

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

17 a 20 de Setembro de 2014



RECONHECIMENTO DOS PRINCIPAIS DESVIOS DE ESCOPO E DOS MAIORES ENTRAVES NO GERENCIAMENTO DE PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO URBANA

Angela dos Santos Silva¹, Mariana Matayoshi Marchesin²

¹ Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP –Rua do Lago, 876
CEP 04280-000; angelas405@gmail.com

² Escola Politécnica da USP – Núcleo de Real Estate, Av. Prof. Almeida Prado, travessa 2, n. 83
CEP 05508-900; marimatayoshi@yahoo.com.br

RESUMO

Os projetos de revitalização urbana são realizados através dos amparos legais concebidos pelo poder público, de modo a balizar o gerenciamento destes no cumprimento de quatro principais funções para com a sociedade: social, infraestrutura, propriedades urbana e ambiental. As leis específicas criadas para cada projeto possuem um conjunto de regras e objetivos muito amplos, e formam uma lacuna entre a lei e a prática em relação à compreensão dos limites de escopo, das ações e dos objetivos das partes envolvidas no gerenciamento desses projetos de alta complexidade. Essa lacuna faz com que, ao longo do ciclo de vida desses projetos, sejam frequentes os desvios de escopo e os entraves legais, estruturais e políticos, que prejudicam o alcance do resultado pretendido inicialmente e o eficiente gerenciamento de projetos.

Desta maneira, o presente trabalho pretende através do estudo de caso da cidade de São Paulo e da empresa pública responsável pelo gerenciamento dos projetos de revitalização urbana, fazer o levantamento da estrutura das partes envolvidas, o escopo e os objetivos descritos por lei para cada cargo e para a empresa pública, e, por meio de entrevista semiestruturada realizada com participantes do poder público, promover o reconhecimento dos desvios de escopos, objetivos e dos entraves que interferem no gerenciamento eficiente de projetos de revitalização urbana.

Os resultados encontrados foram agrupados em dez áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos, aquisições e partes interessadas, a fim de contribuir para o desenvolvimento de um modelo de estrutura organizacional e de gerenciamento dos projetos de revitalização urbana, e que possa ser utilizada pelo poder público afim de superar ou mitigar os desvios e entraves apontados pelo presente trabalho.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Gerenciamento de projetos urbanos. Revitalização urbana.

14ª Conferência Internacional da LARES

Edifício Manchete, Rio de Janeiro - Brasil

17 a 20 de Setembro de 2014



RECOGNITION OF THE MAIN DEVIATION IN SCOPE AND THE MOST FREQUENT OBSTRUCTION OF THE URBAN REVITALIZATION PROJECT MANAGEMENT

ABSTRACT

The urban revitalization projects are done through legal protections that are ruled by the Municipal Government in order to deal with the management to fulfil the four main tasks with society: social, infrastructure, urban and environmental projects. The laws which were developed to each and every of the projects have rules and broad objectives, so this way there is a gap between the action and the practices related to the scope limit extension, as well as the actions and the objectives coming from the parts who are involved in the management of these extremely complex projects. This gap is responsible for the frequent deviation in scope and legal, structural and political obstacles and this fact affects negatively the focus originally set and the efficiency of the project management.

This way, this study aims through the case study of the city of São Paulo and public company responsible for managing projects for urban regeneration, survey the structure of the parties involved, their scopes and their objectives which were described by law and, through a partly structured interview with the Municipal Government representatives to have the recognition of the objective deviation and the most frequent obstacles which interfere in the efficiency of the urban revitalization project management.

The discovered results were divided into ten areas of knowledge: integration, scope, time, cost, quality, human resources, communication, risks, acquisition and interested parts, in order to contribute to the development of a specific model of organizational structure which can be used by the Municipal Government to overcome the deviation as well as the obstruction pointed by the present work.

Key-words: Urban Plan; Urban Project Management; Urban Renewal

1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Os Projetos de Revitalização Urbana (PRU) são áreas escolhidas pela municipalidade que necessitam de uma atenção especial por estarem em estado de degradação, ou que tenham relevância histórica. Para a implementação destas revitalizações, o governo desenvolve projetos urbanos específicos através de empresas públicas criadas também para gerenciá-los. Possuem como ferramentas as regras e legislações específicas criadas para cada PRU.

“(…) seria a “reprojeção do espaço urbano” e para tanto deverá ser um projeto que se integre ao plano diretor, aos aspectos econômicos, sociais, de vizinhança, ecológicos, ambientais, e, que, alcance os objetivos gerais e específicos definidos previamente para o projeto. (informação pessoal)¹”

Apesar destes PRUs possuírem as ferramentas previstas nas leis, a formatação dos processos para o gerenciamento destes projetos² é complexa. Ademais, as empresas públicas buscam atualmente maior alinhamento dos interesses entre as partes interessadas³, a adaptação ao contexto globalizado, e à velocidade das informações. Deste modo, o poder público está desenvolvendo um Modelo de Excelência em Gestão Pública⁴ através de revisões conceituais sobre quais são as necessidades da sociedade civil atual, de planos de melhorias de serviços, descentralização pública, na busca de parcerias com empresas privadas, e da efetiva participação da sociedade civil nas tomadas de decisões.

Em 2005, foi criado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização. Segundo Ferreira, A. R. (2009) a gestão pública desenvolvida através da GESPÚBLICA possui a premissa de que as características da natureza pública, como empresa gestora, divergem em relação às empresas privadas por atenderem aos interesses públicos, possuir continuidade de prestação de serviço, dever da garantia da transparência das ações, pelo dever de não poder fazer acepção de pessoas, devendo tratar a todos igualmente, fazer cumprir a lei, entre outros aspectos que limitam sua atuação. Este programa reforçou a entrada da sociedade civil na participação das decisões estratégicas dos PRUs.

O envolvimento da população em relação às decisões de melhoria das cidades possuem em seu conceito um papel importante de alinhamento aos anseios da população, porém se mal conduzido pode ser um obstáculo dos processos decisórios e ao andamento dos PRUs. Souza (2003) salienta que, em muitas definições encontradas na literatura sobre políticas públicas, são ignorados os conflitos de idéias, interesses e os limites que cercam as decisões dos governos. Além da dificuldade de cooperação entre as instituições e grupos sociais.

Deste modo, o reconhecimento de todas as partes interessadas e suas relações entre si se mostra fundamental para o gerenciamento dos PRUs. O'Toole (2010) ressalta que, para que ocorra a

1 Descrição fornecida por um dos entrevistados através do questionário elaborado pelas presentes autoras, São Paulo, em 20 de Junho de 2014.

2 Como conceito de Gerenciamento de Projetos é considerado como o conceito descrito pelo GuiaPMBOK (2013, pg.5) como sendo “(…) aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos(…)”.

3 Como conceito de Partes Interessadas é considerado como o conceito descrito pelo GuiaPMBOK (2013, pg.391) como sendo “(…) todas as pessoas, grupos ou organizações que podem impactar ou serem impactados por uma decisão, atividade ou resultado do projeto (…)”.

4 Como conceito de Gestão Urbana será considerado o conceito de Villaescusa apud Bugs G. (2004) como um nível mais prático do que o conceito anteriormente explicado de Governança. “[...]conjunto de recursos e instrumentos da administração, aplicados na cidade como um todo, visando a qualidade de vida para os cidadãos.”

eficácia nas ações de implementação, as relações estruturais de uma organização são essenciais, além de que o estímulo à cooperação interorganizacional fortalece o conjunto dessas ações.

Frequentemente, a fragilidade no gerenciamento das informações e da comunicação se tornam um entrave para o andamento dos projetos, considerando ainda as mudanças de gestões no ambiente público, estas relações estruturais tornam-se ainda mais relevantes. A lentidão dos processos necessários para a execução dos PRUs no ciclo de vida de projeto, comprometem os objetivos iniciais traçados no desenvolvimento das leis específicas uma vez que, após 5 a 10 anos de projeto, os anseios da sociedade civil já não são os mesmos que da época de estudo do mesmo. Ademais, o desenvolvimento espontâneo da cidade ao longo deste tempo naturalmente supre muitas das carências que foram identificadas no começo do estudo dos PRUs.

Ademais, ao longo do andamento dos processos, a legislação criada como ferramenta de uso para a empresa pública fazer o gerenciamento dos PRUs esbarram com situações, problemas ou mudanças imprevistas, e como esta só pode tomar decisões baseadas em leis vigentes da época do planejamento e implementação dos PRUs, ocorre um engessamento das ações até que uma emenda à lei específica seja criada e aprovada diante da Câmara Municipal.

Diante deste contexto, o presente trabalho objetiva contribuir para a melhoria do Modelo de Gerenciamento de Projetos de Revitalizações Urbanas a partir do estudo de caso da cidade de São Paulo, por possuir mais experiência em relação aos PRUs no Brasil, levantando os amparos legais existentes, a estrutura organizacional, o escopo de cada cargo e da empresa pública SP Urbanismo. E, a partir de entrevistas semi-estruturadas, pretende-se identificar o conhecimento dos funcionários em relação a estrutura da empresa em que trabalham, o cargo que exercem e do departamento em que estão locados, os desvios existentes de escopos e objetivos dentro da empresa pública SP Urbanismo, bem como os maiores entraves apontados pelos participantes públicos. E por fim, serão desenvolvidas recomendações a fim de contribuir para o amadurecimento e a melhoria do Gerenciamento dos Projetos de Revitalização Urbana não só na cidade de São Paulo, porém replicável a outras cidades de semelhante estrutura.

2. METODOLOGIA

A partir do objetivo pretendido pelo presente trabalho, optou-se por utilizar uma pesquisa explicativa, definido por GIL (2008, pg.28) como:

“(...) pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.(...)”

