

1199100816



Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas

Michele Montone

Tema da Dissertação: O Controle Urbanístico na Atividade do
Loteamento Urbano Sob a Vigência do Plano
Diretor de São Paulo (1971-1988).
A Capacitação e Atuação do órgão Técnico
Municipal de Parcelamento de Solo.

Dissertação apresentada ao
curso de Pós-Graduação da
EAESP/FGV, Área de Concentração:
Administração e Planejamento
Urbano, como requisito para
obtenção de título de mestre em
administração.



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



816/91



1199100816

São Paulo
1991

EAESP.
SECRETARIA ESCOLAR
PROTOCOLO Nº 51191
RECEBIDO EM 08/02/91

Montone, Michele. O Controle Urbanístico na Atividade do Loteamento Urbano, sob a vigência do Plano Diretor (1971-88). A Capacitação e Atuação do Órgão Técnico de Parcelamento do Solo da Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo, EAESP-FGV, 1991, (Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV - Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano).

RESUMO: Trata da análise do controle urbanístico efetuado pelo órgão de parcelamento do solo da PMSP, durante a vigência do Plano Diretor de 1971. Assim, a partir do Plano Diretor e atendendo a seus preceitos, ocorreram mudanças na legislação urbanística e nos órgãos técnicos de controle urbanístico, objetivando ordenar o espaço urbano.

A investigação concentra-se na pesquisa da capacitação dos funcionários-técnicos do órgão municipal de parcelamento do solo, e na análise dos procedimentos adotados para a aprovação e fiscalização de loteamentos.

PALAVRAS CHAVES: planejamento, controle urbanístico, Plano Diretor, máquina administrativa, gestão urbanística, parcelamento do solo, técnico, capacitação técnica, atuação.

TEMA: O CONTROLE URBANÍSTICO NA ATIVIDADE DO LOTEAMENTO URBANO
SOB A VIGÊNCIA DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO (1971-1988).
A CAPACITAÇÃO E ATUAÇÃO DO ÓRGÃO TÉCNICO MUNICIPAL DE
PARCELAMENTO DO SOLO.

Banca Examinadora

Prof. Orientador: Rubem Cesar Keinert

Prof.

Prof.

à Rosa e Cosmo

S I G L Á R I O

Siglas que aparecem no texto da dissertação.

Parsolo	-	Departamento de Parcelamento do solo
P D D I	-	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
SEMPLA	-	Secretaria Municipal de Planejamento
SEHAB	-	Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
A.R.	-	Administração Regional
PUB	-	Plano Urbanístico Básico
PMDI	-	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PMSP	-	Prefeitura do Município de São Paulo
URBI	-	Departamento de Urbanismo
ARQ	-	Departamento de Arquitetura
SMT	-	Secretaria Municipal de Transportes
COAR	-	Coordenadoria das Administrações Regionais
GEP	-	Grupo Executivo de Planejamento
COGEP	-	Coordenadoria Geral de Planejamento
GT-001/73	-	Grupo técnico especial
SNPS	-	Supervisão Normativa do Parcelamento do Solo
SAR	-	Secretaria das Administrações Regionais
Emurb	-	Empresa Municipal de Urbanização
COHAB-SP	-	Companhia de Habitação de São Paulo
APROV	-	Departamento de Aprovação de Edificações
CASE	-	Departamento de Cadastro Setorial
CONTRU	-	Departamento de Controle do Uso das Edificações
SERLA	-	Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos

S U M Á R I O

<u>Introdução</u>	p.6
<u>Capítulo 1: Os Instrumentos Usuais de Controle Urbanístico: Alcances e Limites</u>	
1) Os Efeitos Gerais do Planejamento visando o Bem Comum da Coletividade das Cidades.	p.10
2) Planejamento e Controle urbanístico.	p.14
<u>Capítulo 2: A Relação da máquina administrativa da PMSP com a gestão do Plano Diretor.</u>	
1) O Planejamento na PMSP	p.18
2) A Adequação da Máquina Administrativa da PMSP com a Implantação do Plano Diretor.	p.22
<u>Capítulo 3: A Evolução Histórica dos órgãos de Parcelamento do Solo na PMSP</u>	
1) Os Primórdios da Institucionalização do Controle Urbanístico na Organização da PMSP.	p.30
2) A Descentralização Administrativa dos órgãos Municipais com a Aprovação do PDDI-71.	p.36

- 3) A Nova Organização Administrativa do Parcelamento do Solo e o Advento da Lei Federal No.6766/79. p.42
- 4) A Reorganização do Parsolo em 1986. p.48
- 5) A Máquina Administrativa do Parcelamento do Solo no Aguardo do novo PDDI e da nova Legislação. p.52

Capítulo 4: A Estrutura Interna do órgão de Aprovação e Fiscalização do Parcelamento do Solo - PARSOLO. Pesquisa com os Técnicos.

- 1) Perfil do técnico p.56
- 2) Opiniões dos Técnicos acerca do Trabalho no PARSOLO e suas Rotinas p.64
- 3) Opiniões dos Técnicos acerca da Organização Funcional do PARSOLO p.67
- 4) Comentários p.74

Capítulo 5: Apresentação das Rotinas Técnicas de Análise para Aprovação e Fiscalização de Loteamentos. Análise de um Estudo de Caso: a Aprovação do Loteamento "Parque Lygia".

- 1) Rotinas Técnicas do PARSOLO p.79
- 2) O Estudo de Caso: Os Processos de Aprovação e Fiscalização do Loteamento "Parque Lygia" p.117

2.1)	Dados Gerais da Gleba que Originou o Loteamento	p.117
2.2)	Análise dos Processos Administrativos	
2.2.1)	Processo de Diretrizes e Aprovação do Loteamento	p.121
2.2.2)	Processo de Acompanhamento de Obras do Loteamento "Parque Lygia"	p.121
2.2.3)	Processos de Pedido de Apostilamento do Alvará	p.127
2.2.4)	Novo Processo de Pedido de Apostilamento do Alvará.	p.127
3)	Resultados da Atuação do Parsolo na Aprovação e Fiscalização de Loteamentos.	p.130

Conclusões

Anexos

Bibliografia Consultada

Agradecimentos

Apesar das dificuldades que tive para realizar esta dissertação, desfrutei alguns momentos de grande prazer pelo que acrescentou de novo à minha formação.

Não teria chegado a seu término se não fosse o auxílio de algumas pessoas, às quais devo um sincero agradecimento.

Aos colegas Daniel Berciano Sanjurjo, João de Holanda, Luiz Fernando Goés e Laura L.V. Ceneviva por suas opiniões e conselhos referentes à pesquisa. À Maria Isabel Mariano Carneiro pelos dados referentes ao pessoal de Parsolo. À Lourival Ap. de Oliveira pelo excelente trabalho dos organogramas e fluxogramas.

Principalmente, gostaria de agradecer ao Professor Ruben Keinert pela sua valiosa orientação, paciência e amizade. Também, agradeço à colega Ivani pelo estímulo que me foi dado.

Enfim, perdoem-me aqueles que não foram nominalmente citados e que contribuíram de alguma forma com este trabalho.

Introdução

A partir de 1971, a cidade de São Paulo passou a contar com um novo instrumento de planejamento urbano: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - P D D I, institucionalizado por lei. Entre seus objetivos principais, se propunha a ordenar efetivamente a produção de espaço urbano, adotando como premissa básica um modelo de desenvolvimento urbano adequado e ordenado face ao evidente desequilíbrio da expansão horizontal da cidade.

Como o plano diretor é um instrumento que fixa diretrizes gerais na ordenação urbana, necessita do auxílio de outros instrumentos interligados para a sua implementação, como a regulamentação em legislação urbanística específica e reestruturação das instituições públicas.

Esses três instrumentos, que partem do poder público, devem estar perfeitamente casados e num mesmo nível de importância. O plano deve ser implantado com o acompanhamento e revisão periódica de suas metas de planejamento físico-territorial, sendo realimentado pelos resultados obtidos na ação regulamentadora e operacional. A legislação urbanística deve traduzir os objetivos e diretrizes do plano em preceitos legais a serem obedecidos pelos agentes do processo de urbanização. Todavia, a aplicação e execução do controle urbanístico preconizado na lei e no plano se faz na esfera administrativa das organizações públicas. Assim, podemos dizer que sem um desses elementos a função do planejamento urbano

torna-se ineficaz.

Com esse pressuposto, concentraremos nosso estudo na análise do órgão municipal envolvido na aprovação e fiscalização de loteamentos, sob o ponto de vista de sua capacitação e atuação no controle dessa atividade urbanística durante a vigência do P.D.D.I., de 1971 a 1988. Consideramos a falta de estrutura dos órgãos municipais uma das razões mais importantes da rápida desatualização do Plano e de seu esquecimento pelo poder público.

Escolhemos analisar a estrutura administrativa que trata de loteamentos, por entendermos ser essa intervenção urbanística a mais evidente tradução do planejamento urbano na cidade. O poder público ao permitir o parcelamento de uma gleba está permitindo a criação de novos espaços da cidade que conterão o padrão sugerido pela lei e pelo plano. Em consequência, a máquina administrativa do parcelamento do solo será a produtora da cidade planejada, utilizando-se do planejamento urbano como método.

O interesse por esse estudo também se explica pelo fato de que, no período de vigência do Plano Diretor, ocorreram mudanças na legislação de parcelamento do solo, com a introdução de novas exigências. Além disso, desencadeou-se um processo de reformas administrativas, criando novos órgãos para efetuar o controle e a aplicação daquela legislação, em conformidade com a concepção de gestão urbana descentralizada.

O estudo se propõe a dar uma contribuição ao conhecimento da gestão urbanística, no nível interno à estrutura administrativa, a qual tem tido pouca atenção da parte do poder público. Este tem dado sempre maior importância à questão da regulamentação, não se preocupando em qualificar seus órgãos para a aplicação da lei, assim como, para a sua fiscalização.

Para tanto, fizemos nossa investigação junto aos funcionários do órgão aprovador e fiscalizador de loteamentos, especificamente, os técnicos. Procuramos conhecer sua capacitação e sua visão relativa à ação do órgão e sua estrutura organizacional, utilizando como método a entrevista pessoal. Em seguida, apresentamos os procedimentos burocráticos inerentes à aprovação e fiscalização, estudando um caso específico de loteamento em implantação.

O trabalho será apresentado da seguinte forma:

Capítulo 1: Discussão teórica dos instrumentos de controle urbanístico comumente utilizados pelo poder público sob os aspectos de sua necessidade, seus alcances e limites.

Capítulo 2: A introdução do processo de planejamento na PMSP. Procurando discutir a reorganização da máquina administrativa, face os preceitos estabelecidos pelo Plano Diretor visando o controle urbanístico.

Capítulo 3: Evolução histórica dos órgãos de parcelamento do solo no município. Assim, através do conhecimento das estruturas criadas desde os primórdios da organização do poder público, procuraremos entender sob que contexto se efetuaram as reestruturações ocorridas no período de estudo, de 1971 a 1988. A reconstituição será efetuada com base em documentos, relato de técnicos que trabalharam nesses órgãos e no trabalho de outros estudiosos.

Capítulo 4: Análise da estrutura do Parsolo com pesquisa junto aos técnicos, investigando sua capacitação e sua visão do trabalho desenvolvido e da organização do departamento.

Capítulo 5: Apresentação das Rotinas de análise para aprovação e fiscalização de loteamentos, analisando um estudo de caso - o loteamento "Parque Lygia", em fase de implantação.

Capítulo 1: Instrumentos Usuais de Controle Urbanístico: Alcances e Limites.

1) Os Efeitos Gerais do Planejamento Visando o Bem Comum da Coletividade das Cidades.

As cidades que atingiram um grau acelerado de crescimento, tornaram-se polos atrativos da mão-de-obra que morava no campo ou cidades menores. Esse fato intensificou e acelerou o processo de urbanização das cidades com a concentração de grandes contingentes populacionais que se estabeleceram como moradores, havendo ou não infra-estrutura urbana para recebê-los.

O descompasso entre esse processo de urbanização célere e a capacidade de prestação de serviços pela administração pública é causado, na visão dos juristas, pelo desaparelhamento legal em matéria urbanística. O auxílio de uma política de urbanização calcada na regulamentação legal estabeleceria limites na apropriação do solo urbano, mesmo que de propriedade privada, objetivando em nome do bem comum, os interesses da coletividade.

Dentro dessa concepção legalista, Hely Lopes Meirelles, por exemplo, conceitua urbanismo como sendo o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entenda-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habi-

tação, trabalho, circulação e recreação. (25)

Evidencia-se neste conceito o valor atribuído à regulamentação da atividade urbanística com a finalidade de resolver as imperfeições do processo de crescimento das cidades e procurar maximizar as vocações que atendam às necessidades da comunidade.

Encontramos outra afirmação que concorda com esse conceito, na ponderação de Federico Spantigati:

"A disciplina urbanística se apoia sobre 3 pilares fundamentais. O primeiro são os planos urbanísticos, atos do poder público que disciplinam a ordenação e a utilização do território. O segundo pilar é a propriedade edilícia, direito dos proprietários em utilizar o território que a eles pertence segundo modalidade predeterminada do poder público. O terceiro pilar são os instrumentos de aplicação da disciplina urbanística, controles e sanções que garantem a correspondência entre o uso dos bens e determinações do poder público". (29)

(25) Meirelles, Hely L.. Direito Municipal Brasileiro. S.Paulo, ed. Revista dos Tribunais, 1981, p.426.

(29) citado em: Piovezane, Pedro de M.. Elementos de Direito Urbanístico. S.Paulo, Ed.Revista dos Tribunais, 1981. p.52 -
Nota: Tradução do Autor.

Então, a utilização de técnicas de planejamento e elaboração de planos aliados a controles e leis urbanísticas podem tornar-se instrumentos eficazes no combate aos interesses particulares, para servir ao interesse coletivo e produzir uma cidade melhor estruturada. Considerando-se haver a adequada interpretação de seus preceitos por aqueles, que dentro do poder público, aplicam as referidas leis.

é um tanto rígido afirmar que os interesses particulares estão agindo contra a própria cidade, tornando o seu processo de urbanização desordenado, sem analisar o contexto de evolução dinâmica da cidade. O planejamento utilizado com o fim de colaborar na atenuação da crise urbana deve conceber um conhecimento racional mínimo do processo sócio-econômico e de suas leis. Como afirma RICHARDSON:

"Se argumentarmos que a principal justificativa de um planejamento é corrigir os defeitos no mercado e mecanismo de preço, há um perigo de exagerarmos os aspectos negativos do planejamento. O planejamento urbano é multidimensional e se refere a, pelo menos, três situações, não só a alocação de recursos (que é o critério de eficiência econômica) mas as metas e os objetivos (a busca das necessidades e valores humanos) e, também, o desenho e as formas (arranjos espaciais). Essas situações são inter-relacionadas, até certo ponto. E há uma retroalimentação de uma para outra. Neste contexto, é

claro que há considerações extraeconômicas no bem-estar da comunidade e que serão ignoradas pelo mercado e pela aplicação do critério de eficiência econômica. O planejador não se pode dar ao luxo de ignorá-las. Pode concluir que para atingir as metas da comunidade seria necessário desviar dos padrões mais eficientes do desenvolvimento" (35)

Observa-se que o planejador, ou a própria atividade do planejamento urbano, tem diante de si uma escolha difícil que não pode estar divorciada, quando da elaboração de um plano, do contexto político e da democrática participação da população, para lhe dar sustento e reconhecimento da necessidade dessa ação. A possibilidade de se produzir efeitos negativos ao desenvolvimento das cidades devem ser considerados, mesmo que nem sempre possam ser previstos, de modo a tornar as alternativas de solução das disfunções urbanas quantificáveis e a detectar seus verdadeiros agentes causadores.

Na análise de GÓMEZ-MORÁN existem, na realidade, duas evidentes situações conflitivas. A primeira entre os interesses da sociedade e os do proprietário, e a segunda, coloca contrariamente entre si distintos proprietários. Por tais motivos, se o território urbano ficar sujeito aos interesses particulares, a cidade cairia em desordem, colocando em grave perigo sua própria

(35) Richardson, Harry W.. Economia Urbana. Rio de Janeiro, Interciência, 1978, p.156.

existência. Isto faz necessária uma intervenção da autoridade, que deve definir, claramente os distintos usos do solo fazendo com que se realizem na prática.(13)

A intervenção pública, no uso do território urbano, como forma de controle do apetite voraz dos proprietários que querem usufruir ao máximo a possibilidade de renda (que poderá ser gerada com a maior edificabilidade ou com a menor doação possível de áreas públicas - no caso de um loteamento: área de vias, áreas verdes e institucionais), pode, em contrapartida, trazer efeitos negativos na atividade econômica da cidade, diminuindo o grau de interesse dos proprietários em explorar a atividade imobiliária. Assim, a cidade pode, também, estar em ordem, mas terá o seu desenvolvimento econômico afetado pelo controle urbanístico. Este é um fator a ser considerado quando da elaboração do plano urbanístico.

2) Planejamento e Controle Urbanístico

O planejamento e o controle urbanístico são as ações do Estado buscando intervir quanto à espontaneidade de crescimento das cidades. Porém, a semelhança dos dois termos, (planejamento urbano e controle urbanístico), acarreta confusão e dispersão da

(13) Gómez-Morán y Cima, M.. Un Analisis de la Problemática del Suelo Urbano. Revista Ciudad y Territorio No. 03/70. 1970. p.7 - Tradução do Autor.

eficácia de tais medidas. O controle urbanístico é ação complementar do planejamento, constituída pelas normas de zoneamento, loteamento e edificação, que funcionam com o objetivo de estimular ou frear; mas é imprescindível que correspondam ao plano que o antecede. A história demonstra, no entanto, que o instrumento do controle urbanístico na maioria das vezes agiu sozinho. Só muito tardiamente, surgiu a mentalidade de se institucionalizar o processo de planejamento nas estruturas administrativas do poder público municipal.

Em consequência da dinâmica de crescimento das cidades, o grau de controle do solo urbano passa a ser objeto de disputa, pois para os proprietários quanto menores as restrições às atividades de produção fundiária e imobiliária, maiores possibilidades haverá de alcançar maior lucratividade. Na mesma linha de raciocínio, sendo o poder público quem estabelece o grau de controle urbanístico, a disputa pelo governo municipal assume um interesse enorme. Conforme MALTA CAMPOS FILHO:

'O domínio da máquina administrativa municipal por determinadas forças sociais para alcançar objetivos políticos era muito importante, pois, senão se assegurasse aquele domínio, ele ficaria nas mãos da 'neutralidade científica' dos técnico-urbanistas'.

(23)

(23) Malta Campos Fo., Cândido. Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Cans. São Paulo, Nobel, 1989.P.21.

Mesmo considerando que os profissionais envolvidos nas questões urbanísticas possuem formação e pontos de vista diversos, sua atuação dentro da organização pública sempre se caracterizou pela formulação de estudos e modelos racionais. Por outro lado, para os proprietários de glebas urbanas, o que esperam do controle urbanístico é que este não interfira no ganho financeiro que o uso e a ocupação do solo lhes proporcionam.

Encaminhamos essa discussão no sentido de verificar a necessidade de se antecipar a ação de planejar o urbano, em relação ao controle urbanístico e seus instrumentos usuais - normas e leis urbanísticas -, os quais não conseguem acompanhar as especificidades da realidade social e econômica, pois, atêm-se basicamente ao plano físico da cidade, obrigando a própria sociedade a ignorá-las. Por outro lado, o poder público estabelece sistemas administrativos obsoletos e de ação ineficaz no propósito de fazê-las cumprir.

