

**SALVADOR**

**2023**

**ANDRÉ LUZ DA SILVA**

**O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DE SALVADOR E  
DE SEU FINANCIAMENTO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Área de concentração: Economia Urbana

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

**SALVADOR**

**2023**

Ficha catalográfica elaborada por Valdinea Veloso Conceição CRB5-1092

S586	Silva, André Luz da O desafio do desenvolvimento urbano da cidade de Salvador e de seu financiamento / André Luz da Silva . Salvador: 2023  40f. il. fig. tab.  Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas ) Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2023  Orientador: : Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho  1.Desenvolvimento urbano. 2. Economia urbana 3.Planejamento I. Carvalho., Ihering Guedes Alcoforado de. II. Título III.Universidade Federal da Bahia
	CDD 330.91732

COLEGIADO DO CURSO DE ECONOMIA  
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO TRABALHO MONOGRÁFICO  
RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

2. PARECER DA BANCA EXAMINADORA

ALUNO: André Luiz da Silva

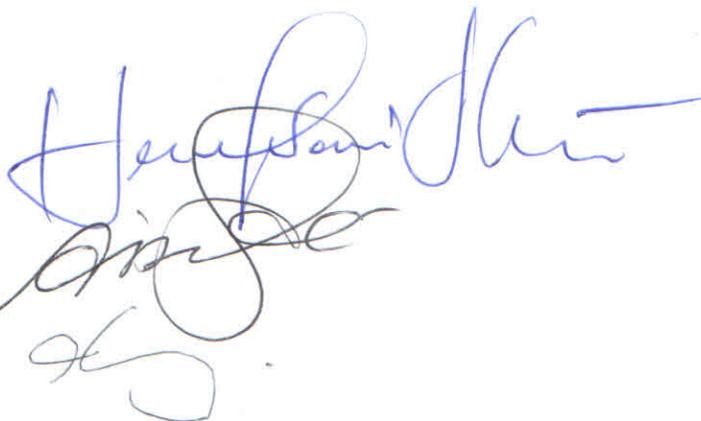
Nota do trabalho 8,0

BANCA EXAMINADORA:

PRESIDENTE: Prof. Dr.

1º MEMBRO: Prof. Dr.

2º MEMBRO: Prof. Dr.



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus por ter me guiado e dado forças para conseguir realizar o sonho da criança que achava massa quando assistia ao jornal e via aquele monte de gente na bolsa de valores atendendo vários telefones ao mesmo tempo e quase sempre aos gritos. E aos meus pais que sempre fizeram todo o esforço possível para que eu conseguisse estudar e me tornar o homem que sou.

Aos amigos que fiz ao longo dessa jornada, alguns que se tornaram como irmãos, o grupo (Erick, Jadson, Fernandinho e Arnon) que se reunia toda semana no “japinha” (às vezes descíamos da piedade para ondina na “paletada” para as aulas de matemática, o que ajudava a gastar toda gordura que havíamos consumido), Danilo Lima que foi uma das pessoas que mais me ajudou na vida acadêmica, Nicolas Carinhonha e Tiago Aragão responsáveis pelo meu desenvolvimento argumentativo já que sempre foram os “do contra” em nossos debates intermináveis. Ao pessoal do IRAQUE FC, projeto do qual tenho orgulho de ter participado da construção, que me ajudou de uma forma que nem eles mesmos têm noção. Polinara, pessoa a quem tenho imensa gratidão pelo apoio e incentivo dados no meu retorno ao curso. E aos meus amigos da vida, que conhecem toda minha jornada nessa guerra que foi minha formação e me deram força para continuar lutando.

Aos funcionários da Faculdade de Economia, que sempre me forneceram suporte quando necessitei. Aos professores que tiveram a paciência de me passar o conhecimento, mesmo aqueles de quem não fui aluno, mas que me enriqueceram em conversas pelos corredores. Principalmente ao professor Ihering, orientador deste trabalho, o qual sempre me incentivou e se empenhou em contribuir com minhas ideias, gostaria de ter conseguido colocar em prática todos os projetos em que pensamos.

E ao meu eu de “ontem” que, com todas as dificuldades e obstáculos, escolheu não desistir, mesmo quando esse parecia ser o caminho mais fácil.

Dedico este trabalho aos meus pais que sempre me apoiaram e nunca duvidaram, ao meu orientador que acreditou na ideia desde o princípio e ao professor e amigo Antônio Ricardo Dantas Caffé, *in memoriam*, que me deu apoio quando quis desistir.

## RESUMO

O crescimento de Salvador e sua região metropolitana se deu alheio a um planejamento estratégico que pudesse atender as necessidades de sua população. Os problemas enfrentados atualmente com acessibilidade e mobilidade urbana são decorrentes da negligência dos governos no que diz respeito a relação existente entre uso e ocupação do solo e o planejamento dos transportes. Apesar do debate acerca de um planejamento eficiente ter ganhado relevância nos últimos anos, outro problema emerge, a forma de financiamento do desenvolvimento urbano. Neste sentido, o trabalho busca discutir a origem do problema através de uma leitura multidisciplinar e apontar mecanismos com o potencial de financiar os investimentos, seja a partir do setor público com os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, seja a partir da iniciativa privada com o modelo de *project finance*, com suas virtudes e limitações.

**Palavras-chave:** planejamento; mobilidade urbana; desenvolvimento urbano; mais-valia fundiária urbana.

## **ABSTRACT**

The growth of Salvador and its metropolitan area was oblivious to strategic planning that could meet the needs of its population. The problems currently faced with accessibility and urban mobility are due to the negligence of governments with regard to the existing relationship between land use and occupation and transport planning. Despite the debate about efficient planning having gained relevance in recent years, another problem emerges, the form of financing urban development. In this sense, the work seeks to discuss the origin of the problem through a multidisciplinary reading and point out mechanisms with the potential to finance investments, either from the public sector with the instruments of recovery of urban land value added value, or from the initiative private sector with the project finance model, with its virtues and limitations.

**Keywords:** planning; urban mobility; urban development; urban land added value.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Região do Iguatemi na década dos anos 1970	10
Figura 2 – Linha que liga bairro do subúrbio ferroviário de salvador ao novo centro da cidade em fevereiro de 2022	14
Figura 3 – Quantidade de CNH emitida no Brasil no período 2014-2018	15
Gráfico 1 – Investimento do governo federal brasileiro em infraestrutura no período de 2007 a 2018 (em R\$ bilhões)	20
Gráfico 2 – Percentual do PIB investido em infraestrutura no Brasil no período de 2007 a 2018.	21
Figura 4 – Mapa das ZNES de Salvador	25
Figura 5 – Componentes do valor do solo urbano	27
Figura 6 – Ilustração de possibilidades de utilização do OODC	28
Figura 7 – Os elementos básicos de um project finance	31

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO E DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES</b>	<b>10</b>
2.1	PROBLEMAS DO SISTEMA VIÁRIO E DA POLÍTICA DE TRANSPORTES	12
2.1.1	<b>Evidências do planejamento integrado</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA VIÁRIA E DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	<b>18</b>
3.1	RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA	21
3.1.1	<b>Outorga onerosa do direito de construir (OODC)</b>	<b>28</b>
3.1.2	<b>Operações Urbanas Consorciadas (OUC)</b>	<b>29</b>
3.2	PROJECT FINANCE	30
3.2.1	<b>Vantagens e desvantagens do <i>project finance</i></b>	<b>32</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>35</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>37</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A questão da acessibilidade e mobilidade urbana tornou-se relevante nos debates acerca do desenvolvimento das grandes metrópoles brasileiras e de suas respectivas regiões metropolitanas (RM), mesmo municípios de médio porte já apresentam alguma preocupação com o planejamento dos transportes e do desenvolvimento urbano e se preparam para um futuro próximo. Este planejamento comumente tem como escopo principal a circulação de veículos individuais motorizados e de mercadorias em detrimento da gestão do transporte público coletivo, planejada a partir de estudos de demanda como a pesquisa Origem/Destino (O/D).

Isto, aliado à rápida e significativa expansão da frota veicular, intensificada nos últimos anos<sup>1</sup>, resultado de políticas de incentivo adotadas pelo governo federal na primeira década dos anos 2000; o aumento da renda per capita neste mesmo período, e; o problema crônico de baixo investimento em transporte público coletivo de qualidade e em infraestrutura viária, gera, diariamente, grandes fluxos de automóveis nas vias arteriais dos municípios e resulta na redução do índice de mobilidade, por exemplo.

Contudo, os problemas enfrentados atualmente são, também, fruto de um processo histórico de urbanização, que se deu alheio a um planejamento estratégico de longo prazo com vistas ao uso e ocupação do solo. Um crescimento desordenado, prejudicial à acessibilidade e mobilidade e, conseqüentemente, insustentável para as grandes metrópoles, o que promoveu uma enorme desigualdade socioespacial e se agravou ao decorrer dos anos.

Este tipo de negligência na forma de pensar as cidades tem sido denunciado por especialistas de variadas áreas do conhecimento há décadas, com o entendimento de que “o desenvolvimento urbano das cidades está intimamente ligado ao sistema de transportes, influenciando e sendo influenciado” (Magagnin; Silva, 2008). Desta

---

<sup>1</sup> A intensificação se deu a partir das políticas da era petista, no início dos anos 2000, com Lula, mas este processo teve início ainda nos anos 1960, fruto de um projeto de desenvolvimento nacional do então presidente Juscelino Kubitschek.

forma, há necessidade de um planejamento urbano integrado, que possibilite o cumprimento das várias funções que a cidade possui, conforme está previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, 2001), sob o risco de provocar ineficiência econômica, agravamento das desigualdades socioespaciais e infraestruturais e perda da qualidade de vida.

Os investimentos públicos em infraestrutura viária desempenham papel fundamental neste sentido, pois produzem um conjunto de externalidades, geralmente positivas, que impactam de diversas formas a região contemplada com os recursos e também as áreas que estão em seu entorno, não apenas na esfera da mobilidade urbana e acessibilidade, mas na construção e desenvolvimento do espaço urbano, crescimento econômico, entre outros.