Esta pesquisa foi realizada através do método de estudo de caso definido por Yin (2010, p. 32 e 39) como sendo:

“O estudo de caso é preferido no exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. O estudo de caso conta com muitas das técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não incluídas no repertório do historiador: observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos. (...) é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”

Diante do contexto descrito na Introdução, foram criadas as seguintes proposições em relação ao funcionamento do gerenciamento de PRUs:

1. Ao longo do ciclo de vida dos projetos, os objetivos previstos por lei se tornam obsoletos antes do início de sua execução;

2. A falta de um método de Gerenciamento de Informações somado a falta de autonomia da empresa pública faz com que o Grupo Gestor tenha seu objetivo minimizado e pouco efetivo. A autonomia deve ser considerada em relação aos limites das ferramentas criadas, a formação de uma equipe especializada adequada, a dependência de decisões da SMDU, Prefeitura ou da Câmara Municipal e a dependência da cooperação de outros órgãos envolvidos no desenvolvimento do projeto;
3. A falta de conhecimento da equipe interna sobre o tema Gerenciamento de Projeto contribui para fragilidades de comunicação e escopo;
4. A falta de clareza dos partícipes públicos em relação ao próprio escopo e objetivo de trabalho, bem como do seu departamento, e do funcionamento da própria estrutura organizacional da empresa pública, contribuem para o prolongamento de tempo do ciclo de vida do projeto;

Para que estas proposições sejam respondidas sejam elas de forma negativa ou afirmativa, foi escolhido como estudo de caso a empresa pública SP Urbanismo, a qual é responsável pelo gerenciamento dos PRUs na cidade de São Paulo. A escolha desta empresa é justificada por esta ter mais tempo de experiência em relação à PRUs no Brasil⁵, e por São Paulo possuir a mais importante aglomeração urbana, ser o centro comercial do Brasil, por possuir também uma complexidade de mobilidade urbana, de diferenças sociais e problemas ambientais.

Definido como sendo as unidades de análises as Operações Urbanas (OU) e Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que são uma parte dos Projetos de Revitalização Urbana da empresa pública SP Urbanismo, e levantadas as proposições a serem aclaradas pelo presente trabalho, foi desenvolvido abaixo o meio da coleta de dados.

2.1 Coleta de Dados

Para a coleta de dados necessária a afirmação ou a negação das proposições supracitadas, foram levantadas através de referências bibliográficas para embasamento teórico sobre: Gerenciamento de Projetos e breve histórico sobre os Projetos de Revitalização Urbana na cidade de São Paulo.

Após a revisão bibliográfica foram levantados a partir de sites especializados, entrevistas informais e documentos internos da SP Urbanismo, a estrutura organizacional, escopo e objetivos de cargos, departamentos e da empresa pública envolvida diretamente nas OUCs, a qual passou pela validação dos partícipes públicos.

E, por fim, com base na proposição e objetivo do presente trabalho foi desenvolvido um questionário para ser aplicado junto à funcionários e/ou ex-funcionários envolvidos diretamente no gerenciamento de OUCs. Este questionário foi dividido em 3 partes:

- 1) Conhecimento dos amparos legais, do escopo de trabalho do próprio cargo, do departamento e da empresa SP Urbanismo;
- 2) Conhecimento sobre Gerenciamento de Projetos, visão holística da empresa SP Urbanismo;
- 3) Identificação dos maiores entraves, as causas e consequências, consideradas pelo entrevistado.

Para a aplicação do questionários foram escolhidos os seguintes perfis de entrevistados:

- 1) Funcionários ou ex-funcionários com envolvimento direto ao gerenciamento dos PRUs;
- 2) Possuam ou possuíam cargos gerenciais ou cargos com visão estratégica do departamento ou da empresa pública;

⁵ Em 8 de dezembro de 2009, o prefeito sancionou a Lei nº 15.056, que autorizou a cisão da Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) em duas empresas. Foram criadas então a São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e a São Paulo Obras (SP Obras). (Disponível em : < <http://www.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 23.06.14)

3) Tenham ou tiveram mais do que 5-30 anos de trabalho direto aos PRUs.

O questionário foi distribuído para 11 pessoas com o perfil desejado, porém apenas 6 destas responderam a tempo de serem incorporadas no presente trabalho. Dos 6 questionários respondidos, 100% foram incorporados na análise dos dados e foram passíveis de contribuição para responder às preposições e ao objetivo presente.

2.2 Análise dos Dados

Os questionários foram compilados em uma tabela para permitir uma análise comparativa .e, a partir desta, foram identificados os desvios nas áreas de conhecimento, bem como foram levantados os entraves descritos por cada entrevistado. E, em seguida, os dados foram separados pelas Áreas de Conhecimento descritas pelo GuiaPMBOK (2013): Integração de Projetos, Escopo, Cronograma, Custos, Qualidade, Recursos Humanos, Comunicação, Riscos, Aquisição e Partes Interessadas, analisados e foram feitas recomendações de melhorias visando contribuir para o Modelo de Gerenciamento dos PRUs.

3. GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Projeto pode ser definido como “execução de multi-tarefas, custos, tempo e requisitos de escopo, e que são realizados uma única vez”.(Lewis, 2001)

É interpretado e descrito pelo GuiaPMBOK - 5ª edição como sendo “Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”(Project Management Institute, 2013)

Foi traduzido e adaptado pela ABNT, através da ISO21500, como sendo:

“(…) aplicação de métodos, ferramentas, técnicas e competências para um projeto.(…) é realizado por meio de processos.Convém que os processos selecionados para desenvolver um projeto estejam alinhados com uma visão sistêmica. Convém que cada fase do ciclo de vida do projeto tenha entregas específicas. Convém que estas entregas sejam regularmente analisadas criticamente durante o projeto para atender os requisitos do patrocinador, clientes e outras partes interessadas.”(Abnt Iso21500, 2012)

A ISO21500 por sua vez, teve como base de desenvolvimento o GuiaPMBOK-3ª edição, Capítulo3. Desta maneira, o GuiaPMBOK-5ªedição, para se alinhar com a ABNT, incorporou a ISO21500 como Apêndice e aumentando uma área de conhecimento.

O GuiaPMBOK-5ªedição, descreve o Gerenciamento de Projetos como sendo:

“(…) aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto a fim de atender aos seus requisitos.(…) é realizado através da aplicação e da integração dos seguintes processos de gerenciamento de projetos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle, e encerramento. O gerente de projetos é a pessoa responsável pela realização dos objetivos do projeto.”(Project Management Institute, 2013)

Os Projetos de Revitalização Urbana são um resultado exclusivo advindo de um esforço temporário e, sendo um projeto de grande escala e complexo, deve ser planejado a partir de um método de Gerenciamento de Projetos bem estruturado, estudado, e adaptado à suas necessidades. Assim, no presente trabalho foi considerado para servir como base didática a utilização do GuiaPMBOK- 5ªedição para apontar quais as áreas que precisam ter melhorias no processo de desenvolvimento destes projetos.

As áreas de Conhecimento são os requisitos de conhecimento de gerenciamento de projetos descritas em forma de processos de Entrada, Ferramentas e Técnicas e Saídas, e são separadas em dez áreas, sendo elas:

1. Integração do projeto: Processos e as atividades necessárias para identificar, definir, combinar, unificar e coordenar os diversos processos e atividades de gerenciamento de projetos dentro dos grupos de processos de gerenciamento de projetos
2. Escopo do projeto: Processos necessários para garantir que o projeto inclua todo o trabalho necessário, e somente ele, para terminar o projeto com sucesso. Definição e controle do que está e do que não está incluído no projeto
3. Tempo do projeto: Processos necessários para realizar o término do projeto no prazo.
4. Custos do projeto: Processos envolvidos em planejamento, estimativa, orçamentação e controle de custos, de modo que seja possível terminar o projeto dentro do orçamento aprovado.
5. Qualidade do projeto: Todas as atividades da organização executora que determinam as responsabilidades, os objetivos e as políticas de qualidade, de modo que o projeto atenda às necessidades que motivaram sua realização.
6. Recursos Humanos do projeto: Processos que organizam e gerenciam a equipe de projeto.
7. Comunicações do projeto: Processos necessários para garantir a geração, coleta, distribuição, armazenamento, recuperação e destinação final das informações sobre o projeto de forma oportuna e adequada.
8. Riscos do projeto: Processos que tratam da realização de identificação, análise, respostas, monitoramento e controle, e planejamento do gerenciamento de riscos em um projeto, e é atualizada durante todo o ciclo de vida do mesmo
9. Aquisições do projeto: Processos para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados necessários de fora da equipe do projeto para realizar o trabalho.
10. Partes Interessadas do projeto: Processos para identificar, gerenciar e controlar as partes interessadas do projeto.

Pretende-se, a partir da escolha do estudo de caso de um dos Projetos de Revitalização Urbana da cidade de São Paulo nomeados como Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas, apontar quais as áreas de conhecimento que estão sendo trabalhadas e atendidas, e quais as áreas de conhecimento que possuem fragilidade e que precisam ser desenvolvidas objetivando o aumento da eficiência no desenvolvimento destes PRUs.

4. BREVE HISTÓRICO DOS PROJETOS DE REVITALIZAÇÃO URBANA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Na década de 20 com a implantação de “melhoramentos”: serviços de água encanada, iluminação pública, pavimentação dentre outros surge a “urbanidade” da cidade. Isto acontece em pontos distintos e não simultâneos da cidade. Historicamente as áreas com melhores qualidades urbanísticas foram destinadas à elite. Um elemento que direcionou onde seria instalada uma infra estrutura, acarretando em *valorização imobiliária* de terrenos foi a Companhia Light que mantinha o monopólio do fornecimento de energia, telefonia e transporte urbano sobre trilhos (bonde) (ROLNIK, 2001).

Considerando a época do Império no Brasil (1875), passando pelo Movimento Higienista, Plano de Avenidas de Francisco Prestes Maia de 1930 deparamo-nos com o 1º Projeto de Lei Urbana em 1963 (Goulard), que culminou em pleno regime militar com a lei de Uso e Ocupação do Solo (1970).

A partir da década de 70 o tema Reforma Urbana passou a ser discutido nos meios técnicos e políticos. Todas essas discussões tiveram como objetivo principal os instrumentos urbanísticos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade necessários a um melhor planejamento da cidade (Estatuto da Cidade, 2001).

Já na década de 80 ocorreu o Movimento de reforma Urbana que influenciou o interesse aos primeiros estudos sobre as operações urbanas e o Plano Diretor. Exemplo prático é a Lei do Desfavelamento (Lei 10.209/86) que teve como objetivo principal propor ações para solucionar os problemas habitacionais da cidade que já era observado naquela época. Nesta lei os recursos da iniciativa privada têm papel importante (RAMOS, 2006).

