

13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil
11, 12 e 13 de Setembro de 2013



OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ÁGUA ESPRAIADA: Análise da Proposta de Política Pública para implantação de projetos de Habitação de Interesse Social no Setor Jabaquara – ano 2009 a 2012

Angela dos Santos Silva

Arquiteta e Urbanista, Mestranda da Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Funcionária da Empresa São Paulo Urbanismo

Alameda Gleite, 541 apto 601, Campos Elíseos, São Paulo-SP, CEP 01215-000, Brasil
angelas405@gmail.com

RESUMO

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada é regida por lei específica e divide-se nos seguintes setores: Setor Jabaquara, Setor Brooklin, Setor Berrini, Setor Marginal Pinheiros, Setor Chucri Zaidan e Setor Americanópolis. Este artigo apresenta os resultados da análise de proposta específica de Política Urbana para a implantação de projetos de Habitação de Interesse Social no Setor Jabaquara no período de 2009 até dezembro de 2012.

No decorrer do estudo, foram examinadas e avaliadas as informações cedidas pela empresa São Paulo Urbanismo (antiga Emurb), empresa Gestora das Operações Urbanas, que, com a colaboração da empresa São Paulo Obras (antiga Emurb) e da Secretaria da Habitação (Sehab), trabalham para atender às diretrizes da Lei 13.260/2001 da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

Para isso, foram coletados dados referentes ao plano de obras proposto no perímetro da operação urbana aprovados pelo grupo de gestão da mesma e à metodologia de trabalho aplicada pela Sehab para informar e sistematizar ações que possam orientar a população afetada diretamente pela implantação dos melhoramentos propostos que será reassentada em áreas inseridas no perímetro da própria operação.

Concluiu-se que no período de 2009 a 2012, em virtude das ações dos agentes envolvidos nesse processo, a meta foi parcialmente atingida pela municipalidade e que, diante de situações que não puderam ser previstas, está ocorrendo a readequação do plano inicial de reassentamento das famílias para tornar possível o início das obras.

Outro fato observado foi que a parceria das empresas envolvidas no processo de implantação das obras trouxe interessante discussão no sentido de compreender o real papel de cada agente, sua importância e habilidade técnica específica para atingir um objetivo comum.

Questões como desapropriação e gestão dos projetos licitados, em compatibilidade com as áreas que já estão de posse da municipalidade e por isso podem ser utilizadas, foram abordadas de forma relevante.

Palavras-chave: Operação Urbana, Habitação Social, Política Pública.

13ª Conferência Internacional da LARES

Centro Brasileiro Britânico, São Paulo - Brasil
11, 12 e 13 de Setembro de 2013



URBAN OPERATION ÁGUA ESPRAIADA: Analysis of the Proposal of the Urban Policy to the implantation of the projects from Habitação de Interesse Social in Jabaquara Sector– from 2009 to 2012

Angela dos Santos Silva

Arquiteta e Urbanista, Mestranda da Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Funcionária da Empresa São Paulo Urbanismo

Alameda Gleite, 541 apto 601, Campos Elíseos, São Paulo-SP, CEP 01215-000, Brasil
angelas405@gmail.com

ABSTRACT

The Urban Operation Água Espaiada is ruled by specific legislation and is divided in the following sectors: Brooklin Sector, Berrini Sector, Marginal Pinheiros Sector, Chucrí Zaidan Sector and Americanópolis Sector. This article presents the results obtained from the analysis of the specific proposal of the Urban Policy to the implantation of the projects from Habitação de Interesse Social (social housing) in Jabaquara Sector from August 2009 to December 2012.

All information collected from São Paulo Urbanismo (former EMURB), the company responsible for the Urban Operation together with São Paulo Obras (also former EMURB) and Secretaria da Habitação (SEHAB) were deeply analysed and in accordance with the Law 13.260/2001 of Urban Operation Água Espaiada.

In order to do that, data was collected referring to the working plan proposed to be implemented in the perimeter of the urban operation which was approved by the responsible management team and also referring to the methodology which is applied by SEHAB to inform and to systematize all the actions which were taken so the people who are directly affected by them can be aware of what is happening and know the improvements according to the new resettlement that is going to be set within the perimeter of the same operation.

It can be observed that between 2009 and 2012, due to the actions taken by the responsible agents for these actions, the Municipal goal was partly reached and that was not so totally accomplished because of situations which could not be foreseen in the moment of setting the actions to be taken, so new orientation is now being followed in order to the resettlement of families happens and the work starts.

Another fact that can be noticed is that the partnership among the enterprises in the process of implantation brought up some interesting discussion concerning the real role of each agent in action, the importance and the technical ability they have into reaching a common goal.

Questions like expropriation and the licitation management that are compatible with the areas which already belong to the Municipal Government that will be consequently used are notable being discussed.

Descriptors: Urban Operation, Social Housing, Public policy.

1. INTRODUÇÃO

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada é delimitada por um perímetro que se subdivide em seis setores: Jabaquara, Brooklin, Berrini, Marginal Pinheiros, Chucri Zaidan e Americanópolis. Este artigo apresenta os resultados da análise de proposta específica de Política Urbana para a implantação de projetos de Habitação de Interesse Social, no Setor Jabaquara, no período de agosto de 2009 até dezembro de 2012.

Importante salientar que a Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada reflete-se diretamente no plano de diretrizes de política pública proposto para a região. Tal fato ocorre porque, para que possam ser realizadas intervenções dentro da área da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, utilizando os investimentos do orçamento do município e de recursos que advêm da venda de leilões de Certificados de Potencial de Construção (Cepacs), é necessário que a população diretamente afetada pelas obras, caso ocupem áreas irregularmente, sejam reassentadas adequadamente em outras áreas. Porém, essas áreas devem estar inseridas no perímetro da operação urbana em discussão.