Entretanto, a depender do arcabouço teórico que norteia o governo em exercício, em períodos de instabilidade econômica o volume de investimentos tende a cair, acompanhando o movimento da arrecadação aos cofres públicos, pois o atual modelo de financiamento é suscetível, em maior grau, aos momentos de recessão como o que teve início a partir do ano de 2015 e que se agravou com a pandemia do novo coronavírus, em que uma das medidas adotadas pelo governo federal naquele momento dizia respeito ao corte de gasto público sob justificativa de equilíbrio das contas e respeito ao tripé macroeconômico.

Posto isto, dada a crise fiscal pela qual passa o Estado desde o final de 2013, que tem, dentre outros efeitos, o aumento do custo de acesso ao crédito<sup>2</sup>, é necessário repensar a forma de financiamento desta infraestrutura de maneira a condicionar a continuidade e sustentabilidade dos investimentos no setor, possibilitar o desenvolvimento das cidades e garantir que as demandas da população sejam atendidas de maneira satisfatória.

É importante ressaltar que os investimentos realizados na infraestrutura viária ocasionam, dentre outras externalidades, a valorização do solo urbano que se

---

<sup>2</sup> Entendida aqui não somente como a taxa de juros corrente, apesar desta ser elemento fundamental, mas a conjuntura econômica do período. Haja vista que mesmo após o Banco Central reduzir e manter a taxa Selic na mínima histórica os investimentos continuaram travados.

encontra dentro do raio de impacto destes. Este incremento de valor – de origem pública – é apropriado por agentes econômicos (proprietários de imóveis) presentes na região, sejam eles indivíduos ou agentes do setor imobiliário. Portanto, existe a necessidade de que o Estado, através dos instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade, realize a recuperação desta mais-valia fundiária com a finalidade de coibir a especulação imobiliária, promover o desenvolvimento urbano sustentável e, principalmente, obter recursos para o financiamento destas obras.

A metodologia utilizada no trabalho se caracteriza em uma revisão qualitativa e sistemática de pesquisas acerca da temática no país, para além do campo econômico, a fim de demonstrar como as políticas de mobilidade urbana e ordenamento do uso do solo, em conjunto, são determinantes para o desenvolvimento urbano sustentável. Portanto, trata-se de uma pesquisa exploratória de fonte secundária, que se orientou pela perspectiva de *policymaker*.

Para tal o trabalho está dividido em três seções. A primeira expõe a problemática que será abordada no trabalho e vivenciada na cidade de Salvador/BA. A segunda traz uma reflexão acerca das limitações do município, baseada na Política de Mobilidade Urbana (PlanMob) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), com destaque às possibilidades e limitações de ordem social, política e técnica. Já a terceira apresenta a conclusão do estudo com um esboço de proposta política para o financiamento da infraestrutura viária urbana com enfoque na captura da mais valia fundiária regulamentada em Lei Federal e também apresenta uma possibilidade de através da captação de recursos através do mercado.

## 2 DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO E DO PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES

A cidade de Salvador está inserida nesta realidade de crescimento desordenado desde o começo dos anos 1970, momento em que o país presenciou a consolidação do êxodo rural e a população urbana se expandiu, em um processo de ocupação das regiões periféricas. No caso específico da capital baiana, a migração populacional pode ser explicada em parte pela industrialização da sua RM, com o Centro Industrial de Aratu (CIA) em Simões Filho, nos anos 1960 e o Polo Petroquímico em Camaçari, já na década de 1970. Já no miolo da cidade se desenvolvia a região da Pituba, como o “novo centro”, com duas importantes estruturas de serviços, o Terminal Rodoviário de Salvador e o atual Shopping da Bahia, em 1974 e 1975, respectivamente.

Figura 1 – Região do Iguatemi na década dos anos 1970



Fonte: Pinheiro (2008)

Outra estrutura importante para o desenvolvimento da cidade foi o Centro Administrativo da Bahia (CAB), também nos anos 1970, local em que foram instaladas secretarias e órgãos do Governo do Estado da Bahia e teria a Avenida Luís Viana Filho (Avenida Paralela) como principal via de acesso, esta que fazia parte do projeto de intervenções viárias e viria a ser um dos principais eixos estruturantes e vetor de crescimento da cidade, responsável por ligar a região do Iguatemi ao Aeroporto, em alternativa à Estrada Velha do Aeroporto. Com isto novos bairros surgiram em seu entorno, impulsionados pelo setor imobiliário, com foco principal nas camadas de renda média e alta, mas também conjuntos habitacionais e ocupações irregulares na região periférica, criou-se um novo núcleo, o que contribuiu para uma significativa mudança na estrutura urbana.

Na mesma década foi realizada outra intervenção viária, desta vez na região da cidade baixa, a Avenida Afrânio Peixoto, mais conhecida como Avenida Suburbana, que liga o bairro da Calçada à Paripe, cortando todo o subúrbio ferroviário. Neste caso, por estar afastada da região central da cidade e dos polos de serviços, não despertou o mesmo interesse ao setor privado e sua ocupação se deu majoritariamente por ocupações irregulares. Com a acessibilidade à região garantida e o baixo valor do metro quadrado das terras, logo tornou-se populosa e condensada, mas com o nível de infraestrutura baixo ou mesmo inexistente em algumas localidades.

No cerne da questão habitacional, outro fator importante da configuração espacial se dá pela questão geográfica da cidade, que possui características desfavoráveis à construção, seja por condição topográfica, seja pela composição do solo. Isto fica mais evidente nas regiões periféricas, onde se registra o maior número de construções irregulares e a organização destas é caótica, resultando muitas vezes em aglomerados de becos, vielas e locais de difícil acesso, como em encostas.

Este fenômeno culminaria no surgimento de diversos problemas estruturais algumas décadas mais tarde, que contribuiriam para redução do índice de acessibilidade e de mobilidade urbana, visto que a infraestrutura não se desenvolveu de maneira a comportar tamanha expansão da capital e de sua RM – isto resultado da ineficiência

do planejamento estratégico de longo prazo, que negligenciou o espraiamento urbano em ocupações irregulares e a relação que existe entre transportes e uso do solo – e tem como um dos agravantes o grande fluxo de veículos que transitam diariamente nas vias arteriais<sup>3</sup> do município, vindos também de sua RM e do interior do estado, além dos deslocamentos entre bairros. Por consequência resulta em problemas de ordem social, sanitária e econômica, ao passo que, ao mesmo tempo, também é fruto destes.

## 2.1 PROBLEMAS DO SISTEMA VIÁRIO E DA POLÍTICA DE TRANSPORTES

Durante a primeira década dos anos 2000, com o crescimento econômico e da renda per capita dos brasileiros, além das políticas que condicionavam a possibilidade de compra de automóveis por camadas da população que antes não tinham acesso a estes – o que ocasionou a transferência da demanda de transporte público coletivo para veículo de uso particular – e por ser o polo de serviços do estado, Salvador vivenciou um novo processo de inchaço de suas estruturas viárias e da malha urbana e o agravamento dos problemas já existentes, pois os investimentos em infraestrutura necessária para acompanhar estes movimentos foram insuficientes ou mesmo nulos.

Devido à saturação das vias estruturantes da capital baiana, os agentes públicos, das esferas municipal e estadual, deram início a ações intervencionistas de caráter corretivo e também preventivo. Nos debates acerca do tema para a construção de políticas públicas neste sentido, um dos tópicos discutidos – e entendido como o principal meio de solução para a problemática – é o transporte público coletivo, tendo em vista sua modernização, ampliação e a integração entre os modais que compõem o sistema de transportes.

Além disto, realizam esforços para a produção de alternativas viárias, como corredores exclusivos para ônibus, passarelas, construção de novas avenidas, viadutos, e alargamento de vias já existentes, sendo estes últimos atrelados a maiores complicações de execução e vinculados a um planejamento de transporte

---

<sup>3</sup> Caracterizada por interseções em nível, geralmente controladas por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade.

tradicional, hoje considerado como obsoleto por negligenciar o aspecto do desenvolvimento espacial da cidade e também por colocar a questão ambiental em segundo plano ou mesmo excluir este. Exemplos destes investimentos são: a implantação e ampliação do sistema metroviário de Salvador - Lauro de Freitas, construção das vias transversais: linha azul e linha vermelha, na esfera estadual, e o BRT, na esfera do governo municipal.

Portanto, a partir deste contexto, para que o planejamento de transporte tenha êxito é necessário que a Política de Mobilidade Urbana (PMU) esteja integrada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e tenha como objetivo a melhoria da qualidade de vida, induzir o crescimento ordenado da cidade, promover a acessibilidade universal e a inclusão social, democratizando o uso do espaço urbano. A definição de Côrrea<sup>4</sup> (1989), para espaço urbano é:

o conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. Este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, a organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado. (Côrrea, 1989, p.7)

Porém, o que se constata, na realidade, vai contra o que é proposto pela Política de Mobilidade Urbana. Isto é verificado, principalmente, nas regiões periféricas da cidade, onde “espaços urbanos se expandem territorialmente, tornam-se mais densos em termos demográficos, mas o bem-estar dos cidadãos urbanos com frequência se reduz, encolhe, degrada-se em vez de aumentar” (Marrara<sup>5</sup>, 2015, p.121). Percebe-se com isto a diminuição da qualidade de vida da população, aumenta a sensação de imobilidade e produz deseconomias para o município, dado que seu nível de competitividade sofre uma redução e afasta investimentos.

Com a distância significativa das áreas periféricas – que comportam a maior parte da força de trabalho da cidade – em relação ao centro dinâmico da capital, o trajeto

---

<sup>4</sup> Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999). Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ, Pesquisador 1A do CNPq e membro associado do NEPEC da UERJ.

<sup>5</sup> Doutor em direito público pela Ludwig Maximilians Universität - LMU de Munique, Alemanha. Professor de Graduação e Pós-graduação na FDRP-USP

de um ponto ao outro consome relevante parte da jornada diária do indivíduo. Os deslocamentos são feitos de formas desfavoráveis aos usuários do transporte público coletivo, dado que existe um desequilíbrio entre oferta e demanda deste serviço. E os longos congestionamentos causam transtornos também a quem se desloca com veículo particular.