Esta lei foi aprovada na gestão de Janio Quadros (1985 – 88). Surge um instrumento que possibilita transferência de coeficientes de construção e de uso e ocupação da cidade. Conceito este diretamente ligado a idéia de solo criado⁶ (RAMOS, 2006).

Segundo Ramos (2006), na gestão de Luiza Erundina (1989 – 1992) a Lei de Desfavelamento teve seu nome alterado para Lei das Operações Interligadas.

“Tendo como principio constitucional da igualdade, a Lei que em seu artigo primeiro era destinada a proprietários de áreas ocupadas por favelas, foi estendida a todos os proprietários de terrenos urbanos na cidade” (BAITZ, 2004 p.111).

Houve uma grande preocupação urbanística da Municipalidade de evitar – se ocupações irregulares de áreas em pró de ganhos de coeficientes urbanísticos (RAMOS, 2006).

Mesmo contemplando alterações na Lei, o artigo segundo, atribui ao Executivo o papel de “legislar”, o que levou em 1999 ao fim das Operações Interligadas, quando o judiciário julgou uma ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIN (RAMOS, 2006).

Segundo Ramos (2006), deve-se ter claro que a denominação Operação Urbana não surgiu a partir da anulação da Operação Interligada. A Operação Urbana já era juntamente com a Operação Interligada instrumento previsto no Plano Diretor de 1985. Uma das características básicas que diferenciavam uma da outra é que além de ser instrumento de atuação do poder publico e privado na cidade, a Operação Urbana não apresentava empecilho jurídico relativo à competência de mudança de zoneamento, pois as Leis eram aprovadas pela Câmara Municipal.

A Lei municipal nº 13.430 datada de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, veio consolidar as Operações Urbanas existentes, propôs a criação de novas Operações Urbanas Consorciadas, adequando este e outros instrumentos urbanísticos ao Estatuto da cidade.

Quando o PDE foi aprovado, já havia sido aprovadas por lei municipal específica cinco Operações Urbanas: Operação Urbana Anhangabaú, Operação Urbana Centro, Operação Urbana Faria Lima, Operação Urbana Água Branca e Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (EMURB,2009).

A Operação Urbana Anhangabaú foi criada com um prazo de vigência de três anos, que se esgotou rápido, pois foi uma Lei de 1991. Esta foi a precursora da Operação Urbana Centro. As outras Operações continuam em andamento (EMURB, 2009).

Atualmente, conforme supracitado na Introdução, a Municipalidade está passando por um processo de retrospectiva técnica e um processo de modernização na Administração Pública o

⁶ “Sob a denominação de Solo Criado, a Fundação Prefeito Faria Lima São Paulo, propôs, em 1975, a instituição de coeficiente único de aproveitamento para toda a cidade e a possibilidade de transferência do potencial construtivo entre terrenos” (IPEA,2002).

conceito de governança⁷ tem sido muito discutido e avaliado pelas partes interessadas na implementação de projetos urbanos. O projeto de desenvolvimento urbano deve ser revisto periodicamente para diagnosticar, a partir da análise do estudo de caso real de uma operação urbana vigente, se o que foi proposto em um determinado momento e contexto do Poder Público está adequado à época da análise ou se necessita de aprimoramento. Exemplos reais dessa situação são as Operações Urbanas Água Branca (OUAB), Consorciada Água Espraiada (OUCAE) e a Consorciada Faria Lima (OUCFL). Na OUAB as diretrizes estabelecidas na lei de 1995 não atingiram o objetivo desejado e por esse motivo houve um processo de reestudo urbanístico da região acarretando em uma nova lei em novembro de 2013, passando a ser uma operação urbana consorciada. Para a OUCAE as obras previstas no plano de intervenções tem sido revistas para que alguns projetos sejam readequados às necessidades da região e também a viabilidade financeira não seja comprometida. Quanto à OUCFL está ocorrendo atualização do Prospecto da Operação junto à CVM, pois almeja-se um novo lançamento de títulos de CEPAC ainda para o ano de 2014 para financiar novas intervenções no perímetro da região. Ou seja, as leis específicas que foram criadas para cada operação urbana estão sempre sendo revistas.

Paralelamente a tudo isso, um fato que acarretará em mudanças substanciais nos próximos anos relacionados aos projetos urbanos é o Novo Plano Diretor Estratégico fruto da revisão do PDE atual da cidade de São Paulo, cujo texto base foi aprovado pela Câmara Municipal em junho de 2014. O plano vai orientar o crescimento da cidade pelos próximos 10 anos. Ele também dá diretrizes para a atualização de outras leis, a saber: zoneamento, a de uso e ocupação do solo e o Código de obras.

⁷ " É a capacidade que um determinado governo tem para formular e implantar políticas públicas"

5. AMPAROS LEGAIS DE PLANEJAMENTO URBANO

A figura abaixo ilustra os principais amparos legais que são utilizados nos PRUs na cidade de São Paulo, descritos a seguir.

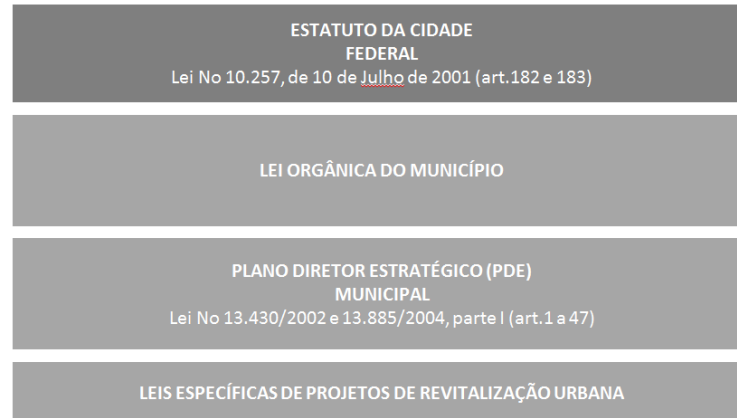


Figura 1 *Estrutura dos Instrumentos de Planejamento Urbano*
Fonte: Adaptado pela autora (Gestão Urbana De São Paulo)

Estatuto da cidade

“O Estatuto da cidade é a Lei Federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios” (Estatuto da Cidade, 2001, p.29).

O capítulo I art. 2º- Estabelece os parâmetros que devem orientar à construção da política urbana, em todas as instâncias do poder público. Estão previstos um conjunto de instrumentos que oferece ao poder público a capacidade não tão somente de normatização e fiscalização, mas também a de intervenção tendo como foco o uso da cidade e da propriedade (Estatuto da Cidade, 2001).

Lei Orgânica do Município de São Paulo

Uma das alterações que ocorreram na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) foi a inserção formal do Município na Federação. Por este motivo houve a ampliação de sua autonomia política, administrativa e financeira. Este passou a ser uma entidade política administrativa relevante no sistema federativo nacional como observado após a leitura do art. 1º e do art.18 da CF/1988.

Art. 1º. "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:"

Art. 18º." A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição"

Foi assegurado com este ato expresso em lei a competência exclusiva para a elaboração da Lei Orgânica por parte dos Municípios. A Lei Orgânica do Município estabelece as diretrizes básicas da organização política do município destacando-se como sendo o mais importante ato legislativo editado pela comunidade local.

A importância desta lei para o Município de São Paulo é constatada após a leitura de alguns artigos que consideramos relevantes para exemplificar nosso estudo de caso.

Art. 144. Integram o processo de planejamento os seguintes planos:

I- o Plano Diretor, de elaboração e atualização obrigatórias, nos termos da CF.

II- o Plano plurianual;

III- os planos setoriais, regionais, locais e específicos.

Art. 152. O Município poderá, na forma da Lei, obter recursos junto à iniciativa privada para a construção de obras e equipamentos, através das operações urbanas.

Art. 155. Para a efetuação da política de desenvolvimento urbano, o Município adotará legislação de ordenamento do uso do solo urbano, compatível com as diretrizes do Plano Diretor.

Plano Diretor Estratégico (PDE)

É uma Lei Municipal aprovada pela Câmara Municipal, de acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade regulamenta o direito de propriedade que deve cumprir uma função social (art. 182 da Constituição Federal de 1988). Uma vez que o Estatuto apresenta regras gerais para todas as cidades o PDE orienta as regras de aplicabilidade para cada cidade. Por isso, cidades com mais de 20 mil habitantes deve possuir um PDE. Este deverá ser planejado para 10 (dez) anos (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

De acordo com a Constituição de 1988 em seu artigo 182, & 4º “Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano”

“O Plano Diretor deve estabelecer os objetivos e estratégias para implementação de uma política urbana. Por este motivo existe uma cartografia, ou seja, *macrozoneamento* que divide o território em unidades territoriais menores onde estão demarcadas a partir de diretrizes pré estabelecidas um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo” (Estatuto da Cidade, 2001, p44).

Ou seja, o Plano Diretor realiza um diagnóstico da cidade e propõe instrumentos e ações para solucionar problemas. Estabelece também como os cidadãos podem participar (Estatuto da Cidade, 2001).

O primeiro PDE data de 1971, seguida da Lei de Zoneamento de 1972. Em 1988 aprova-se outro sem que sejam efetivamente realizadas as propostas urbanísticas. Já em 2002 foi aprovado um Plano com o objetivo de planejar o desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo. Este Plano foi aprovado pela lei nº 13.430 de 13/09/2002, democraticamente e com a participação social, cumprindo a função social da propriedade ¹ (Estatuto da Cidade, 2001)

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) atribui ao PDE a responsabilidade de definir e regulamentar a aplicação de novos instrumentos urbanísticos (Estatuto da Cidade, 2001)

O PDE com o objetivo de combater a desigualdade territorial e social da cidade define objetivos e ações específicas para cada situação diagnosticada (Estatuto da Cidade, 2001)

Leis Específicas das Operações Urbanas

Mesmo estando as operações urbanas previstas no Estatuto da Cidade e PDE, para que ocorra legitimidade do ato é necessário que sejam aprovadas leis específicas para cada operação. Nesta lei são estabelecidas as diretrizes urbanísticas dentro de um perímetro delimitado após estudos detalhados da região foco de renovação urbana (RAMOS, 2006).

Na lei consta também a finalidade da operação urbana, as diretrizes que devem ser observadas pelos participantes, o programa básico de ocupação da área, os melhoramentos desejados, a contrapartida a ser exigida dos participantes, o programa de atendimento econômico e social para

a população diretamente afetada pela implantação das melhorias da região e a forma de controle da Operação que deverá ser compartilhada com a sociedade civil (EMURB, 2009).