Sobre essa deficiência dos instrumentos de controle da política urbana, ERBA assinala:

"Tal política é hoje obrigada a valer-se de instrumentos parciais e insuficientes, que só em mínima parte conseguem controlar o processo de crescimento urbano. Somente através da mais visível e calibrada utilização das várias possibilidades oferecidas pelos instrumentos vigentes, o operador pode então influir de maneira positiva sobre o desenvolvimento territorial e se oporá a

exclusiva manifestação dos interesses privados na utilização do solo". (12)

Essa visível e calibrada utilização dos instrumentos vigentes, poderia significar colocá-los sob discussão na sociedade, abrindo o debate democrático da escolha do controle urbanístico necessário e da sua revisão contínua de modo a atualizá-los diante dos novos contextos de desenvolvimento.

A limitação dos instrumentos de controle urbano também pode ser acentuada na medida em que a sua aplicação é deficiente ou não possui suporte administrativo, ou seja, o poder público deve munir-se de um aparato institucional adequado à tarefa do controle urbanístico. (*)

(12) Erba, Valeria. L'Attuazione dei Piani Urbanistici. 5.ed.Roma, Ed. delle Autonomie, 1987. p.129 - Tradução do Autor.

(*) "Só uma reestruturação dos órgãos nas prefeituras já dota das de pessoal técnico em medida já adequada, um reforço dos órgãos que possuem essa carência, ..., e uma política de constante qualificação e atualização técnica e cultural do pessoal e de valorização de suas qualidades e potencialidades profissionais, somente tudo isso pode permitir que as novas possibilidades oferecidas pela lei... sejam efetivamente utilizadas, se traduzam em um real maior controle público das transformações do território, em uma gestão urbanística realmente mais democrática e mais eficiente". Erba, Valeria. L'Attuazione... p.17. - Prefácio de Edoardo Salzano - Tradução do Autor.

Capítulo 2: A Relação da Máquina administrativa da PMSP e com a gestão do Plano Diretor.

No capítulo inicial conduzimos nossa análise no sentido de discutir a limitação dos instrumentos de controle urbanístico diante de um contexto de desarranjo institucional produto do conflito de interesses na sociedade e da desatenção do poder público para com seus órgãos administrativos. Agora, pretendemos propor a discussão da gestão do Plano Diretor na Prefeitura Municipal de S.Paulo.

1 - O Planejamento na PMSP

A implantação do processo de planejamento, na estrutura administrativa municipal, pressupõe a existência de um corpo técnico capacitado para implementá-lo. Na PMSP, houve a preocupação de criar repartições técnicas com a atribuição de elaborar e gerir planos urbanísticos (*). Todavia, tem sido hábito das autoridades municipais confiar os encargos de estudo e a elaboração dos planos urbanísticos a profissionais externos. Foi assim, quando a PMSP contratou o Padre Lebrez para supervisionar a realização de um estudo sobre a cidade.(**)

(*) O primeiro órgão planejador na PMSP foi URBI, especificamente sua Divisão de Planejamento Geral, URBI-2, em 1947.

(**) Denominado "A Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana", concluído em 1957, e abrangia a institucionalização do processo de planejamento, o qual não foi efetivado.

O fato de confiar a contratados o encargo de elaboração de planos não é negativo por si, mas apresenta inconveniências e limites que só a participação do funcionário pode superar. A explicação mais comum para a contratação de outros profissionais deve-se à inconsistência dos órgãos técnicos municipais, privados de técnicos qualificados e assoberbados pelo trabalho burocrático. Em realidade, o Departamento de Urbanismo (URBI) da PMSP, se notabilizou apenas pela elaboração de planos localizados e pontuais, como por exemplo, resolução de problemas de sistema viário.

Para auxiliar em nossa reflexão, recorreremos a KAPLAN (21) que, constatou algumas falhas e fraquezas comuns ao órgão planejador de forma genérica, que gostaríamos de comparar ao caso da Prefeitura Municipal de São Paulo:

1. O órgão de planejamento existe e funciona como unidade dissociada dos departamentos administrativos regulares e das forças sócio-econômicas e políticas, de seus interesses, motivações e comportamentos.

De fato, no caso do município de São Paulo, com a instituição do plano diretor da cidade em 1971, foi implantado a nível administrativo, um órgão de planejamento que tornou-se secretaria

(21) Kaplan, Marcos. Aspectos Políticos do Planejamento na América Latina. In: Ray Bronley e Eduardo S. Bustello (orgs.) Política x Técnica no Planejamento. S.Paulo, Brasiliense, 1982, cap.2, p.103-105.

municipal, a SEMPLA (*), separada das unidades de execução e aplicação da política urbana, como a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB ou as Administrações Regionais - AR's.

MALTA CAMPOS confirma isso dizendo que os órgãos de planejamento preocupados com o futuro entram em conflito com os órgãos executivos no interior de cada nível administrativo. Os órgãos de planejamento são assim frequentemente acusados, pelos executores, de posições "poéticas" desligadas da realidade e, vice-versa, os primeiros acusam os segundos de possuírem curta visão, de serem pragmáticos-míopes socialmente. (30)

2. Os organismos de planejamento setorial apresentam problemas de organização e funcionamento, relacionados com sua situação incerta, sua debilidade, sua carência de apoio político, sua falta de conexão com o escritório central de planejamento,...

Na verdade, nem chegou a haver na estrutura das Secretarias Municipais a implantação de setores de planejamento setorial, o que representa uma falha pois a SEMPLA acabou ficando isolada,

(*) O Grupo Executivo de Planejamento - GEP que preparou o P.D.D.I. transformou-se na COGEP e posteriormente na SEMPLA-Secretaria Municipal do Planejamento.

(30) Malta Campos Fo., Cândido. O Planejamento como Instrumento de Mudança. In: PMSP. COGEP. Planejamento Urbano em S. Paulo: Pronunciamentos. São Paulo, 1979. p.68 (Série Políticas Globais 1)

realizando um planejamento com maior ênfase na elaboração do orçamento municipal e na dotação de recursos para as diversas secretarias.

As metas e objetivos de atuação urbana vão sendo definidas pelo Prefeito ou pelas próprias secretarias que pouco se reportam as diretrizes de planejamento da SEMPLA. Operacionalmente, o maior relacionamento existente entre a SEHAB e a SEMPLA são as consultas referentes a questões dúbias ou omissas das normas e legislação pertinente, onde a SEMPLA é instância deliberativa.

3. O caráter desigual e amalgamado do desenvolvimento interno, os desníveis estruturais entre as áreas que compõem a cidade e a centralização de poderes na sociedade e no Estado contribuem para a inexistência ou a debilidade das iniciativas e dos órgãos de planejamento a nível municipal, estadual e regional, assim como para a sua falta de coordenação com o planejamento nacional.

Uma dificuldade que a instância de planejamento tem é fazer com que sejam compreendidas as suas ações, planos e projetos de desenvolvimento por parte das autoridades públicas, que vêem o planejamento como meio para dar a seus próprios interesses e objetivos e aos dos setores que pretendem representar uma configuração mais abrangente e sistemática. Essa incompreensão acarreta no abandono dos planos e a atividade do planejamento

passa a ter uma função secundária, sendo lembrada apenas nos momentos em que existe alguma disfunção urbana e é necessária a sua correção.

Outra razão que reforça este argumento é a forma como o PDDI - 71 foi concebido, fruto de um trabalho de gabinete, o qual não foi debatido na sociedade e muito menos na Câmara Municipal, portanto apesar das boas intenções do plano ele não alcançou a aceitação e divulgação necessários para tornar-se um instrumento reclamado pela população.

2) A Adequação da Máquina Administrativa da PMSP com a implantação do Plano Diretor.

A institucionalização do planejamento no âmbito municipal compõe-se de duas fases: a fase de elaboração do plano e a fase de implantação, que julgamos ser a fase fundamental para a transformação das proposições em realidade. Alguns pontos merecem uma atenção especial no processo de implantação:

- a) previsão orçamentária: a adequação dos planos de ação às possibilidades financeiras da Prefeitura, revisando as previsões em épocas de crise econômica para executar empreendimentos.
- b) legislação: uma determinada proposição do plano somente será implantada com a existência de uma base legal que trace

normas oficializando e institucionalizando as diretrizes do plano.

c) Organização Administrativa: A base administrativa é a real executora das propostas do plano, sendo que o processo de institucionalização do planejamento subentende a necessidade de uma reforma administrativa, adequando a máquina do poder público para cuidar das questões do controle urbanístico, programação de obras públicas, controle orçamentário e centralização de informações cadastrais. (*)

As raízes Plano Diretor em vigor até 1988, vêm de dois outros estudos do contexto metropolitano: o Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo, de 1968, e o Plano Metropolitano Integrado da Grande São Paulo, de 1970.

Após a aprovação do PDDI, foi elaborada a nova legislação que considera a divisão do território do Município em zonas distintas de uso (**). Propunha-se, assim um modelo de qualidade

(*) O que se viu no município de São Paulo a partir da aprovação do plano diretor de 1971 foi a tentativa, até certo ponto alcançada, de implantar um processo de planejamento atacando os três pontos citados. Pode-se dizer que esse PDDI partiu de princípios pragmáticos, ao dividir o município em malhas e propor um zoneamento rígido e imutável. Mas, que não previu a possibilidade de crise econômica, com seus reflexos na apropriação e uso do solo urbano, que tornaram o Plano pouco influente no processo de especulação imobiliária.

(**) Lei No.7805/72, dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do município (zoneamento)

urbana superior controlando a utilização do solo, a densidade populacional, a dimensão e o volume dos edifícios. No que se refere ao parcelamento do solo, as exigências superam às do Ato 663/34 (*) impondo ao loteador a execução de todas as obras de infra-estrutura urbana e doação de 40% de áreas públicas.

Esses instrumentos de controle urbanístico vieram alterar substancialmente o modelo de urbanização vigente, o que requer uma nova base administrativa.

Em razão disso, já na exposição de motivos da Lei do Plano Diretor, há um destaque para a questão da reestruturação administrativa do Município, considerada como instrumento fundamental para a implantação do plano e consecução de suas metas. O modelo proposto dessa reestruturação baseia-se na descentralização da operação dos serviços públicos, mantendo centralizados o planejamento, a fixação de normas e o controle dos padrões operacionais. A descentralização foi recomendada face à tendência para a descentralização espontânea de atividades e de equipamentos de todo o tipo que se verifica na cidade.

A criação de um órgão de planejamento integrado ou, ao menos de uma equipe técnica que reunisse condições mínimas de qualificação e diversificação profissionais é outra recomendação colocada, de modo a propiciar a implantação do Plano.

(*) Conhecido como Código de Obras "Arthur Saboya"

No capítulo das disposições transitórias e finais da lei do PDDI-71 estão descritos os princípios gerais pelos quais a reformulação da organização administrativa deveria se pautar, ou sejam:

1. Melhores índices de prestação de serviço à população,
2. Implantação das técnicas de planejamento na administração pública;
3. Racionalização dos processos e métodos de trabalho e das estruturas organizacionais
4. Racionalização da divisão de trabalho pelos diversos setores do campo funcional;
5. Redução dos custos de operação dos serviços de órgãos e entidades públicas.

No entanto, no decorrer dos anos as diretrizes do Plano foram modificadas, tanto em função de terem sido procedidas algumas adaptações decorrentes da não implementação do sistema viário proposto, quanto pelo próprio sistema de planejamento que passou a desempenhar um papel secundário nas decisões político-administrativas.

Ao refletirmos sobre os princípios que norteiam a reorganização administrativa, observamos a ausência de outros pontos relevantes e que talvez impedissem o esquecimento do Plano e do sistema de planejamento implantado:

1. A necessidade de incremento da capacitação dos recursos humanos;
2. A ampliação e racionalização do patrimônio municipal que possibilita a operação da máquina administrativa;
3. Estabelecer uma nova relação hierárquica nos escalões técnicos e administrativos.

A capacitação do corpo de funcionários municipais mereceria estar evidenciada claramente no Plano, e a política de recursos humanos deve ter como meta a real valorização do servidor público, que na realidade é o executor na escala micro das metas do plano, principalmente no que concerne à melhoria dos índices de prestação de serviços.

Da mesma forma, ao se pensar na descentralização de serviços aproximando-os da população usuária estava implícita maior demanda de funcionários, assim como a necessidade de ampliação dos recursos materiais para a operação das novas estruturas. Nesse ponto, o texto do Plano e mesmo a regulamentação que se seguiu, deixou uma lacuna, pois se entendia que a principal diretriz era alterar a estrutura administrativa quanto ao aspecto organizacional, não importando se haveria possibilidade de colocá-la em funcionamento imediato ou a médio e longo prazo.

Quando ressaltamos a necessidade do Plano conter também como princípio a alteração da relação hierárquica nos escalões da administração, entendemos que as decisões das ações relativas à

burocracia deveriam ser objeto de discussão dentro das estruturas organizacionais, envolvendo a participação dos quadros funcionais qualificados visando retirar o caráter de subjetividade e interpretação particular das normas e leis. Embora, o Plano proponha a racionalização dos processos e métodos de trabalho, pouco se caminhou nesse sentido, mantendo-se em realidade a mesma relação hierárquica vigente antes dele.

Enfim, pretendemos discutir neste capítulo que a questão do controle urbanístico não prescinde de uma organização administrativa adequada e que objetive as diversas funções relativas a esse controle. O plano e as leis urbanísticas, devem prever o padrão de cidade desejado, mas também deve estar implícito o aparelhamento das estruturas técnicas que aplicam os seus preceitos. Sempre se releveu a primeiro plano a regulamentação urbanística porém consideramos que a real carência da eficácia do controle urbanístico em São Paulo são, como já dissemos, a desatenção do poder público quanto aos órgãos que efetuam o controle.

Capítulo 3 - A Evolução Histórica dos Órgãos de Parcelamento do Solo Municipais na PMSP

A atividade do parcelamento do solo na cidade de São Paulo sempre foi basicamente um empreendimento privado, onde glebas sem urbanização, ou seja, glebas desprovidas de infra-estrutura urbana - vias de circulação, logradouros públicos, quadras e lotes, serão equipadas com estes melhoramentos, transformando-se numa parte do que chamamos cidade. Assim, os lotes serão vendidos para a construção de edificações e a cidade ganha novas vias e áreas públicas.

A atuação dos órgãos que regulamentam e fiscalizam o parcelamento do solo assume grande importância pois parte da gleba parcelada se tornará pública, servindo a todos os cidadãos e não somente àqueles que compraram lotes no loteamento. A conservação das obras executadas também será paga, via impostos, igualmente por todos. Portanto, o bom projeto e a boa execução do loteamento trará benefícios à toda coletividade.

Neste capítulo, apresentamos um histórico dos órgãos municipais que exerceram a atribuição de controle do parcelamento do solo, com o objetivo de verificar como estava organizada a PMSP antes da promulgação da lei do PDDI-71 e nos concentrar na análise dos órgãos criados na sua vigência, período em que a questão do planejamento e do controle urbanístico foi ressaltada em função

do processo de urbanização espontânea ocorrido na cidade.

Tal reconstituição do passado se faz necessária pois a PMSP, como a entendemos hoje, com uma série de secretarias e administrações regionais, passou ao longo dos anos por várias reestruturações.

(*)

(*) As entrevistas que surgem no texto foram obtidas com a utilização do formulário de pesquisa (Anexo XI).

1) Os Primórdios da Institucionalização do Controle Urbanístico na Organização da PMSP.

Somente a partir da criação do Departamento de Urbanismo - URBI, em 1947 (*), o poder público municipal resolve dar maior atenção ao controle da atividade urbanística, coincidindo também com a época em que ocorre um grande crescimento populacional na cidade de S.Paulo.

Esta ação fazia parte de um processo de reorganização da estrutura administrativa da prefeitura iniciada em 1946 (Anexo II), que teve como objetivo promover a descentralização do poder público. Destacamos nos "consideranda" do Dec. Lei No.333 de 27/12/45:

"Considerando realmente que o crescimento extraordinário da metrópole e a complexidade dos interesses econômicos e sociais que a envolvem, criando e desenvolvendo variadas necessidades de ordem urbanística e social, está a exigir, a exemplo do que ocorre nas grandes capitais, um grau mais avançado e superior do seu aparelhamento diretor, por forma a alzá-lo ao nível das suas responsabilidades administrativas e das

(*) Através do Dec. Lei Municipal No.431/47 (Anexos III e IV)

prerrogativas políticas que a reestruturação legal do país se propõe a devolver aos municípios, notadamente das capitais, na preservação de sua autonomia e prestígio,....".

O departamento de Urbanismo fazia parte da Secretaria de Obras, a qual anteriormente a essa reestruturação era um departamento, o Departamento de Obras e Serviços Municipais. É de interesse conhecer um pouco da história da organização administrativa da prefeitura desse período.

Em 1935 (*), quando São Paulo mal passava de um milhão de habitantes, o Prefeito Fábio Prado realizou uma grande reforma estrutural, pois encontrou a administração dividida em diretorias inteiramente dependentes do Gabinete do Prefeito e deixou-a com seis departamentos autônomos: Expediente, Obras e Viação, Higiene, Fazenda, Jurídico, Cultura, embriões das futuras

(*) O Ano de 1930 é geralmente considerado como marco inicial do Brasil Moderno, e, na realidade, os anos 30 evidenciaram um aumento significativo de vários índices de modernização. pg. 125.

"...o regime político inaugurado em 1930 constituiu na verdade, uma mudança radical em relação aos anteriores, em termos de uma maior centralização e concentração do poder político. Seus líderes, um grupo extremamente jovem em relação ao regime deposto, ... respondiam de forma difusa, incerta e indecisa às demandas oriundas dos setores mais urbanizados do país por medidas de bem-estar social e um aumento da eficiência e força administrativa, militar e econômica do Estado Nacional". (37) Schwartzman, Simon. São Paulo e o Estado Nacional. S.Paulo. Ed. Difel, 1975, p.130.

secretarias. Percebe-se nessa reestruturação a passagem de uma organização administrativa horizontal para uma organização mais piramidal e verticalizada, com departamentos mais autônomos, que evidenciam a intenção de descentralizar as atribuições do poder público.

O órgão que tratava da aprovação de loteamentos e arruamentos era o Departamento de Obras e Viação. O mesmo Prefeito, através do ato No. 834/35, decretou que os serviços municipais a cargo da Diretoria de Obras e Viação, passavam a ser executados pelo Departamento de Obras e Serviços Municipais com a seguinte organização: Gabinete do Diretor, Divisões de Urbanismo, Obras, Vias Públicas, Fiscalização de Obras Particulares, Fiscalização Industrial, Serviços de Utilidade Pública, Engenharia Sanitária, Expediente. (Anexo I)

À divisão de Urbanismo, dentre outras atribuições, caberia o estudo do plano de expansão e de remodelação da cidade, loteamento e zoneamento. Essa divisão era composta pela 1a. sub-divisão: Plano da Cidade, 2a. sub-divisão: topografia e cadastro, 3a. sub-divisão: taxas de melhoria e avaliações. A preocupação do poder público de introduzir o conceito de Plano dá seus primeiros passos, porém o sentido de orientar o crescimento da cidade limita-se à visão do urbano-físico, ou seja, através do processo de desenhar a cidade a partir do mapa..

Nota-se também que o esforço de efetuar um controle urbanístico, na questão dos arruamentos e loteamentos não ficou somente na

esfera administrativa, já existiam desde as primeiras décadas deste século algumas leis referentes ao parcelamento do solo (*).

O Departamento de Urbanismo de 47 foi então estruturado com as funções de controle urbanístico e de desenvolvimento do plano da cidade, incluindo-se as questões relativas aos loteamentos urbanos. Constitua-se dos seguintes órgãos: Divisão de Planejamento Geral; Divisão de Desenvolvimento do Plano; Divisão de Pesquisas, Regulamentação e Divulgação; Serviço de biblioteca e Arquivo; Serviço de Pesquisas Urbanas e o Serviço Técnico. (Anexo IV).