Figura 2 – Linha que liga bairro do subúrbio ferroviário de Salvador ao novo centro da cidade em março de 2021



Fonte: BNews (2021)

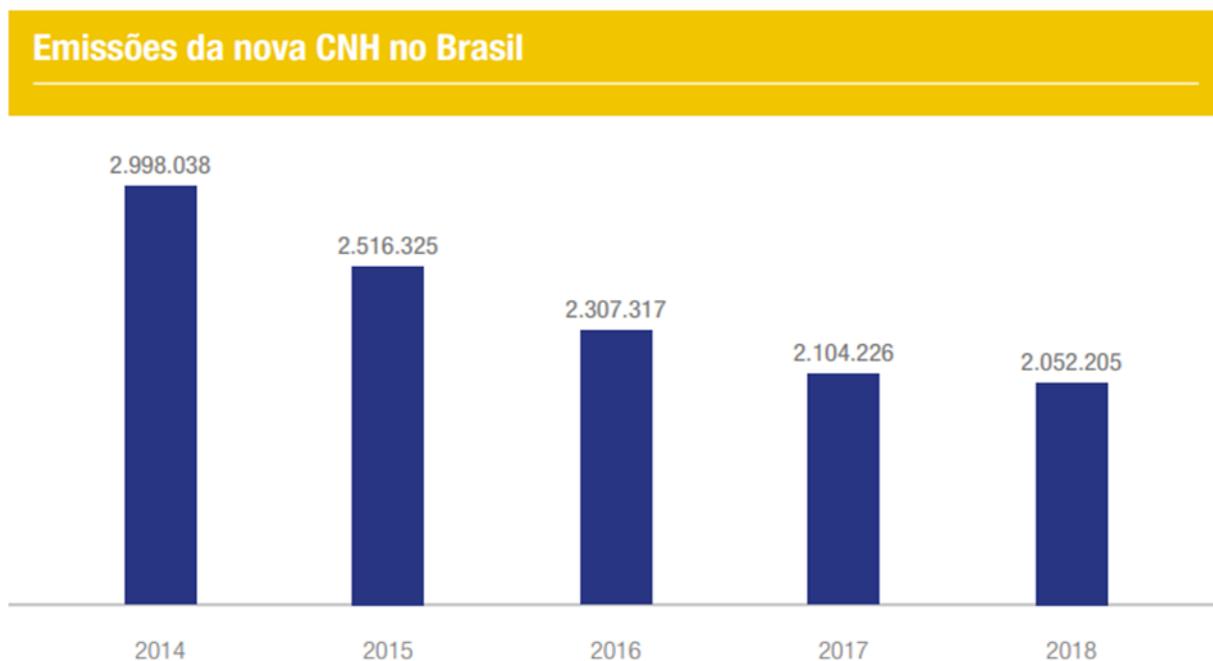
Especialistas da área também chamam a atenção para o fato de que o planejamento dos transportes comumente é realizado de maneira dissociada do uso e ocupação do solo, portanto, não incorpora o planejamento urbano em sua concepção. Se concentra na ampliação da estrutura rodoviária – modelo prever para prover, que produz resultados no curto prazo, porém, temporários – e prioriza a utilização do veículo particular em detrimento do transporte público coletivo (Lima Neto, 2011), haja vista a precariedade histórica do sistema e do equipamento de transporte

público. Por este motivo, é possível afirmar que este instrumento é obsoleto em sua origem, pois não atenderá às necessidades do município no médio e longo prazo.

O Plano de Mobilidade (PlanMob) de Salvador, aprovado em 2018, por exemplo, não inclui em seu escopo alternativas de deslocamento como táxis, moto táxis e o transporte compartilhado, a exemplo do UBER e do 99, que, cada vez mais, fazem parte do cotidiano dos usuários no município. Atrelado a isto, um outro fato relevante se apresenta para a discussão, a quantidade de Carteiras Nacionais de Trânsito emitidas entre os anos de 2014 e 2017 tem declinado, principalmente na faixa etária dos 18 a 21 anos, segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) veiculado pela imprensa (ver figura3).

Como afirma Jales (2014, p.1), “os estudos que justificam a construção de grandes intervenções viárias não devem se limitar a resolver apenas os problemas operacionais do tráfego de veículos, mas sim considerar quais impactos tais intervenções provocarão no (re)ordenamento do território”.

Figura 3 – Quantidade de CNH emitida no Brasil no período 2014-2018



Fonte: Relatório IPSOS (2020)

O processo de expansão e de desenvolvimento do espaço urbano tem como seu principal fator a acessibilidade, pois a melhoria da mobilidade urbana está estritamente ligada ao tráfego, enquanto a primeira tem o caráter mais amplo.

Em outras palavras, com a melhoria da mobilidade é dado ao indivíduo a condição favorável de se deslocar para o centro dinâmico, enquanto que com a acessibilidade fazendo parte da equação se permite que as distâncias sejam encurtadas, pois se amplia a conectividade da malha urbana e, além disto, eleva a possibilidade de atração de investimentos, o que possibilita a criação de novos centros dinâmicos e favorece a construção de uma cidade funcional (*smart city*), conforme pôde ser observado na figura 1, como no modelo, por exemplo, do desenvolvimento orientado pelo transporte (DOT) que traz a ideia de construção de “bairros inteligentes”, estes oferecem uma gama completa de serviços demandados pela população, de modo que a circulação dentro deste se dá através de bicicleta ou mesmo a pé, reservando o uso do transporte público coletivo apenas ao deslocamento para as demais áreas da cidade.

### **2.1.1 Evidências do planejamento integrado**

Compreende-se até aqui que para o planejamento da cidade ser eficaz um dos elementos necessários é termos associados o planejamento da infraestrutura e sistema de transportes e o uso e ocupação do solo para suas diversas funções. Um exemplo deste tipo de planejamento no cenário global é a cidade cidade-estado de Cingapura, que até o ano de sua independência, em 1965, vivia condições de vulnerabilidade e hoje se tornou relevante dentro do cenário econômico mundial.

Vianna e Vale (2014) apresentam em seu trabalho como o planejamento estratégico foi construído a partir daquele período e como o país passou por uma mudança radical com a aplicação deste, para que se pudesse atingir o posto que hoje ocupa.

A mobilidade urbana foi fator fundamental em seu desenvolvimento, aspecto no qual o transporte coletivo assumiu o protagonismo e o veículo particular foi preterido e desestimulado a partir de políticas como a elevação do imposto e limitação do direito de aquisição, e também de intervenção viária, sendo o primeiro país a implantar o

sistema de pedágio urbano. A tarifa do transporte coletivo é subsidiada pelo governo, com 350 linhas e 02 (duas) operadoras do sistema de ônibus e o sistema de transporte sobre trilhos tem suas estações alocadas de modo que o acesso a partir das unidades habitacionais não supere dez minutos. O planejamento é estruturado em “um conjunto de relações que integra desenvolvimento econômico, social e ambiental, uso e ocupação do solo e mobilidade” (Vianna; Vale, 2014).

Outro fator importante apontado por Vianna e Vale (2014) é a questão habitacional, onde os conjuntos habitacionais são ofertados simultaneamente aos equipamentos coletivos básicos que são acessíveis a pé. Para provisionar estas habitações o governo estabelece parcerias com o setor privado, que é atraído pelo volume de construções, além da remuneração pelo valor de mercado, desta forma o governo tornou possível que a população tivesse acesso a casa própria de qualidade e contribuiu para a elevação da estabilidade social e financeira.

Os autores também chamam a atenção para os condicionantes que permitiram a execução do planejamento, como escala do projeto, cultura e, sobretudo, o modelo de política. Pois, apesar de ser um Estado com traços liberais e democráticos, possui um governo centralizador, que desde a década de 1960 passou a adquirir de maneira compulsória a propriedade das terras e detém 80% delas, com a liberação destas através do Plano Governamental de Vendas de Terra, para execução do planejamento.

Uma experiência distinta à de Cingapura, mas que possui similaridade no financiamento através da captura das externalidades positivas dos projetos é a de Hong Kong. Enquanto a primeira é via concessão do direito de construir as habitações, tendo como contrapartida a obrigação de construir a infraestrutura de transporte, que posteriormente é transferida para a empresa estatal; a segunda é através de uma empreitada mista com duas áreas de negócio: uma construtora (da infraestrutura e das habitações) e a outra opera o sistema de transporte. Uma é deficitária (o transporte de massa) e a outra é superavitária (a imobiliária).

### **3 INSTRUMENTOS PARA O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA VIÁRIA E DESENVOLVIMENTO URBANO**

Os projetos de infraestrutura viária comumente requerem estruturas de grande porte e, por isso, tendem a demandar volumes vultosos de capital para a sua execução. Contudo, além de se caracterizarem como serviços de utilidade pública, dado que melhoram os níveis da mobilidade urbana e acessibilidade, são essenciais para o crescimento econômico, desenvolvimento e dinamização de uma região, pois, geralmente, implicam em valorização de equipamentos já instalados e criam as condições necessárias para que novos empreendimentos sejam concebidos em seu entorno devido a redução dos custos de instalação, operação e distribuição.

Entretanto, segundo o Banco Mundial (2018), o Brasil possui um dos menores níveis de investimento em infraestrutura dentre os países ditos em desenvolvimento<sup>6</sup> – abaixo até do necessário para cobrir a depreciação – e apresenta queda gradual, caracterizado pela: ineficiência operacional, que poderia economizar 1,4% do PIB apenas com o setor de transportes; baixa qualidade – que continua a diminuir – e; ausência de avaliação adequada de riscos dos projetos. Tal diagnóstico evidencia o quão importante é a elevação dos investimentos neste setor, com objetivo de suprimir os gargalos, aumentar a produtividade, competitividade e promover a retomada do crescimento econômico.

Por um lado, este nível insuficiente pode ser explicado pelo alto custo para se obter crédito junto a bancos comerciais que possuem dificuldade em realizar empréstimos de longo prazo e o retorno financeiro não ser de curto prazo, por conseguinte, diminui a atratividade por parte dos grupos privados em buscá-los. E, pelo lado do setor público, o déficit fiscal, a conjuntura econômica e as decisões políticas decorrentes destas, dificultam o financiamento deste tipo de investimento.