A pesquisa realizada teve como objetivo geral obter dados da empresa gestora da operação urbana a SP Urbanismo e das empresas SP Obras e Sehab para compreender como foi articulada a escolha, desapropriação e o reassentamento das famílias atingidas pelo melhoramento público proposto nos projetos da operação urbana. E, como objetivo específico, avaliar qual foi o ponto crítico desse processo de gestão e identificar os fatores que influenciaram diretamente o constante aperfeiçoamento do plano de trabalho.

A partir da leitura, de entrevista com técnicos e análise do plano de trabalho, foi possível responder às seguintes perguntas:

A gestão do processo de desapropriação de uma área influencia diretamente no produto final a ser alcançado?

Somente as intervenções propostas em um plano de política pública, trabalhadas de maneira articulada, podem atingir adequadamente suas metas, respeitando as especificidades de cada área técnica de atuação?

A participação das pessoas no processo de discussão e aplicação de uma política pública é importante para a sociedade e aceitação de mudanças?

2. METODOLOGIA

A metodologia do trabalho para elaboração do artigo envolveu a coleta de dados empíricos e leitura de textos acadêmicos, os quais foram analisados e seu resultado avaliado de acordo com o objetivo da pesquisa. As fontes de informação foram assim divididas:

Informações Primárias:

- Entrevistas com técnicos que participam da gestão da Operação Urbana Água Espraiada das empresas SP Urbanismo, SP Obras e Sehab;

Informações Secundárias:

- Proposta dos projetos licitados para a construção de Habitação de Interesse Social (HIS);
- Análise do relatório de atividades da Sehab sobre a implantação de HIS no período analisado;
- Análise documental dos relatórios do Grupo de Gestão.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1 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 Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257/2001) prevê um conjunto de instrumentos que oferece, ao poder público, a capacidade não somente de normatizar e fiscalizar, mas também a de intervir, tendo como foco o uso da cidade e da propriedade (ROLNIK, 2001).

Os instrumentos relacionados ao desenvolvimento urbano que mais se destacam são: consórcio imobiliário, outorga onerosa do direito de construir, direito de superfície, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, desapropriação para fins de reforma urbana e direito de preempção.

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 Plano Diretor (PD) orienta as regras de aplicabilidade para cada cidade, propondo instrumentos e ações para solucionar problemas. É uma lei municipal aprovada pela Câmara Municipal, de acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade (SÃO PAULO, 2002).

Com o Estatuto da Cidade, em 2001, foi introduzida a possibilidade de utilização dos Cepacs, como forma de pagamento antecipado de contrapartida financeira, em virtude da concessão dos benefícios pleiteados pelo interessado, para imóveis inseridos no perímetro das Operações Urbanas.

3.2 Plano Diretor Estratégico

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 estabelecidas a partir de diretrizes preestabelecidas um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo.” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, p. 44).

Ou seja, o PD realiza um diagnóstico da cidade e propõe instrumentos e ações para solucionar problemas. Estabelece também como os cidadãos podem participar (SÃO PAULO, 2002).

O desenvolvimento urbano é regido por um conjunto de leis federais, estaduais e municipais e o PD faz parte desse conteúdo (SÃO PAULO, 2002). É uma lei municipal aprovada pela Câmara Municipal, de acordo com o artigo 40 do Estatuto da Cidade.

O primeiro PDE data de 1971, seguido da Lei de Zoneamento, de 1972. Em 1988, outro é aprovado, sem que sejam efetivamente realizadas as propostas urbanísticas. Já em 2002, é aprovada uma versão, com o objetivo de planejar o desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, pela Lei 13.430, de 13/9/2002, democraticamente e com a participação social, cumprindo a função social da propriedade (SÃO PAULO, 2002).

O Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257) atribui ao PD a responsabilidade de definir e regulamentar a aplicação de novos instrumentos urbanísticos (SÃO PAULO, 2002).

O PDE, com o objetivo de combater a desigualdade territorial e social da cidade, define objetivos e ações específicas para cada situação diagnosticada (SÃO PAULO, 2002).

No PDE, constam os objetivos gerais dos trabalhos de desenvolvimento urbano a serem realizados na cidade. Por esse motivo, existem os Planos Regionais, específicos para cada subprefeitura e que discutem ações pontuais de um bairro (SÃO PAULO, 2002).

Principais atividades de um Plano Regional (SÃO PAULO, 2002):

- Diagnosticar problemas, carências e potencialidades da região;
- Estabelecer a política de desenvolvimento da região;
- Identificar e checar as delimitações das várias zonas definidas no PDE;
- Definir as principais diretrizes no território da Subprefeitura; Definir as características das demais áreas no território das Subprefeituras; Propor como poderão ser resolvidos os conflitos entre os diferentes usos (residencial e não residencial) e entre as diversas atividades.

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 PD, por sua vez, orienta as regras de aplicabilidade para cada cidade, que deve possuir seu PDE planejado para dez anos (SÃO PAULO, 2002).

Com os estudos de um Plano, pode-se controlar o uso da terra, a distribuição da população e onde os edifícios localizam-se (SÃO PAULO, 2002).

Com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento e a implantação do PDE, o art. 284 define o Conselho Municipal de Política Urbana, que é ligado ao Gabinete do Prefeito, que articula e propõe diretrizes para os demais conselhos que lidam com problemas, como os de habitação, transporte e meio ambiente (SÃO PAULO, 2002).

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada é regulamentada pela Lei 13.260/2001 e promove a reestruturação da região a partir da abertura da Avenida Jornalista Roberto Marinho (antiga Água Espraiada), estendendo sua ampliação até a Rodovia dos Imigrantes, além de prever outros melhoramentos complementares.

O poder público, em parceria com a iniciativa privada, objetivava reestruturar parte do setor sudoeste da cidade, regulamentando e controlando a ação do mercado imobiliário (PESSOA; BÓGUS, 2008).

3.3 Operações Urbanas

A década de 1980 é marcada como o período em que a municipalidade passa a preocupar-se em criar e aperfeiçoar os mecanismos jurídicos que incentivem a iniciativa privada a investir em uma região.