O exame e a aprovação de novos arruamentos e loteamentos estava a cargo da Divisão de Desenvolvimento do Plano, denominada URBI-3.(**) Particularmente, observa-se que a estrutura administrativa que trata da questão do parcelamento do solo nessa época, passou a ficar vinculada à organização do Plano Geral da cidade e à regulamentação urbanística.

Aumentam, assim, os instrumentos, ou melhor, a atuação administrativa da PMSP voltada ao controle do crescimento urbano fica dotada de repartições públicas e grupos técnicos já com o

(*) Lei No. 1666 de 1913 e Lei No. 2611 de 1923.

(**) A fiscalização dos arruamentos particulares era competência do Departamento de Obras Públicas - D.O.P. (Dec.Lei No. 431/47 - art. 7o.).

intuito de institucionalizar o planejamento urbano. (*)

Neste sentido o departamento de urbanismo possuía a atribuição básica de desenvolver o planejamento da cidade, porém essa idéia convergia ainda com o conceito de que planejar era propor projetos de melhoramentos viário. A pesquisa urbana e a questão do planejamento global da cidade acabavam ficando em segundo plano.

O entrosamento entre a divisão que tratava da análise e aprovação de loteamentos, URBI-3, e a Divisão do Planejamento Geral, URBI-2, que se detinha na análise e estudos de projetos viários, contribuiu para o estabelecimento das diretrizes de loteamento. Permitindo uma melhor articulação dos loteamentos aprovados com o sistema viário existente ou os futuros melhoramentos propostos. (**)

Na análise de MARTA GROSTEIN (16) em URBI-2 conviviam duas visões: a dos técnicos que pensavam no equacionamento de um plano

(*) Em 1947, vem a criação do Conselho Orientador do Plano Diretor da cidade, mais tarde sob a presidência do Prefeito e com representantes de diversos órgãos da Prefeitura, das escolas de Arquitetura e das entidades de classe, passou a denominar-se Comissão Orientadora do Plano.

(**) Entrevista com o ex-Diretor de URBI-2, Arqto. Flávio Formicola.

(16) Grostein, Marta D. A Cidade Clandestina: Os Ritos e os Mitos. O papel da irregularidade na Estruturação do Espaço urbano no município de S. Paulo, 1900-1987. S. Paulo. Tese. FAU-USP, 1987. p.307.

geral para a cidade, tendendo a uma abordagem globalizante dos problemas urbanos; e daqueles que entendiam o urbanismo como obras a serem executadas, relacionadas a questões setoriais do funcionamento da cidade, especialmente o sistema viário.

O conflito de idéias, principalmente com relação à atuação da prefeitura das questões urbanísticas, deve-se também ao caráter que assume essa intervenção do poder público, proporcionando às autoridades políticas adquirir respaldo e continuidade à frente do eleitorado.

Apesar de não ter conseguido elaborar um plano diretor geral para a cidade o Departamento de Urbanismo, por ter se mantido com a mesma estrutura por mais de 2 décadas, obteve algum êxito, pois foi possível formar bons técnicos urbanistas, considerados um corpo de elite que ofereciam resistência à mentalidade de se fazer obras sem um prévio estudo de sua necessidade. (*)

Observamos neste relato uma postura administrativa do poder público que buscou estar em sintonia com o estágio de desenvolvimento da cidade, ou seja, estruturou-se um órgão para atacar a questão do planejamento urbano e do parcelamento do solo. Por outro lado, quanto à ação fiscalizadora houve uma completa omissão, permitindo a ocupação espontânea e sem aprovação da PMSP.

(*) Entrevista com Arqto. Flávio Formicola.

Não havia uma ação preventiva e fiscalizadora pois URBI-3 estava organizada fundamentalmente para a tarefa da aprovação de novos arruamentos e loteamentos. Para MARTA GROSTEIN, essa falha na estruturação de URBI não se deu por acaso, teria sido intencional (16), face aos interesses dos loteadores, pressões políticas para relaxar a fiscalização, demanda da população de baixa renda e, principalmente, determinação política do governo.

2) A Descentralização Administrativa dos Órgãos Municipais com a Aprovação do PDDI-71.

O gigantismo da cidade de São Paulo e a multiplicação constante dos problemas relativos à urbanização impunham ao poder público novas formas de gestão que buscassem otimizar o controle da atividade urbanística.

De longa data já vinham reivindicações no sentido de conduzir o poder público a realizar uma reforma administrativa que descentralizasse a máquina. Os técnicos municipais já colocavam essa questão como primordial para tornar eficaz o controle e fiscalização do parcelamento do solo, além da mera alteração na legislação reguladora do assunto. Segundo o Engo. José Machado Barreto (*) em um parecer de 1963, destacamos:

(16) Grostein, Marta D. A Cidade Clandestina... p.322.

(*) Ex-diretor da URBI.

"... o problema não reside na boa ou má, completa ou incompleta legislação, mas sim na falta de seu cumprimento, e nas inconsequências por seu descumprimento.

Faltas e inconsequências cujas causas e origens deveriam ser objeto de apurados estudos, e que num primeiro plano, hoje devem ser levados a conta da inadequação do sistema administrativo da Prefeitura.

No nosso entender como primeiro passo, impõe-se a divisão distrital da cidade, com a qual permitir-se-á uma maior eficiência fiscalizadora e administrativa e só após ou quando muito concomitantemente modificações e alterações a legislação".

De fato, a idéia da necessidade de descentralização tomou corpo e iniciou-se com a criação das Administrações Regionais (*), que passaram a ter a atribuição de controlar o uso e ocupação do solo urbano.

Ainda nessa época, outro passo foi dado rumo à institucionalização do processo de planejamento com a criação do Grupo Executivo de Planejamento - GEP, mais tarde transformado na

(*) Dec. No.6236 de 13.10.65: Institui as Administrações Regionais, criando 6 (seis) Administrações Regionais para descentralização da execução de obras e serviços de rotina: Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Penha e Moóca.

Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP (*), já em nível de secretaria, o que lhe dá maior autonomia. A característica desse processo de reforma administrativa é a proposta de descentralização. O que até, nesse momento, ficava a cargo de um mesmo órgão, como a elaboração de planos, estabelecimento de legislação e exame e aprovação de intervenções urbanas; passou a compor outros órgãos autônomos sob a coordenação da COGEP.

Há uma mudança estrutural na organização administrativa do poder público e na postura de ordenar e controlar a atividade urbanística (**). A operação dos serviços públicos e dos equipamentos sociais a cargo do município, na proposta do PDDI, seria descentralizada com base em unidades territoriais definidas.

(*) aprovada sob a lei 7694/72, na gestão de Figueiredo Ferraz, e conforme o artigo 2o. compete à COGEP:

- I - Promover o processo de Planejamento Integrado do Desenvolvimento do Município,
- II - Estabelecer diretrizes e coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais e entidades vinculadas à Prefeitura,
- III - elaborar planos que envolvam atividades de mais de uma secretaria ou de quaisquer outros órgãos vinculados ao Município,
- IV - Assessorar o Prefeito nos assuntos relacionados com a implantação do PDDI-SP,
- V - Promover o entrosamento com os demais órgãos ou entidades de Planejamento que tenham atuação ou influência na área do município,
- VI - Propor medidas visando a participação da comunidade no processo de planejamento.

(**) A Lei 7688/71, lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, foi aprovada, estabelecendo diretrizes de atuação do poder público para ordenar o desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo.

"As atribuições de URBI passaram para os seguintes órgãos: SMT, COGEP e A.R., sendo que a fiscalização de loteamentos ficou com as A.R., que ainda funcionavam precariamente, sem a mínima estrutura: cadastro de dados da cidade, recursos materiais e humanos. Esta reorganização significou a quebra da máquina administrativa que efetuava o controle urbanístico, perdendo-se a experiência adquirida em URBI".(*)

À COGEP cabia coordenar as atividades de planejamento dos órgãos municipais, porém com o fechamento de URBI, as novas atribuições referentes ao estabelecimento de diretrizes e aprovação de loteamento que passaram às A.R. não foram efetivadas, dessa forma, a COGEP passou a cumprir essa função também, ficando a cargo das A.R. apenas a fiscalização e aceitação das obras de loteamento.

Concomitantemente, a esse processo de reorganização administrativa desencadeado com a aprovação do PDDI-71, a COGEP elaborou a lei de zoneamento do município, Lei No. 7805/72, que também altera o padrão urbanístico exigido para a provação do parcelamento do solo. A partir dela, os loteamentos deverão possuir toda a infra-estrutura urbana e se introduz a figura do

(*) Entrevista com o Arqto. Flávio Formicola.

desmembramento de gleba e desdobro de lote (*).

Não era difícil supor que ao se alterar órgãos municipais e legislação urbanística, ocorressem muitas dúvidas referentes à aprovação, além de ser necessário criar novos procedimentos de análise de processos. De fato, em função disso foi criado uma comissão especial para análise de loteamentos, o Grupo técnico GT-001/73, cujo trabalho teve curta duração.

Em seguida foi organizada a Supervisão Normativa do Parcelamento do Solo - SNPS, dentro da estrutura da COAR, para resolver as dúvidas dos técnicos das A.R.'s quanto à análise dos processos de loteamento, quase sempre de difícil solução. Segundo o Arqto. Formícola, que à época trabalhou na S.N.P.S., houve um grande acúmulo de processos de loteamentos nessa supervisão, uma situação que durou 5 anos e emperrou a aprovação de loteamentos (**).

Em 1977, já no Governo do Prefeito Olavo Setúbal, propõe-se atacar o problema administrativo dos sucessivos órgãos de parcelamento do solo advindos com a descentralização, e a partir

(*) Desmembramento é a divisão de área em outra ou outras, para incorporação a lotes já existentes ou a terrenos adjacentes, respeitadas as disposições desta lei; Desdobro do lote é a divisão de parte de sua área para formação de novo ou de novos lotes, observando o disposto nesta lei (Lei 7805/72).

(**) na vigência da Lei 7805/72 poucos loteamentos foram aprovados, a maioria dos casos eram processos antigos aprovados na vigência do Ato 663/34.

da estrutura do antigo URBI-32, foi criada a Diretoria do Parcelamento do Solo junto à COGEP, com a atribuição de exercer o controle geral do parcelamento do solo no município, compreendendo a aprovação, fiscalização, regularização e aceitação dos arruamentos, desmembramentos, desdobros, remembramentos ou conjuntos prediais.

Deve-se abrir parênteses para colocar o problema do loteamento clandestino ou irregular, que à época chegou a nível crítico, havendo informações que 70% do território da cidade foram urbanizados clandestinamente. O fato de, nesse período, terem ocorrido mudanças na estrutura que tratava do parcelamento do solo, (sem a organização necessária para efetuar a fiscalização), aliado à implantação da Lei 7805/72, (mais exigente com relação a infra-estrutura de loteamentos, porém sem instrumento legal que punisse os loteamentos clandestinos); contribuiu para o incremento dos loteamentos clandestinos.

Em artigo de jornal (22), um técnico da PMSP o Engo. Palmiro Jorge de Souza (*) declarou a respeito da fiscalização efetuada pela S.A.R.:

"O volume de serviços que a Prefeitura tem pela cidade é enorme, por isso não tem condições materiais para fiscalizar arruamentos e construções

(22) Loteamento Clandestino gera Sérios Problemas. Folha de S. Paulo. 26/MAI/77. (entrevista com Engo. Palmiro J. Souza). clandestinas. Sempre se ouve falar que falta car

(*) Diretor de Parsolo à época.

clandestinas. Sempre se ouve falar que falta carro, falta gente para proceder ao trabalho. Com isso, os casos vão se multiplicando".

Estas razões colaboram para formar um consenso no governo municipal de que deveria se adotar uma política mais firme para atuar no controle da atividade urbanística, culminando assim com a criação de uma nova Secretaria, a SEHAB, ainda em 1977 (*).

3) A Nova Organização Administrativa do Parcelamento do Solo e o Advento da Lei Federal No. 6766/79

A criação da SEHAB também foi fruto de uma reestruturação a nível geral na Prefeitura, na Administração Setúbal (1974-1979), baliçada em 3 itens: reforma da estrutura administrativa, desenvolvimento de recursos humanos e implantação de sistemas operacionais. O próprio Prefeito reconhece o colapso dos serviços prestados em função da estrutura pouco eficaz da Administração Municipal:

"Assumi a Prefeitura consciente de que a máquina administrativa se mostrava emperrada em pontos

(*) SEHAB, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, criada através do Dec.No.14.451 de 24.3.77.

vitais para o desenvolvimento de São Paulo. Mas plenamente consciente, também, de que havia em seus quadros homens com uma insubstituível experiência nos problemas da cidade". (31)

A SEHAB seria o órgão controlador do uso e ocupação do solo municipal, atuando na execução da política de habitação e desenvolvimento urbano, ficando mantidas nos respectivos níveis, as atribuições de igual natureza deferidas às administrações regionais (Anexo V). Em suma, o que é transferido para a SEHAB, na questão do parcelamento do solo, é a competência decisória na apreciação e despacho dos processos relativos a pedidos de parcelamento do solo. Dessa forma, volta a ficar centralizada num único órgão o controle do parcelamento do solo para toda a cidade de São Paulo, com a atribuição de fornecer diretrizes, aprovar projetos, verificar e aceitar a execução dos loteamentos, desmembramentos, desdobros e infra-estrutura de conjuntos prediais. Na estrutura da SEHAB esse órgão denomina-se Departamento de Parcelamento do Solo - PARSOLO (Anexo IV).

Nos dois primeiros anos de seu funcionamento, a SEHAB esteve em fase de montagem de seu corpo técnico e administrativo. A alocação de recursos humanos, principalmente de engenheiros e arquitetos, para preencher os cargos técnicos criados na nova Secretaria

(31) PMSP. São Paulo, a Cidade, o Habitante, a Administração: 1975-1979. São Paulo, 1979. p.151.

começou, primeiramente, com os antigos funcionários que já haviam trabalhado em URBI, ARQ, e COGEP, enfim aqueles que tivessem experiência na área para atuar nos órgãos correlatos:

Parsolo, APROV, CASE, CONTRU ; depois, aos poucos, foram contratados novos técnicos para efetivar o seu funcionamento.

Ao mesmo tempo em que isso ocorria, foi aprovado um novo instrumento legal, a nível federal, para tratar do parcelamento do solo, que servirá de apoio aos municípios quanto à aplicação de punições mais severas contra os loteadores que não submetem seus projetos à aprovação ou os executam irregularmente (*).

Sob o referencial de nossa análise, a principal inovação da nova lei foi a de fazer o poder público municipal aperceber-se da necessidade de capacitar-se tecnicamente para o exame e aprovação do parcelamento do solo. Como comenta F.WALCADER:

"Não se trata do poder de simplesmente aprovar ou rejeitar o projeto de loteamento ~~apresentado~~ à Prefeitura, de acordo com as leis municipais de zoneamento e parcelamento do solo, o novo texto legal vai muito além. A Prefeitura deve, agora, indicar, nas plantas apresentadas pelo interessado, o traçado do sistema viário básico do loteamento, assim como a localização dos terrenos destinados à instalação de equipamentos urbanos e comunitários,

(*) Lei No. 6766/79 - Lei "Lehman"

e as áreas livres, assim como as faixas destinadas a escoamento pluvial, faixas não edificáveis e zonas de uso predominante da área. Ou seja: é o poder público que estabelece os pontos principais do projeto. Para que seja legal, contudo, essa intervenção da Prefeitura deverá necessariamente estar baseada em diretrizes de planejamento municipal ou estadual, regularmente estabelecidas; se faltarem essas diretrizes, não poderá o município fazer as indicações que julgar convenientes, mesmo que estas estejam baseadas no bom senso e nas melhores intenções urbanísticas: à sua ação faltaria base legal. Dai a necessidade de que os municípios - e, quando for o caso, os estados - estabeleçam as diretrizes de planejamento urbano para o seu território, única maneira de aproveitar todos os poderes que a nova lei de parcelamento de solo lhes reconhece" (39)

No município de São Paulo, há muito a lei vigente de parcelamento, Lei 7805/72, não atendia à sua função. Com a Lei Lehman, iniciaram-se os estudos para a implantação de uma nova lei municipal adequada aos parâmetros da lei federal.

(39) Walcacer, Fernando. A Nova Lei de Loteamentos. In: A. Pessoa (Coord.). Direito do urbanismo: Uma Visão Sócio-Jurídica. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e científicos/IBAM, 1981. p.160-161.

Assim, o Prefeito Reynaldo de Barros promulgou, a Lei 9413/81, elaborada pela SEMPLA, que trata do parcelamento do solo, introduzindo padrões urbanísticos diferenciados para escolha do loteador, obedecidas as regras de zoneamento (*).

Novos instrumentos de atuação do parcelamento do solo entram em cena após a criação de um departamento centralizado — o Parsolo, uma lei federal e outra lei municipal, de modo a tornar efetiva a tarefa para exercer suas atribuições, a primeira no aspecto jurídico-penal e a segunda no aspecto das exigências urbanísticas, especialmente as de infra-estrutura urbana. Porém, a estrutura organizacional do departamento era pequena face à maior complexidade de serviços a serem prestados, evidenciando a necessidade de uma ampliação, além disso, agora a legislação estabelecia prazos para as fases de diretrizes e aprovação que deveriam ser cumpridos.

As alterações estruturais foram:

- a) criação de três seções técnicas subordinadas ao gabinete do Diretor de Parsolo: Seção Técnica de Diretrizes, Seção Técnica de Desenho e Documentação, e a Central de Vistorias
- b) criação de uma unidade administrativa a nível de setor, denominado Expediente Central.

(*) Os loteamentos de acordo com suas exigências de infra-estrutura são divididos em: Loteamento tipo L1 (alto padrão), tipo L2 (padrão médio), tipo L3 (padrão popular), tipo L4 (condomínio fechado)

c) exclusão de três unidades, uma da diretoria do Departamento, uma da antiga Divisão Técnica de Estudos e outra da antiga Divisão Técnica de Controle

d) alterações na nomenclatura das já existentes Divisões Técnicas e suas respectivas Seções Técnicas a saber:

Parasolo 1

de Divisão Técnica de Estudos para Divisão Técnica de Aprovação

Parasolo 11

~~de Seção Técnica de Diretrizes e Conjuntos Habitacionais~~ para Seção Técnica de Loteamentos e Conjuntos Habitacionais

Parasolo 12

de Seção Técnica de Aprovação de Arruamentos e Loteamentos para Seção Técnica de Desdobro e Desmembramento

Parasolo 2

de Divisão Técnica de Controle para Divisão Técnica de Aceitação

Parasolo 21

de Seção Técnica de Aceitação de Logradouros para Seção Técnica de Acompanhamento e Aceitação

Parasolo 22

de Seção Técnica de Fiscalização e Oficialização para Seção Técnica de Oficialização.

Essas alterações foram implantadas em 1983, em caráter não oficial, necessitando ser regulamentadas por um dispositivo legal. (Anexo VII)

4) A Reorganização do Parsolo em 1986

Em dezembro de 1986 foi aprovada a lei que reestrutura a SEHAB, promulgada pelo Prefeito Jânio Quadros (*). —O Parsolo passa a contar com 3 divisões técnicas e uma coordenadoria: Divisão Técnica de Estudos e Intervenções Urbanas - Parsolo - 2, Divisão Técnica de Aprovação - Parsolo - 3, Divisão Técnica de Aceitação - Parsolo 4 e Coordenadoria de Regularização de Arruamentos, Loteamentos e passagens - Parsolo 1 (**).