Conforme exposto por Santos et al (2015), apesar do processo de privatização e concessões ocorrido ao longo da década de 1990 e do início das Parcerias Público-Privada nos anos 2000, que inseriu agentes do setor privado nos investimentos e

---

<sup>6</sup> Termo utilizado no documento da instituição.

operações dos serviços de mobilidade urbana, o setor ainda permanece majoritariamente atendido pela esfera pública. Devido ao caráter de utilidade pública, os déficits do setor eram assumidos pelo orçamento público o que fazia com que a manutenção da operação não dependesse de sua lucratividade. E, mesmo após a inserção do setor privado, os investimentos continuam dependendo dos recursos públicos dado que o financiamento da mobilidade urbana é inviável por meio exclusivo das tarifas praticadas.

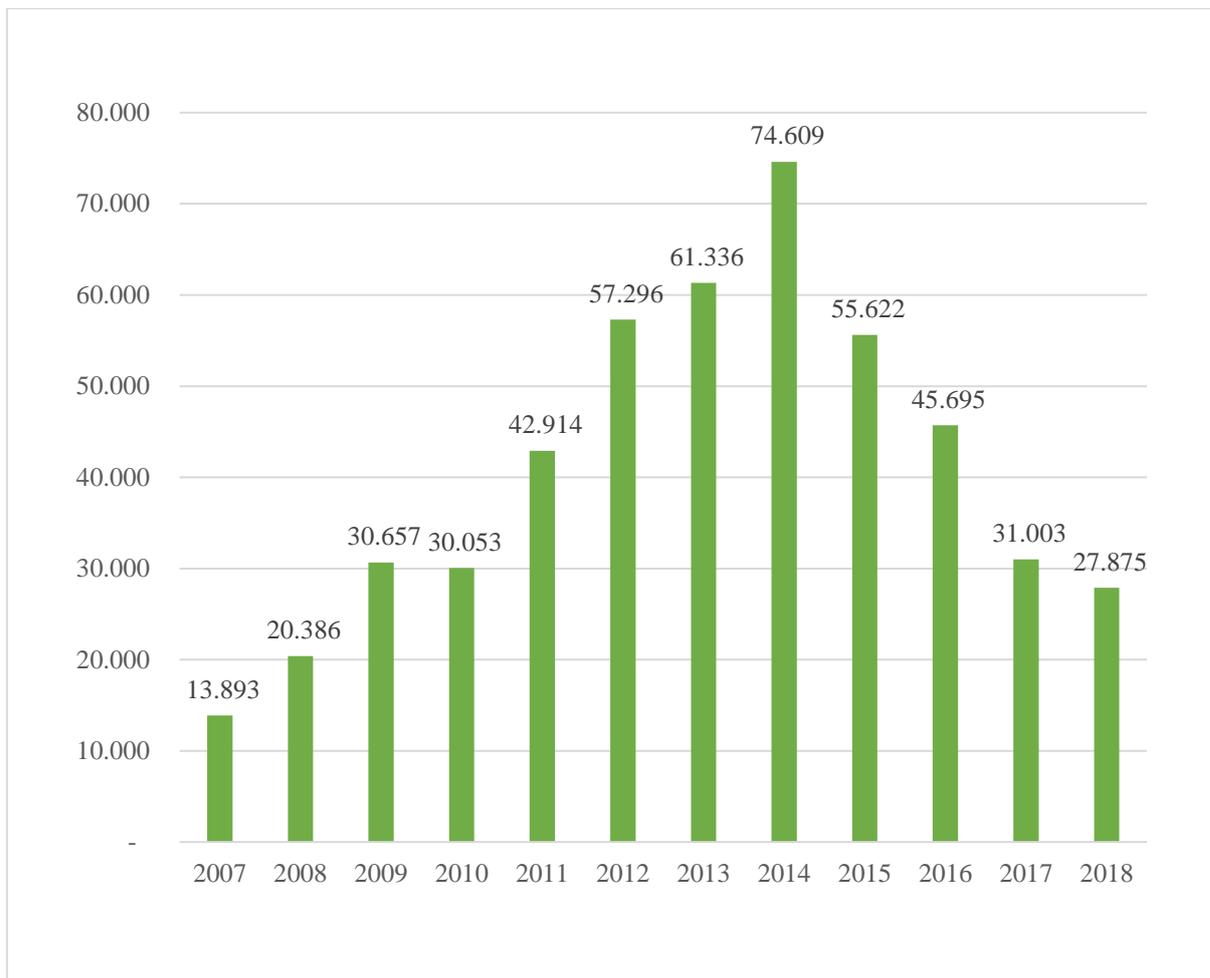
Em um cenário de recessão econômica que teve seu ápice em 2015, em que o governo opta por adotar um regime de corte de gastos e ajuste fiscal para reequilibrar suas contas<sup>7</sup>, seguido de uma nova crise a partir da pandemia global do novo Coronavírus, os recursos destinados aos investimentos de infraestrutura tendem a acompanhar os demais setores e se tornam escassos. Isto pode ser percebido nos últimos anos, com uma redução de, aproximadamente, 62,64% do volume empregado, conforme demonstrado no gráfico 1.

A elevação acentuada no período de 2007 a 2014 está associada aos programas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as obras para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Já o movimento inverso se explica por dois motivos: o primeiro diz respeito à recessão econômica, que se agravou em 2015, e o segundo se refere à Proposta de Emenda à Constituição 55/2016 (PEC dos Gastos Públicos) aprovada em 2016, que acentuou a redução no ano seguinte.

---

<sup>7</sup> O trabalho não tem por objetivo discutir políticas macroeconômicas adotadas pelo governo, apenas contextualizar o cenário.

Gráfico 1 – Investimento do governo federal brasileiro em infraestrutura<sup>8</sup> no período de 2007 a 2018 (em R\$ bilhões)

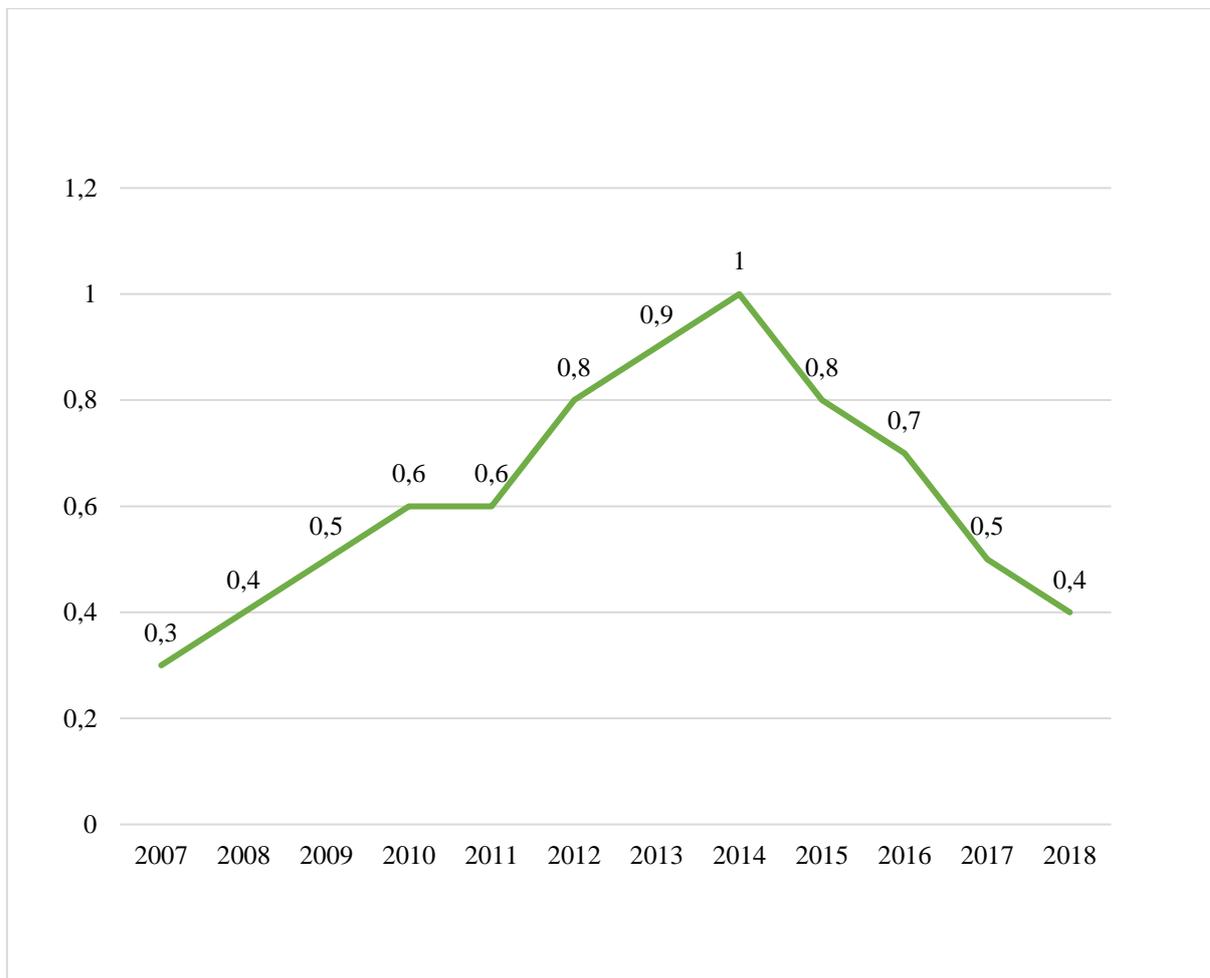


Fonte: elaboração própria, extraído do Portal G1 (2020)

Além de minorar o montante investido, se percebe que houve também decréscimo da proporção deste em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) durante o mesmo período. Em 2015 correspondia a 1% do PIB e chegou a apenas 0,4% em 2018 (ver gráfico 2), o que evidencia a mudança de prioridade nos gastos governamentais e a necessidade de encontrar soluções para reverter a situação.

<sup>8</sup> Valores referentes aos gastos com a infraestrutura geral e corrigidos pelo IPCA.

Gráfico 2 – Percentual do PIB investido em infraestrutura no Brasil no período de 2007 a 2018.



Fonte: elaboração própria, extraído do Portal G1 (2020)

Neste cenário, com a restrição da capacidade de investimento público, duas possibilidades são apresentadas. A primeira, aumentar a eficiência de arrecadação do governo através dos mecanismos de recuperação da mais-valia fundiária urbana para resgatar o incremento de valor gerado a partir dos gastos públicos. A segunda, pensar instrumentos alternativos de financiamento para atrair o setor privado, pois o modelo tradicional (*Corporate finance*) apresenta maiores dificuldades para a captura de recursos que viabilizem esta modalidade de projeto, devido a análise de crédito e risco dos bancos comerciais.