Inicia-se com a Lei do Desfavelamento, em 1986, passa pela Lei das Operações Interligadas, em 1993, até chegar à Lei das Operações Urbanas Consorciadas.

Por possuir lei específica, a Operação Urbana pode estabelecer as diretrizes urbanísticas dentro do seu perímetro, após estudo detalhado da região. Estas devem ser seguidas pelos interessados em pleitear benefícios relacionados a concessões urbanísticas, inclusive as normas de como utilizar o instrumento de pagamento de contrapartida pelos benefícios concedidos.

A Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002, sobre o PDE da Cidade de São Paulo, consolida as Operações Urbanas existentes, propõe a criação de outras e descreve sua finalidade.

3.3.1 Operação Urbana na Cidade de São Paulo

A Lei 13.430/2002 vem consolidar as Operações Urbanas existentes, propor a criação de novas, adequando este e outros instrumentos urbanísticos ao Estatuto da Cidade. De acordo com a Lei do PDE, as Operações Urbanas possuem as seguintes finalidades: implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas subutilizadas; implantação de Programas de HIS; ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo; implantação de espaços públicos; valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico,

cultural e paisagístico; melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural e dinamização de áreas, tendo como objetivo a geração de empregos (EMURB, 2009).

Quando o PDE é aprovado, já haviam sido aprovadas por lei municipal específica cinco Operações Urbanas: Anhangabaú, Centro, Faria Lima, Água Branca e Consorciada Água Espreada (EMURB, 2009).

A Operação Urbana Consorciada Água Espreada foi a primeira a adotar os Cepacs para pagamento da contrapartida. A medida fez com que tanto o poder público quanto o setor privado fossem privilegiados. As análises das propostas de participação na operação tornaram-se mais rápidas, e o sistema de pagamento mais transparente. A emissão de Cepac é regulamentada na lei que cria a Operação Urbana.

Essa Operação Urbana possui um plano de obras, e adotando-se o Cepac para pagamento de contrapartida, os recursos financeiros são antecipados e podem ser utilizados no programa de investimentos. Foi constituído um Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada, composto por agentes da área pública e do setor privado, que define e prioriza onde serão aplicados esses recursos.

Os recursos obtidos com o leilão dos Cepacs só podem ser utilizados dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada.

3.3.2 Operação Urbana Consorciada

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 PD de 1985. Uma das características básicas que diferenciavam uma da outra é que, além de ser instrumento de atuação do poder público e do setor 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 Operação Urbana possui lei específica, que estabelece as diretrizes urbanísticas dentro de um perímetro delimitado, após estudos detalhados da região (RAMOS, 2006).

Na lei, consta a finalidade da Operação Urbana, as diretrizes a serem observadas pelos participantes, o programa básico de ocupação da área, os melhoramentos desejados, a contrapartida a ser exigida dos participantes, o programa de atendimentos 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 PD. Isso ocorre em virtude dos incentivos urbanísticos que podem ser pleiteados com pagamento de contrapartida. O Mercado Imobiliário é atraído por esse instrumento (RAMOS, 2006).

A municipalidade define Operação Urbana como:

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).

Segundo Ramos (2006), a partir da instituição desse instrumento legal, a municipalidade, com a Operação Urbana, tem contribuído muito para a renovação urbana, principalmente quando está prevista em áreas onde o Mercado Imobiliário apresenta interesse.

3.3.3 Diretrizes da Operação Urbana Consorciada Água Espreada

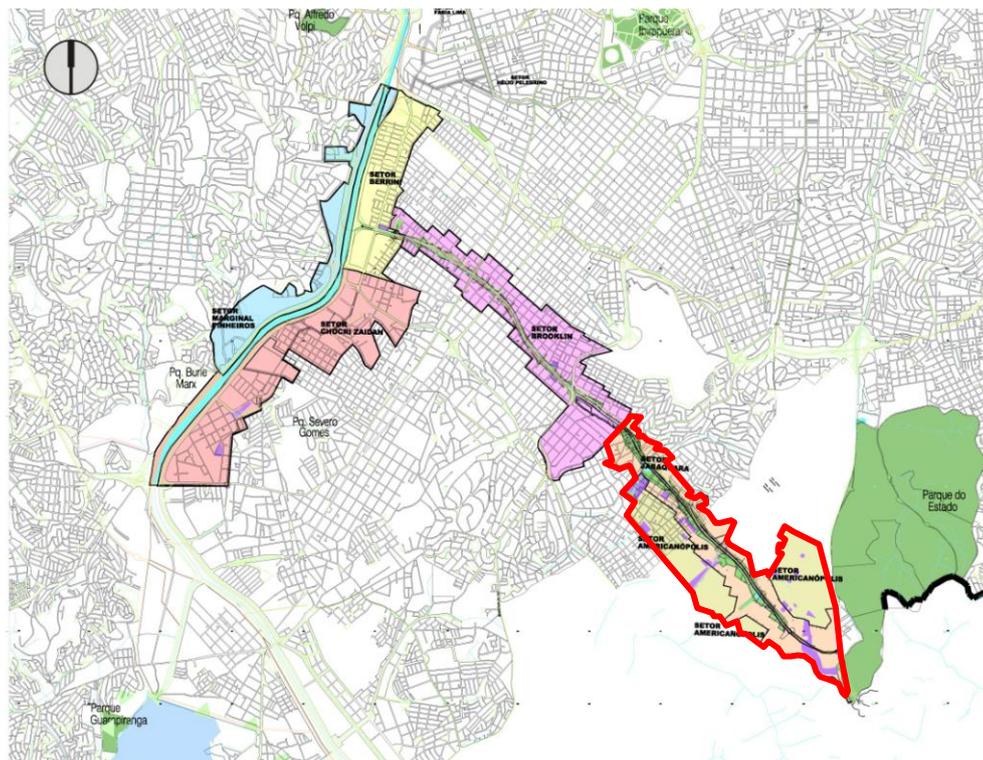
Na Lei 13.260/2001, modificada pela Lei 15.416/2011, está previsto o Programa de Intervenções que garanta o pleno desenvolvimento urbano e a preservação da qualidade ambiental da região. Nesse programa, estão incluídas intervenções no sistema viário que dão prioridade ao transporte coletivo, à drenagem, criação de espaços públicos e de lazer, e

construção de HIS para a população moradora em favelas e que será atingida diretamente pelo plano de intervenções a ser realizado.