A gravidade da situação dos loteamentos clandestinos ou irregulares, com muitos casos de difícil solução, face às peculiaridades referentes a registros imobiliários dessas áreas e à execução das obras, tornou a regularização de loteamentos uma atividade perene na Prefeitura. Contrariando a ideia de que ao se criar a SERLA, não surgiriam novos loteamentos clandestinos ou irregulares e portanto ao se resolverem todos os processos antigos, essa supervisão poderia ser extinta. Deve-se contudo, dizer que se a fiscalização foi indiferente à clandestinidade, menos ainda se puniu o loteador com as penas previstas na lei. Dessa forma, está claro que a regularização de loteamentos nunca acabaria. Segundo o depoimento de um funcionário de PARSOLO:

(*) Lei No. 10.237 de 17.12.86 (Anexo VIII)

(**) Pelo Dec. No. 21.843/86 fica extinta a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos - SERLA, tendo suas atribuições transferidas para o Parsolo. Antes, a SERLA, criada pelo Dec. No. 17.163/81, estava subordinada ao Gabinete do Prefeito.

"De 85 a 88 o Departamento estava mais organizado, mas a tônica girava em torno da regularização, devido ao diretor de Parsolo ter sido coordenador da antiga Serla. As decisões passaram a ser centralizadas mais na Diretoria - de Departamento e Assistência Técnica, principalmente, em relação à expedição de diretrizes e aprovação".(*)

Foi dada ênfase à questão da regularização no tocante aos recursos humanos, instalações e mudanças nos procedimentos administrativos visando agilizar a resolução dos casos de loteamentos clandestinos ou irregulares, os quais sob o aspecto político renderiam bons dividendos face à grande população que seria beneficiada. (**)

Quanto a parte do Parsolo, que nos interessa neste estudo, ou seja, as divisões que tratavam dos novos pedidos de parcelamento do solo - Parsolo 2, Parsolo 3, Parsolo 4, as principais alterações ocorreram com a criação formal de uma divisão que cuidasse da expedição de diretrizes para loteamentos, desmembramentos e conjuntos habitacionais - o Parsolo 2. (Anexo IX)

(*) Entrevista com Arqto. Daniel B. Sanjurjo. Diretor de Divisão em Parsolo.

(**) Estima-se que em 1986 haviam aproximadamente 1500 processos de loteamentos clandestinos e irregulares.

Antes disso, havia apenas uma seção ligada ao gabinete do diretor de Parsolo, que tratava da expedição de diretrizes, as quais resumiam-se na demarcação das áreas públicas (*) sem a adoção de critérios baseados em estudo do entorno urbano e das particularidades físicas e ambientais locais. Isso devido, principalmente, à falta de um cadastro unificado dos dados referentes a equipamentos urbanos e de mapas geomorfológicos que possibilitariam uma análise completa da área objeto do parcelamento e contribuiriam na escolha da melhor localização das áreas públicas.

Transformada em Divisão Técnica, o Parsolo-2, foi inicialmente composto pelos técnicos que já atuavam na seção de diretrizes. A proposta de estruturação foi também elaborada por esses técnicos, onde pudemos destacar:

"Assim, nossa proposta de implementação da recém criada Divisão Técnica de Estudos e Intervenções Urbanas, resume-se à participação mais efetiva do Departamento, nos projetos desenvolvidos no contexto urbano de São Paulo e que interferem, ou possuem atrelados a estes, parcelamento e destinação do solo, bem como, na elaboração de diretrizes e orientações acerca desta ação".(**)

(*) A legislação de parcelamento, lei No.9413/81, estabelece que do total da área do loteamento serão destinados 15% para áreas verdes e 5% para área institucional, sendo que a metade da área verde e toda a área institucional serão demarcadas pela Prefeitura.

(**) Extraído de documento arquivado no Parsolo.

Este incentivo à mudança qualitativa na questão das diretrizes que na verdade, significam escolher as áreas públicas que serão doadas no parcelamento, além de eventuais imposições quanto ao sistema viário, não é tarefa simples, e vem cercada de muita pressão dos proprietários que não aceitam passivamente que o poder público arrebate 40% de suas glebas, estando acostumados a doar sempre os piores trechos. Para o sucesso dessa nova Divisão é necessário compatibilizar a capacidade e autonomia dos técnicos aliados à vontade política do poder público de enfrentar os loteadores quanto as suas queixas contra a doação das áreas públicas.

A outra mudança importante ocorrida no Parsolo, refere-se à fiscalização das obras de loteamentos, que passou a ser efetuada pela Divisão Técnica de Aceitação - Parsolo-4, através da Seção Técnica de Acompanhamento e Aceitação das Obras - Parsolo-41; pois antes era efetuada pela Central de Vistorias - uma Seção ligada ao Gabinete do Diretor de Parsolo.

Um técnico de Parsolo afirma:

"Quando Parsolo foi criado, a fiscalização da execução de loteamentos voltou a ser efetuada, de forma centralizada, porém sem a estrutura adequada, pois técnicos de nível médio faziam as vistorias, enquanto que o Engenheiro ou o Arquiteto que analisava o processo de loteamento, aceitava as obras sem ir a campo. Isto servia a nível administrativo e buroc-

rático face à falta de pessoal, porém não deu certo".(*)

Outro depoimento complementa essa informação:

"A partir do momento que a vistoria de loteamentos passou a ser efetuada pelo próprio técnico que analisa o processo, o mesmo adquire mais critérios para análise pois tem uma visão geral: do andamento do processo, do andamento das obras do loteamento e quais os próximos passos em função dessas informações".(**)

Com essa reorganização a estrutura de funcionamento de Parsolo torna-se mais voltada às questões técnicas do que aos aspectos burocráticos do procedimento de aprovação e fiscalização do parcelamento do solo.

5) A Máquina Administrativa do Parcelamento do Solo no Aguardo do Novo PDDI e da Nova Legislação

A atuação dos órgãos de parcelamento do solo do município, desde o momento da implantação do primeiro Plano Diretor, em 1971 até 1988 - quando foi aprovado o novo Plano (***); tem-se mostrado

(*) entrevista com o Arqto. João de Holanda. Ex-Diretor de Parsolo-2.

(**) entrevista com o Arqto. Daniel B. Sanjurjo. Diretor de Parsolo-4.

(***) lei No. 10.676 de 7.11.88, aprova o Plano Diretor e revoga o anterior, já no fim do mandato do Prefeito Jânio Quadros (até hoje não implantado).

tímida face ao desafio de reverter o quadro vigente na situação dos loteamentos, onde a informalidade ou clandestinidade vence de longe a aprovação regular, apesar das várias tentativas de se criar estruturas novas para o seu controle.

A questão da fiscalização preventiva deixou muito a desejar, mesmo havendo dispositivos legais coercitivos, os quais não foram aplicados pelo poder público, talvez por reconhecer que não cumpriu o seu papel no tocante à produção imobiliária destinada às camadas de baixa renda ou na contenção do processo migratório de forma a equilibrar a oferta de lotes urbanos - não é nosso objetivo, entretanto, discutir o por quê dessa atitude.

O controle dos órgãos de parcelamento do solo torna-se, podemos assim dizer, inócuo; pois se tentava aparelhá-los para efetuar uma aprovação adequada às exigências da lei somente para aqueles proprietários de glebas que quisessem ter seus projetos regulares perante o poder público municipal, não indo de encontro, ou melhor, contra os proprietários que fogem da aprovação regular.

Se credita muito à legislação vigente o fato dessa ação inócua, porém a mudança de lei depende fundamentalmente do reestudo do PDDI que não é obedecido há muito tempo, nem sequer foi implantado como fora proposto. Para fazer cumprir a lei é necessário antes cuidar da organização administrativa do município, a qual não foi alvo de merecido aparelhamento a ainda, usando as palavras do PDDI-71, sendo o instrumento fundamental para a implantação do plano.

Tememos, agora, que ocorra o mesmo processo com o novo PDDI-88, pois da mesma forma que o anterior, não foi amplamente discutido na sociedade e pelos seus canais representativos, tendo inclusive sido aprovado por decurso de prazo na Câmara Municipal, numa atitude que revela que o plano na visão dos políticos não é imprescindível à sociedade e à cidade, representando apenas mais uma lei dentre tantas outras.

A organização da estrutura administrativa de controle urbanístico ficará assim, dependente da vontade política de gestões que querem endurecer ou abrandar as exigências, e o seu corpo técnico apenas fazendo o papel de simples "funcionários de cartório" cuja função é emitir documentos e bater carimbos.

Capítulo 4 - A Estrutura Interna do Órgão de Aprovação e Fiscalização do Parcelamento do Solo - Parsolo. Pesquisa com os Técnicos.

No capítulo anterior analisamos a evolução da organização administrativa municipal que trata da aprovação e fiscalização do parcelamento do solo até os nossos dias. Agora nos deteremos em observar mais a fundo a estrutura de funcionamento do atual Parsolo (*), tendo como alvo os elementos que o constituem, ou seja, seus funcionários.

A observação foi efetuada através de uma pesquisa junto ao quadro técnico do Departamento. Assim teve o objetivo de traçar o perfil do técnico que trabalha no parcelamento do solo, saber suas opiniões a respeito da estrutura organizacional do departamento e opiniões a respeito da rotina de serviços empregada na análise de projetos de loteamentos.

Adotamos o método de aplicar um questionário na presença do entrevistado de modo a esclarecer dúvidas sobre as questões e dos objetivos da pesquisa, sem interferir ou influir nas respostas. (Anexo X).

A população alvo da pesquisa é composta de técnicos do Parsolo, sendo 14 engenheiros civis e 10 arquitetos num total de 24 pessoas.

(*) A pesquisa encerra-se em 1988, tendo em vista nossos propósitos iniciais já explicitados.

Foram escolhidos aqueles que trabalhavam no mínimo desde 1988 (*), entendendo que essa amostragem é significativa apesar da grande rotatividade de pessoal observada no Departamento e no serviço público municipal em geral.

As perguntas foram formuladas com o intuito de verificar e concluir sobre as deficiências do processo de aprovação e fiscalização de loteamentos. Devido às limitações que um instrumento como o questionário contém, as perguntas sobre esses problemas foram apresentadas sob a forma de alternativas extremas, sim ou não, para evitar precisamente que as respostas se dirigissem para um meio termo e solicitava-se apenas a justificativa da escolha.

Ao aplicarmos o questionário asseguramos o sigilo das informações cujos dados teriam fins estritamente acadêmicos, solicitando-se de antemão a permissão da Diretoria do Departamento para efetuarlo.

1) Perfil do Técnico:

O primeiro bloco de questões pretendeu traçar, com suas respostas, o perfil do técnico de parcelamento do solo.

1.1 - Inicialmente, perguntamos se o técnico possui formação em Urbanismo, face ao trabalho desenvolvido no Departamento tratar

(*) O trabalho de aplicação do questionário ocorreu em Abril/90

basicamente desse assunto. Obtivemos como resultado que praticamente metade deles considerava possuir formação em urbanismo (*).

Quadro 1 - Formação em Urbanismo

	No. de técnicos	%
sim	13	54
não	11	46
	24	100

1.2 - Para auxiliar na análise do grau de experiência dos técnicos em Parcelamento do solo nos interessava saber o tempo de trabalho no Departamento. No quadro 2 verificamos que boa parte deles (67%) tem menos de 6 anos de "casa", evidenciando ser um elenco relativamente novo, levando-se também em conta que a SEHAB é uma secretaria nova. Somente 01 (um) técnico havia trabalhado na antiga URBI.

Quadro 2 - tempo de serviço no Parsolo

tempo (em anos) de serviço no PARSOLO	No. técnicos	%
0 - 3	9	37,5
3 - 6	7	29,1
6 - 9	4	16,7
+ 9	4	16,7
	24	100

Antes de virem para o Parsolo esses técnicos tiveram experiência de trabalho diversificada, atuando em empresas privadas, empresas públicas, serviço público ou como autônomos; somente para 16% o Parsolo foi seu primeiro emprego.

1.3 - O ingresso desses técnicos no Parsolo se deu basicamente por duas formas: concurso ou indicação (*). Hoje todos são efetivos, pois prestaram concurso e foram aprovados, de modo a possuir estabilidade no serviço público e as vantagens de pertencer ao quadro de Engenharia e Arquitetura da PMSP. Percebem melhores salários do que os contratados sem concurso e podem ascender na carreira mediante concursos de Acesso.

(*) No período 71-88 ocorreram 4 concursos de engenheiros e arquitetos para a PMSP em 75, 77, 78 e 84. A indicação para ingresso na PMSP como admitido ou para cargos de livre provimento do Prefeito pode se dar por vários fatores: reconhecimento técnico, amizade com as chefias, clientelismo político. Os cargos de provimento efetivo são providos mediante concurso público de ingresso, realizado pelo Departamento de Recursos Humanos. Os candidatos aprovados são nomeados a partir da publicação dos títulos de nomeação, no D.O.M. Já os cargos de livre provimento, ou em comissão, são aqueles cujas nomeações são levadas a efeito pelo prefeito e, em alguns casos, pelos Secretários Municipais, segundo o interesse da Administração Pública Municipal. PMSP. SMA. Nomeação, Posse e Exercício. Administração Municipal Boletim Informativo. Ano 2, No.22, Jul/Ago-79, p.7.

Quadro 2 - Ingresso na PMSP

Forma	i	No. técnicos	i	%
Concurso	1	16	1	67
Indicação	1	7	1	29
procurou em	1	1	1	4
prego e foi	1		1	
admitido sem	1		1	
indicação	1		1	

É necessário agora fazer um parênteses para explicar um pouco da carreira dos Engenheiros e Arquitetos municipais.

Dentro do serviço público municipal, essa carreira teve um tratamento à parte do restante do funcionalismo, seja na questão da ascensão funcional quanto à da remuneração. Isto deve-se à importância dessa profissão, notada desde os primórdios da organização dos aparelhos de Estado da cidade de S. Paulo. Segundo JANICE THEODORO:

"O engenheiro passou a ser solicitado para resolver diversos problemas que surgiam na cidade, mesmo em áreas privadas, garantindo a difusão de uma suposta - "objetividade" - característica de seu trabalho. Desta forma, tornou-se elemento indispensável para a fiscalização de obras". (38)

(38) Silva, Janice Theodoro da. S. Paulo: 1554-1880. Discurso Ideológico e Organização Espacial. S. Paulo, Ed. Moderna, 1984. p.154.

Da fiscalização de obras, foi incorporado, a nível administrativo, a função de aprovação de edificações, bem como, execução de projetos e de obras públicas em geral.

Entretanto, essa carreira também não ficou imune à queda geral da qualidade dos funcionários municipais e à queda do poder aquisitivo dos salários. Principalmente, do princípio da década de 70 em diante, quando também ocorreram diversas alterações no enquadramento das carreiras de Engenheiro e Arquiteto na escala de vencimentos.

A título de ilustração efetuamos um quadro comparativo com o vencimento da carreira inicial de engenheiros e arquitetos em número de salários - mínimos da época.

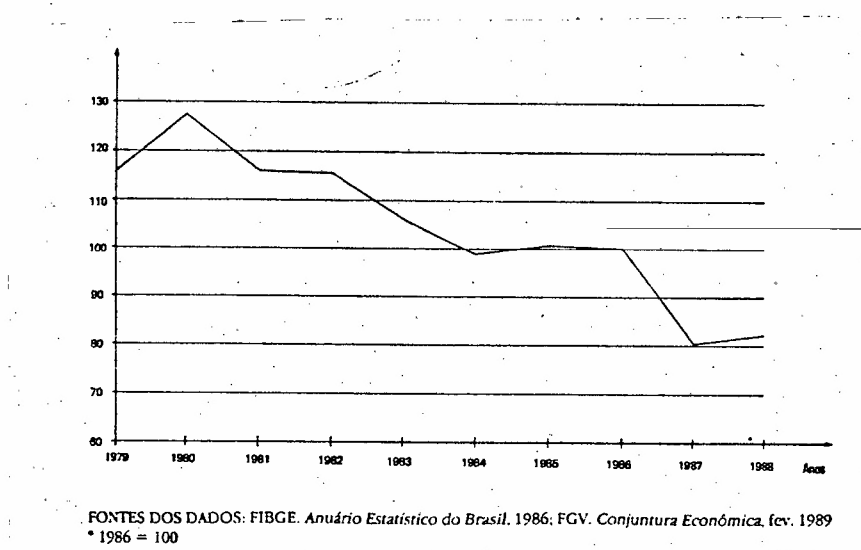
Quadro 4 - Salário do engenheiro ou arquiteto (evolução)

	Remuneração do Engo./Arqto I	Remuneração em sal. mínimo
1970	Cr\$ 990,00	5,2 s.m.
1972	Cr\$ 1.710,00	6,4 s.m.
1979 - jan	Cr\$ 11.000,00	4,85 s.m.
1985 - ago	Cr\$ 2.241.314,00	6,73 s.m.
1988 - jul	Cz\$ 108.065,00	8,6 s.m.

Observa-se que a remuneração do engenheiro I ou arquiteto I, situa-se entre 5 a 7 salários mínimos durante este período e

apesar da melhoria ocorrida nos últimos anos, o salário mínimo perde o valor real, como vemos no quadro abaixo.

Quadro 5 - Valor Real do Salário Mínimo: Brasil, 1979-1988.



Em concordância com esse indicador, verificamos na pesquisa que 70% dos entrevistados estavam até fins de 88 no grau inicial da carreira de Engenheiro e Arquiteto.

Como comparação com o salário de engenheiros que trabalhavam no setor privado, observamos que enquanto um engenheiro, em cargo inicial da carreira, que trabalhava em empresa privada de projetos, recebia em 1970, 15 salários mínimos, o engenheiro I da PMSP em 1970, recebia o equivalente a 5,2 salários mínimos.(*)

(*) Dado colhido junto a técnicos da SEHAB

Esse fato pode ser uma boa explicação para que dos técnicos da pesquisa, 58% deles tivessem ou continuassem tendo outras atividades profissionais, seja como autônomo, professor ou até em outro ramo para complementar sua renda mensal. Alguns afirmam que o salário da PMSP "dá para o feijão e o arroz, o resto só trabalhando com outra coisa, ou se virando".

1.4 - Outra constatação é quanto a grande rotatividade de pessoal no Parsolo, levantamos que até jan/89, 85 técnicos entraram no Parsolo, sendo que 51 destes saíram.

Quadro 6 - Tempo de permanência no Parsolo
(técnicos que já saíram)

Período	técnicos	%
(-) 1 ano	24	46
1 - 3 anos	11	22
3 - 6 anos	7	14
6-10 anos	6	12
(+)10 anos	3	6
	51	100

Do total destes, 21 (41%), saíram do Parsolo para outras unidades da PMSP, do restante não conseguimos saber o paradeiro. Observa-se pelo quadro 6, que há um bom número de técnicos que permaneceu menos de 1 ano em Parsolo.

1.5 - Um outro ponto importante verificado diz respeito a qualificação e valorização dos técnicos por iniciativa das chefias e da administração.

Quando perguntados se já haviam assumido algum cargo de responsabilidade no Departamento, 46% disseram sim, isto denota que boa parte foi ou continua sendo chefe de seção técnica ou diretor de divisão técnica, que são cargos da carreira de Engenheiro ou Arquiteto. O fato deve-se talvez, ao pequeno número de técnicos que o departamento sempre possuiu e portanto quando vagava algum cargo, o sucessor natural era o técnico mais antigo da seção.

Em 86, houve a reestruturação no Parsolo, o que ampliou o número de divisões do Departamento e conseqüentemente os cargos foram preenchidos com os técnicos disponíveis, isso sem dúvida valorizou os técnicos da "casa". Todavia, é preciso salientar que os técnicos de carreira foram valorizados nesse momento em específico, pois muitas vezes os cargos de livre provimento são ocupados por técnicos estranhos ao trabalho desenvolvido no Departamento, indicados por critérios de influência política ou boas amizades. Como nos foi informado durante a pesquisa.