### 3.1 RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA

É importante observar também que o capital empregado a esta finalidade – infraestrutura viária urbana – pode não ser fim nele mesmo, como comumente acontece, mas meio para que novos aportes sejam realizados, se não em uma nova área da cidade, deficitária neste aspecto, em um novo fim, em uma inversão para qualificar o equipamento já existente. Além do mais, é notório o crescimento econômico gerado a partir disto, pois atraem novos empreendimentos à região com a criação de condicionantes para a redução de custos de instalação, operação e distribuição, reflexos da melhor acessibilidade (Bertussi; Ellery Jr., 2011).

O financiamento com recursos advindos do solo é uma realidade no Brasil, porém, por ter sido implementado em um período relativamente recente, através do Estatuto das Cidades em 2001 – e o número insuficiente de pessoas capacitadas tecnicamente por este motivo – os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana ainda não têm toda sua potencialidade utilizada.

Apesar da utilização do termo mais-valia, hoje associado quase que imediatamente à figura de Karl Marx, Furtado e Smolka (2005, p. 45) alertam que “é necessário observar que a referência a ‘mais-valias’ não torna em absoluto o tema um monopólio das esquerdas políticas. As recentes experiências da Argentina e do Chile mostram claramente a inserção do tema em contextos neoliberais”. Posto isto, evidencia-se que o problema é de ordem prática, dispensando qualquer análise que se paute de um viés político-ideológico.

A ideia de recuperação da mais-valia fundiária não é recente, a discussão acerca da composição da renda e a sua relação com a organização social está presente desde os economistas clássicos: Marx, Smith e Ricardo. Teve origem no entendimento de que a terra tende à valorização devido a construção social e que seus proprietários se apropriam – de forma imerecida – desses incrementos de valor. A convergência de pensamento, com suas particulares nuances, é nítida, mesmo pertencendo a escolas distintas. Mills, por exemplo, escreveu no segundo volume de sua grande obra:

Suponhamos que exista um tipo de rendimento que tende constantemente a aumentar, sem nenhuma atividade ou sacrifício da parte dos proprietários; tais proprietários constituiriam uma categoria, na comunidade, que se

enriquece progressivamente pelo curso natural das coisas, sem que eles mesmos façam esforço algum para isso. Em tais casos, não haveria nenhuma violação dos princípios nos quais se baseia a propriedade privada se o Estado se apropriar desse acréscimo de riqueza, ou de parte dele, à medida que ocorrer. Isso não seria propriamente tirar algo de alguém; equivaleria apenas a aplicar um acréscimo de riqueza, criado por circunstâncias, ao benefício da sociedade, em vez de permitir que essa riqueza seja um acréscimo desmerecido à riqueza de uma categoria específica de pessoas. (Mill, 1996, p. 389).

Outros autores trataram do imposto sobre propriedade de forma mais específica, caso de Henry George, economista norte americano, que defendia o confisco de toda a renda da terra deixando apenas uma parcela que não se caracteriza como excedente:

Não é necessário confiscar a terra; somente é necessário confiscar a renda. [...] Ao deixar para os proprietários de terra uma porcentagem da renda que provavelmente seria muito menor do que o custo e as perdas envolvidos na tentativa de arrendar as terras através da agência estatal, e fazendo uso deste maquinário existente, poderemos, sem alarde ou choque, assegurar o direito comum à terra tomando a renda para usos públicos. [...] Nós já tomamos uma parcela da renda em tributos. Temos apenas que fazer algumas mudanças em nossos modos de tributação para tomá-la totalmente. (George, 1935, p. 405, tradução nossa).

O tema ganhou mais espaço em debates no cenário nacional, impulsionado pela característica adotada no Estatuto das Cidades, na discussão acerca dos modelos de cidades sustentáveis e da (in)eficiência dos instrumentos de captação da mais-valia fundiária urbana (Furtado; Smolka, 2005). Entende-se que os problemas oriundos do processo de urbanização das grandes metrópoles (em países periféricos) estão relacionados com a apropriação indevida dos incrementos de valor, com a indução do setor público, pelo setor privado.

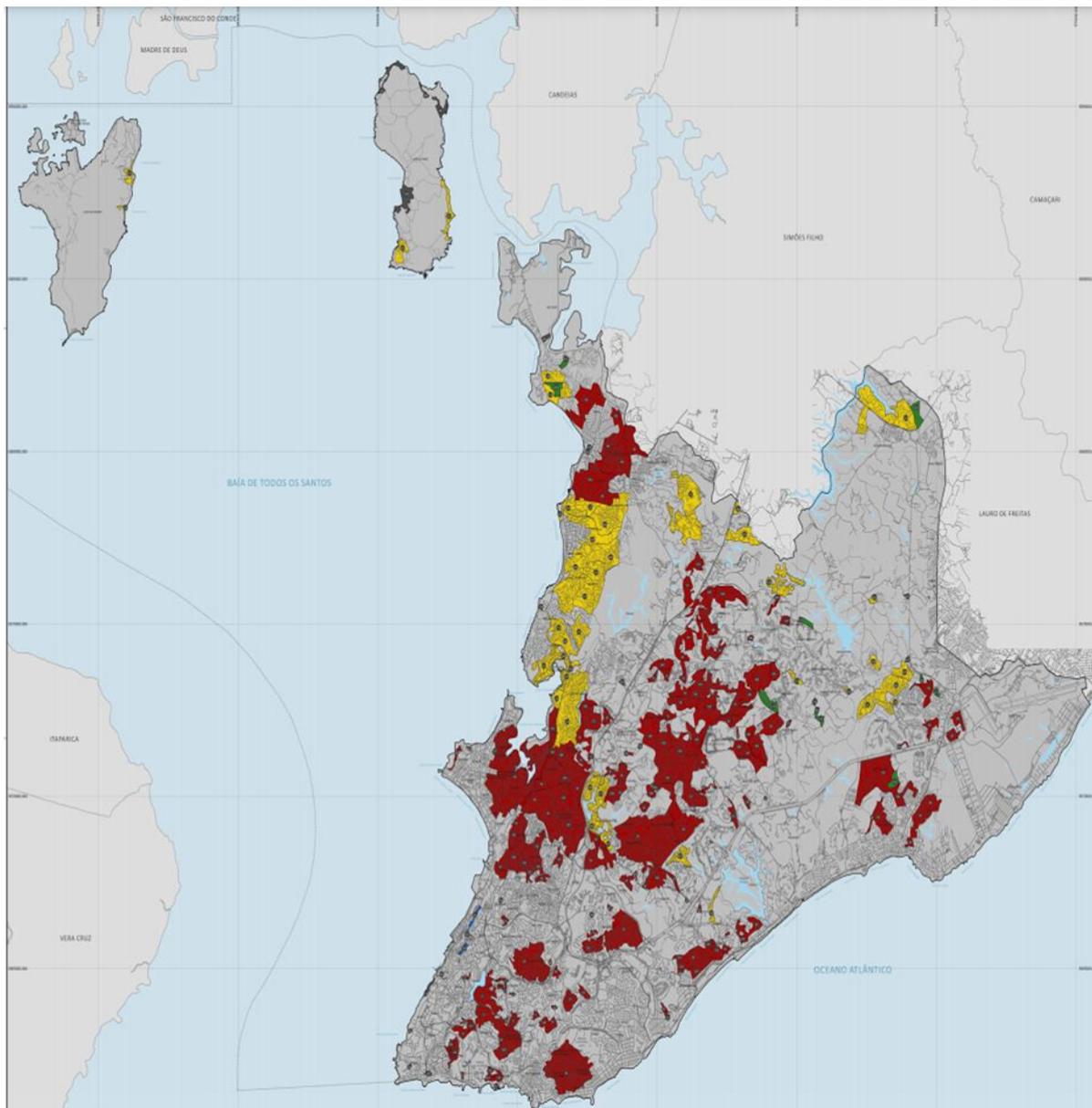
Estas mais-valias podem ser definidas como “[...] os incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendido este como um processo permanente” (Furtado, 2007, p. 243). Resultam em geral de ações alheias ao proprietário e, mais notadamente, derivam da atuação pública, seja através de investimentos em infraestrutura ou de decisões regulatórias sobre o uso do solo urbano. Apesar disso, esses incrementos do valor da terra, sem uma intervenção por parte do poder público para sua recuperação, são apropriados de forma privada (Baltrusis, 2006, p. 124).

Sob uma perspectiva marxista, o processo de desenvolvimento das cidades acontece a partir do conflito de interesses dos diferentes agentes sociais organizados, que interferem no uso do espaço urbano de acordo com seus próprios interesses (Santos, 2008).

Para além da captação da valorização monetária da terra, trata-se também de como o Estado pode redistribuir estes recursos para áreas que foram marginalizadas ao longo do processo de urbanização e que são, por conta disso, deficientes em infraestrutura urbana. O ponto central é a tentativa de equilibrar os interesses do setor imobiliário com o objetivo de construir cidades com maior justiça socioespacial (Baltrusis, 2006).

Desta forma, o Estado deve cumprir o papel de criar, absorver e redistribuir esses incrementos de valor. Contudo, ao analisar o processo de desenvolvimento urbano da cidade e a característica pouco neutra do Estado perante o conflito de interesses entre os diferentes setores da sociedade, este papel se mostra contraditório.