Esse último tópico é o foco da discussão deste artigo. A avaliação da proposta de Política Pública para a construção de HIS dentro do perímetro da Operação Urbana, seus objetivos, e quais as metas alcançadas até dezembro de 2012.

Figura 1: Setores da operação urbana consorciada Água Espriada, com destaque para a área de estudo, o setor Jabaquara/Americanópolis.

Fonte: EMURB, 2009



3.4 Habitação de Interesse Social

A Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espriada, conforme descrito, prevê a implantação de unidades de HIS assegurando o reassentamento definitivo das famílias atingidas pelas obras previstas nas diretrizes dessa operação urbana.

Com o objetivo de assegurar verba financeira para aplicação na construção das unidades habitacionais o art. 2º da referida lei determina que deverão ser aplicados obrigatoriamente na construção de HIS, no mínimo, 10% da receita obtida com a alienação de Cepac.

Vale ressaltar a importância do Estatuto da Cidade que, especificamente no artigo 33, determina que uma Operação Urbana Consorciada deve ser criada por lei específica e atender a requisitos mínimos para sua validação. Dentre esses requisitos estão o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e que seja estabelecida uma “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”. A representação da sociedade civil desempenha, nesse processo de construção das unidades de HIS, um papel importante e estratégico, como será relatado em item específico deste artigo.

Outro amparo legal para viabilizar esse processo é o PDE que, no artigo 227, prevê o seguinte:

- (iii) a implantação de Programas de Habitação de Interesse Social; (v) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

(vi) solução habitacional dentro de seu perímetro ou vizinhança próxima, no caso de necessidade de remover os moradores de favelas e cortiços.

O artigo 230 prevê que o dinheiro arrecadado com a alienação dos Cepac poderá ser utilizado para pagamento das desapropriações dos terrenos necessários para a construção de HIS e da própria obra das unidades habitacionais.

Mesmo sendo uma operação urbana, as diretrizes dos projetos seguem as definidas no Plano Municipal de Habitação.

4. PLANO DE TRABALHO

4.1 Grupo de Gestão

O art.19 da Lei da Operação Urbana descreve que o Grupo de Gestão deve ser composto por representantes de órgãos municipais e da sociedade civil organizada. Esse grupo discute e define as implementações do Programa de Intervenções da Operação Urbana Consorciada.

O Grupo de Gestão da Operação Urbana Consorciada Água Espreada que, de acordo com seu regime interno, estabeleceu reuniões trimestrais para a apresentação das diretrizes da operação e objetivos alcançados, na sua 23ª reunião, realizada em 22 de setembro de 2011, apresentou os objetivos para implantação de unidades HIS.

Os objetivos apresentados foram os seguintes: selecionar áreas nos Setores do Jabaquara e Americanópolis para desapropriação, visando a implantação de HIS, cujo trabalho, naquela data, já havia sido finalizado e que a situação naquele momento previa que 47 áreas fossem decretadas de Interesse Social, totalizando 115 mil m². O potencial de atendimento era de mais ou menos 6,5 mil Unidades Habitacionais (UH) e que os elementos técnicos necessários para ajuizamento das ações expropriatórias estavam em andamento, com previsão de início em novembro de 2011. O desenvolvimento desse trabalho estava a cargo da SP Urbanismo, SP Obras, Sehab-Habi e Secretaria de Negócios Jurídicos (SNJ) – Departamento de desapropriação (Desap).

A Gerência das Operações Urbanas da Diretoria de Desenvolvimento e Gestão, da SP Urbanismo, iniciou o plano de trabalho para viabilizar a construção de unidades de HIS da forma a seguir descrita.

4.2 Seleção das Áreas a serem desapropriadas

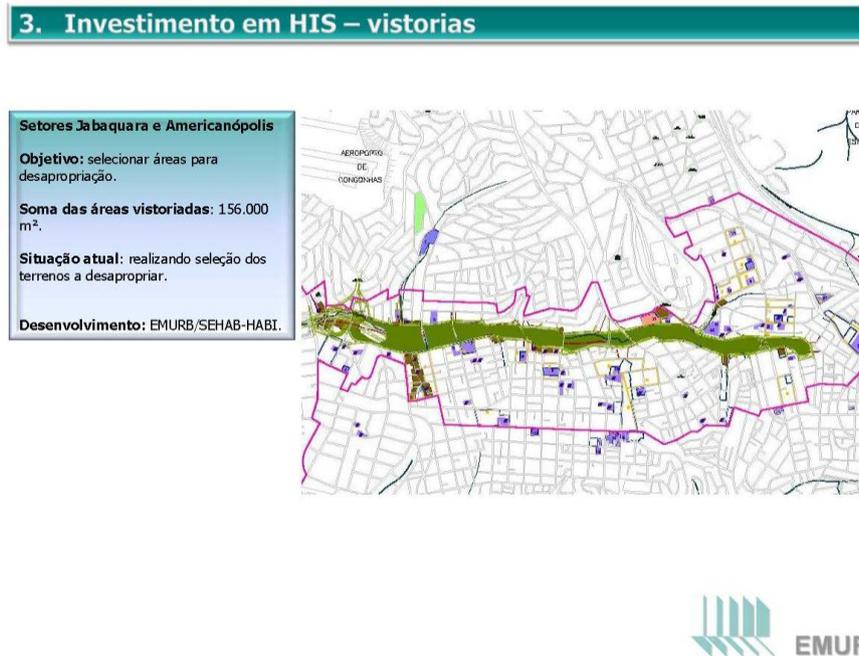
Sob orientação de Sehab-Hab, a equipe da Gerência das Operações Urbanas, utilizando material digital disponível na Municipalidade de São Paulo, pesquisou áreas que atendessem às premissas discutidas e estabelecidas pelo Grupo Técnico e suas respectivas situações fundiárias, a saber:

- Terrenos inseridos nas Zeis do Plano Diretor, Zeis da Operação Urbana e áreas vazias, respectivamente;
- Terrenos pequenos com, no mínimo, 500 m² de área, que estejam próximos das áreas que serão desocupadas, evitando assim o prejuízo nas relações sociais entre a população atingida. O partido de projeto adotado tem por objetivo evitar que se formem os chamados "guetos".