A Lei que rege uma Operação Urbana possui zoneamento distinto do Plano Diretor. Isto ocorre em virtude dos incentivos urbanísticos que podem ser pleiteados com pagamento de contrapartida (RAMOS, 2006).

A municipalidade define Operação Urbana em:

“um conjunto de mecanismos jurídicos, institucionais e financeiros voltados ao cumprimento de um plano de renovação urbana, abrangendo em seu escopo desde a adequação das infra – estruturas públicas até a definição de padrões adequados de desenho urbano” (EMURB, 1991, p 12-13)

6. ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO DE PROJETO DE REVITALIZAÇÃO URBANA DA CIDADE DE SÃO PAULO

Em 2009, a antiga EMURB (Empresa Municipal de Urbanização) foi dividida em duas outras empresas públicas, SP Obras e SP Urbanismo. A primeira para ser responsável pelo gerenciamento da execução das obras públicas enquanto a SP Urbanismo é descrita como:

“A empresa tem como objetivo fundamental dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo, para concretização de planos e projetos da Administração Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano(...)” (Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009 e Decreto nº 51.415, de 16 de abril de 2010).

A seguir será descrito todo o processo de desenvolvimento dos projetos de Operações Urbanas e levantada a estrutura organizacional da SP Urbanismo com base em documentos internos e do material disponível no site da empresa, para compreender todos os cargos, hierarquias, fluxo de informações e quais os escopos de cada um conforme o descrito nos documentos oficiais da empresa.

Processo de Desenvolvimento das Operações Urbanas

Com base no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município, a Prefeitura de São Paulo desenvolve a cada 10 anos um Plano Diretor contendo nele as diretrizes para a criação das Operações Urbanas para a cidade. O processo para o desenvolvimento destes projetos inicia-se com a aprovação da Prefeitura para o andamento destas OUCs deixando a cargo do Secretário do Desenvolvimento Urbano, que por sua vez, desenvolve as diretrizes Gerais de cada OUC transmitindo para a SP Urbanismo, empresa pública responsável por dar andamento as ações necessárias para a concretização destes projetos.

O tempo que a municipalidade desprende desde o estudo das OUCs até a Lei Específica ou o Decreto Regulamentador depende de cada projeto. No caso do OUAB (Água Branca), os primeiros estudos datam do ano 1988, sendo que a Lei específica foi publicada em 1995 e depois revista de 1998 a 2013, totalizando um tempo de 7 anos para o desenvolvimento da primeira versão da lei, e passados 3 anos desta, precisou-se de mais 15 anos para o término da revisão. Já no caso do OUCAE (Água Espirada) os primeiros estudos datam do ano de 1989 tendo a Lei Específica publicada em 2001 e o Decreto Regulamentador em 2004, totalizando 15 anos. No caso do OUCFL (Faria Lima) os primeiros estudos foram desenvolvidos por volta de 1995, sendo a Lei Específica publicada em 2004 e o Decreto Regulamentador em 2005, e revisto em

2011 com o Decreto em 2012. Totalizando 10 anos para o primeiro Decreto e, passados 6 anos, demorou mais 1 ano entre a Lei e o Decreto Regulamentador.

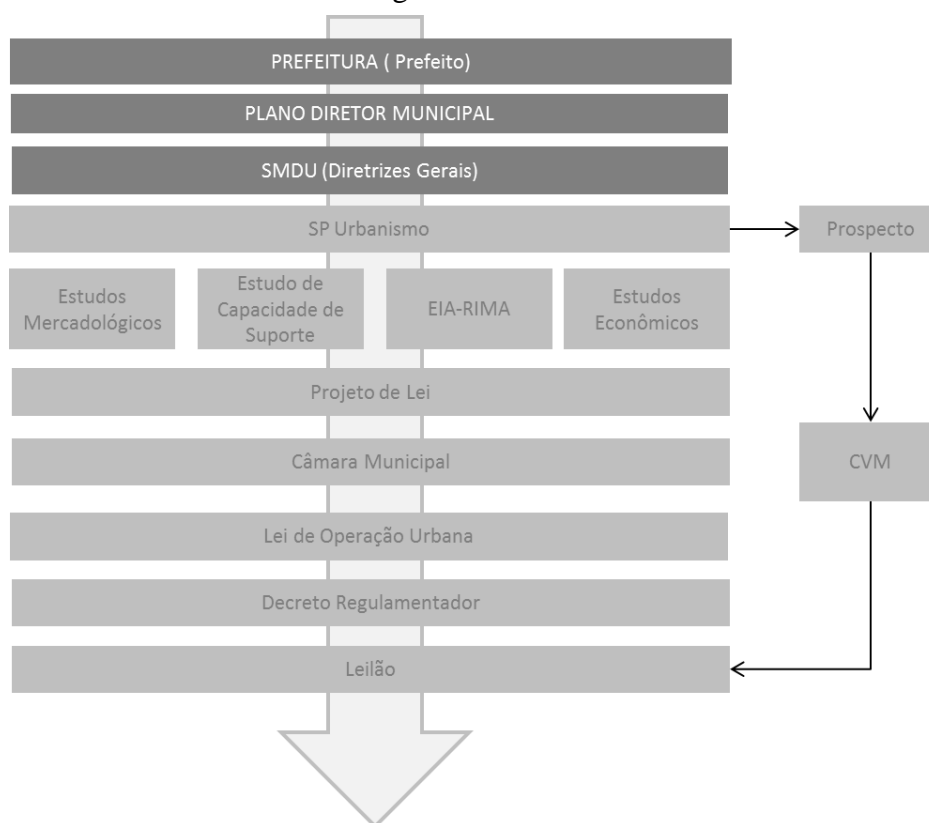


Figura 2 Processo de Desenvolvimento das Operações Urbanas em SP

Fonte: informação verbal⁸. Adaptado pelas autoras

A SP Urbanismo contrata empresas privadas para o desenvolvimento dos Estudos Mercadológicos, de Viabilidade, de Capacidade de Suporte, para as documentações e estudos de aprovação no EIA-RIMA e desenvolve internamente os estudos econômicos que podem, quando necessário, ser subsidiados por estudos complementares de empresas contratadas. A partir dos estudos mercadológicos e econômicos, a SP Urbanismo planeja a quantidade de estoques e o valor dos CEPACs que serão lançados para o mercado imobiliário e que podem ser negociados a partir de dois caminhos: (i) pelo pagamento da contrapartida utilizando a compra de CEPACs, e (ii) através de uma contra partida financeira através de pagamento em dinheiro. No caso das OUCs Água Espraiada e Faria Lima, a SP Urbanismo desenvolve um prospecto que, após a aprovação do CVM promove o leilão da venda dos mesmos. E, no caso das OUCs Água Branca e Centro, a SP Urbanismo negocia a partir de uma contra partida financeira a venda de Outorga Onerosa, que é o direito de construir no limite máximo do coeficiente de aproveitamento, com pagamento em dinheiro.

Também a partir dos estudos mercadológicos, de capacidade de suporte e do EIA-RIMA, a SP Urbanismo desenvolve junto da Câmara Municipal o projeto de lei, que por sua vez se transforma na Lei Específica das OUCs, e que pode ser melhor detalhada a partir de um Decreto Regulamentador, dependendo do nível de detalhe que uma vez foi produzido na Lei Específica de cada projeto. Nestas Leis Específicas, com base no Estatuto da Cidade, constam a obrigatoriedade de formação de um Grupo Gestor, moderado pela SP Urbanismo, formado por um grupo técnico e por uma parte da sociedade civil. Para a escolha dos participantes deste

⁸ Organograma fornecido pela equipe interna da SP Urbanismo sem base de um documento formal.

grupo a SP Urbanismo compila as indicações dos Titulares e Suplentes indicados por cada órgão público, ou de grupo da Sociedade Civil, e transmite para o Prefeito que por sua vez emite uma Portaria com a formação final. Este grupo possui a responsabilidade de definir as prioridades de execução das obras frente ao recebimento das contrapartidas financeiras sejam elas através da Outorga Onerosa ou da compra de CEPACs e para o acompanhamento do desenvolvimento das OUCs. Uma vez que o Grupo Gestor aprove um determinado valor em investimento para uma obra, a CEF atua como fiscalizadora de todo o processo que envolve dinheiro da operação. A SP Urbanismo encaminha mensalmente relatórios à CEF com as medições das obras descrevendo como e onde o dinheiro da operação está sendo aplicado.

Após a definição do Grupo Gestor de quais projetos dentro das OUCs serão desenvolvidos, são realizadas as licitações de contratação dos projetistas através da SP Obras, e é formada uma Comissão Técnica com todos os órgãos envolvidos para a realização do projeto escolhido para direcionar e também desenvolver projetos específicos para viabilizar sua execução, conforme demonstrado na figura abaixo.

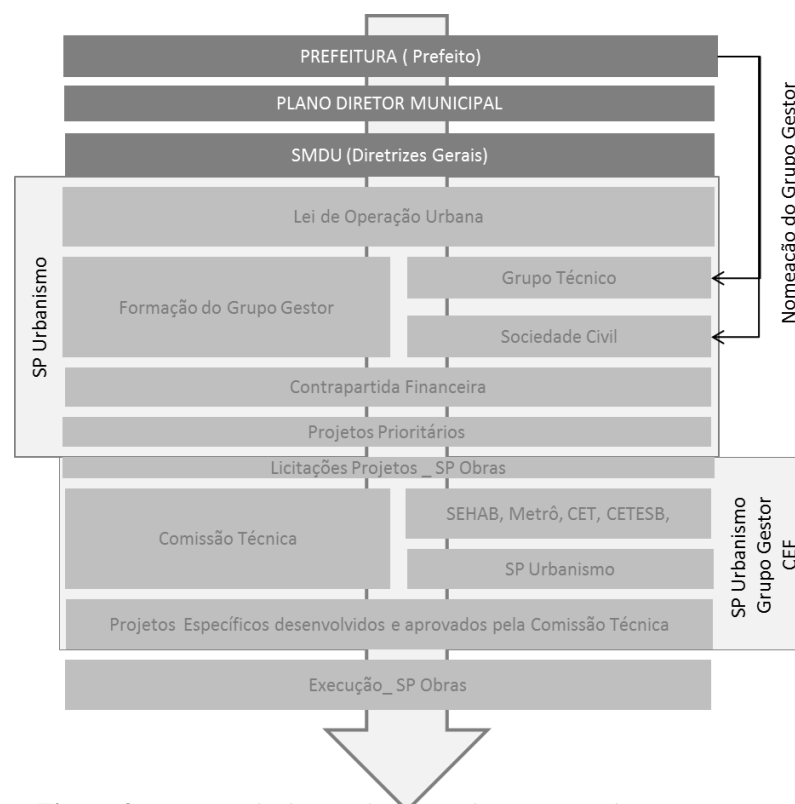


Figura 3 Processo de desenvolvimento dos Projetos das OUCs

Fonte: informação verbal⁹. Adaptado pelas autoras

Após a compreensão do processo do desenvolvimento das OUCs, serão descritas a seguir a estrutura interna organizacional da SP Urbanismo e a responsabilidade de cada cargo, visando comparar com o resultado do questionário para analisar os desvios que ocorrem na prática.