Figura 4 – Mapa das ZEIS de Salvador



Fonte: SEDUR (2016)

A figura acima diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da cidade de Salvador no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2016 e evidencia a forte desigualdade em infraestrutura ainda presentes na capital. Em vermelho temos os assentamentos precários (favelas; loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares); em amarelo assentamentos precários ocupados por população de baixa renda; e na cor verde terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

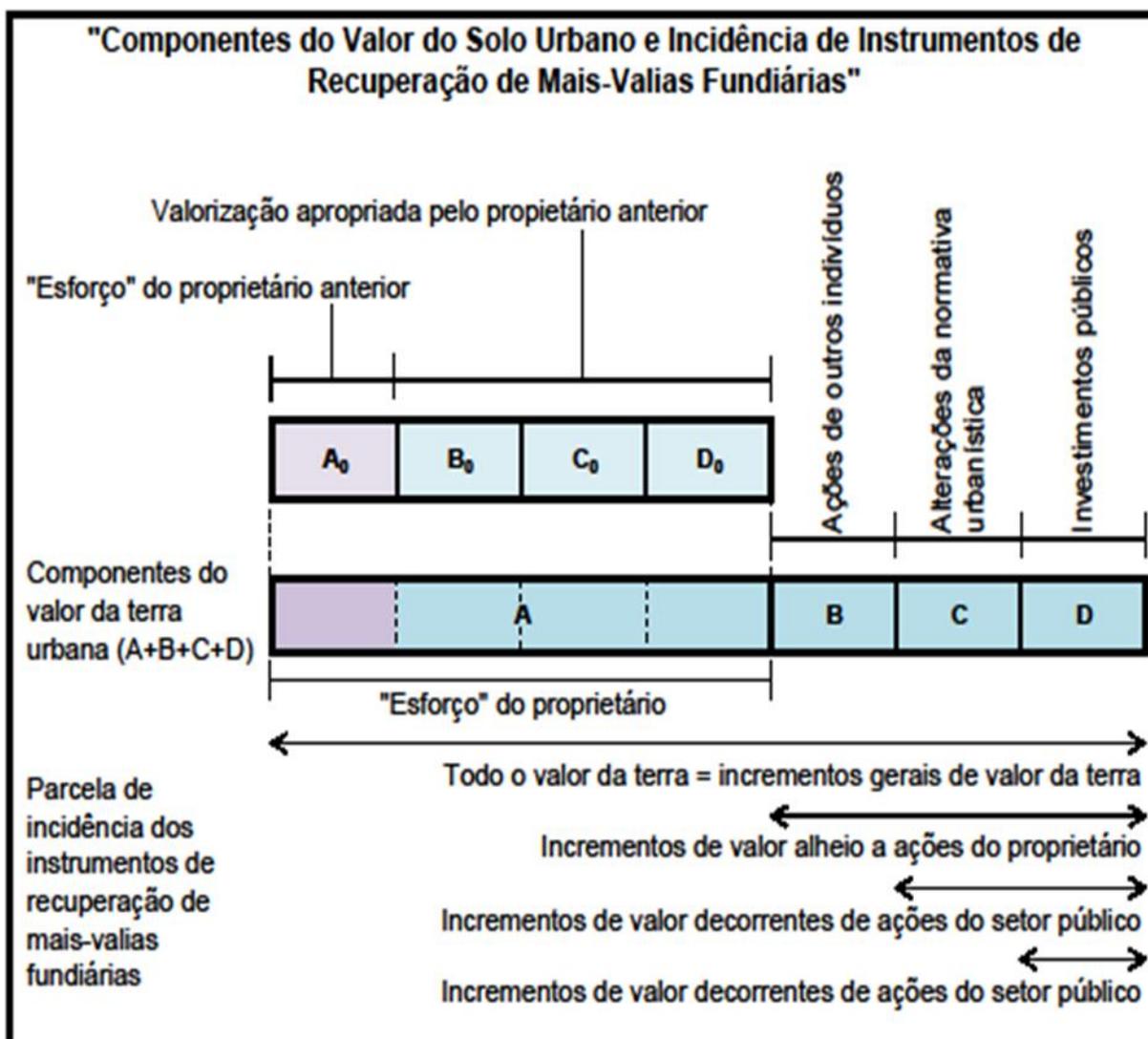
A noção da recuperação de mais-valias fundiárias é a de mobilizar, em benefício da sociedade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo (Smolka, 2014, p. 2). Para Santoro e Cymbalista a utilização dos instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária servem para:

Fazer a gestão social da valorização da terra significa, precisamente, construir e fazer funcionar os meios legais e normativos que garantam que a valorização seja redistribuída para toda a coletividade que passa a ser também beneficiada por aquelas ações públicas que sempre implicam algum benefício privado (Santoro; Cymbalista in Santoro et al, 2005, p.10).

Entende-se então que cabe ao Estado utilizar os instrumentos de recuperação de mais-valia de maneira a redistribuí-la com vistas a minorar as desigualdades socioespaciais presentes na cidade, através de novos investimentos em áreas marginalizadas. Ou, evitar a reincidência de apropriação imerecida em caso de inversões em estruturas existentes na região.

Além dos incrementos de valor gerados a partir setor público, o proprietário pode se beneficiar também de ações de outros agentes privados adjacentes à sua propriedade, dado que os investimentos destes em suas propriedades podem gerar externalidades positivas que serão internalizadas pelo primeiro. Porém, a análise feita neste trabalho se limita à duas categorias específicas da mais valia fundiária: (i) a que decorre de investimentos públicos, aqui voltados para a infraestrutura de mobilidade urbana e acessibilidade, e das; (ii) alterações da normativa urbanística, que no esquema representado na figura 5 a seguir é identificado pelos elementos “C” e “D”. Este esquema ilustra como o conceito de mais-valias fundiárias urbanas é dividido em Furtado (2005), sendo a renda da terra enquanto realização econômica (A) e os incrementos de valor à esta renda (B; C; D).

Figura 5 – Componentes do valor do solo urbano



Fonte: Elaboração própria, 2019 com base em Furtado, 2005.

Cabe aqui uma ressalva, nem todos os investimentos realizados por qualquer que seja o agente, privado ou público, irá necessariamente gerar uma mais-valia, o inverso pode ocorrer e provocar uma *minus-valia*<sup>9</sup>, situação em que, na realidade, o impacto gerado ao final do processo é negativo, por conseguinte resulta em uma desvalorização da propriedade.

Para a questão das alterações da normativa urbanística, a observação aqui será em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e à Operação Urbana

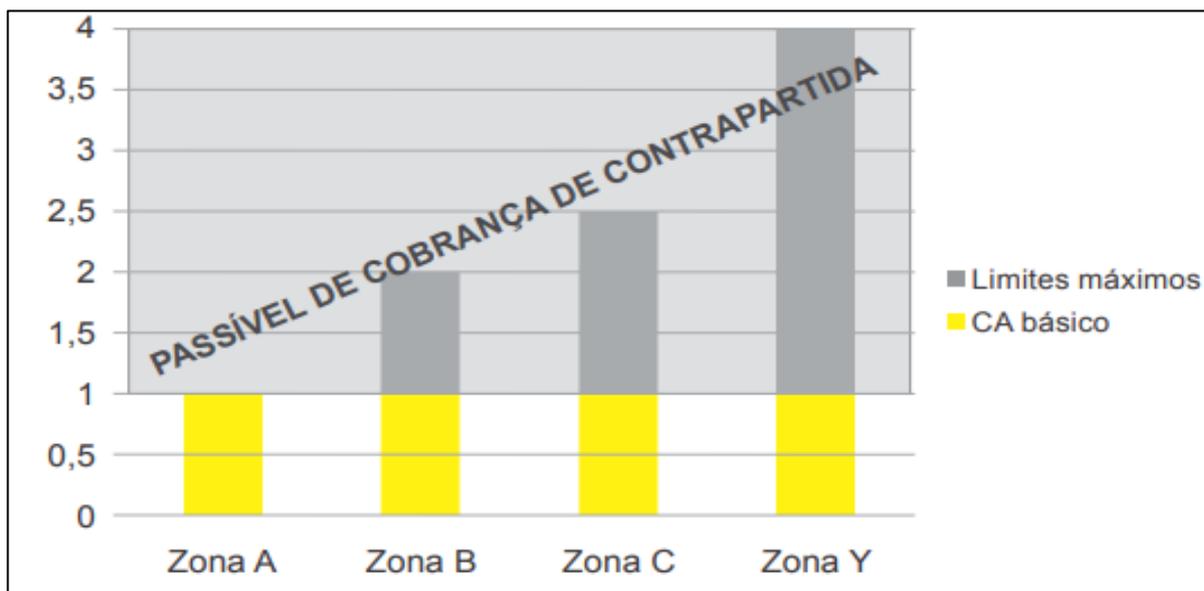
<sup>9</sup> Conceito apresentado apenas para destacar uma outra possibilidade decorrente de uma ação alheia ao proprietário, mas que não será aprofundado no presente trabalho por não pertencer ao escopo deste.

Consoiciada (OUC). A escolha destes instrumentos se deve às suas características, dado a realidade das grandes metrópoles, como é o caso de Salvador, em que há grande densidade demográfica e espaço para crescimento horizontal bastante limitado, o que induz à verticalização dos espaços, a OODC se mostra uma alternativa interessante.

### 3.1.1 Outorga onerosa do direito de construir (OODC)

A OODC, instituída pelo Estatuto da Cidade em 2001, apresenta a perspectiva do solo criado, pois possibilita que o proprietário de um imóvel construa, ou amplie uma edificação pré-existente, acima do coeficiente de aproveitamento (CA) básico – mas obedecendo a um limite máximo que respeite a infraestrutura e densidade populacional local – mediante pagamento de uma contrapartida financeira a ser revertida à sociedade. Logo, este instrumento será utilizado sempre que uma construção tiver a necessidade de ser realizada acima do coeficiente básico da região previsto no Plano Diretor Municipal, de maneira a capturar o incremento de valor oriundo desse direito adicional que não pertence ao proprietário, mas à sociedade (Furtado; Biasotto; Maleronka, 2012).

Figura 6 – Ilustração de possibilidades de utilização do OODC



Fonte: Maleronka (2010), apud Furtado; Biasotto e Maleronka (2012).

Vale ressaltar que a figura anterior é uma ilustração hipotética de como a OODC pode ser aplicada. Não é estabelecido que o CA básico de um município necessariamente deve ser o mesmo para todas as regiões deste, eles podem variar de acordo com o que é previamente definido no Plano Diretor, que será responsável por também fixar o limite máximo para cada região, instruído pelos interesses da sociedade (Furtado; Biasotto; Maleronka, 2012).

Esta possibilidade de cobrança é fundamentada pela noção de função social da propriedade, presente no Estatuto da Cidade, que diferencia o direito de propriedade do direito de construir. Logo, a propriedade de um terreno não garante ao proprietário deste o direito de construir sobre ele (Maleronka, 2010, p.105). Desta forma, este instrumento se mostra capaz de ter eficácia no que diz respeito ao combate da especulação imobiliária e da complementaridade do financiamento das obras de infraestrutura viária urbana em áreas menos assistidas.