Na 18ª reunião do Grupo Gestor, foi apresentada a proposta de investimento em HIS para o setor Jabaquara e de Americanópolis, onde as vistorias tinham sido iniciadas.

Segue abaixo quadro resumo do fato descrito acima

*Figura 2: Investimento em HIS - vistorias.
Fonte: EMURB - 18ª reunião do Grupo Gestor. Outubro 2009.*



4.3 Política Pública Proposta

Com o objetivo de atender às diretrizes estabelecidas pela Lei da Operação Urbana Consorciada Água Espreada, que foram discutidas pelo Grupo Gestor da presente operação urbana, faz-se necessária a adoção de uma Política Pública que atenda tanto aos agentes envolvidos na gestão da operação urbana quanto dos moradores atingidos diretamente pelas obras.

No presente artigo, discute-se a Política Pública aplicada, que possui como meta o reassentamento da população que será atingida pelas obras previstas no perímetro da operação urbana. Foram realizadas visitas a campo, cujo perímetro proposto é o delimitado pelo Setor Jabaquara e Americanópolis, de acordo com o estabelecido na Lei 15.416/2011 e constante da planta BE-04-7B-001. O plano de trabalho traçado para as vistorias consistiu em caracterização física dos lotes com informações sobre o uso e a ocupação do solo. Em complemento, foi realizado registro fotográfico para posterior análise no escritório pelos técnicos da área da Gerência de Operações Urbanas.

Dentre as análises realizadas pelo setor técnico, foram consultados os dados cadastrais dos imóveis, obtidos a partir do Sistema Unificado de Cadastro (SUC) /PMSP.

Após a revisão técnica por parte dos técnicos da Sehab e SP Urbanismo, foram selecionadas as áreas adequadas para serem decretadas de interesse social.

4.4 Implementação da Operação Urbana

4.4.1 Primeira Etapa

Como previsto no Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade da participação da sociedade civil é garantida e importante para que um projeto de requalificação de uma região possa ser implantado.

As primeiras atividades realizadas pela Sehab foram desenvolver pesquisas sobre o projeto, buscar locais na comunidade para as primeiras reuniões, visitas para identificar as lideranças da comunidade, e discussões com a HAB I-Sudeste, para elaborar um plano de trabalho social.

4.4.2 Segunda Etapa

Posteriormente, foi elaborado pela HABI o Programa de Capacitação de Lideranças, que teve como principal objetivo propiciar às lideranças da comunidade a possibilidade de compreensão de seu papel, a capacidade de representação autônoma, para que fosse efetivada a Operação Urbana.

Foram realizados três encontros, no ano de 2009, com carga horária de 13 horas, durante os quais foram desenvolvidos os seguintes temas; Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Operação Urbana, Apresentação de Cadastro Digital, Construção de Critérios - Diretrizes Básicas, Tipos de Atendimento, Legislação, Cidadania, Comunicação, e Oficinas de Liderança e Conflitos. Paralelamente à capacitação das lideranças, foram realizadas reuniões na comunidade para explicar sobre o conceito de operação urbana e o cadastramento das famílias. A equipe dos pesquisadores de HAB foi treinada para aplicar o cadastro habitacional informatizado com equipamento portátil (*netbook*) para que os dados fossem transmitidos *on-line* para o banco de dados do sistema Habisp.

Uma vez iniciado o trabalho de capacitação das lideranças, foi possível o apoio dos líderes durante o processo de aplicação do cadastro. O cadastro é composto não somente dos dados dos membros da família, mas também de suas fotos para que o cartão magnético de identificação possa ser elaborado.

Como a discussão contínua com a comunidade é importante para o processo de implantação de obras de uma operação urbana, foi instituído o Fórum de Lideranças, que acontece a cada 30 dias. Aconteceram 23 encontros, e o primeiro em 16 de janeiro de 2010. A pauta inaugural do fórum versou sobre Conselho Gestor, Incêndio na Favela Rocinha Paulistana, e aluguel.

Nessas reuniões, foram pautados os seguintes assuntos: informações gerais sobre a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, andamento do trabalho social, a maneira como a sociedade pode participar, informações técnicas acerca do assunto, esclarecimentos de dúvidas, discussões e propostas sobre futuras ações.

Em conjunto, foram realizados plantão social, atividade socioeducativa com crianças e adolescentes, para sensibilizá-los sobre a importância da preservação do meio ambiente, e entrega dos cartões de identificação.

Em decorrência dos trabalhos, foi proposta, pela comunidade, a elaboração de um jornal, cujo primeiro exemplar foi lançado em agosto de 2009 com o título *Jornal da Gente*.

O Plantão Social atende exclusivamente os moradores das comunidades beneficiadas pela Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, por meio de orientação social. Iniciado em 2 de março de 2010, tornou-se ponto de apoio da comunidade. Um local onde os moradores podem sanar dúvidas e procurar informações.

As atividades com crianças e adolescentes sobre meio ambiente foi desenvolvido e aplicado pela Habi Sudeste, na própria área.

4.4.2.1 Capacitação das Lideranças

Em 17 de abril de 2010, foi iniciado o II Encontro das Lideranças, com a participação da Emurb, que apresentou o projeto. Um dos pontos principais discutidos na reunião foi a importância da participação da comunidade e da interlocução dos líderes entre comunidade e Poder Público.