1.6 - Outra informação de relativa importância refere-se a treinamento e cursos de aperfeiçoamento. Quanto a treinamento para iniciar no Parsolo, todos os entrevistados disseram que não tiveram nenhum tipo de treinamento, simplesmente, os colegas ou a chefia explicava o trabalho a ser desenvolvido na seção e a

rotina ia sendo adquirida com o tempo.

Quadro Z - Cursos de Aperfeiçoamento na Área de trabalho oferecidos pela PMSP.

No. cursos	No. técnicos	%
0	17	71
1	3	13
2	1	4
3	1	4
+3	2	8
	24	100

O quadro 7 demonstra que poucos foram os técnicos que participaram de algum curso de aperfeiçoamento, e segundo todos os entrevistados não se trata de desinteresse, a razão seria que os diretores de Departamento não permitiam que muitos se ausentassem do trabalho quando raramente houvesse qualquer curso técnico na área de parcelamento do solo oferecido pela PMSP.

2) Opiniões dos Técnicos acerca do Trabalho no PARSOLO e suas Rotinas

A fim de encontrar elementos que nos induzissem a perceber a eficácia que envolve o trabalho de aprovação e fiscalização de projetos de loteamentos, objetivando a melhor solução ou o padrão adequado de urbanização de uma gleba, passamos aos técnicos

entrevistados algumas questões que envolvessem sua rotina de trabalho.

2.1 - Inicialmente, foi perguntado: "A seu ver, o seu trabalho no Parsolo poderia ser classificado como técnico ou burocrático?" A intenção era verificar qual a imagem que teriam de seu próprio trabalho.

O resultado foi que a maioria, 67%, o considera burocrático. O motivo, entendemos, refere-se ao grande peso de procedimentos burocráticos envolvidos na aprovação de um loteamento, seja o processo administrativo, a rotina, as decisões desencontradas das instâncias hierárquicas.

Quadro 2 - Classificação do trabalho no Parsolo

	No. técnicos		%
técnico		8	33
burocrático		16	67
		24	100

2.2 - No tocante à rotina de trabalho foi perguntado se deveria ser alterada ou não: 87% disseram sim, portanto boa parte concorda que a rotina não está adequada para a aprovação e fiscalização de projetos de loteamentos.

Perguntamos aos que assim responderam, de que maneira a rotina deveria ser alterada. Conforme o quadro 9, a proposta de alteração parcial foi a mais sugerida, pois acreditam que a alteração da rotina de análise deve partir da revisão da anterior para não haver prejuízos aos munícipes, que sofrem para conhecer as novas exigências e procedimentos de aprovação quando estes são alterados profundamente.

Quadro 9 - Alteração da Rotina de trabalho.

	No. técnicos	%
sim	21	87
não	3	13
	24	100
formas		
simplificação	4	17
alteração parcial	9	43
alteração total	7	33
ter outro enfoque	1	5
	24	100

2.3 - Para verificar qual a carga de trabalho encontramos como resultado, que apesar de haver períodos em que há menos pedidos de parcelamento do solo, coincidindo com os períodos de crise econômica, os técnicos consideram grande a carga de trabalho tanto em função do número reduzido de funcionários quanto à extensão da rotina de análise dos processos.

Quadro 10 - Carga de trabalho

	No. técnicos	%
muito	10	42
pouco	0	0
depende da época	14	58
	24	100

3) Opiniões dos Técnicos acerca da Organização Funcional do Parsolo

Para relembrar, o Parsolo teve sua última reestruturação em 1986 quando passou a contar com 1 coordenadoria e 3 divisões técnicas: Parsolo 1 - Coordenadoria de Regularização Fundiária (*), Parsolo 2 - Divisão Técnica de Diretrizes, Parsolo 3 - Divisão técnica de Aprovação e Parsolo 4 - Divisão Técnica de Aceitação Técnica.

As questões formuladas aos técnicos visavam observar a relação que esta estrutura e sua organização interna hierárquica tem com a qualidade do trabalho desenvolvido e discutir as possíveis causas levantadas pelos agentes envolvidos, em nosso caso, os engenheiros e arquitetos.

(*) em 1990, o Parsolo-1 foi transformado em Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - RESOLO

3.1 - Foi perguntado se a organização do departamento era adequada ao desenvolvimento do trabalho: 42%, ou seja, 10 técnicos consideram adequada enquanto 58%, 14 técnicos, consideram inadequada.

Para aqueles que a ~~consideram adequada~~ as razões seriam:

a) A estrutura do Departamento não é o problema, o problema é a própria legislação, além do necessário entrosamento entre as instâncias administrativas federal, estadual e municipal.

b) O organograma é bom, porém o trabalho interno às divisões poderia ser reformulado.

c) Com o tempo a atual estrutura poderá sistematizar melhor os procedimentos.

d) A causa da inadequação seria o corpo técnico e não a estrutura do Departamento.

e) É preciso haver divisões estanques com pessoal especializado em cada área para a hierarquização dos serviços.

f) Depende do gerenciamento pois a estrutura é boa.

As causas da inadequação da estrutura face ao desenvolvimento do trabalho, segundo os técnicos que assim responderam, seriam:

- a) O processo de parcelamento do solo é composto, portanto a fragmentação da análise não permite um adequado tratamento do todo.
- b) Algumas das Divisões de Parsolo deveriam interagir, atuar em conjunto.
- c) A quantidade de processos administrativos em relação ao número de técnicos é enorme, a visão fragmentada do processo prejudica uma análise mais eficiente. Em contrapartida, a estrutura unificada pode produzir análises mais demoradas.
- d) A organização atual especializa demais o técnico, o qual deveria ter uma visão global do urbano, embora a especialização técnica seja necessária.
- e) As Divisões de Diretrizes, Aprovação e Aceitação deveriam fundir-se em uma unidade apenas.
- f) O trabalho de análise deveria se dar por equipes com coordenadores de projetos.

3.2 - Sendo o Parsolo o único órgão a tratar do parcelamento do solo na cidade, o tema da descentralização desse serviço é alvo de muita discussão, inclusive já houve uma tentativa nesse sentido, no início dos anos 70, passando para as administrações regio-

nais a atribuição da aprovação e fiscalização de loteamentos.

Todavia face à precariedade de estrutura e outras dificuldades a análise do parcelamento do solo voltou a ser centralizada num órgão apenas, havendo um apoio no tocante à fiscalização por parte das A.R. e normativo por parte da SEMPLA.

A questão referente estava assim formulada: "A seu ver, a descentralização dos serviços em outras unidades (A.R. por exemplo) tornaria o serviço mais eficiente?" O resultado foi: 33% responderam sim e 67% responderam não.

Segundo os que disseram não as causas seriam:

- a) Com a descentralização perde-se o conhecimento acumulado para a análise, além de formar critérios diferenciados entre uma unidade e outra.
- b) Deve haver um órgão central que coordenaria o trabalho das unidades descentralizadas.
- c) Perde-se o controle da cidade, perde-se a qualidade no trabalho. A legislação pertinente depende da interpretação, então ao descentralizar haverá várias interpretações, algumas até errôneas.
- d) Haverá deficiência de fornecimento de dados técnicos para a aprovação, além das dificuldades habituais para montar a estrutura de funcionamento como: carência de recursos humanos e materiais.

- e) Na unidade central a análise pode ser mais apurada.
- f) Acentuaria a fragmentação da análise destruindo a postura e a conduta uniforme da PMSP frente ao problema. Talvez na fase de fiscalização, operação e manutenção, a participação da regional poderia contribuir.
- g) A descentralização não dá a visão de toda a cidade, secciona a análise e a interpretação.
- h) O número de novos processos de loteamentos no município não comporta a necessidade de descentralização.

Aqueles que consideram a descentralização necessária, expuseram os seguintes motivos:

- a) Com a descentralização haveria resposta imediata às necessidades da cidade, porém deve haver um órgão controlador.
- b) Deverá ocorrer de forma gradual e planejada para não diluir a experiência adquirida no Parsolo. Nem todos os serviços podem ser descentralizados.
- c) A análise estando mais próxima dos problemas regionais, auxiliaria o técnico na resolução da melhor forma com maiores detalhes.

3.3 - Provocamos uma nova discussão, na pergunta em que sugerimos se o Departamento deveria ser reorganizado baseado em uma estru-

tura onde o técnico participasse de todas as fases do processo de parcelamento do solo. O resultado foi: sim - 79%, não - 17%. (*)

As razões para o sim foram:

- a) É ideal que o técnico participe de todas as fases do processo, porém são necessários recursos humanos e materiais para que possa funcionar.
- b) Assim o técnico teria uma visão global e poderia encontrar melhores soluções atuando em equipe.
- c) O técnico não se perderia na burocracia e com relação à eficácia seria melhor.
- d) Haveria melhor intercâmbio de informações para evitar a polarização, assim o técnico teria visão de todo o processo e adquiriria melhor formação.
- e) O técnico deve ter visão total do projeto de parcelamento, do planejamento da cidade e da história do loteamento.
- f) A motivação do técnico seria maior pois atuaria desde as diretrizes, aprovação até o acompanhamento de obras.
- g) Contribuiria para uma melhor aprovação e acompanhamento de obras, mas seria difícil gerenciar assim o Departamento. Talvez uma ação integrada das divisões cobrisse os aspectos negativos da especialização.

(*) Um técnico preferiu não responder a esta pergunta.

Segundo os que responderam não as razões seriam:

- a) É difícil pensar em reunir todas as fases do processo de parcelamento do solo numa só divisão, apesar de ser interessante que o técnico conheça todas as fases.
- b) A especialização é fundamental, porém é preciso conhecer todas as fases.
- c) É interessante passar por todas as fases: diretrizes, aprovação e acompanhamento de obras, mas não há condições devido ao tempo de análise e a quantidade de processos.

3.4 - Finalmente, foi questionado se as decisões técnicas referentes às análises são respeitadas na decisão final da diretoria. A importância dessa questão visa perceber o relacionamento hierárquico existente no departamento e o grau de seu entrosamento. As respostas obtidas: sim - 50%, não - 46%. (*)

Aqueles que disseram sim, em uníssono deram como motivo que em alguns casos pode ter havido interesses pessoais ou políticos para pressionar a direção a adotar um parecer diverso do parecer do técnico subordinado, de modo a aprovar alguns projetos irregularmente ou aproveitar das "brechas" da legislação.

(*) Um técnico preferiu não responder a esta questão

Aqueles que disseram não, deram como razões:

- a) Dubiedade de interpretação da legislação.
- b) Insegurança e inexperiência da direção, ou pelo contrário, por sua maior experiência.
- c) Ao fator político que interfere nas decisões técnicas influenciando no processo de continuidade da forma de avaliação técnica mutável em função da alteração de poder na esfera municipal.
- d) Favorecimentos políticos e pessoais, ou pontos de vista divergentes. O Diretor deveria ser mais atuante na aprovação.
- e) Enfoque inadequado do técnico, excessivamente restrito. Talvez até pela característica confusa dos problemas referentes a loteamentos.

Quanto ao técnico que não quis se posicionar, respondeu que aceita as eventuais divergências de opinião, contanto que o superior assuma a decisão contrária. Muitas vezes o técnico subordinado conhece mais detalhes da aprovação devido à análise mais minuciosa que efetua.

4) Comentários

Os dados extraídos da pesquisa com os técnicos contribuem em muito para a análise da eficácia do trabalho desenvolvido no

Parsolo, o qual visa a implantação do padrão adequado de urbanização de loteamentos na cidade. A observação desse objetivo, vista de dentro da máquina administrativa, tomando como elemento de investigação os próprios funcionários e suas opiniões possibilitam a análise crítica dos que lidam com essa questão diariamente.

As questões que objetivavam traçar o perfil do técnico do Parsolo trouxeram os seguintes resultados: somente metade deles tem formação em Urbanismo, a maioria tem pouco tempo de "casa", recebem salários baixos em comparação com o mercado de trabalho privado e, para concluir, não receberam nenhum treinamento e poucos fizeram cursos de aperfeiçoamento oferecidos pela PMSP. Assim, é óbvio que o técnico está despreparado e desmotivado para exercer as funções concernentes ao parcelamento do solo.

Por outro lado, quando observamos o resultado das questões referentes à rotina de trabalho e quanto à organização funcional do Departamento, encontramos sugestões interessantes e que evidenciam que os problemas existentes são conhecidos, apesar do perfil de baixa qualificação do técnico.

As conclusões mais importantes são as que seguem:

- a) Rotina de trabalho burocrática e necessitando de alteração parcial.
- b) A organização do Departamento quanto à sua adequação para o desenvolvimento do trabalho dividiu as opiniões, podendo ser bem

resolvida com melhor gerenciamento e especialização dos componentes.

c) O técnico deve participar de todas as fase do processo de parcelamento do solo para ter uma visão global que possibilite encontrar melhores soluções.

d) As decisões das chefias podem ser influenciadas por fatores pessoais ou políticos para a aprovação e fiscalização de determinados loteamentos.

Esse processo de autocrítica tem sido reforçado pelas pressões dos usuários dos serviços prestados no Departamento. O próprio técnico reconhece suas falhas e aquelas inerentes à estrutura em que trabalha. A procura da maior eficiência esbarra em muitos fatores, relatados na pesquisa, e induzem a pensar não em reformulação mas em um novo órgão aliando a melhoria da capacitação dos técnicos, organograma de estrutura integrada, rotinas de rápida decisão.

Um ex-secretário municipal chegou a comentar que as atividades municipais adotam princípios administrativos há mais de 40 anos abandonados pela ciência empresarial moderna:

"Os organogramas do serviço público são de estrutura piramidal, tendo cada chefe um número x de subordinados, os quais, por sua vez, tem cada um mais um número y de subalternos e assim por diante. Não há entrosamento ou integração entre as chefias

das diversas áreas, sendo que todas as decisões que requeiram atuação conjunta entre departamentos ou secretarias exigem que se percorram os caminhos hierárquicos até o topo da pirâmide para que o titular desta entre em contato com o titular da outra, que por sua vez percorre toda a sua estrutura hierárquica no sentido inverso até que a informação chegue ao interessado. Qualquer dúvida inicia, novamente, todo o processo, demandando tempo exagerado e desperdício de recursos humanos".(26)

Este relato ilustra bem o arcaísmo em que se encontra a estrutura municipal como um todo e também da própria dificuldade, mesmo havendo vontade política do governo municipal em alterá-la. Assim, dada a natureza da máquina administrativa municipal, o planejamento da ação pública deve ressaltar a capacitação dos recursos humanos, que serão os agentes produtores das metas estabelecidas visando o tão falado bem comum, e a adequação das estruturas administrativas dotadas de recursos modernos face às exigências da complexidade de funções e carências urbanas.


(26) Melião Neto, João. Em busca da Eficiência Administrativa. Folha de São Paulo. 20/Fev/88

Capítulo 5) Apresentação das Rotinas técnicas de análise para Aprovação e Fiscalização de Loteamentos. Análise de um Estudo de Caso: A Aprovação do Loteamento "Parque Lygia".

A rotina de análise para processos administrativos (*) que visam a aprovação de um projeto de loteamento, foi implementada para traduzir as exigências da lei referente ao assunto, constituindo-se nos passos a serem seguidos pelos técnicos que analisam as diversas fases da aprovação. São procedimentos internos ao Departamento que os técnicos utilizam para a análise quando estabelecem as diretrizes do loteamento, a aprovação e o acompanhamento de obras para aceitação do loteamento. Em realidade, elaboraram-se rotinas de trabalho de modo a estabelecer uma linha de conduta básica que uniformize a análise efetuada pelos técnicos.

Pretendemos neste capítulo apresentar as rotinas técnicas do Parsolo, utilizadas nas fases de diretrizes, aprovação e aceitação de loteamentos, para verificarmos como o técnico faz sua

(*) Definição: Considera-se processo o conjunto regularmente autuado e formado por requerimentos, documentos, atas de reunião, pareceres e informações instrutórias necessárias à tomada de decisão, de alta relevância administrativa. (Art. 5o. lei No. 8.777/78)

análise, em que elementos se baseia e o longo percurso para o término do  processo de loteamento. Nos deteremos apenas na rotina técnica, pois a rotina dos expedientes e área administrativa que expede documentos é meramente burocrática, mesmo considerando que um dos entraves quanto a uma melhor atuação do órgão sejam as questões de cunho burocrático.

Também é necessário ressaltar que no período de estudo (de 71 a 88) houve várias alterações nas rotinas, tanto em função das mudanças de legislação, quanto da criação de novos órgãos de aprovação, das mudanças no comando da Diretoria ou de Secretário Municipal.

Assim, após conhecermos as rotinas técnicas estudamos um processo real de aprovação e fiscalização de loteamento em São Paulo, onde efetuamos um resumo das diversas ações realizadas para as fases de diretrizes, aprovação e acompanhamento de obras. Pretendemos comparar os resultados com as rotinas, verificar as consequências da atuação técnica do PARSOLO num exemplo prático de um loteamento em execução.

1) Rotinas Técnicas do Parsolo

Na pesquisa que efetuamos para encontrar e comparar as rotinas de análise técnica, verificamos que ao longo do tempo se manteve uma linha básica que vigora até hoje, mesmo havendo as citadas alterações. Assim apresentamos as rotinas implantadas no Parsolo, já

na vigência da lei No. 9413/81, por se constituir num trabalho minucioso das ações e procedimentos empregados pelos técnicos do departamento (*).

Segue nos anexos um fluxograma mais atualizado e simplificado das rotinas de análise, compreendendo a fase de diretrizes, aprovação acompanhamento e aceitação de obras de loteamentos. (Anexos XII e XIII)

Junto às rotinas seguem alguns formulários e fichas de dados, como anexos. Não apresentamos todos, pois julgamos desnecessário, porém denotam a quantidade de documentos burocráticos e muitas vezes confusos, contribuindo para prolongar a análise de processos.

(*) Extraído do Manual de Procedimentos de Parsolo de 1983.

1.1) Diretrizes

1.1.1) Parsolo efetua a pré-análise dos documentos e plantas abaixo relacionados:

- a) requerimento padronizado
- b) escritura registrada da área
- c) xerox do IPTU
- d) levantamento planialtimétrico da área (5 vias)
- e) Anotação de Responsabilidade técnica
- f) xerox do cartão de habilitação do responsável técnico
- g) eventuais certidões de órgãos estadual e federal quanto a desapropriações, estudo da Emplasa em caso de zona de manancial.
- h) guia de emolumentos
- i) comprovante de pagamento dos tributos municipais dos últimos 5 anos.

1.1.2) Se forem atendidas as exigências o técnico dá o visto no requerimento.

1.1.3) O Serviço de Documentação e Desenhos recebe o processo e:

- Registra o perímetro da área em planta cadastral para processos em andamento com o respectivo número de processo e assunto (Gegran 1:10.000)
- Abre pasta de acompanhamento do processo e a

codifica;

- Anexa na pasta a Ficha de Acompanhamento, a Ficha de Dados Técnicos e o Boletim de Dados Técnicos;
- Registra no Boletim de Dados Técnicos todas as informações referentes ao Parsolo 2; (Atual Parsolo 4);
- Remete o Boletim de Dados Técnicos ao Case juntamente com uma cópia do Levantamento Planialtimétrico e Planta de Localização;
- Encaminha memorando à Patr. juntamente com uma planta do Levantamento Planialtimétrico e Planta de Localização no intuito de se verificar se a área interfere com o próprio municipal.
- Registra na Ficha de Acompanhamento as datas das operações concluídas;
- Encaminha o processo para vistoria.

1.1.4) Recebe de Case o "Boletim de Dados Técnicos devidamente informado.