### **3.1.2 Operações Urbanas Consorciadas (OUC)**

Um dos instrumentos de transformação estrutural regulamentados pelo Estatuto da Cidade em 2001, para promover o desenvolvimento urbano com vistas a proporcionar simultaneamente as melhorias sociais e a valorização ambiental demandadas pela sociedade, as operações urbanas consorciadas (OUC) tem ganhado espaço no planejamento urbano da cidade de Salvador.

Enquadrado no escopo das PPP's, este instrumento tem por característica a flexibilização das normas urbanísticas, com possibilidade de regularização de construções que não cumprem as regras de ordenamento do solo, além de permitir a aquisição de potencial construtivo (Rebouças; Mourad, 2016), conforme previsto no artigo 32 do Estatuto da Cidade de 2001, mas tem sua aplicação questionada por parte dos especialistas da área de urbanismo, não por conta necessariamente da questão técnica, mas pelo viés político-financeiro.

Uma das premissas das OUC é ser um instrumento construído sob a coordenação da gestão em conjunto com a sociedade que está presente no território que será beneficiado com os investimentos realizados.

Na esteira dos institutos que utilizam o conceito de solo criado, a OUC desperta o interesse de agentes do setor privado devido ao potencial ganho financeiro. De certo que para obter êxito em agregar o capital privado a este tipo de investimento deve existir retorno sobre o valor investido, mas o interesse do setor imobiliário tende a se sobrepor às necessidades mais urgentes da cidade e com isso os projetos buscam regiões que já concentram maior investimento, isto desfigura o caráter redistributivo deste instrumento e, por consequência, acentua a desigualdade existente entre as regiões da cidade.

### 3.2 PROJECT FINANCE

Dada a dificuldade por parte do setor público em arcar com os gastos em infraestrutura e da captação de capital a custos atrativos pelo setor privado, o mercado passou a lograr recursos através de extenso planejamento e uma estrutura de financiamento complexa, de modo a viabilizar estes projetos e sem onerar de maneira excessiva os empreendedores (Lima, 2014, p. 4), através do instrumental de *project finance*. Este modelo de financiamento passou a ser utilizado no Brasil após o processo de privatizações ocorrido na segunda metade da década de 1990.

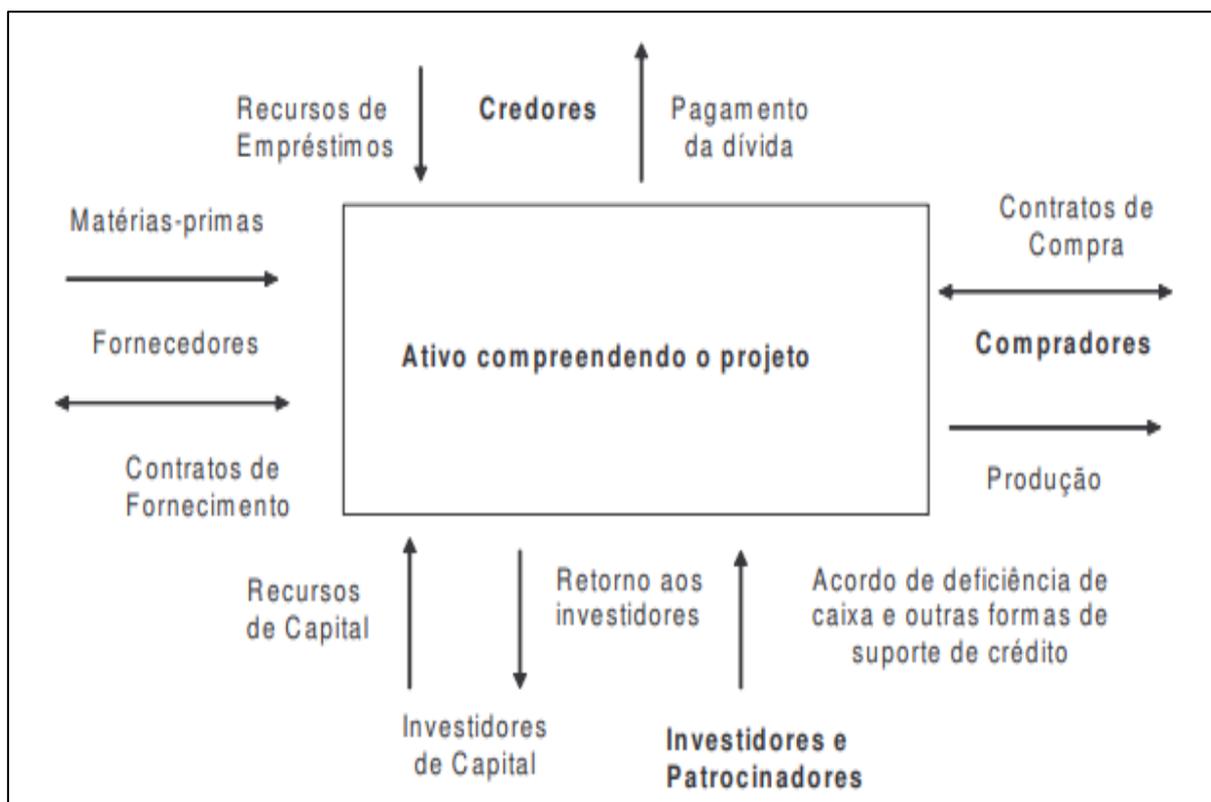
O *project finance* pode ser entendido como um mecanismo de estruturação financeira que tem por finalidade a captação de recursos para financiar empreendimentos de grande porte, cujo principal aporte de capital investido é oriundo do mercado financeiro. Finnerty (1999) define o financiamento de projetos como:

a captação de recursos para financiar um projeto de investimento de capital economicamente separável, no qual os provedores de recursos veem o fluxo de caixa vindo do projeto como fonte primária de recursos para atender ao serviço de seus empréstimos e fornecer o retorno sobre seu capital investido no projeto. (Finnerty, 1999, p. 2)

Como mencionado anteriormente, este modelo é recomendado para a realização de grandes projetos, que demandam alto nível de investimentos, como os de infraestrutura. Finnerty (1999) então propõe que talvez entender o que não significa o termo seja mais importante para compreender a definição e estabelece que o:

*Project Finance* não é um meio de levantar recursos para financiar um projeto que seja tão fraco, economicamente, que poderá não conseguir servir sua dívida ou fornecer uma taxa de retorno aceitável aos investidores de capital. Em outras palavras, não é um meio de financiar um projeto que não possa ser financiado em bases convencionais. (Finnerty, 1999, p. 3)

Figura 7 – Os elementos básicos de um *project finance*



Fonte: Finnerty (1999)

Com isso, Finnerty (1999) estabelece a distinção entre *corporate finance* e *project finance*, que se dá na forma como os credores analisam a condição de cumprimento do serviço da dívida e garantias de retorno sobre os investimentos. Enquanto no modelo convencional os ativos e a dívida integram a carteira de ativo e passivo da empresa, no *project finance* o projeto possui uma figura jurídica autônoma – diferença essencial dos demais modelos de financiamento – que distancia os credores da unidade patrocinadora e limita os recursos aos investidores ao que foi celebrado em contrato. Desta forma, a análise deixa de ser a carteira de ativos e estrutura financeira da empresa e passa a ser a performance do projeto.

### 3.2.1 Vantagens e desvantagens do *project finance*

Assim como qualquer outro modelo aplicável, o *project finance* apresenta vantagens e desvantagens em sua utilização, sendo recomendável para situações em que será possível obter um menor custo de capital em relação ao modelo de financiamento convencional. Portanto, estes pontos precisam ser devidamente analisados para garantir que sua adoção em um projeto ocorra de maneira eficiente.

#### 3.2.1.1 Compartilhamento do risco

Dada a dimensão do projeto, esta é uma importante vantagem do modelo. Pois, sob a perspectiva privada, sendo o custo de capital elevado em relação à capitalização, compartilhar o risco significa não comprometer o futuro da unidade patrocinadora. E a mesma lógica se aplica à perspectiva pública, já que permite uma maior prudência na aplicação dos recursos do Tesouro (Finnerty, 1999). Um outro fator relevante é que este compartilhamento possibilita que investidores com um nível menor de capital possam participar deste tipo de projeto (Penetra, 2005).

#### 3.2.1.2 Maior capacidade de endividamento

Devido ao volume vultoso de capital necessário a ser empregado em um projeto, as empresas podem ter suas estruturas financeiras comprometidas caso optem pelo modelo da lógica do *corporate finance*. Já no *project finance*, o risco global é reduzido por sua estrutura de financiamento, que tem como base o crédito de terceiros – em geral o comprador da produção do projeto – com seus contratos caracterizados pelo longo prazo e o fluxo de caixa adequado assegurado, além do compartilhamento de risco mencionado no tópico anterior e da determinação da gestão do projeto delegada à entidade mais habilitada, isto permite o aumento do nível de endividamento do projeto, maior do que normalmente seria para capitalizar o patrocinador (Ahmed, 1999 *apud* Penetra, 2005; Finnerty, 1999). “Entretanto, o grau de alavancagem que um projeto pode alcançar depende da força das condições de garantia, dos riscos assumidos por participantes com confiabilidade de crédito, do tipo de projeto e de sua lucratividade” (Finnerty, 1999).

### 3.2.1.3 Redução dos custos gerais de recursos financeiros

O endividamento supracitado terá um menor custo para os patrocinadores do projeto quando o nível de crédito do comprador da produção for maior do que eles poderiam tomar de maneira autônoma. Isso se aplica também à própria entidade-projeto, que ao alcançar a condição de elevar seu nível de alavancagem em relação ao seu patrocinador, poderá a dívida de menor custo pelo capital próprio (Finnerty, 1999).

### 3.2.1.4 Liberação do fluxo de caixa para distribuição dos lucros

Normalmente o período de operação do *project finance* é fixo e bem definido, usualmente por volta de 30 anos. O fluxo de caixa líquido será distribuído aos investidores do projeto, por conta disto a política de dividendos é determinada contratualmente no início do financiamento externo. Desta forma, ao contrário de uma empresa tradicional, onde o conselho de administração arbitria sobre a retenção ou distribuição deste fluxo de caixa disponível, no modelo de *project finance* há um maior grau de previsibilidade desta distribuição, o que permite a redução do custo de capital próprio para o projeto. Entretanto, isto não impede que o patrocinador negocie recursos financeiros para projetos adicionais que julgue lucrativos com os investidores. Estes poderão renunciar a exigência dos dividendos para que sejam realizados novos investimentos na entidade-projeto (Finnerty, 1999).