4.4.2 Famílias em aluguel

Segundo informação de Habi Sudeste, até 30 de setembro de 2011, 890 famílias foram removidas de suas áreas, em virtude de incêndio ou por oferecer risco de vida a seus moradores. Essas famílias foram morar em residências de aluguel, com apoio financeiro provisório, oferecido pela Sehab, até que as unidades habitacionais sejam construídas e as famílias realocadas definitivamente.

5. RESULTADOS

5.1 Grupo de Gestão

Na 13ª reunião do Grupo de Gestão, realizada em março de 2008, a obra de extensão da Avenida Jornalista Roberto Marinho foi apresentada como aprovada e informado que o edital da licitação para essas obras e outras intervenções já havia sido publicado.

A licitação foi fracionada em quatro partes, dispostas da seguinte forma: 1/4 das obras da Via Parque, Túnel e mil unidades habitacionais e assim, sucessivamente, até completar as 4/4 partes. Na 25ª reunião do Grupo de Gestão, realizada em 13 de março de 2012 foi apresentado o andamento dos projetos e das obras das unidades de HIS, constando que a ordem de início das obras foi emitida e os processos de desapropriação estão em andamento.

*Figura 3: Quadro resumo dos investimentos em HIS - Projetos e Obra
Fonte: EMURB - 25ª reunião do Grupo Gestor. Março 2012.*

4. Investimento em HIS – Áreas para DIS

ÁREAS PARA IMPLANTAÇÃO DE HIS

Situação atual:

Ações expropriatórias dos lotes decretados - DIS - ajuizadas estão em andamento;

Projetos de HIS

Escritórios contratados estão desenvolvendo os projetos de arquitetura/ apresentação às lideranças da comunidade

Obras dos empreendimentos HIS: ordem de início emitida

Desenvolvimento:

SP OBRAS/ SP URBANISMO/SEHAB-HABI/ SNJ-DESAP.

março/2012



Na 26ª reunião do Grupo de Gestão, realizada no dia 19 de julho de 2012, com as 77 ações de desapropriação ajuizadas, que correspondiam às 45 áreas decretadas de interesse social, já haviam ocorrido três imissões de posse.

Figura 4: Quadro resumo da demanda e atendimento habitacional.
Fonte: EMURB - 26ª reunião do Grupo Gestor. Junho 2012.

Demanda e Atendimento Habitacional

QUADRO RESUMO	
Demanda	
7.000 cadastros identificados	
1.000 atendimentos por risco e emergência (aluguel social)	
• Total de atendimentos previstos 8.000 Unidades Habitacionais	
Atendimento Habitacional	
• Construção de unidades pela Operação Urbana 4.000 UHs (contratadas)	
• Convênio com CDHU 6.000 atendimentos habitacionais	
• Áreas com DIS - 47 áreas – 115.000 m ² para implantação de HIS	
• Novas áreas para DIS em implementação	

Na 27ª reunião do Grupo de Gestão, realizada no dia 18 de setembro de 2012, foram apresentados os seguintes resultados, para a meta proposta de construção de unidades de HIS, para dar início às obras de melhoramento dentro do perímetro da operação.

5.2 Aspectos Financeiros

Seguem abaixo quadros resumos

Figura 5: Situação do saldo de CEPACS.
Fonte: EMURB - 27ª reunião do Grupo Gestor. Setembro 2012.

1. Saldo de CEPACs da Operação Urbana

OFERTA PÚBLICA - 5ª DISTRIBUIÇÃO

Leilão/Colocação Privada	Data	Ofertados	Colocado	Saldo em CEPAC	Preço Mínimo R\$	Preço Realizado R\$	R\$	
2012	1º Leilão	24/04/12	600.000	(600.000)	1.119.339	900,00	1.261,00	756.600.000
	2º Leilão	14/06/12	900.000	(760.338)	359.001	1.282,00	1.282,00	974.753.316
Total		-	1.500.000	(1.360.338)	359.001	-	-	1.731.353.316

Distribuição - Autorização CVM	CEPAC	R\$
1ª Distribuição - 14/07/2004	299.368	102.808.720
2ª Distribuição - 10/01/2007	317.761	130.609.991
3ª Distribuição - 23/01/2008	186.740	207.281.400
4ª Distribuição - 05/09/2008	1.099.680	722.923.690
5ª Distribuição - 09/02/2012	1.360.338	1.731.353.316
Total Distribuições	3.263.907	2.894.977.317
Colocações Privadas-Programa	127.092	51.328.532
Total Colocado	3.390.999	2.946.305.849
Utilizado	(1.805.004)	
Em Circulação	1.585.995	

setembro/2012

Figura 6: Direcionamento dos recursos financeiros da operação urbana consorciada Água Espraiada.
Fonte: EMURB - 27ª reunião do Grupo Gestor. Setembro 2012.

1. Utilização dos recursos

ENTRADAS		R\$ 3.200.146.210,80
Leilão de CEPAC	R\$	2.891.275.029,00
CEPAC - Colocação Privada	R\$	55.030.819,86
Receita Financeira Líquida	R\$	253.840.361,94
SAÍDAS		R\$ (712.392.333,15)
Obras e Serviços	R\$	(415.078.822,84)
Habitação de Interesse Social	R\$	(73.712.218,56)
Taxa de Administração	R\$	(76.015.040,44)
Outras Despesas	R\$	(19.032.757,56)
Desapropriação	R\$	(21.842.827,56)
Desapropriação - HIS	R\$	(106.710.666,19)
SALDO FINAL		R\$ 2.487.753.877,65

setembro/2012



Figura 7: Disponibilidade e vinculação de recursos da operação urbana consorciada Água Espraiada.
Fonte: EMURB - 27ª reunião do Grupo Gestor. Setembro 2012.