1.1.5) O Serviço de Documentação e Desenhos após receber o processo e o Boletim de Dados Técnicos com todos os itens devidamente atendidos procede:

- Registra as datas das operações concluídas na Ficha de Acompanhamento;

- Anexa a F.D.T. (Ficha de Dados Técnicos) e as cópias que o acompanham no processo;
- Encaminha o processo ao Serviço de Diretrizes e Estudos;

1.1.6) O técnico recebe o processo e analisa a documentação básica:

- Se as descrições de metragens, perímetros e demais elementos forem mantidos e identificados nas plantas, escritura e lançamento fiscal, e também atendidos os requisitos básicos exigidos, o técnico prossegue no item 1.1.7;

- Caso não forem atendidos todos os requisitos da documentação básica, o técnico comunica as exigências que se fiserem necessárias e prossegue no item 1.1.7. após o completo atendimento das mesmas.

DBS: Caso não haja atendimento em 20 dias, o processo deverá ser sumariamente indeferido.

1.1.7) O Técnico estabelecerá as diretrizes básicas através das seguintes normas:

1.1.7.1) - Sistema Viário

- a) Verificação da malha viária local existente e as reais necessidades de interligações;
- b) Considerar preliminarmente para o item a as vias existentes de arruamentos aprovados ou regularizados e as oficiais;

- c) Considerar os alinhamentos dos melhoramentos viários aprovados por Lei;
- d) Os estudos viários em andamento são mais de caráter informativo e só deverão ser adotados após perfeita conjugação com todas as necessidades viárias e elementos técnicos do local;
- e) Procurar dar prolongamento nas vias existentes em que haja necessidade de continuidade do escoamento das águas pluviais ou de esgoto.

1.1.7.2) Área Verde

- a) Não gravar área verde nos locais onde a declividade ultrapasse aquela permitida pela legislação pertinente, exceto quando a formação vegetal existente assim o justificar (vistoria e fotos);
- b) Não gravar área verde em terrenos baixos sujeitos a inundações ou permanentemente inundados (vistoria e fotos);
- c) Não gravar área verde em locais de explorações minerais ou em aparições rochosas (vistoria e fotos);
- d) O percentual de área verde que cabe ao município fixar por lei poderá ser definido em uma ou mais áreas, dependendo do tamanho e tipo de loteamento, do tipo e tamanho do lote, e zona em que está

situada a área;

- e) A fixação de área verde deverá levar em consideração as áreas verdes de loteamentos limitrofes, procurando a integração das mesmas;
- f) Procurar fixar as áreas verdes onde existam matas residuais ou remanescentes florestais (vistoria e fotos).

1.1.7.3 Área Institucional

- a) A Área Institucional deverá ser fixada onde a declividade não ultrapasse aquela permitida pela legislação vigente;
- b) Deverá ser levado em consideração a oferta de equipamentos das áreas em torno do local no intuito da escolha de sua localização;
- c) Fixar a área institucional junto à via oficial de circulação de veículos e contida em único perímetro;
- d) A área institucional deverá ocupar até 50% da extensão da testada da gleba lindeira à citada via oficial.

1.1.7.4) Diretrizes Sanitárias

- a) Considerar os alinhamentos dos melhoramentos sanitários aprovados; tanto as canalizações enterradas como as de céu aberto;

- b) Gravar as "Faixas Non Aedificandi" previstas por lei ao longo das canalizações existentes ou projetadas, dos rios, dos córregos e dos lagos;
- c) Considerar as bacias e sub-bacias em que está contida a área para que sejam previstas as faixas sanitárias necessárias ao escoamento das águas pluviais.

1.1.8) Após a fixação em uma das plantas de todos os elementos conforme normas do item 1.1.7 o técnico encaminha o processo à Assessoria Técnica para que a mesma seja ratificada ou não.

1.1.9) A Assessoria Técnica recebe a proposta, procede análise, fixa alterações caso haja necessidade e encaminha o processo ao Assistente Técnico.

1.1.10) O Assistente Técnico recebe o processo, lê a cota de encaminhamento, fixa alterações caso haja necessidade e encaminha ao Serviço de Documentação e Desenho para que a proposta final seja transposta para as demais vias de plantas.

1.1.11) O Serviço de Documentação e Desenho recebe o processo, transpõe as informações para as demais vias da planta, registra a data das operações concluídas e encaminha o processo ao técnico do Serviço de Diretrizes e Estudos

para elaboração dos dados para expedição do Certificado do Estabelecimentos de Diretrizes.

1.1.12) O técnico recebe o processo, carimba, visa as plantas e elabora dados para a expedição de diretrizes e encaminha o processo à Assessoria Técnica.

1.1.13) A Assessoria Técnica recebe o processo, faz a revisão dos dados e encaminha ao Assistente Técnico.

1.1.14) O Assistente Técnico recebe o processo, rubrica as plantas, dá o despacho de aprovação e encaminha para o Serviço de Expediente Central para publicação do despacho.

1.1.15) O Assistente Técnico toma ciência do despacho e encaminha o processo ao Serviço de Expediente Central para elaborar o Certificado de "Estabelecimento de Diretrizes".

1.1.16) O Serviço de Documentação e Desenhos recebe o processo já com cópia do certificado e das plantas.

- Registra as operações efetuadas;
- Retira uma das plantas das diretrizes aprovadas e anexa à pasta de acompanhamento, juntamente com a xerox de Certificado;
- Preenche o Boletim de Dados Técnicos na pasta;

- Registra o perímetro da área na planta cadastral de processos deferidos e respectivo número e assunto;
- Informa CASE sobre o deferimento do processo e demais dados cadastrais;
- Mantém o processo em arquivo e controla os prazos fixados por lei para apresentação do projeto de loteamento, desmembramento, conjunto habitacional, etc.

1.2) Aprovação de Loteamento:

- 1.2.1) É efetuada uma pré-análise pelo técnico dos documentos que deverão compor o processo. Estando de acordo, dá o visto no requerimento e encaminha a documentação ao Serviço de Documentação e Desenho, através do Serviço de Expediente Central.
- 1.2.2) Após a junção da documentação ao processo de estabelecimento de diretrizes, o Serviço de Documentação e Desenho o remete ao Técnico do Parsolo 11, (hoje Parsolo-31) para análise, através do Serviço de Expediente Central.
- 1.2.3) O Técnico do Parsolo 11, recebe o processo, procede a análise conforme o Roteiro para Análise I (anexo i) e toma uma das providências abaixo:
 - 1.2.3.1) Se OK - Coleta os dados para emissão do Certificado de

Anuência de S.N.M., e encaminha o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11;

1.2.3.2) Se não OK - Relaciona as exigências a serem cumpridas e propõe a emissão de comunique-se.

Encaminha o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, através do Serviço de Expediente Local.

1.2.4) O Chefe de Seção Técnica do parsolo 11 recebe o processo e:

1.2.4.1) Se OK - Confere a cota de encaminhamento fornecida pelo Técnico, bem como, os dados para emissão do Certificado;

- Propõe ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação a emissão do despacho para que o interessado apresente os projetos de infra-estrutura com a aprovação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos bem como, defina qual a sistemática de aprovação a ser aplicada conforme artigo 7o. da lei 9413/81;

- Remete o processo ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação, através do Serviço de Expediente Local. Segue no item 1.2.7;

1.2.4.2) Se não OK - Toma conhecimento das exigências relacionadas pelo Técnico, autoriza a emissão de comunique-se e remete o processo ao Serviço de Expediente Central, para as devidas providências.

1.2.5) Após a emissão do comunique-se o Técnico do Parsolo 11, aguarda o recebimento do processo através do Serviço de Expediente Central.

1.2.6) O Técnico do Parsolo 11, recebe o processo e verifica se o interessado atendeu as exigências mencionadas no comunique-se:

1.2.6.1) Se SIM: Coleta dados para a emissão do Certificado e remete o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, para as devidas providências já mencionadas no item 1.2.4.1;

1.2.6.2) Se NÃO: Propõe que o processo seja indeferido e o remete ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11.

NOTA: Após o indeferimento, o processo permanecerá 30 dias arquivado no Serviço de Expediente Local, aguardando a possível solicitação de reconsideração de despacho por parte do interessado.

Se neste prazo o interessado não fizer tal solicitação, o processo será remetido a Exp.31, para arquivo.

1.2.7) O Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo, toma conhecimento do que foi efetuado e:

1.2.7.1) Se OK - Encaminha o processo ao Serviço de Expediente

Central, para que seja providenciada a expedição e publicação do despacho bem como a emissão do certificado;

1.2.7.2) Se não OK - Devolve o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, com as devidas observações, através do Serviço de expediente Local.

1.2.8) Após a publicação do despacho o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo, assina o Certificado e as plantas. Remete o processo ao Serviço de Expediente Central, para que o interessado retire o Certificado, as plantas e tome as outras providências que se fizerem necessárias.

1.2.9) Após a apresentação por parte do interessado, dos projetos de infra-estrutura com aprovação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, mais a definição da sistemática de aprovação, a ser aplicada, o Serviço de Expediente Central remete o processo ao Técnico do Parsolo 11, já com as devidas providências tomadas pelo Serviço de Documentação e Desenho.

1.2.10) O Técnico do Parsolo 11 recebe o processo e dá prosseguimento à análise, conforme o Roteiro para Análise II (anexo 2), verificando se os projetos de infra-estrutura estão OK:

1.2.10.1) Se não OK - Propõe a emissão de comunique-se ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11.

1.2.11) Quando a sistemática escolhida for cronograma físico-financeiro mais instrumento de garantia de obras, o Técnico do Parsolo 11 propõe a emissão de comunique-se ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, para que o interessado apresente o cronograma físico-financeiro, o qual deverá ser baseado na Tabela de Preços Unitários da Secretaria de Vias Públicas.

NOTA: Os custos deverão ser apresentados sempre atualizados pelo valor da ORTN levando-se em consideração o tempo decorrido entre a última Tabela de Preços publicada e a data de apresentação do cronograma.

1.2.11.1) Se o interessado responder o comunique-se, o Técnico do Parsolo 11 analisa o cronograma físico-financeiro, conforme o Roteiro para Análise III (anexo 3) e:

- * Se OK - remete o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11 segue no item 1.2.11.2;

- * Se não OK - propõe a emissão de comunique-se ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11.

1.2.11.2) O Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, recebe o processo, confere a análise efetuada pelo Técnico e:

- * Se OK - remete o processo ao Diretor de Divisão

Técnica de Aprovação, propondo a expedição do despacho.

- * Se não OK - Devolve o processo ao Técnico do Parsolo 11, para que tome as devidas providências.

1.2.11.3) O Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo, verifica o despacho proposto e:

- * Se OK - Remete o processo ao Serviço de Expediente Central para que seja expedido e publicado o despacho;
- * Se não OK - Devolve o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11 para que tome as devidas providências.

1.2.11.4) Após a publicação do despacho, o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo e aguarda a manifestação do interessado por um prazo de 15 dias.

1.2.11.4.1) Caso o interessado se manifeste, segue no item 1.2.11.5.

1.2.11.4.2) Caso o interessado não se manifeste solicita a emissão de comunique-se. .

1.2.11.5) Após a manifestação do interessado, o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação verifica qual o instrumento de garantia apresentado e conforme o caso toma uma das providências abaixo:

1.2.11.5.1) Se Fiança Bancária ou Título da Dívida Pública, procede na forma abaixo descrita:

- Solicita ao Serviço de Expediente Central que emita um memorando à Secretaria de Finanças, para que o interessado possa depositar a fiança e retirar a Carta de Fiança;
- Após a apresentação da carta de Fiança, encaminha o processo ao Técnico do Parsolo 11. Segue no item 1.2.11.5.3.

1.2.11.5.2) Se Hipoteca de Lotes, procede na forma abaixo descrita:

- Encaminha o processo ao Assistente Jurídico do Parsolo para as devidas providências;
- O Assistente Jurídico do Parsolo recebe o processo, convoca o interessado para retirar a minuta Padrão e o orienta como proceder;
- Após a apresentação da minuta para o estabelecimento da garantia hipotecária, o Assistente libera o texto para a formalização junto ao tabelião, que o interessado providenciará o seu comparecimento ao Parsolo, para as assinaturas da hipoteca;
- Após as assinaturas, o Assistente Jurídico do Parsolo solicita ao interessado uma cópia da "Escritura da hipoteca" e anexa ao processo.

Remete o processo ao Diretor do Departamento de Parcelamento do Solo;

- O Diretor do Departamento de Parcelamento do Solo, recebe o processo, toma conhecimento do que foi efetuado e:

* Se OK - remete o processo ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação, propondo a expedição do alvará de Loteamento.

* Se não OK - devolve processo ao Assistente Jurídico do Parsolo, solicitando os esclarecimentos necessários;

- O Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo com a proposição da expedição do alvará de loteamento e o remete ao Técnico do Parsolo 11.11

1.2.11.5.3) O Técnico do parsolo 11 recebe o processo, elabora os Dados Para Emissão do Alvará de Loteamento, visa as plantas aprovadas e encaminha o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11.

1.2.11.5.4) O Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, recebe o processo, confere os dados para Emissão do Alvará de Loteamento e:

* Se OK - remete o processo ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação.

- * Se não OK - devolve o processo ao Técnico do Parsolo 11 para as devidas providências.

1.2.11.5.5) O Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo, visa as plantas aprovadas, o cronograma e encaminha o processo ao Serviço de Expediente Central para a emissão do Alvará de Loteamento.

1.2.11.5.6) Após a emissão do Alvará de Loteamento, o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação o assina, e devolve ao Serviço de Expediente Central, que tomará as devidas providências junto ao interessado.

1.2.12) Quando a sistemática escolhida for prévia execução de obras, o Técnico do Parsolo 11, propõe a emissão de comunique-se ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, para que o interessado apresente o cronograma físico com o prazo máximo de 2 anos.

1.2.12.1) Se o interessado responder o comunique-se, o técnico do Parsolo 11 analisa o cronograma físico conforme o Roteiro Para Análise IV (anexo 4) e:

- * Se OK - remete o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11. Segue no item 1.2.12.2;
- * Se não OK - Propõe a emissão de comunique-se ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11 para que o interessado atenda as exigências que se fizerem necessárias.

1.2.12.2) O Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, recebe o processo, confere a análise efetuada pelo Técnico do Parsolo 11, e:

- * Se OK - devolve o processo ao Técnico do Parsolo 11, solicitando a elaboração dos Dados Para Emissão do Alvará para fins de execução de Obras. Segue no item 1.2.12.3;

- * Se não OK - Devolve o processo ao Técnico do Parsolo 11, para que efetue as correções necessárias.

1.2.12.3) O Técnico do Parsolo 11 recebe o processo, elabora os Dados Para Emissão do Alvará para fins de execução de Obras, visa as plantas e remete o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11.

1.2.12.4) o Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, recebe o processo, confere as informações e:

- * Se OK - propõe ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação a expedição do despacho e do Alvará Para Fins de Execução das Obras. Remete o processo ao Diretor de Divisão Técnica de Aprovação;

- * Se não OK - devolve o processo ao Técnico do Parsolo 11 para as devidas providências.

1.2.12.5) o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação recebe o processo, verifica o que foi efetuado e:

- * Se OK - visa as plantas, autoriza a expedição do despacho e do Alvará de Para Fins de Execução de Obras, remetendo o processo ao Serviço de Expediente Central. Segue no item 1.2.12.6;

- * Se não OK - devolve o processo ao Chefe de Seção Técnica do Parsolo 11, para as devidas providências.

1.2.12.6) Após a emissão do Alvará de Para Fins de execução de Obras o Diretor de Divisão Técnica de Aprovação o assina e devolve ao Serviço de Expediente Central, que tomará as devidas providências junto ao interessado.




PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO


FL. PROC.

RESPONSÁVEL PELA JUNCÃO DA FOLHA

ROTEIRO PARA ANÁLISE I - LOTEAMENTO

1. AS DIRETRIZES APROVADAS ESTÃO SENDO OBEDECIDAS NA IMPLANTAÇÃO DO LOTEAMENTO APRESENTADO ? ☐ SIM ☐ NÃO
2. NA PLANTA DE IMPLANTAÇÃO :
 - 2.1 FORAM ATENDIDOS OS PERCENTUAIS MÍNIMO DE 20% PARA AS VIAS DE CIRCULAÇÃO, 15% DE ÁREA VERDE E 5% DE ÁREA INSTITUCIONAL ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.2 AS LARGURAS DAS VIAS ESTÃO DE ACORDO COM O QUADRO 1 DA LEI 9413/81 ?
☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.3 FORAM INDICADOS OS SISTEMAS DE GUIAS E SARJETAS E LARGURAS DO LEITO CARROÇÁVEL E PASSEIO DE ACORDO COM O QUADRO 1 DA LEI 9413/81 ?
☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.4 FORAM INDICADOS OS MARCOS DE ALINHAMENTO DE 20 EM 20 m, NAS VIAS DE CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.5 FOI OBEDECIDO O RECUE DE CONCORDÂNCIA DE 9,00 m (MÍNIMO) NAS MUDANÇAS DE DIREÇÃO DAS VIAS DE CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.6 OS 50% DA ÁREA VERDE LOCADA EM PLANTA PELO LOTEADOR ESTÁ LOCALIZADA EM FUNDO DE LOTE ? ☐ SIM ☐ NÃO
EM QUALQUER PONTO DA ÁREA PODE SER INSCRITO UM CÍRCULO COM RAIO DE 10,00 m ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.7 ALGUM LOTE SE DISTANCIA MAIS DE 500,00 m DE UMA VIA PRINCIPAL, MEDIDA ESSA DISTÂNCIA AO LONGO DO EIXO DA VIA QUE LHE DÁ ACESSO ?
☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.8 O QUADRO PADRÃO DO PROJETO DE LOTEAMENTO APRESENTADO ESTA OK ?
☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.9 A ESCALA APRESENTADA É 1:1000 ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.10 AS QUADRAS COM COMPRIMENTO SUPERIOR A 300,00 m, FORAM DIVIDIDAS A CADA 200,00 m OU MENOS, POR VIAS DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRE COM LARGURA IGUAL OU SUPERIOR A 10% DO COMPRIMENTO DA PASSAGEM COM O MÍNIMO DE 8,00 m ? ☐ SIM ☐ NÃO
 - 2.11 AS QUADRAS ULTRAPASSAM O COMPRIMENTO MÍNIMO PERMITIDO DE 150,00 m ?
☐ SIM ☐ NÃO
3. AS PLANTAS DOS PERFIS LONGITUDINAIS FORAM APRESENTADAS :

 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	FL. _____ PROC. _____ RESPONSÁVEL PELA JUNÇÃO DA FOLHA _____						
ROTEIRO PARA ANÁLISE II - LOTEAMENTO							
<p>1. O PROJETO APROVADO PELA SECRETARIA DAS NEGÓCIOS METROPOLITANOS, CORRESPONDE A AQUELE LIBERADO POR OCASIÃO DA EXPEDIÇÃO DO CERTIFICADO ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>2. O PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO ESTÁ DE ACORDO COM AS NORMAS TÉCNICAS DA P.M.S.P. ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>3. O PROJETO DE DRENAGEM ESTÁ DE ACORDO COM AS NORMAS TÉCNICAS ADOTADAS PELA P.M.S.P. ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>4. O PROJETO DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA FOI DEVIDAMENTE APROVADO PELA SABESP ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>5. O PROJETO DE ESGOTO FOI DEVIDAMENTE APROVADO PELA SABESP ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>6. O PROJETO DE PAISAGISMO ESTÁ OK ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>7. O PROJETO DE PROTEÇÃO CONTRA EROSÃO ESTÁ OK ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>NOTA: ESTE PROJETO SÓ SERÁ APRESENTADO QUANDO AS CARACTERÍSTICAS DA ÁREA COM RELAÇÃO A DECLIVIDADE ACENTUADA E O TIPO DO SOLO, O EXIGIREM.</p> <p>8. NO CASO DE TODOS OS ITENS ACIMA (1 a 7) SEREM ATENDIDOS, DEVERÁ SER EXAMINADO O RELATÓRIO QUALITATIVO E QUANTITATIVO DE MÃO DE OBRA E MATERIAIS, DE TODOS OS PROJETOS APRESENTADOS.</p>							
OBSERVAÇÕES: _____ _____ _____ _____	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center; padding: 5px;">TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE</th> </tr> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;">DATA</td> <td style="width: 50%; padding: 5px;">CARIMBO / ASSINATURA</td> </tr> <tr> <td style="height: 40px;"></td> <td></td> </tr> </table>	TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE		DATA	CARIMBO / ASSINATURA		
TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE							
DATA	CARIMBO / ASSINATURA						

 PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO	FL. _____ PROC. _____ RESPONSÁVEL PELA JUNÇÃO DA FOLHA				
ROTEIRO PARA ANÁLISE III - LOTEAMENTO					
<p>1. FOI APRESENTADO O RELATÓRIO QUANTIFICANDO CADA ITEM DE CADA PROJETO, DE ACORDO COM O PREVISTO NA TABELA DE PREÇOS DA SECRETARIA DE VIAS PÚBLICAS, PUBLICADA NO DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>2. EXAMINAR AS QUANTIFICAÇÕES DO RELATÓRIO APRESENTADO, EM FUNÇÃO DE CADA PROJETO.</p> <p>3. EXAMINAR OS PREÇOS UNITÁRIOS APRESENTADOS, COMPARANDO-OS COM OS DA TABELA DE PREÇOS DA SECRETARIA DE VIAS PÚBLICAS.</p> <p>4. O TOTAL DE CADA ITEM ESTÁ CORRETO ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>NOTA : PARA SE EFETUAR ESTA VERIFICAÇÃO, DEVE-SE MULTIPLICAR A QUANTIFICAÇÃO PELO PREÇO UNITÁRIO.</p> <p>5. NO CRONOGRAMA APRESENTADO FOI RESERVADO PARA CADA SERVIÇO (PROJETO), UMA LINHA PARA A IDENTIFICAÇÃO DO TEMPO DE EXECUÇÃO ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>6. O PRAZO MÁXIMO DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO FOI DE 24 MESES ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>7. OS TOTAIS DE CADA PROJETO FORAM LANÇADOS NO CRONOGRAMA ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p> <p>8. OS PRAZOS PARA EXECUÇÃO DE CADA PROJETO FORAM LANÇADOS NO CRONOGRAMA ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO </p>					
OBS. _____ _____ _____	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center; padding: 2px;"> TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; padding: 2px;"> DATA _____ </td> <td style="width: 50%; padding: 2px;"> CARIMBO / ASSINATURA _____ </td> </tr> </table>	TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE		DATA _____	CARIMBO / ASSINATURA _____
TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE					
DATA _____	CARIMBO / ASSINATURA _____				



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

FL. _____ PROC. _____

RESPONSÁVEL PELA JUNCÃO DA FOLHA

ROTEIRO PARA ANÁLISE IV - LOTEAMENTO

1. FOI APRESENTADO O RELATÓRIO QUANTIFICANDO CADA ITEM DE CADA PROJETO ?
☐ SIM ☐ NÃO
2. EXAMINAR AS QUANTIFICAÇÕES DO RELATÓRIO APRESENTADO, EM FUNÇÃO DE CADA PROJETO.
3. NO CRONOGRAMA APRESENTADO FOI RESERVADO PARA CADA SERVIÇO (PROJETO), UMA LINHA PARA A IDENTIFICAÇÃO DO TEMPO DE EXECUÇÃO ?
☐ SIM ☐ NÃO
4. O PRAZO MÁXIMO DO CRONOGRAMA FÍSICO FOI DE 24 MESES ? ☐ SIM ☐ NÃO
5. AS QUANTIFICAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE CADA PROJETO FORAM LANÇADOS NO CRONOGRAMA ? ☐ SIM ☐ NÃO
6. OS PRAZOS PARA EXECUÇÃO DE CADA PROJETO FORAM LANÇADOS NO CRONOGRAMA ?
☐ SIM ☐ NÃO

OBS. _____

TÉCNICO RESPONSÁVEL PELA ANÁLISE

DATA

CARIMBO/ASSINATURA

1.3) Acompanhamento e Aceitação de Loteamentos:

1.3.1) Para loteamentos com prévia execução de obras (Lei 9.413/81, artigo 7o. - item I).

1.3.1.1) O Técnico do Parsolo 21 (hoje Parsolo 41), recebe o processo da Chefia correspondente, através do Serviço de Expediente Local, verifica o projeto aprovado e de posse do Alvará.

1.3.1.2) Verifica se o interessado enviou carta comunicando o início de obras:

a) Não - Aguarda a chegada da carta para solicitar vistoria (segue no item 1.3.1.3).

b) Sim- Segue o item 1.3.1.4).

1.3.1.3) Recebe do interessado a carta comunicando o início de obras.

1.3.1.4) Encaminha o processo através do Serviço de Expediente Local, solicitando Vistoria de Acompanhamento à Central de Vistorias, afim de verificar a posição das obras (Rotina de Vistoria de Fiscalização de execução de Obras)

1.3.1.5) Recebe o processo vistoriado através do Serviço de Expediente Local, juntamente com:

- O Relatório da Vistoria;

- As fotos ilustrativas do local, com as devidas explicações.
-

1.3.1.6) De posse dos documentos descritos no item 1.3.1.5. acima, procede a análise do processo com base na legislação apropriada.

1.3.1.7) Verifica se as obras estão sendo executadas de acordo com o plano aprovado:

a) Não - Segue no item 1.3.1.7.1.

b) Sim - Segue no item 1.3.1.7.2.

1.3.1.7.1) O Técnico chama o interessado (responsável Técnico) por telefone para esclarecimentos no prazo de 5 (cinco) dias;

a) O interessado (responsável Técnico) não esclarece ou não comparece:

- O Técnico relata e propõe comunicar através de SEHAB-2 com ressalva para não indeferir em caso de não atendimento.

b) O interessado (responsável Técnico) esclarece mas não justifica tecnicamente:

- O Técnico relata e propõe comunicar por meio de SEHAB-2 com ressalva supra citada.

c) O interessado (responsável Técnico) esclarece, justificando tecnicamente:

- Se for com relação a alteração do projeto o técnico propõe à Chefia o encaminhamento do processo ao PARSOLO-1 (hoje Parsolo-3), para as providências cabíveis, face a competência.
- Se for com relação a pedido de prorrogação de prazo para término das obras, este deverá ser levado à Chefia com proposta de 30 (trinta) dias.
- Se o prazo pedido for maior que 30 (trinta) dias o interessado deverá apresentar novo cronograma, o qual será encaminhado ao PARSOLO-1 para as providências cabíveis face à competência.

1.3.1.7.2) Verifica se o loteamento está em condições de ser aceito tecnicamente:

- * Sim - Segue no item 1.3.1.7.2.1.
- * Não - Segue no item 1.3.1.7.2.2.

1.3.1.7.2.1) O Técnico relata, propõe e fornece dados para despacho de aceitação técnica, juntamente com a Minuta do TVE parcial de obras ou TVEO (Termo de Verificação de Execução de Obras).

1.3.1.7.2.2) Faz as devidas anotações no Cronograma Físico-Financeiro e encaminha o processo ao Serviço de

Expediente Local para aguardar a próxima vistoria.

1.3.2) Para loteamentos com cronograma e Instrumentos de garantia (art.7o. - item II - alínea E da Lei 9.413/81).

1.3.2.1) O Técnico de Parsolo 21 verifica se o interessado protocolou o início das obras.

a) Não - segue no item 1.3.2.1.1.

b) Sim - segue no item 1.3.2.1.2.

1.3.2.1.1) Encaminha o processo para a Central de Vistoria para que se procedam vistorias periódicas "preventivas", através do Serviço de Exp.Local.

1.3.2.1.2) Encaminha o processo para a Central de Vistorias para fins de acompanhamento de obras (Rotina de Vistoria de Fiscalização de Execução de Obras), através do Serviço de Expediente Local.

1.3.2.1) Recebe o processo vistoriado através do Serviço de Expediente Local juntamente com:

- O Relatório da Vistoria;

- As fotos ilustrativas do local com as devidas explicações.

1.3.2.3) De posse dos documentos descritos no item 1.3.2.2. acima, procede a análise do processo com base na

legislação apropriada para cada caso.

1.3.2.4) Verifica se as obras estão sendo executadas de acordo com o plano aprovado.

a) Não - segue no item 1.3.2.4.1.

b) Sim - segue no item 1.3.2.4.2.

1.3.2.4.1) O Técnico chama o interessado (responsável técnico) por telefone para esclarecimentos no prazo de 5 (cinco) dias.

a) O interessado (responsável técnico) não esclarece ou não comparece.

- O técnico relata e propõe comunicar através de Sehab-2, com ressalva para não indeferir em caso de não atendimento.

b) O interessado (responsável técnico) esclarece mas não justifica tecnicamente.

- O técnico relata e propõe comunicar por meio de SEHAB-2 com ressalva supra citada.

c) O interessado (responsável técnico) esclarece justificando tecnicamente.

- Se for com relação a alteração no projeto, o técnico propõe à Chefia o envio à PARSOLO-1 para as providências cabíveis face à competência.

- Se for com relação a pedido de prorrogação de prazo para término das obras, este deverá ser levado à Chefia com proposta de 30 (Trinta) dias prorrogável por mais 30 (trinta) dias no máximo.
- Se o prazo pedido for maior que 30 (trinta) dias o interessado deverá apresentar novo cronograma o qual será encaminhado à PARSOLO 1 para as providências cabíveis face à competência, observando os prazos das fianças bancárias. Caso venham a vencer neste prazo o técnico encaminhará à Chefia a proposta para renovação das mesmas.

1.3.2.4.2) Verifica se o loteamento está em condições de ser aceito tecnicamente.

a) Sim - segue o item 1.3.2.4.2.1.

b) Não - segue o item 1.3.2.4.2.2.

1.3.2.4.2.1) O técnico relata, propõe e fornece dados para despacho de aceitação técnica, juntamente com a Minuta do TVE parcial de obras ou TVEO.

1.3.2.4.2.2) Faz as devidas anotações no Cronograma Físico ou Físico-Financeiro e encaminha o processo para aguardar a próxima vistoria.

1.3.3) Análise Técnica da Chefia de Seção Técnica do Parsolo 21 (hoje Parsolo 41).

1.3.3.1) Recebe os processos, com informações fornecidas pelo Serviço de Documentação e Desenho (BDT preenchido) através do Serviço de Expediente Local.

Passa para os técnicos solicitando vistoria e análise, se for o caso.

1.3.3.2) Recebe os processos de volta dos técnicos através do Serviço de Expediente Local.

- Verifica e confere a cota e o parecer dados pelos técnicos.

1.3.3.2.1) Não aceita o parecer - devolve ao técnico que analisou e/ou vistoriou, para proceder nova análise e/ou vistoria.

1.3.3.2.2) Aceita o que foi proposto - endossa cota ou parecer dos técnicos.

a) É para comunicar o interessado através de Sehab-024.

b) É para comunicar o interessado através de memorando.

c) É com proposta de despacho ou proposição técnica, encaminha o processo ao diretor de divisão técnica do Parsolo-2.

1.3.3.2.3) Recebe os processos despachados e publicados do Diretor de Divisão Técnica do Parsolo-2, através do Serviço de Expediente Local, toma conhecimento.

1.3.4) Análise Técnica da Diretoria de Divisão Técnica do Parsolo-2 (hoje Parsolo-4).

1.3.4.1) O Diretor de Divisão Técnica do Parsolo-2 recebe os processos de doação e entrega de logradouros, arruamento/loteamento e processos de construção (após novembro de 72), através do Serviço de Expediente Local (na entrada) lê cota de encaminhamento.

1.3.4.2) Verifica se nos processos contém as informações fornecidas pelo serviço de Documentação e Desenho.

a) Não - dá cota de encaminhamento para esse ponto (P002) com posterior prosseguimento para a análise técnica.

Encaminha o processo ao serviço de Expediente Local para providências.

b) Sim - encaminha os processos para a Chefia de Seção Técnica de Parsolo-21.

1.3.4.3) Recebe da Chefia de Parsolo-21 os processos de volta, através do Serviço de Expediente Local e verifica se estão corretos:

a) Não - devolve com as observações necessárias.

b) Sim - encaminha:

Processos com proposta de despacho Deferidos/Indeferidos, para o Serviço de Expediente Local, para datilografar o despacho;

Processos para serem comunicados ou outros serviços de datilografia, para o Expediente Local, para providências;

Processos para fora do Departamento com cota para destinatário, ao Serviço de expediente Local para providências.

1.3.4.4) Recebe os processos despachados e publicados, através do Serviço de Expediente Local.

Confere, cota-os para o Serviço de Documentação e Desenho, para as devidas anotações e junção de plantas;

À Chefia de Seção Técnica para conhecimento através do Serviço de Expediente Local.

1.3.4.5) Recebe do Serviço de Expediente Local o processo e memorandos, referentes aos loteamentos aceitos tecnicamente.

Assina os memorandos e os encaminha através do Serviço de Expediente Local.

1.4) Rotinas da Central de Vistorias:

Rotina do Coordenador

- 1) O Coordenador da central de Vistorias recebe o processo e a Solicitação para Execução de Vistoria.
- 2) Verifica o tipo de Vistoria a ser realizada:
 - * Faz o croqui do local no verso da Solicitação para Execução de Vistorias (com base no processo).
 - * Assinala o local no Mapa com alfinete colorido (uma cor para cada tipo de vistoria), como segue:
 - Para Fiscalização de Execução de Obras e para Fiscalização de Recebimento de Obras - "Alfinete preto".
 - Para Desdobro/Desmembramento - "Alfinete Azul".
 - Para Oficialização - "Alfinete Roxo".
 - Para Diretrizes - "Alfinete Amarelo".
 - Para Fiscalização de início de Obras indevidas - "Alfinete Vermelho".
- 3) Registra no Controle Geral de Vistorias.
- 4) Programa as Vistorias e organiza o roteiro do dia, levando em consideração os prazos de vencimentos e as localidades.
- 5) Arquiva o Controle Geral de Vistorias.
- 6) Providencia requisição de veículo.
- 7) Entrega ao Vistoriador a Solicitação para Execução de Vistoria, alertando-o que independente da

Solicitação de fotos, ele deverá levar a máquina fotográfica.

8) Recebe do Vistoriador:

8.1) A Ficha de Vistoria devidamente preenchida;

8.2) A Solicitação para Execução de Vistoria;

8.3) O Relatório de Vistoria;

8.4) As fotos ilustrativas dos locais em folha de informação de processo.

9) Verifica se a vistoria foi executada de acordo com o solicitado:

a) Não - Segue no item 9.1

b) Sim - Segue no item 9.2

9.1) Chama o vistoriador responsável para esclarecimentos e se necessário solicita nova vistoria.

9.2) Dá o visto na Solicitação para Execução de Vistoria - segue no item 10.

10) Dá o visto na Ficha de Vistoria.

11) Dá baixa no Controle Geral de Vistoria.

12) Arquiva a Solicitação para Execução de Vistoria.

13) Anota, se for o caso, no Cronograma Geral de Execução de Obras a etapa vistoriada.

14) Encaminha o processo e toda a documentação referente às vistorias realizadas à Unidade

solicitante, através do Serviço de Expediente Local.

Rotina do Vistoriador

- 1) Recebe do coordenador a Solicitação para Execução de Vistoria e o Relatório de Vistoria ou a Ficha de Vistoria anota a data do recebimento na Solicitação para Execução de Vistoria.
- 2) Verifica qual é o tipo de vistoria a ser realizada, e se for:
 - a) Fiscalização de execução de Obras de Arruamento, Conjuntos ou Cemitérios , segue no item 3.
 - b) Fiscalização de Recebimento de Obras, segue o item 4.
 - c) Vistoria para Desdobro, Desmembramento, Oficialização, segue no item 5.
 - d) Vistoria para Diretrizes - segue no item 6.
 - e) Vistoria de Fiscalização de início de Obras - segue no item 7.
- 3) Fiscalização de Execução de Obras
 - 3.1) O vistoriador de posse da Solicitação para Execução de Vistoria e do Relatório de Vistoria, providencia máquina fotográfica e aparelho de medição.
 - 3.2) Dirige-se ao local designado e executa a tarefa de acordo com o solicitado preenchendo o Relatório de Vistoria e tirando as fotos que se fizerem

necessárias para as ilustrações.

3.3) Volta ao Parsolo:

- Solicita a revelação e ampliação do filme fotográfico, se não foi usada a máquina Polaroyd.
- Recebe as fotos, faz a devida identificação das mesmas e cola-as em folha de informação de processos escrevendo uma legenda que as identifique.
- Conclui o preenchimento do Relatório de Vistoria e da Solicitação para Execução de Vistoria.

3.4) Encaminha ao coordenador da Central de Vistoria:

- A Solicitação para execução de Vistoria.
- O Relatório de Vistoria, devidamente preenchido.
- As folhas de informação de processo com as fotos do local.

4) Fiscalização de Recebimento de Obras

4.1) O vistoriador de posse da Solicitação para Execução de Vistoria e do Relatório de Vistoria, dirige-se ao local designado para execução de Vistoria, levando também máquina fotográfica e aparelhos de medição, juntamente com o técnico do Parsolo 21, responsável pelo processo.

4.2) Executa a tarefa, preenchendo o Relatório de Vistoria, fotografa os locais para ilustrar a situação no momento da

vistoria, preenche o campo "condição de aceitação" do Relatório de Vistoria.

4.3) Volta ao Parsolo:

- Solicita revelação e ampliação do filme fotográfico.
- Recebe as fotos, identifica-as.
- Cola-se em folha de informação de processos escrevendo a legenda que as identifique.
- Conclui o Relatório de Vistoria.
- Conclui o preenchimento da Solicitação para Execução de Vistoria.

4.4) Encaminha ao coordenador:

- A Solicitação para Execução de Vistoria, devidamente preenchida.
- O Relatório de Vistoria, completo.
- As folhas de informação de processos com as fotos do local.

5) Desdobro, Desmembramento, Conjuntos, Oficialização.

5.1) O vistoriador de posse da Solicitação para Execução de Vistoria, providencia a Ficha de Vistoria, a máquina fotográfica e aparelhos de medição se for o caso.

5.2) Dirige-se ao local designado e executa a tarefa, preenchendo a Ficha de Vistoria e tirando as fotos necessárias para as ilustrações.

5.3) Volta ao Parsolo:

- Solicita revelação e ampliação do filme fotográfico.

- Recebe as fotos, identifica-as e faz a colagem em folha de informação de processos escrevendo as legendas.
- Conclui o preenchimento da Ficha de Vistoria e da Solicitação para Execução de Vistorias.

5.4) Devolve ao coordenador:

- A Solicitação para Execução de Vistoria;
- A Ficha de Vistoria;
- As folhas de informação de processos com as fotos do local.

6) Vistoria para Diretrizes

- 6.1) O vistoriador de posse da Solicitação para Execução de Vistoria providencia a Ficha de Vistoria, a máquina fotográfica comum e 3 filmes (ou Polaroyd, se for o caso), aparelhos de medição e materiais afins;
- As plantas, para o levantamento planialtimétrico.

- 6.2) Dirige-se ao local determinado e executa a tarefa.

6.3) Volta ao Parsolo:

- Solicita a revelação e ampliação das fotos (se não foi usada máquina Polaroyd).
- Recebe as fotos e faz a devida identificação.
- Cola-as em folha de informação de processos com as devidas explicações.
- Conclui o preenchimento da Ficha de Vistoria.