Atribuições da Diretoria Executiva

A Diretoria Executiva da SP Urbanismo é composta pela Presidência e três diretorias. Estes cargos, com exceção da Diretoria de Participação dos empregados possuem comunicação direta com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) através de uma Assessoria. A SMDU por sua vez, possui a incumbência de retratar os resultados da SP Urbanismo diretamente para a Prefeitura Municipal.

⁹ Organograma fornecido pela equipe interna da SP Urbanismo sem base de um documento formal.

Compete à Diretoria Executiva exercer todos os poderes e atribuições para a administração dos negócios e interesses da SP Urbanismo:

- Atribuições do Presidente: Coordenar as atividades dos Diretores, no exercício dos encargos que lhe forem atribuídos, e dos órgãos da empresa.
- Atribuição dos Diretores: (i) Participar do processo de planejamento estratégico da empresa; (ii) Elaborar, em conjunto com os empregados a eles subordinados, o plano operacional da sua área, a partir das decisões do processo de planejamento estratégico da empresa; (iii) Planejar, em conjunto com os gerentes a eles subordinados, as atividades das gerências, organizando, dirigindo e acompanhando a sua atuação; (iv) Aprovar normas de procedimento para a execução dos trabalhos das gerências a eles subordinados; (v) Encaminhar à Diretoria Executiva, nos prazos por ela fixados, relatórios periódicos das atividades das suas unidades.



Figura 4 Estrutura da Diretoria Executiva da SP Urbanismo

Fonte: <http://transparencia.spurbanismo.sp.gov.br/>. Adaptado pelas autoras

Conforme figura acima, a Diretoria Executiva é composta pela Presidência e 3 Diretorias, que por sua vez possuem a seguinte estrutura:

- Presidência: Chefe de Gabinete, Superintendência Jurídica e Assessoria.
- Diretoria de Desenvolvimento: Assessoria, 3 Superintendências e 2 Gerências.
- Diretoria de Gestão e Finanças: Assessoria, 1 Superintendência e 2 Gerências.
- Diretoria de Participação e Representação dos Empregados

Atribuições do Chefe de Gabinete, Superintendentes e Gerentes

Os escopos de trabalho para o Chefe de Gabinete, superintendentes e gerentes são: (i) Elaborar, em conjunto com os empregados a eles subordinados, o plano operacional da sua área, a partir das decisões do processo de planejamento estratégico da empresa; (ii) Acompanhar sistematicamente o desempenho de sua unidade, em função do planejado, identificando problemas, realizando estudos prospectivos e propondo soluções e a revisão dos planos estratégico e operacional, durante a sua execução, tão logo fatos supervenientes assim o exijam; (iii) Planejar em conjunto com os empregados a eles subordinados, as atividades da unidade, organizando, dirigindo e acompanhando a sua atuação; (iv) Avaliar sistematicamente os procedimentos administrativos normatizados referentes às atribuições da unidade e propor a sua revisão, extinção e/ou substituição, conforme o caso, com o objetivo permanente de dotá-los de maior eficácia.

Assim, conforme figura abaixo, as diretorias são divididas da seguinte maneira:

- Diretoria de Desenvolvimento: Superintendência de Estruturação de Projetos, que possui dentro desta a Gerência de Estudo Econômico, a Superintendência de Desenvolvimento, a Superintendência do Desenho da Paisagem e a Gerência de Planejamento da Paisagem.
- Diretoria de Gestão e Finanças: Gerência Operações Urbanas, Gerência de Contabilidade e Patrimônio e a Superintendência Administrativa e Financeira..
- Diretoria de Participação e Representação dos Empregados.

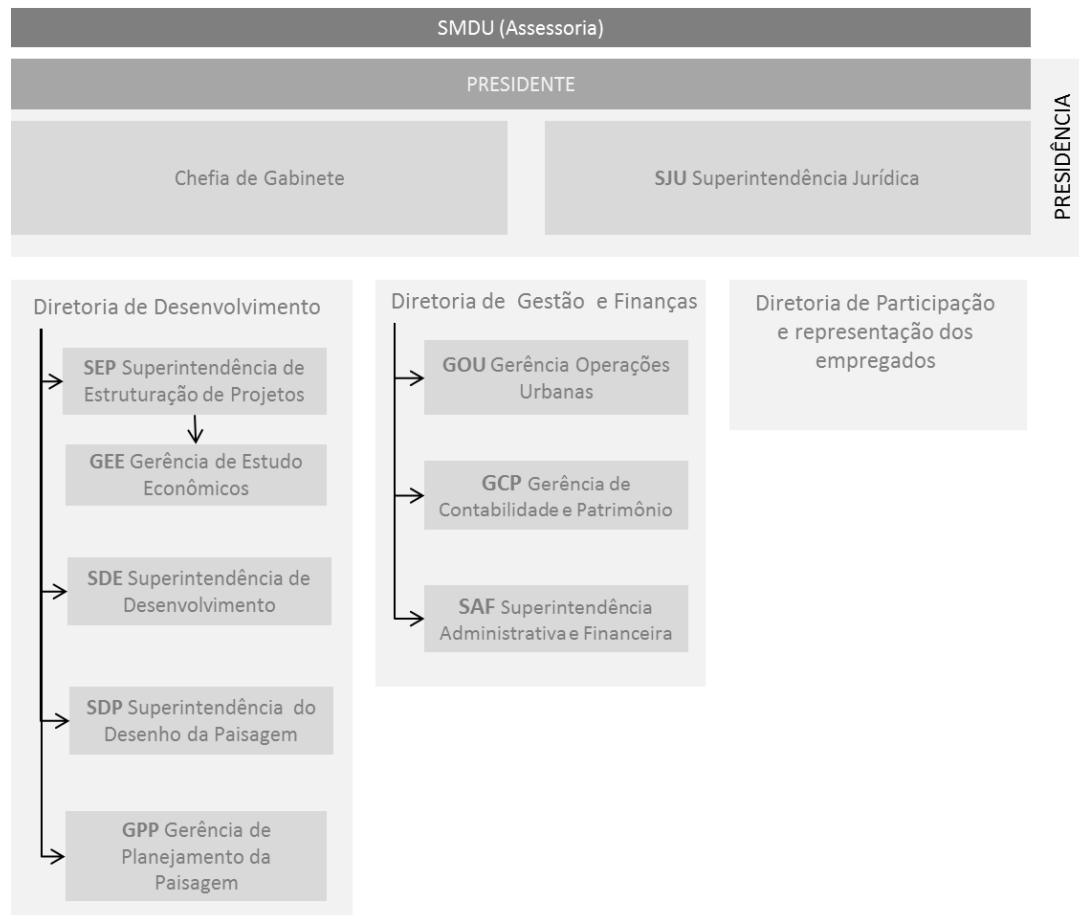


Figura 5 Estrutura das Diretorias da SP Urbanismo

Fonte: <http://transparencia.spurbanismo.sp.gov.br/>. Adaptado pelas autoras

Escopo das Atividades dos Núcleos e Gerências

A Superintendência Jurídica, de Desenvolvimento, e, Administrativa e Financeira, bem como a Gerência de Contabilidade e Patrimônio possuem núcleos como suporte operacional para atingir os escopos de responsabilidade de cada setor.

O Núcleo de Licitações e Contratos, a partir do termo de referência encaminhado pelo gestor de um determinado projeto inicia-se o processo licitatório que compreende dentre outras etapas a elaboração do edital, minuta de contrato e todas as atividades necessárias ao cumprimento da Lei de Licitação - Lei 8666/93. Após finalizado o processo, o contrato já firmado entre a SP Urbanismo e a empresa contratada é encaminhado ao gestor do projeto para acompanhamento.

No Núcleo de Programa de Revitalização do Centro que fica diretamente abaixo da Diretoria de Desenvolvimento e, coordena o Programa Pró Centro que possui recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Mesmo com o programa finalizado, o Comitê Gestor do Programa Pró Centro designou ao Núcleo a gestão das demandas relacionadas à Lei das Fachadas junto com a SEHAB. O Comitê Gestor é composto por 5 Secretários e o Subprefeito da

Sé que tem poder de decisão concedendo ou não isenção de IPTU baseada na Lei das Fachadas após análise do processo de concessão solicitado pelo proprietário do imóvel. A solicitação é protocolada em SEHAB, posteriormente encaminhada ao DPH que analisa a necessidade de encaminhamento à outro departamento. Uma vez que a solicitação seja aprovada é emitida a nota de liquidação pela Secretaria de Finanças para que o proprietário fique isento do IPTU naquele exercício fiscal. Gerencia contratos do ponto de vista administrativo. Por exemplo Operações Urbanas, Nova Luz, Arco Tietê e Monumenta. Analisa projetos para aproveitamento de imóveis próprios da PMSP.