1. Utilização dos recursos

RESUMO DOS RECURSOS FINANCEIROS	
RECURSOS DISPONÍVEL PMSP	R\$ 1.968.146.555,75
RECURSOS VINCULADOS - HIS	R\$ 152.168.241,70
RECURSOS VINCULADOS - METRÔ	R\$ 367.439.080,20
TOTAL	R\$ 2.487.753.877,65

setembro/2012



Os projetos das unidades habitacionais podem ser acessados pelo link:
<http://www.habisp.inf.br/doc/?page=3>

5.2.1 Da Sehab/Habi

Em dezembro de 2012, em consulta realizada na Secretaria de Habitação - HAB Gabinete foi apresentada a situação atual dos projetos para construção de unidades de HIS. Segue abaixo resumo

*Figura 8: Distribuição das áreas e unidades habitacionais.
Fonte: HABI. Dezembro 2012.*

DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS E UNIDADES HABITACIONAIS

66 ÁREAS

FASE 01

33 Áreas – Projetos de Arquitetura em Etapa de Estudo Preliminar ou Projeto Básico
3.160 UH em projeto

10 Áreas – Projetos com restrições durante processo de desapropriação e
04 Áreas – A iniciar por serem indicadas para projetos apenas na Fase 02
1.523 UH paralisados ou a iniciar

TOTAL FASE 01: 4.683

FASE 02

11 Áreas – Terrenos Remanescentes do Parque (1.445 UH)
07 Áreas – Novos DIS 2012 (1.691 UH)
TOTAL FASE 02: 3.136 UH

OBRAS EM ANDAMENTO

TOTAL: 918 UH

TOTAL UH: 8.737

O primeiro Decreto de Interesse Social (DIS), que foi emitido em 2009, englobou 48 áreas. Em dezembro de 2012, foram decretadas mais 18 áreas.

O primeiro lote refere-se ao atendimento das famílias remanejadas em virtude da obra do Parque Linear. O segundo lote foi resultado de observações técnicas que diagnosticaram a possibilidade de invasão e/ou subutilização de áreas remanescentes do Parque Linear, correspondente a 11 áreas e as outras sete, que passarão a incorporar terrenos já em fase de desapropriação.

5.2.2 Da SP Obras

A elaboração dos projetos pelo Consórcio Themag - Cobrape - Geotec - Paulo Bastos, das unidades HIS, contratada por processo licitatório n. 022890100 e firmada pelo Contrato n. 0228901000, apresentou, conforme demonstra a Tabela 01 os seguintes resultados:

Tabela 1: Fases das intervenções e numero de famílias beneficiadas no programa habitacional da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.
Fonte: SPOBRAS. Dezembro 2012.

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA AGUA ESPRAIADA (OUCAE)
Gestão SP Obras
Elaboração dos Projetos Consórcio Themag - Cobrape - Geotec - Paulo Bastos
Gerenciamento dos Projetos - Consórcio Domus
Contrato nº 0228901000 Processo nº 022890100

Regional SEHAB - SUDESTE Subprefeitura – Jabaquara TERRENOS - FASE 01

Área do Empreendimento	nº DIS	Área	Total de famílias Beneficiadas
1	51.008	1.500,00	77
2	51.013	750,00	15
3	51.002	1.857,53	72
4	51.006	2.919,95	167
5	51.015	2.605,00	134
6	51.014	1.855,00	102
7	51.005	1.250,00	52
8	51.003	6.480,00	298
9	51.004	1.513,31	39
10	51.001	508,74	16
11	51.000	997,00	19
12	51.000	1.008,00	19
13	50.998	3.084,33	150
14	50.999	4.124,60	174
15	51.032	1.437,69	0
16	51.030	5.216,76	88
17	51.030	1.816,59	30
18	51.035	1.566,00	99
19	51.025	2.500,00	57
20	51.023	2.500,00	154
21	51.026	1.686,00	38
22	51.012	1.268,40	30
23	51.010	495,00	15
24	51.033		0
25	51.011	9.608,00	349
26	51.009	575	26
27	51.009	1.358,00	62
28	51.028	1.024,00	53

29	51.028	1.192,00	66
30	50.036	3.142,00	88
31	51.029	5.200,00	228
32	51.027	800,00	24
33	51.024	2.300,00	92
34	51.016	1.043,00	33
35	51.017	2.808,00	78
36	51.020	1.000,00	48
37	51.020	3.500,00	40
38	51.003	2.408,00	84
39	51.018	1.018,60	47
40	51.019	4.650,00	88
41	51.019	2.150,00	110
42	51.022	1.030,00	52
43	51.007	2.914,00	120
44	51.031	9.829,70	492
45	51.034	2.000,00	76
46	52.134	5.000,00	230
47	52.185	2.716,00	139
48	52.446	4.167,00	213
TOTAL UH TERRENOS FASE 01 (PROJETOS EM ANDAMENTO)			3.160
TOTAL UH PROJETOS PARADOS OU A INICIAR			1.523
TOTAL GERAL			4.683

Regional SEHAB - SUDESTE
Subprefeitura – Jabaquara
TERRENOS - FASE 02 (SEM PROJETOS)

Área do Empreendimento	nº DIS	nº DUP	Área	Total de famílias Beneficiadas
49		52.862	1.371,30	70
50		52.862	1.802,10	92
51		52.862	1.840,40	94
52		52.862	3.824,40	196
53		52.862	1.929,30	99
54		52.862	3.397,50	174
55		52.862	5.845,60	299
56		52.862	2.921,80	150
57		52.862	671,50	34
58		52.862	1.291,80	66
59		52.862	3.337,90	171
60	53.524		3.286,00	150
61	53.525		3.291,61	150
62	53.526		4.250,00	195
63	53.532		4.667,05	214

64	53.528		4.001,00	183
65	53.529		13.965,00	642
66	53.527		3.415,00	157
TOTAL ESTIMATIVA UH TERRENOS FASE 02 (NOVOS DECRETOS DE INT.SOCIAL)				3.136

6. DISCUSSÃO

6.1 Avaliação da Política Pública Estabelecida

Na avaliação da política pública estabelecida para a construção das unidades habitacionais, é essencial considerar os objetivos e a estratégia estabelecida pelos formuladores e responsáveis pelas diretrizes da Operação Urbana Consorciada Água Espreada apresentada neste artigo.