Como mencionado anteriormente, o *project finance* também possui desvantagens, o que pode tornar a sua adoção mais onerosa ao projeto, pois as vantagens elencadas acima podem não ser o suficiente para que haja uma redução do custo de capital em relação ao modelo convencional de financiamento.

### 3.2.1.5 Complexidade do *project finance*

O *project finance* tende a ser mais oneroso que um financiamento convencional devido à sua estrutura ser baseada em um complexo conjunto de contratos, que deve ser negociado por todos os envolvidos e, portanto, demanda mais recursos financeiros e tempo para elaboração (Finnerty, 1999). Esta condição acaba por ser um fator limitante para que este modelo de financiamento seja aplicado à projetos de

menor dimensão, já que os custos de estruturação são elevados (Arndt, 2000 apud Penetra, 2005).

#### 3.2.1.6 Suporte de crédito indireto

Segundo Finnerty (1999), por ter uma natureza indireta do suporte de crédito, o *project finance* geralmente possui o custo da dívida mais elevado quando comparado ao financiamento convencional, pois essas garantias estão associadas à compromissos estabelecidos entre as partes. Como forma de compensar os riscos de que o serviço da dívida seja interrompido em virtude de uma imprevisibilidade, os credores exigem um prêmio de rentabilidade que irá variar de acordo com o grau de suporte ao crédito, quanto maior for este suporte, menor será o prêmio. O inverso é verdadeiro.

#### 3.2.1.7 Custos de transação mais elevado

Esta característica está diretamente relacionada à complexidade do *project finance*, citado anteriormente. Estes custos decorrem das despesas e tempo necessários para a elaboração da estrutura, gestão das questões fiscais e jurídicas, documentos de propriedade, empréstimos e outros contratos necessários ao projeto (Finnerty, 1999).

#### 4 CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado se constata que o problema da acessibilidade e mobilidade urbana, bem como da deficiência na construção do tecido urbano no que diz respeito ao uso e ocupação do solo, além de caráter geográfico, político e histórico, tem sua raiz em uma questão técnica, a ineficiência do Estado no planejamento estratégico da capital e das cidades de sua região metropolitana, não podendo isolar nenhum destes elementos como um fator primordial quando se debruça para a análise da questão por inteiro.

Decerto que esta ineficiência deriva também de uma relação promíscua entre o Estado e os agentes imobiliários que possuem interesses na forma como o espaço urbano é construído, com vistas a realizar ganhos a partir da especulação imobiliária. Entretanto, entendendo que isto é intrínseco ao regime de produção capitalista ao qual se está submetido, extirpar estes agentes do processo não é uma medida razoável. Logo, o desafio consiste em equilibrar o desenvolvimento urbano e o atendimento às necessidades da população local, não gerando gentrificação.

Neste sentido, o governo desempenha um papel fundamental na regulação da especulação imobiliária através dos instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade. Por isso é necessário utilizá-los com eficiência, melhorá-los e adequá-los de maneira a controlar a especulação por um lado, e criar mecanismos que condicionem o desenvolvimento urbano atendendo as demandas da sociedade, mitigando a exclusão social e garantindo ganhos aos atores privados por outro.

Para isto o planejamento urbano deve considerar o uso e ocupação do solo, a infraestrutura necessária para comportar as demandas e distribuir de maneira equitativa os serviços públicos. O sistema de transporte deve ser não somente integrado, mas também complementar, sendo sua infraestrutura direcionada principalmente à utilização de equipamentos coletivos em detrimento dos veículos particulares, que será possível com a facilidade de transferência entre os diversos modais. A combinação desses fatores gera externalidades positivas que tendem a melhorar a qualidade de vida dos habitantes.

Como demonstrado ao longo do trabalho, a capacidade de investimento do Estado neste sentido é insuficiente. Duas são as formas de realizá-los: (i) a aplicação dos instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, e; (ii) através de investimentos privados em que o Estado entra como parceiro ou regulamentador do processo de desenvolvimento. Em ambos os casos é necessário fortalecer as instituições envolvidas e garantir uma gestão transparente e eficaz dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano.

O desafio é grande e existem vários fatores limitantes, esta pesquisa teve por objetivo entender os problemas e discutir algumas formas de eliminar tais fatores. De modo que se faz necessário aprofundar sua discussão no que se refere ao melhor modelo a ser adotado para o financiamento.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Programa de Mobilidade de Salvador**. Governo do Estado da Bahia – 2015. Disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/arquivos/File/Mobilidade.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2017.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura da Bahia. **Síntese dos resultados de pesquisa domiciliar**: pesquisa de mobilidade na Região Metropolitana de Salvador – 2012. Disponível em: <http://www.infraestrutura.ba.gov.br/arquivos/File/publicacoes/sinteseODSalvadorRMS.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- BALTRUSIS, Nelson. A valorização fundiária da propriedade urbana. **Cadernos Metrópole**, n. 16, p. 121-139, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil**: aspectos gerais. Washington, 18 set. 2019. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em: 18 set. 2019.
- BERTUSSI, Geovana Lorena; ELLERY JR., Roberto de Goes. Gastos públicos com infraestrutura de transporte e crescimento econômico: uma análise para os estados brasileiros. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 05, p. 89-97, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5654>. Acesso em: 15 ago. 2017.
- BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 10 ago. 2017.
- BRASIL. Lei Nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jan. 2012. Seção 1, p. 2. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm). Acesso em: 10 ago. 2017.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.
- CYMBALISTA, Rodrigo; PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula. Estatuto das cidades: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. *In*: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9, p. 14-37.
- FINNERTY, John D. **Project Finance**: Engenharia baseada em ativos. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martin. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? *In*: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9, p. 39-49.

FURTADO, Fernanda. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização desafios. *In*: CUNHA, Egláisa; DE CESARE, Cláudia (org.) **Financiamentos das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 243-261.

GEORGE, Henry; DRAKE, Bob. **Progress and poverty: why there are recessions and poverty amid plenty, and what to do about it!**. New York, Robert Schalkenbach Foundation, 2016.

JALES, Antônio Wagner Lopes. Os impactos urbanos de uma intervenção viária: avaliação da implantação da Via Expressa em São Luís usando a sintaxe espacial. **Revista Vitruvius**, 2014. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/15.171/5289>. Acesso em: 15 mai. 2017.

LIMA, Stefan Lourenço de. Garantias em Operações de Project Finance nos Setores de Infraestrutura: o Papel dos Covenants. **Revista de Finanças Aplicadas**. v. 1, n. 1. pp.1-44. 2014.

LIMA NETO, Vicente Correia. Desenvolvimento orientado ao transporte: o potencial de aplicação pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 05, jan./jul. 2011, p. 113-121. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5566>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MAGAGNIN, Renata Cardoso; SILVA, Antônio Néilson Rodrigues da. A percepção do especialista sobre o tema mobilidade urbana. **Revista Transportes**, v.16, n. 1, p. 25-35, 2008. Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/13>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MALERONKA, Camila. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. 212p São Paulo, 2010. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/publico/CamilaMaleronka\\_tese.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-25092010-175936/publico/CamilaMaleronka_tese.pdf). Acesso em: 27 jul. 2020.

MANIR, Mônica. Interesse pela carteira de motorista cai até mesmo entre os mais jovens. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15.jun.2018. Seminários Folha. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/06/interesse-pela-carteira-de-motorista-cai-ate-mesmo-entre-os-mais-jovens.shtml>. Acesso em: 22 set. 2020.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da política nacional de mobilidade. **Revista digital de direito administrativo**, v. 2, n. 1, p. 120-136, 2015. Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/84691-127318-2-pb-3.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2017.

MILL, John Stuart. **Princípios de Economia Política Com Algumas de suas Aplicações à Filosofia Social**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. p 375-394 (Os Economistas) (original de 1848).

PENETRA, Catarina João Guardalino da Silva. **Project finance: avaliação do mecanismo de LPVR**. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Lisboa, p. 102. 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/22385>. Acesso em: 25 set. 2022.

PINHEIRO, E. P. Dois centros, duas políticas, dois resultados. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 10, 2008, Universidad de Barcelona. Barcelona: Museo de História de la Ciudad, 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/392.htm>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SALVADOR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – 2016. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/pddu-2016/18-legislacao/66-mapas-pddu>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SANTOS, Rodolfo Torres dos. Demanda por investimentos em mobilidade urbana no Brasil. **BNDES Setorial**, Brasília, n. 41, p. 79-134, 2015. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4281/2/BS%2041\\_mar\\_atualizado\\_P.pdf#page=79](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/4281/2/BS%2041_mar_atualizado_P.pdf#page=79). Acesso em: 15 de jul. 2019.

SANTOS, José Lázaro de Carvalho. A Integração entre o Planejamento dos Transportes e os Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbanos para uma Cidade Sustentável. **Revista VeraCidade**, Salvador, nº 3, 16p., 2008. Disponível em: <http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo4.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SECRETÁRIO de Mobilidade diz ser impossível controlar quantidade de passageiros nos ônibus de Salvador. 2021. 1 fotografia, color. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/salvador/301331-secretario-de-mobilidade-diz-ser-impossivel-controlar-quantidade-de-passageiros-nos-onibus-de-salvador.html>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SMOLKA, Martin O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SASSANO, Célia. O futuro dos automóveis no Brasil. *In*: CALLIARI, Marcos (Org.). **Brasil 2020: a aquarela virou mosaico?** São Paulo: IPSOS, 2019. Coleção IPSOS flair, 6, p. 107-112.

VIANNA, M. R.; VALE, Michel H. C. do. Planejamento e gestão em Cingapura: um caso a ser observado à luz da integração intersetorial e a relação com os transportes. *In*: SEMANA DE TECNOLOGIA METROFERROVIARIA, 20, 2014.

**Anais...** São Paulo: Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Metrô, 2014.  
Disponível em: <https://www.aeamesp.org.br/biblioteca/stm/20smtf1410Tt09rl.pdf>.  
Acesso em: 05 out. 2022.