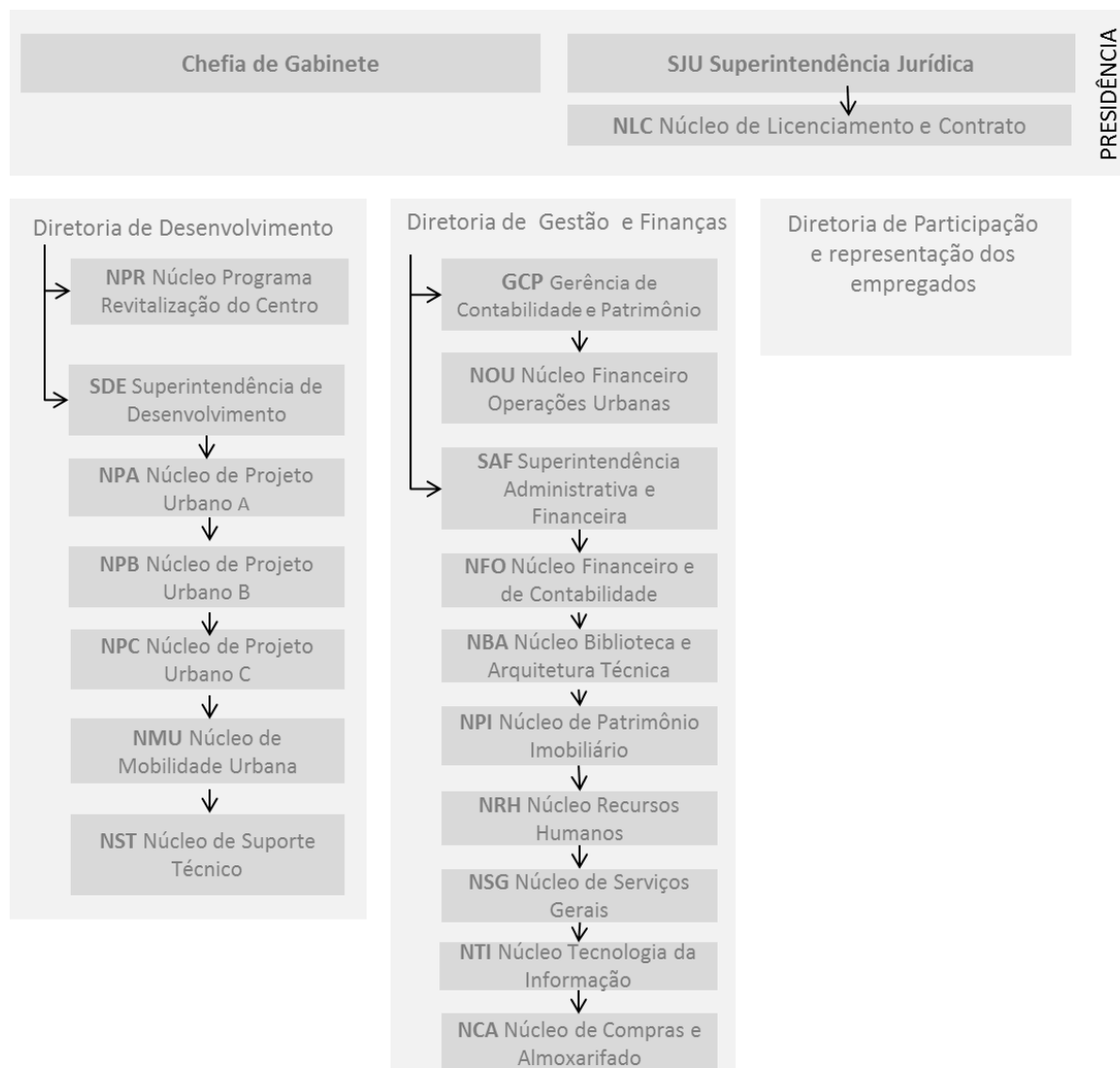


Figura 6 Estrutura dos Núcleos da SP Urbanismo

Fonte: <http://transparencia.spurbanismo.sp.gov.br/>. Adaptado pelas autoras

O Núcleo Financeiro das Operações Urbanas é responsável por toda parte financeira das Operações Urbanas. Emite também relatório de prestação de contas para a Caixa Econômica Federal (CEF) e para o Banco do Brasil uma vez que esta foi escolhida detentora dos títulos do CEPAC.

No Núcleo de Projeto A, Núcleo de Projeto B, e o Núcleo de Projeto C, é realizada a gestão dos chamados projetos especiais onde cada núcleo coordena uma demanda de projetos solicitada pela Diretoria, sejam elas de Operações Urbanas ou outros estudos urbanos. Dentro destes núcleos são desenvolvidos também projetos urbanos em fase de estudo que posteriormente são repassados para uma empresa privada desenvolvê-los até a fase executiva.

No Núcleo de Mobilidade Urbana é responsável pela análise de impacto de transporte e viário dos projetos especiais coordenados pelos Núcleos de Projeto A, B e C.

O Núcleo de Suporte Técnico é responsável por dar suporte técnico aos projetos especiais relacionados aos orçamentos que incluem levantamento de quantitativos e análise estrutural.

A Gerência de Operações Urbanas é responsável pela gestão e acompanhamento, incluindo tramitação e aprovação das propostas de adesão das seguintes operações urbanas:

- Operação Urbana Centro Lei – 12.349/97;
- Operação Urbana ‘Água Branca – Lei 11.774/95 e Lei 15.893 de 7/11/2013;
- Operação Urbana Consorciada Água Espraiada – Lei 13.260/01, modificada pela lei 15.416/11;
- Operação Urbana Consorciada Faria Lima – lei 13.769/2004, modificada pela lei 13.871/04 e pela lei 15.519/11;
- Operação Urbana Rio Verde Jacu – 13.872/04.

As ações de Gestão das Operações urbanas incluem:

1. Controle e acompanhamento do estoque de CEPAC – Certificado de Potencial Construtivo Adicional;
2. Controle e acompanhamento dos estoques de área adicional de construção por setor da respectiva Operação Urbana
3. Preparação de relatórios e apresentação para os Grupos Gestores das respectivas operações urbanas;
4. Preparação de informativos sobre a aplicação dos recursos utilizados na execução de obras e desapropriações das respectivas operações urbanas para a Caixa Econômica Federal;
5. Preparação de prospectos e suplementos informativos para subsidiar as novas distribuições de CEPAC junto a CVM;
6. Preparação e apoio logístico as reuniões dos conselhos gestores das respectivas operações;

As ações de Gerenciamento das propostas de adesão incluem:

1. Atendimento e informação ao público;
2. Recepção, análise técnica e documental das propostas de adesão;
3. Encaminhamento para análise jurídica;
4. Bloqueio de CEPAC junto ao Banco do Brasil;
5. Emissão da Certidão de pagamento de outorga onerosa em CEPAC.

A Gerência de Estudos Econômicos é responsável pelas análises de viabilidade financeira dos projetos em estudo dos Núcleos de Projetos A, B e C. Um dos itens que estão sendo atualmente analisados criteriosamente são as desapropriações que podem, se não estimadas com cautela inviabilizarem qualquer projeto. Para o último PDE colaborou no cálculo e formulação dos pagamentos das outorgas onerosas. Acompanha e participa diretamente da contratação de estudos de viabilidade econômica para precificação dos CEPACs.

A Gerência de Planejamento da Paisagem é responsável pela coordenação da CPPU - Comissão Proteção da Paisagem Urbana. Os técnicos envolvidos nos trabalhos oferecem suporte técnico nos seguintes assuntos: drenagem, projetos de bacias, recursos hídricos e termos de cooperação firmados entre outras instituições. Desenvolvem internamente os estudos de projetos de infraestrutura que posteriormente são repassados para empresas privadas desenvolverem a fase executiva.

A Gerência de Contabilidade e Patrimônio é responsável pela contabilidade geral interna da empresa e pelo patrimônio mobiliário fixo (ativo permanente da empresa).

Outros Núcleos fazem parte do suporte interno da empresa pública conforme apresentados na figura X, são estes: Núcleo Financeiro e Orçamentário, Núcleo de Biblioteca e Arquivo Técnico, Núcleo de Patrimônio Imobiliário, Núcleo de Recursos Humanos, Núcleo de Serviços Gerais, Núcleo de Tecnologia da Informação, e Núcleo de Compras e Almoxarifado.

7. RESULTADOS ENCONTRADOS

Conforme descrito na Metodologia, foi desenvolvido um questionário para ser preenchido por funcionários ou ex-funcionários da SP Urbanismo e da SMDU que trabalhavam ou trabalham diretamente com os PRUs. Assim, foram emitidos 11 questionários a serem respondido, dos quais 6 retornaram com repostas suficientes para serem utilizadas e analisadas.

Após o recebimento dos questionários, estes foram organizadas de modo a ficarem ao lado uma da outra em uma planilha facilitando uma análise comparativa. É válido ressaltar que, o resultado da avaliação sobre o questionário foi feito a partir do ponto de vista dos funcionários ou ex-funcionários da SP Urbanismo e da participação de uma única pessoa da SMDU, e que portanto não representa a realidade de todas partes interessadas do processo, podendo desta maneira ser objeto de outros futuros trabalhos.

Conhecimento do Escopo e Objetivos

A primeira parte das perguntas tiveram como objetivo levantar e analisar o domínio dos participantes em relação ao conhecimento do escopo e objetivos: (i) dos Amparos Legais os quais precisam se apoiar para atingir os resultados esperados; (ii) da participação do Grupo Gestor. (iii) do próprio trabalho; (iv) do trabalho do departamento em que está situado; (v) da empresa pública SP Urbanismo.

Todos os participantes mostraram um conhecimento satisfatório ou excelente em relação ao conhecimento dos Amparos Legais descritos no presente trabalho e conseguiram descrever com alto nível de acurácia o que é um projeto de revitalização urbana e qual o escopo que esta deve possuir. Houve uma incerteza ou falta de conhecimento dos entrevistados sobre o tempo do ciclo de vida de um PRU. Um dos entrevistados apontou um período igual ou maior que 10 anos, outro de 4 a 30 anos, e muitos não conseguiram responder ou descreveram de maneira incompleta. Esta incerteza pode ser interpretado como uma lacuna de monitoramento e controle do tempo durante o ciclo de projeto, e da duração do desenvolvimento destes projetos serem tão longos que os participantes perdem o histórico destes.