De acordo com Arretche (2001), não é plausível avaliar um plano de trabalho considerando que há objetivos e diretrizes que não condizem com o preestabelecido durante a formulação.

O autor chama a atenção para o fato de que é praticamente impossível um programa público ser implementado em sua totalidade conforme previsto pelos formuladores. É sábio dizer “a implementação modifica as políticas públicas”. (ARRETCHE, 2001, p. 46). A formulação e implementação de um programa resultam da articulação de decisões de diversos agentes. Cada um possui autonomia de trabalho segundo seus próprios referenciais. Ou seja, quanto mais complexo for a programa a ser implementado, maior será a variedade de interesses entre os agentes e a chance de não convergência do objetivo principal.

Considerando o exposto, para avaliar um programa de política pública não se deve ater somente no sucesso ou fracasso de um plano, e ser rigoroso com cada item estabelecido no programa. A avaliação deve partir do princípio investigativo no sentido de encontrar quais são os pontos críticos, alheios à vontade dos agentes envolvidos, que atrapalham o avanço dos trabalhos, impedindo que as metas e os objetivos sejam alcançados.

Na realidade, uma proposta de política pública é dinâmica, pois promove constante adaptação ao desenho original.

A avaliação de políticas e programas sociais atendem a distintos objetivos, como, por exemplo, o do conhecimento.

Conforme Draibe (2001), a avaliação para conhecer as relações entre os agentes, resultados e impactos, remete à expressão “pesquisa de avaliação”. Parte-se do pressuposto de que ocorrerá a produção de conhecimento.

Quanto à natureza, a avaliação pode ser de resultados e de processo.

Para o tema abordado neste artigo, cabe utilizar tanto a avaliação de resultados quanto a de processo.

A avaliação de resultados busca saber se o programa cumpre o objetivo e até que ponto. Já a avaliação de processo possui como foco o desenho do programa e sua estrutura organizacional. Nesse processo, é possível detectar os fatores que ajudam ou impedem que um programa atinja seus resultados adequadamente. São os agentes sendo analisados (DRAIBE, 2001).

A autora expõe que é importante avaliar também as estratégias de implementação de um programa, que consiste em conhecer os agentes estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios de implementação do programa, para apoiar o trabalho. Essa avaliação afere os êxitos das tomadas de decisão, garantindo ou dificultando o alcance do objetivo.

Fato decisório é identificar as matrizes político-institucionais de cooperação e conflito que compõem o dinamismo da implementação dos programas. Os pontos acordados e consensuais devem ser negociados para que um programa se sustente (DRAIBE, 2001).

7. CONCLUSÃO

O objetivo geral do trabalho foi alcançado, pois foi possível compreender como é articulada a escolha, desapropriação e o processo de reassentamento das famílias atingidas pelo melhoramento público proposto na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.

No que concerne aos objetivos específicos, diagnosticou-se que um ponto crítico do processo de gestão é o de desapropriação. Processo esse que por si só já pode ser considerado outro projeto de gestão, com agentes, interesses e objetivos diversos. Duas áreas foram decretadas de interesse social e, posteriormente, descartadas, pois a documentação de titularidade não estava de acordo com as normas do Desap. Esse é um exemplo clássico de interferências que surgiram inesperadamente e não puderam ser previstas.

Em complemento, foi possível identificar um fator que tem influenciado o aperfeiçoamento do plano de trabalho, que é a participação da sociedade civil em todo esse processo de implementação.

A partir do momento em que as lideranças estejam amparadas com as informações corretas sobre os projetos, esses funcionam como agentes de mudança, no que diz respeito à duplicação de informação para os colegas da vizinhança. A participação torna-se não somente intuitiva, mas amparada em conhecimento da legislação pertinente e compreensão da proposta da operação.

8. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: Maria Cecília Roxo Moreira; Maria do Carmo Brant de Carvalho. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001, v. 1, p. 42-55.

DRAIBE, Sonia Miriam. *Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: Maria Cecília R. Barreira; Maria do Carmo B de Carvalho. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. 1.ed. São Paulo: IEI/PUC-SP, 2001, v. , p. 13-41.

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

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo (Org.). *São Paulo Plano Diretor Estratégico: cartilha de formação*. São Paulo, 2002. 64 p.

Secretaria da Habitação - HAB Gabinete

Departamento de Desapropriação da Prefeitura (Desap)

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA Relatório Parcial de Atividades, Período: 4/8/2009 a 30/9/2011 Água Espraiada Outubro 2011

SILVA, A. S. *Operação urbana consorciada água espraiada: Análise do mercado imobiliário no setor Berrini*. XXV UPVA CONGRESS, 2010, Miami. Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: Análise do mercado imobiliário no setor Berrini, 2010.

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

Relatório da 13ª reunião do Grupo de Gestão, março/2008. Disponível em: <<http://www.spurbanismo.sp.gov.br/cidade/secretaria>>. Acesso em 1 dez. 2012.

Relatório da 18ª reunião do Grupo de Gestão, 6/10/2009. Disponível em: <<http://www.spurbanismo.sp.gov.br/cidade/secretaria>>. Acesso em 1 dez. 2012.

Relatório da 25ª reunião do Grupo de Gestão, 13/3/2012. Disponível em: <<http://www.spurbanismo.sp.gov.br/cidade/secretaria>>. Acesso em 1 dez. 2012.

Relatório da 26ª reunião do Grupo de Gestão, 19/6/2012. Disponível em: <<http://www.spurbanismo.sp.gov.br/cidade/secretaria>>. Acesso em 1 dez. 2012.

Relatório da 27ª reunião do Grupo de Gestão, 18/9/2012. Disponível em: <<http://www.spurbanismo.sp.gov.br/cidade/secretaria>>. Acesso em 1 dez. 2012.

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.