Em relação as premissas que o local precisa ter para ser escolhido como PRU, pode-se notar que 50% dos entrevistados utilizaram na descrição palavras como “áreas degradadas” ou “áreas carentes”, e 80% utilizaram na descrição “potencial econômico”. Além disso, um dos entrevistados destacou a importância do “Interesse Mercadológico” e outro, de um “plano de investimento público”. Destaca-se o fato de que não há uma descrição da justificativa das áreas escolhidas nas Leis Específicas de OUCs, ou das premissas para a escolha das áreas no PDE ou no Estatuto da Cidade. Esta lacuna faz com que a equipe envolvida tenham percepções distintas do que a área precisa ter para ser escolhida como um objeto de PRU. Nota-se que, um dos entrevistados possui uma distorção de valores para a escolha da área, pois ao invés de compreender que o PDE direciona o crescimento da cidade, a resposta indica que o Mercado Imobiliário direciona a escolha das áreas de PRUs. Como não há uma premissa clara no Amparo Legal, esta distorção apontada pelo entrevistado pode ser ou se tornar uma realidade de fato. Outro ponto interessante de se avaliar, é a resposta sobre um Plano de Investimento Público, pois o texto deste entrevistado não foi exatamente uma resposta à pergunta, mas uma resposta “ao que deveria ser premissa de escolha”. O que este quis mostrar com esta resposta foi que, em muitos

casos de OUCs, os estudos desenvolvidos internamente são desvinculados de um Plano de Investimentos na área e que portanto podem ser inviabilizados quando orçados pela primeira vez, ou “engavetados” como são chamados os projetos internamente que não são desenvolvidos.

O retorno do questionamento sobre como cada participante avalia a participação do Grupo Gestor, 100% das respostas apontaram que as discussões em grupo não tem sido fácil. Mostrando que é preciso aprimorá-las para que os projetos e planos de investimentos possam ser um reflexo das necessidades e expectativas da sociedade, como objetivou-se na sua criação.

A descrição de cada participante em relação ao escopo do próprio cargo e do departamento, 50% dos entrevistados repetiram a mesma resposta do próprio cargo e do departamento e 20% tiveram desalinhamento entre as repostas, o que mostra que, a maioria dos entrevistados possuem pouca visão holística do que ocorre no departamento em que trabalha, falta de comunicação entre a equipe de trabalho, e falta de clareza em relação ao escopo do próprio trabalho e sua ligação com o escopo do departamento. Consequentemente, esta situação de reflete de modo ainda mais generalizado quando se questiona sobre o escopo da empresa SP Urbanismo. Esta situação foi apontada em entrevistas informais como sendo reflexo da mudança da EMURB para SP Urbanismo e SP Obras, e pelas trocas administrativas que geram a sensação de insegurança, instabilidade e consequentemente uma reclusão dos funcionários para um trabalho mais individualista.

Em relação aos resultados gerados pelo próprio cargo, departamento e da SP Urbanismo, 70% tiveram respostas desalinhadas com os escopos ou não entenderam a pergunta. Este desalinhamento entre escopo e resultado mostra falta de clareza em relação a definição das funções e dos resultados que cada um deve gerar objetivando um resultado maior e final.

Compreensão de Gerenciamento de Projetos e da Visão Interna da SP Urbanismo

A segunda parte das perguntas tiveram como objetivo de averiguar se a empresa pública SP Urbanismo contempla o gerenciamento de todas as dez áreas de conhecimento nos PRUs, e avaliar o domínio dos partícipes em relação a “quem faz o quê” dentro da empresa, avaliando desta forma a visão do todo que cada um possui da empresa em que trabalha. Nesta parte do questionário, o entrevistado da SMDU não respondeu a nenhum item, e, um entrevistado da SP Urbanismo não entendeu a pergunta sendo considerado como não válidas as respostas. Portanto, na maioria das respostas, dos 6 entrevistados 4 foram passíveis de avaliação. Porém quando questionados sobre “Interface com Sp Obras” e “Controle de todos os processos que encolcem o andamento dos PRUs”, apenas 3 souberam responder. E ainda, quando questionados sobre “Gerenciamento dos Processos Legais de Aprovação”, apenas 2 responderam, sendo uma diferente da outra.

Em nenhuma das áreas de conhecimento as respostas tiveram unanimidade. Todas as respostas tiveram resultados que apontavam para um departamento ou responsável diferente. Pode-se considerar que ratifica o resultado da primeira parte das entrevistas que a equipe interna da SP Urbanismo possui uma falta de clareza em relação aos objetivos e responsabilidades de cada departamento ou mesmo da própria empresa. Outra constatação relevante é que, apesar de existir um departamento focado nas Operações Urbanas, a concentração do gerenciamento destes projetos está em outro departamento, a Superintendência de Desenvolvimento (SDE) que fica sob outra Diretoria, mas que é responsável pelo gerenciamento de: (i) Escopo e Resultados Planejados; (ii) Cronograma; (iii) Orçamentos e Custos de Projetos; (iv) Qualidade dos Projetos e (v) Comunicação com equipe técnica. Enquanto que a Gerência de Operações Urbanas possuiu apenas 4 menções de 19 perguntas, e só foi citado pela maioria na questão de qual departamento é responsável por “Organizar e coordenar as reuniões do Grupo Gestor”. Este resultado mostra um desvio de escopo entre departamentos e uma falta de clareza em relação ao assunto de Gerenciamento de Projetos.

Identificação dos Maiores Entraves, suas causas, consequências e as soluções propostas

A terceira parte das perguntas tiveram como objetivo averiguar qual a percepção dos funcionários e ex-funcionários da SP Urbanismo, bem como do participante da SMDU, sobre os maiores entraves que ocorrem no processo dos PRUs, suas causas e consequências, e, quais são as soluções propostas para sanar estes entraves.

Os principais entraves levantados foram:

1. Falta de Autonomia da empresa SP Urbanismo e engessamento legal;
2. Centralização de informações;
3. Isolamento dos funcionários e falta de comunicação generalizada;
4. Falta de envolvimento multidisciplinar;
5. Falta de Documentação de Histórico;
6. Falta de Clareza da estrutura organizacional e dos objetivos;
7. Descontinuidade Administrativa;
8. Engessamento de formação e gestão de equipe interna;
9. Falta de Recursos Financeiros

As principais causas levantadas foram:

1. Estrutura da Empresa Pública;
2. Dependência do Mercado Imobiliário;
3. Falta de Integração das ações públicas;
4. Preconceito à parceria com o setor privado

As principais consequências levantadas foram:

1. Falta de objetividade;
2. Trabalho burocrático;
3. Ineficiência do processo;
4. Projetos Imaturos e/ou incompletos;
5. Cancelamento ou postergação dos projetos;
6. Desmotivação da equipe interna;
7. Subutilização da equipe interna;
8. Isolamento de pessoas e departamentos;
9. Não cumprimento de metas e objetivos;
10. Descontinuação de ações a cada mudança administrativa;
11. Instabilidade profissional;
12. Projetos com objetivos desatualizados

As principais soluções propostas foram:

1. Criação de mecanismo para dar autonomia a SP Urbanismo;
2. Inversão das tomadas de decisões. Os problemas serem discutidos primeiro internamente com a equipe interna e depois de levantadas algumas soluções ser aprovada pelos superiores;
3. Contratação da equipe interna por competência técnica;
4. Reforma Administrativa;
5. Aumento da parceria com o setor privado;
6. Re-estruturação da equipe técnica interna;
7. Formatação das OUCs para as necessidades urbanas e da sociedade civil, e não para o mercado imobiliário;
8. Revisão dos objetivos da empresa, transformando-se em uma Agência de Desenvolvimento contratada pela Prefeitura;
9. Desenvolvimento de um Modelo de Gestão de processos.

O resultado da terceira parte do questionário mostra uma insatisfação e desmotivação da equipe interna em relação a estrutura e administração atual da empresa pública SP Urbanismo, através da falta de organização e clareza que a empresa possui atualmente, do grande envolvimento de decisões baseadas em interesses políticos, e a afirmação da necessidade de melhorias em relação ao gerenciamento dos PRUs e da existência dos desvios de escopos e objetivos dentro da empresa SP Urbanismo.

8. RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS ATRAVÉS DA ORGANIZAÇÃO DE ÁREAS DE CONHECIMENTO

A partir da análise dos resultados obtidos através do questionário aplicado, organizou-se os problemas e identificou-se as lacunas das seguintes áreas de conhecimento:

Escopo

Atualmente o processo de escopo está conforme figura abaixo:

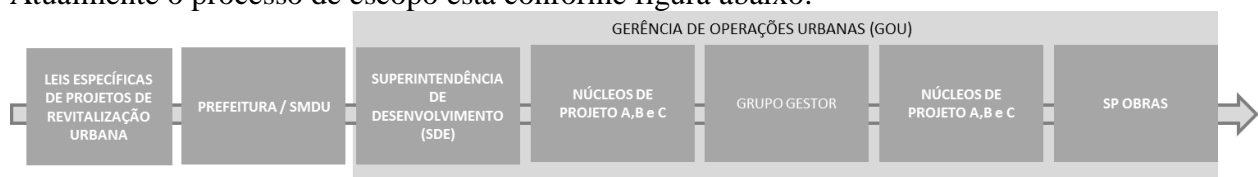


Figura 7 Processo de Escopo Atual

Fonte: Desenvolvido pelas autoras

As tomadas de decisões estão concentradas com a Prefeitura, SMDU e SDE, e posteriormente são repassadas para os Núcleos de Projetos fazerem os estudos para serem apresentadas para o Grupo Gestor. Neste processo, a GOU possui o conhecimento do desenvolvimento de todo o processo, porém não pode intervir nas decisões já tomadas. E, o grupo gestor possui pouca eficiência em relação às decisões uma vez que estão engessados por interesses próprios.

Durante todo este processo que dura de 15 a 30 anos para ser executado, o escopo traçado inicialmente se torna ultrapassado ocasionando o cancelamento de muitos dos projetos iniciais tanto pela obsolescência quanto pela identificação de um custo de execução do projeto maior do que o previsto.

Assim, e considerando as soluções propostas pelo questionário, recomenda-se que, a responsabilidade do escopo das OUCs seja realizada através de uma equipe interna da GOU, escolhida com autonomia pela gerência da GOU. E que, os projetos de estudo e ante-projetos partam de uma equipe organizada pela GOU e multidisciplinar, em conjunto com a SP Obras para alinhamento de custo. Para só depois passar pela aprovação pelo Grupo Gestor e em seguida pela Prefeitura/SMDU. Recomenda-se também que, a negação do escopo do projeto ou solicitação de mudança por parte da Prefeitura/SMDU deva ser apresentada e justificada pela esta, e apenas acatada, através da votação do Grupo Gestor, assim, mitigaria a manipulação de resultados por interesse político. O gerenciamento dos projetos da fase de pré-executivo até a fase executivo seja realizada por uma empresa privada especializada em Gerenciamento de Projetos, e que tenha a GOU como responsável por supervisionar a empresa privada. Inserindo a empresa privada busca-se uma diminuição no tempo do desenvolvimento do projeto para que seu escopo não se torne obsoleto.



Figura 8 Processo de Escopo Recomendado

Fonte: Desenvolvido pelas autoras

Tempo

Atualmente o gerenciamento de Tempo é desenvolvido pela SDE. Porém, a recomendação é que o gerenciamento de tempo seja realizado pela equipe interna da GOU, uma vez que estes são responsáveis pela emissão dos relatórios para a CEF, e pela organização do Grupo Gestor. Enquanto que, o cronograma de desenvolvimento de cada projeto dentro da OUCs seja de responsabilidade da empresa privada contratada para fazer o gerenciamento dos projetos.

Assim, a GOU será capaz de realizar o Monitoramento e Controle de todos os processos de desenvolvimento dos PRUs.

Custos

Atualmente o gerenciamento dos orçamentos e custos de projetos estão na SDE, enquanto que o gerenciamento das entradas de verba estão no GOU e o orçamento e custos de obra na SP Obras. Recomenda-se que o gerenciamento das entradas continuem na GOU, os orçamentos e custos de projetos sejam gerenciados pela empresa privada contratada com a supervisão da GOU, e que a SP Obras acompanhe o desenvolvimento dos projetos a partir da fase de ante-projeto para levantar os custos e discutí-los com a GOU antes de passar pela aprovação do Grupo Gestor e da Prefeitura/SMDU.

Qualidade

Atualmente o gerenciamento de qualidade dos projetos estão sendo realizados pela SDE e seus núcleos. Recomenda-se que seja transferido para a GOU e sua equipe multidisciplinar que originou as premissas do projeto sejam mantidas para analisar, criticar, monitorar e controlar o andamento do projeto e seu desenvolvimento. Caso o projeto por algum motivo mostrar-se obsoleto ou com algum risco de obsolescência, este grupo deverá ser responsável e possuir a autonomia para solicitar uma mudança, que por sua vez deverá passar pelo mesmo processo recomendado em escopo, isto é, após a decisão da mudança e o alinhamento desta mudança com a SP Obras em relação a custo, bem como com a empresa privada contratada em relação a aditivo de projetos, esta deverá ser justificada e aprovada junto com o Grupo Gestor e depois com a Prefeitura/SMDU, que em caso de negação pela Prefeitura/SMDU, passe pela votação do Grupo Gestor.

Recursos Humanos e Comunicações

O gerenciamento de Recursos Humanos atualmente é gerenciado pela SDE, porém recomenda-se que seja realizada pela GOU uma vez que os projetos sejam transferidos para esta gerência. Recomenda-se também que o departamento desenvolva produtos que garantam o controle de informações, comunicação e histórico gerados através do gerenciamento de recursos humanos, e que exija que a empresa privada também gere os mesmos produtos para que as informações, decisões, e definições sejam registradas e passíveis de consultas.

Riscos

O gerenciamento de Riscos apesar de aparecer no questionário, não reflete toda a responsabilidade de se gerenciar o risco no desenvolvimento do projeto. Atualmente é realizado estudos de viabilidade para mitigação de problemas de premissas de projeto, e é desenvolvido pela SDE. Recomenda-se que o gerenciamento de risco seja feito pela GOU, não apenas no estudo de viabilidade, mas ao longo do desenvolvimento dos projetos. A identificação dos riscos podem ocorrer em todas as fases do projeto e áreas de conhecimento, o que deve-se fazer é o desenvolvimento de um procedimento que garanta a formalização de uma identificação de risco e que esta seja discutida e que sejam levantadas propostas de ações a estes riscos junto com a equipe multidisciplinar da GOU. Este procedimento deve ser realizado também pela equipe da empresa privada.

Outra recomendação é a da GOU possuir um funcionário ou contratar uma empresa privada para o levantamento de riscos antecipados por fase de projeto. Deste modo, a GOU teria em mãos um relatório do que pode ocorrer ao longo do projeto e um mapa de ações pré-definidas para mitigar os riscos que vierem a ocorrer. Neste caso, o procedimento de reconhecimento de riscos ao longo do desenvolvimento do projeto deve acontecer independentemente.

Aquisições

Atualmente a SP Urbanismo possui um Núcleo responsável por todas as aquisições de ferramentas e produtos necessários para o bom funcionamento da empresa. Como não houve menção ao mal funcionamento deste núcleo, não há recomendação para modificação do mesmo.

Partes Interessadas

Atualmente a SP Urbanismo não possui uma pessoa ou departamento responsável pela integração da comunicação e organização das Partes Interessadas. Existe porém um procedimento de comunicação para falar com a Prefeitura ou a SMDU. Recomenda-se que seja nomeada uma pessoa responsável por cada projeto aprovado pela GOU, Grupo Gestor, e Prefeitura/SMDU. Esta pessoa deverá fazer parte do GOU e terá a responsabilidade de Gerenciar todas áreas de conhecimento do projeto durante todo o ciclo de vida deste projeto. Para que funcione este tipo de gestão, recomenda-se que esta pessoa responsável pelo projeto tenha a autonomia suficiente para poder solicitar reuniões extraordinárias com todas as partes interessadas, incluindo a Assessoria, e o Grupo Gestor.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo levantar a estrutura da empresa pública SP Urbanismo, bem como sua estrutura organizacional, os escopos e objetivos de cada departamento. E, a partir de um questionário respondido por 6 partícipes públicos, sendo 5 da SP Urbanismo e 1 da SMDU, identificar desvios cruzando com as informações levantadas anteriormente em relação ao escopo e objetivo da empresa, dos departamentos e dos cargos exercidos por cada entrevistado.

Para direcionar o questionário na identificação destes desvios foram criadas 4 proposições descritas na Introdução, das quais foram confirmadas que os objetivos previstos por lei se tornam obsoletos antes do início de sua execução uma vez que o ciclo de vida dos OUCs são estimados em 15 a 30 anos. Os partícipes públicos possuem pouco conhecimento em relação ao tema gerenciamento de projetos, o que tem como consequência a dispersão das funções que um gerenciamento de projetos precisa ter fora do departamento responsável pelo gerenciamento destes projetos.

A falta de autonomia da empresa e o engessamento do processo dos OUCs foi levantada como um entrave pela maioria dos entrevistados, bem como a falta de um Modelo de Gestão Pública também foi mencionado.

E, a falta de clareza dos partícipes públicos em relação ao escopo e objetivo do próprio trabalho, do departamento e da empresa SP Urbanismo também foi constatada de modo claro a partir das respostas que o entrevistados deram ao questionário.

Assim, todas as proposições descritas inicialmente se confirmaram ao longo do desenvolvimento do trabalho, bem como a presença de desvios nos escopos e objetivos internos da empresa pública, uma vez que foi levantado que o principal entrave que cause estes desvios é o isolamento dos funcionários em seu próprio trabalho, a falta de envolvimento entre as equipes técnicas e a concentração de informações e decisões nas Superintendências e Diretorias.

Por fim, a partir dos dados coletados e analisados, foi realizada uma análise e recomendações para uma modificação da estrutura organizacional a fim de reordená-lo para uma concentração do Gerenciamento de Projetos em um único departamento, bem como recomendações de mecanismos para que haja uma maior autonomia tanto deste departamento quanto da empresa pública para que desta maneira, os processos para o desenvolvimento dos projetos seja mais eficiente e eficaz, e para que a empresa pública tenha mais integração das funções e mais envolvimento das equipes objetivando um resultado único e comum.

Pretendeu-se através do presente trabalho, contribuir com uma melhoria não apenas no Gerenciamento de Projetos de Revitalização Urbana realizados pela SP Urbanismo, como também demonstrar que a partir do levantamento do que está sendo praticado dentro de uma empresa pública pode-se compreender quais são os maiores desvios e entraves que ocorrem, e como pode ser feita uma análise para melhoraria da organização desta para aumentar a eficiência do Gerenciamento de PRUs em quaisquer cidades com estrutura semelhante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 368 p.

BRASIL. *Lei nº 13260, de 28 de Dezembro de 2001*. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de política urbana para a sua implantação, instituir o Grupo de gestão, e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade, São Paulo, SP, 29 dez. 2001.

BRASIL. Câmara Dos Deputados Coordenação de Publicações. Brasília (Org.). *ESTATUTO DA CIDADE*: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. única Brasília: Instituto Pólis, 2001. 274 p. (Fontes de referência. Legislação; nº40). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana.

FERREIRA, A. R. *Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro*. XIV . Congresso Internacional do CLAD. Salvador 2009.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 175p.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Título V, Do desenvolvimento do município, Capítulo I ,Da Política Urbana. 1990. Disponível em: < <http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf> >. Acesso em: 25 de junho de 2014.

LEWIS, J. P. *Fundamentals of Project Management*. New York: Amacom Books, 2001.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J.. Relações Interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. Guy. *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010. Cap. 10. p. 230-248.

RAMOS, Aluísio Wellichan. *A cidade como negócio: aspectos da atuação do setor imobiliário e da relação público-privado na Barra Funda e na Água Branca* (Município de São Paulo) - um exame crítico da Operação Urbana Água Branca e do projeto "Bairro Novo". 2006. 274 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 5a edição. Four Campus Boulevard, 2013. 388 ISBN 193069974-3.

ROLNIK, Raquel et al (Org.) . *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

SÃO PAULO URBANISMO. Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/empr esa/index.php?p=19443 >. Acesso em: 19 de janeiro de 2014.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO. Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/orgaos_colegiados >. Acesso em: 20 de janeiro de 2014.

SILVA, A. S. *Operação urbana consorciada água espraiada: Análise do mercado imobiliário no setor Berrini*. 2010. 220F. (Monografia)- Faculdade Armando Álvares Penteado, São Paulo, 2010

SOUZA, Celina. *POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa*. Caderno Crh, Salvador, n. 39, p.11-24, 2003.

<http://transparencia.spurbanismo.sp.gov.br>. Acesso em: 15 junho. 2014

YIN, Robert K. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.