6.4) Encaminha ao coordenador da central de Vistorias:

- A Ficha de Vistoria devidamente preenchida.
- A Solicitação para execução de Vistoria.
- As fotos ilustrativas do local.

7) Fiscalização de início de Obras Indevidas

7.1) O vistoriador de posse da Solicitação para execução de Vistoria e da Ficha de Vistoria, dirige-se ao local designado levando também a máquina fotográfica.

7.2) Verifica se no local existem obras iniciadas:

- a) Não - Escreve no campo observações da Ficha de Vistoria, dizendo que não existem obras iniciadas no local.
- b) Sim - Executa a tarefa preenchendo a Ficha de Vistoria e tirando fotos para ilustrar.

7.3) Volta ao Parsolo:

- Solicita revelação e ampliação do filme fotográfico (se não foi feito com máquina polaroyd).
- Recebe as fotos, identifica-as e as cola em folha de informação de processos, escrevendo as devidas legendas.
- Conclui o preenchimento da Ficha de Vistoria.

7.4) Encaminha ao coordenador:

- A Solicitação para execução de Vistoria.
- A Ficha de Vistoria.
- As folhas de informação de processos com as fotos do local.

Como se pode perceber, trata-se de um grande emaranhado de ações, provocando muitas idas e vindas no roteiro de análise que tornam a aprovação de um loteamento um caminho quase sempre longo. A dose de trabalho colocada nas análises e o passeio de mão em mão dos pareceres dos técnicos no processo administrativo, terminam por criar uma montanha de papel.

Realmente raros são os processos de loteamento que não possuem ao menos 100 páginas, além de vários processos acompanhantes, ou sejam, pedidos de reconsideração de despacho, revalidação de aprovações vencidas, acompanhamento de obras, etc. Sem contar que há processos que se arrastam por anos a fio, com pareceres de técnicos que já não trabalham mais no departamento, e o que é mais interessante, adotando-se numa época uma rotina e depois alterando-se o procedimento e utilizando uma rotina mais recente.

O depoimento de um técnico sobre esse assunto auxiliará a sua compreensão deste comentário:

"A aprovação de um loteamento é a própria história da cidade, é um processo que se inicia na coleta de dados cartoriais e cadastrais da gleba, analisam-se e expedem-se diretrizes, aprovam-se projetos de infra-estrutura urbana, executam-se as obras para finalmente, aceitarem-nas e incorporá-las ao patrimônio municipal. Isto é um processo demorado pela própria natureza, pois está se criando um

pedaço da cidade, portanto a continuidade do processo de aprovação é fundamental, fato que nunca ocorreu...". (*)

(*) Entrevista com Arqta.Lie Matsumoto Okawa

2) Estudo de Caso: Os Processos de Aprovação e Fiscalização do Loteamento "Parque Lygia"

Como dissemos no início do capítulo, intenção de apresentar o estudo de um loteamento aprovado e em implantação em São Paulo visa comparar a análise técnica efetuada pelos técnicos de PARSOLO com as rotinas estabelecidas, compreendendo a obediência à legislação de parcelamento do solo e às peculiaridades físicas do de implantação do loteamento.

A partir disso, procuramos discutir as causas que conduziram à situação apresentada pelo loteamento após a execução das obras de infra-estrutura exigidas nos processos de aprovação.

2.1 - Dados Gerais da Gleba que Originou o Loteamento:

Trata-se de uma gleba de 118.050,00 m² de área, localizada na zona sul do Município de São Paulo, precisamente no bairro Jardim Jerivá (Campo Limpo), com acesso principal pela Rua Antonio Pereira de Sá, zona de uso Z-2. O proprietário solicita a aprovação para a implantação de um loteamento residencial do tipo L-3, loteamento popular conforme o artigo 21 da Lei No. 9413/81. (Anexos XV e XVI).

A região de Campo Limpo é uma das regiões de ocupação mais recente face à distância do centro. A gleba em questão é próxima da divisa com o município de Embu, sendo localizada em área com vazios intersticiais significativos não atendidas por serviços e comércio (Anexo XIII). Quanto aos atributos de qualidade ambiental a área apresenta alto grau de propensão à erosão e urbanização precária.

Quanto às propostas e objetivos referentes ao uso do solo sugere-se conter o processo acelerado de urbanização e expansão dentro de um enfoque de Proteção Ambiental, disciplinando o uso e a ocupação do solo. Propõe-se para a área a prioridade ao assentamento habitacional de interesse social atendendo às seguintes diretrizes de projeto (*):

- Melhoria de áreas carentes no que diz respeito ao sistema de pavimentação, ao sistema de esgotos, ao saneamento dos córregos causadores de enchentes e também a melhoria das condições técnicas das unidades habitacionais.
- Manter faixa "non aedificandi" ao longo de cursos de água.
- Desobstrução e manutenção da permeabilidade dos talvegues e áreas adjacentes para controle de enchentes.
- Preservação de áreas de vegetação significativa
- Controle de verticalização.

(*) Segundo o Plano da Região Administrativa de Campo Limpo (84-85), PRA-CL.

O tipo de solo predominante na região é composto por gnaisses graníticos e sob o ponto de vista geotécnico apresentam os seguintes problemas:

- erosão em sulcos em cortes e aterros, podendo evoluir para ravinamentos. Devido à constituição arenosa do solo de alteração, o problema é mais grave nos cortes do que nos aterros, pois estes, uma vez compactados, são mais resistentes à ação dos processos erosivos;
- escorregamentos em taludes de corte que expõem a transição solo/rocha, principalmente quando o solo se apresenta saturado ou na presença de surgência d'água junto à transição;
- é comum a presença de matacões que podem trazer problemas na cravação de estacas e recalques em fundações.

Recomendações para o Parcelamento do Solo:

- elaborar o projeto de parcelamento considerando a frequência e localização dos matacões em meio ao solo, que condicionam a estabilidade de taludes, execução de fundações e implantação das redes de infra-estrutura, pocos e fossas sépticas;
- implantar redes públicas simultaneamente com a abertura do sistema viário, em função da dimensão e quantidade dos matacões;

- utilizar o solo superficial como acabamento de obras de terra e revestimento de vias;
- proteger com solo superficial os taludes de corte e áreas com solo de alteração exposto, imediatamente após sua abertura, bem como implantar sistema de drenagem e cobertura vegetal.

(14)

Quanto à topografia, a gleba apresenta relevo ondulado, caracterizado pela predominância de amplitudes entre 90 a 110m e declividades de encosta entre 20 a 30% nas porções superiores. As encostas possuem perfis retilíneos a convexos e superfícies razoavelmente entalhadas por ravinas, com frequentes anfiteatros, apresentando alta densidade de drenagem. (Anexo XIV)

São áreas que apresentam restrições, não sendo aconselhável a sua ocupação.

Observam-se, frequentemente, setores de condições desfavoráveis (trechos de alta declividade, encostas com linhas e cabeceiras de drenagem). As áreas favoráveis limitam-se aos topos e alguns setores de encostas.

(14) Governo do Estado de S. Paulo. SNM/SCT/EMPLASA/IPT. Carta de Aptidão Física ao Assentamento Urbano. São Paulo, 1987, p.36-37. Consulta ao: Mapa Geológico do Município de S. Paulo.

Recomendações para o Parcelamento do Solo:

- Áreas que exigem projetos de parcelamento diferenciados, em função da topografia do terreno, quanto à largura das ruas, tamanho e disposição de lotes etc. Nestas áreas, são necessários critérios rígidos no projeto e na implantação de parcelamentos.
- É de suma importância que as obras de drenagem e tratamento superficial, incluindo o tratamento de leito viário, sejam implantadas antes da comercialização e ocupação dos lotes.(14)

2.2 - Análise dos Processos Administrativos

2.2.1 - O processo de Diretrizes e Aprovação do loteamento

O interessado (*) autuou o processo administrativo de solicitação de diretrizes para loteamento em jun/84 na SEHAB. A seguir, descrevemos os principais passos da aprovação:

(*) Quando nos referimos ao interessado pode-se entender o responsável técnico do projeto.

(14) Governo do Estado de S.Paulo. Carta de Aplicação Física... p.19-20.

a) após junção de B.D.T. (Boletim de Dados Técnicos) iniciou-se a análise de diretrizes com o técnico de diretrizes solicitando vistoria ao local conforme manual de procedimentos.

b) o técnico vistoriador foi ao local e fotografou com detalhes a gleba, seus acidentes e área verde.

c) o processo retornou ao técnico de diretrizes que emitiu comunique-se solicitando levantamento planialtimétrico da gleba.

d) após resposta do comunique-se foi enviado memorando a PATR para informar se a gleba interfere no próprio municipal ou contida em terras devolutas.

e) após retorno de PATR com a negativa à respeito das interferências, o técnico de diretrizes emite novo comunique-se, solicitando manifestação da Secretaria de Agricultura quanto à faixas de preservação face à vegetação de parte existente na gleba.

f) o interessado responde solicitando dispensa da exigência, informando que preservará a mancha de vegetação à sudoeste da gleba como área verde, pois é onde se localiza a maior concentração arbórea.

g) o técnico emite certidão de diretrizes e as grava em planta planialtimétrica informando ter reavaliado as condições da gleba, com referência ao entorno, conforme detectado pela "Comissão de

diretrizes" (não existe tal comissão formalmente, e não consta se foi feito tal estudo).

h) o despacho e a certidão de diretrizes foram emitidas em 27.11.84.

i) em seguida o processo passou para a seção de aprovação - Parsolo 11 onde o técnico nada tem a opor quanto a emissão do certificado para fins de aprovação na S.N.M. (Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos) em 14.2.85.

j) em 22.11.85, o interessado solicita nova emissão de certificado de S.N.M., pois este órgão exige modificações no projeto. Tendo sido atendido no mesmo dia, e a certidão emitida em 26.11.85.

k) enquanto se aguardava a aprovação prévia em S.N.M. foi elaborada pasta do loteamento para cadastro.

l) em 21.5.86, o interessado apresenta a documentação da SABESP, a licença de instalação de loteamento da Cetesb e da Secretaria de Obras e Meio Ambiente do Estado, e a declaração de anuência da S.N.M.

Observamos nos documentos as seguintes exigências:

I - Cetesb: As redes de água e esgotos deverão estar implantadas e em condições de operação, antes da ocupação dos lotes.

II - S.N.M.: - inexistência de prejuízo ao meio físico paisagístico da área externa à gleba, em especial no que se refere à erosão do solo e assoreamento dos corpos d'água, quer durante a execução das obras relativas ao parcelamento do solo, quer após a sua conclusão;

- proteção contra erosão, dos terrenos submetidos a obras de terraplenagem;

- condições para implantação das edificações nas áreas terraplenadas.

Para tanto, dentre outras providências, deverá ser observado, na íntegra, o projeto de prevenção e combate à erosão apresentado a esta Secretaria, constante do processo SNM, No. 1048/85.

m) no retorno da análise de Parsolo 11 foram solicitados junto ao interessado a apresentação dos projetos complementares: projeto de drenagem, projeto de paisagismo, cronograma físico-financeiro para aprovação na sistemática da caução em lotes para garantia da execução das obras.

n) com a apresentação destes documentos, o técnico de Parsolo 11 nada teve a opor, observando que o projeto de guias, sarjetas e pavimentação deverá ser apresentado após a execução da terraplanagem. Propõe o envio a assistência jurídica para a elaboração da escritura de hipoteca em favor da P.M.S.P.

o) após atendidos o item anterior foi emitido o alvará de aprovação do loteamento com respectivo despacho pelo Diretor de Parsolo 1, em 13.11.86, com prazo de validade de 2 anos.

p) em seguida foi autuado um processo administrativo para fins de acompanhamento de obras, sendo que a análise deste processo de diretrizes e aprovação do loteamento terminou, passando a acompanhar o novo processo, restando apenas o seu arquivamento.

2.2.2 - Processo de acompanhamento de obras do loteamento Pq.

Lygia

a) o processo inicia-se com análise na seção de acompanhamento e aceitação de obras Parsolo 41 em 3.2.87, já com a nova estrutura administrativa do departamento em funcionamento.

b) o interessado comunica ao Departamento que iniciou as obras do loteamento em 31.3.87, dessa forma é efetuada vistoria ao local pelo técnico de Parsolo 41 que constata o início dos serviços de terraplanagem, porém observa o não atendimento a uma ressalva do alvará, que exige a apresentação do registro do loteamento antes do início de obras e sugere à chefia de seção o comunique-se para a paralisação das obras.

c) o interessado é comunicado nestes termos e em resposta, anexa carta, em 26.5.87, informando que o atraso no registro devia-se ao fato de ser necessário proceder averbação judicial das medidas

perimetrais da área, então, aproveita para pedir extensão por mais 180 dias para apresentação do registro.

d) o técnico de Parsolo 41 realiza nova vistoria ao local constatando que as obras não foram paralizadas, em 3.6.87.

e) o chefe de Parsolo 41 expõe ao Diretor de Parsolo 4 os problemas ocorridos e solicita orientação para prosseguir na análise.

f) o Diretor de Divisão comunica o interessado a comparecer no departamento para atender à solicitação de paralização das obras e ordena nova vistoria ao local.

g) o interessado anexa carta informando a paralização das obras, o que realmente ocorreu face vistoria efetuada por Parsolo 41, o processo então é encaminhado à Divisão de Aprovação - Parsolo 3 para apreciar a solicitação do interessado quanto a apostilamento do prazo do alvará por 180 dias para fins registrários.

h) O Diretor de Parsolo 3 exige a autuação de processo à parte para o apostilamento, no que foi atendido pelo interessado em 26.6.87.

2.2.3 - Processo de pedido de Apostilamento do alvará

Este processo não contém uma análise técnica, mas em função da necessidade de se emitir despacho burocrático de extensão do prazo do alvará para fins de registro, foi autuado à parte.

a) despacho com respectivo apostilamento efetuado por Parsolo 3 em 6.8.87.

b) até fev/88 o interessado não havia apresentado o registro.

2.2.4 - Novo processo de pedido de Apostilamento do alvará

O interessado autua novo pedido de apostilamento porque alterou os perfis das vias do loteamento, em consequência da terraplanagem, portanto modificará o projeto. Aproveita e anexa o registro do loteamento ocorrido em 10.8.88.

a) o técnico de Parsolo 31 (antigo Parsolo 11) dá parecer favorável a modificação do projeto de loteamento, no tocante aos perfis das vias e ao projeto de drenagem, propondo conceder prazo de 2 anos para execução das obras.

b) a chefia de seção, endossa o parecer e o diretor de Parsolo 3 dá despacho aprovando o cronograma de obras e apostilando o alvará por 2 anos a partir de 28.12.88.

c) o processo é encaminhado para acompanhamento de obras em Parsolo 4. O interessado apresenta carta solicitando aceitação parcial do loteamento face a execução de parte das obras.

d) o técnico de Parsolo 41 efetua vistoria onde observou a abertura das vias, parte da execução dos serviços de guias, sarjetas e drenagem. Quanto ao paisagismo, o interessado doou as mudas de árvores para a A.R. efetuar seu plantio posterior e executou a cobertura vegetal dos taludes vizinhos ao córrego.

Portanto, propõe a liberação de 50,11% do percentual de lotes caucionados, correspondentes à quantidade de obras executadas.

e) a chefia de Parsolo 41 endossa o parecer do técnico, informando quais lotes poderão ser liberados.

f) o diretor de Parsolo 4 dá o despacho de aceitação parcial e emite o "termo de Verificação de Execução Parcial de Obras" em 29.12.88.

g) em seguida o processo foi remetido à Assistência Jurídica que elaborou o "Instrumento de liberação de lotes hipotecados"

h) em fev/89, prossegue o acompanhamento de obras em Parsolo 4.. O técnico efetua vistoria em jul/89 e observa o seguinte:

- os cortes de terraplanagem executados em algumas quadras apresentam deslizamentos.
- em outras quadras há sinais de erosão, devido a carreiramento por efeito de chuvas.
- nas taludes com cobertura vegetal não houve pega das mudas.
- houve ruptura de galeria de águas pluviais num trecho do loteamento.

Portanto sugere comunique-se ao interessado para corrigir os defeitos encontrados, além de apresentar ensaios de laboratório das guias e sarjetas, do solo das vias e apresentar projeto completo de pavimentação das vias.

i) o interessado entrega os documentos exigidos no comunique-se, em 31.8.89, sendo então o processo enviado a Parsolo 3 para análise dos projetos corretivos.

Naquela Divisão, após análise de Parsolo 31 e nada tendo a se opor face ao atendimento às normas de projeto, o processo retornou para acompanhamento de obras em 19.4.90.

Encerramos o relato do andamento dos processos relativos ao loteamento Parque Lygia, pois já possuímos um bom panorama de uma aprovação e execução de loteamento em suas fases, ou sejam, diretrizes, aprovação, acompanhamento e aceitação de obras.

Em comparação à rotina normal apresentada anteriormente, o presente caso não apresenta os desvios que ocorrem eventualmente, e por isso foi escolhido para o estudo da atuação do departamento e dos seus técnicos na análise de aprovação e fiscalização de loteamentos.

3) Resultados da Atuação do Parsolo na Aprovação e Fiscalização de Loteamentos

A primeira impressão deixada por este resumo dos processos administrativos do loteamento "Parque Lygia", justifica o que foi dito anteriormente: a análise é longa e envolve muito tempo para o término de cada fase.

A fase de diretrizes durou cerca de 6 meses constando de coleta de informações cadastrais da gleba, vistoria ao local, "comunique-ses" ao interessado e emissão da certidão (*). Notamos que o tempo gasto na análise técnica foi relativamente curto, a maior demora deveu-se ao retorno de memorandos de outras unidades e ao atendimento de comunique-ses.

A parte mais importante das diretrizes, que seria o estudo de avaliação física da gleba, a fim de servir de análise para a escolha das áreas públicas e diretrizes viárias, não constou do processo, resumindo-se somente à demarcação em planta das áreas verdes e institucionais.

Relembrando WALCACER (15), é na fase de diretrizes que o poder

(*) Pela lei No.9413/81, a PMSP deve emitir diretrizes em até 90 dias, desde que o interessado apresente a documentação exigida, descontando-se o prazo de atendimento de comunique-ses.

(15) Walcacer, F. A Nova Lei ... p.160.

público estabelece os pontos principais do projeto loteamento. Portanto, se as diretrizes foram expedidas sem levar em conta um estudo completo da gleba e seu entorno, em consequência, o projeto do loteamento trará efeitos negativos ao meio urbano, mesmo que se execute as obras com os cuidados devidos.

Mais adiante, após a fase de diretrizes, o processo teve encaminhamento normal. Desde o momento em que se aguardava as aprovações nos órgãos externos à PMSP até a expedição do Alvará de aprovação de Parsolo, passaram-se 1 ano e 10 meses, comprovando novamente, o longo prazo para a aprovação de um loteamento, principalmente devido aos diversos órgãos por que deve passar na esfera estadual.

Quanto à análise dos projetos de infra-estrutura: drenagem, paisagismo e pavimentação, não se observa nenhum empenho à formulação de soluções de projeto que procurem obedecer ao que foi exigido por S.N.M. e atendam ao diagnóstico da área descrito no plano regional - PRA-CL.

Nos pareceres dos processos observamos que a aprovação dos projetos seguiram o critério técnico legalista em detrimento ao critério técnico de soluções apropriadas ao sítio local, ou seja, a análise se detém no que está explícito na lei de parcelamento do solo.

Na fase de acompanhamento de obras o interessado iniciou as obras sem apresentar o registro do loteamento do Cartório de Registro

de Imóveis. O Parsolo emitiu comunicado-se para a paralização das obras, embora isto só tenha ocorrido após 3 meses. O interessado não recebeu nenhuma punição, mesmo tendo efetuado terraplenagem sem os cuidados devidos para evitar erosão, como demonstram as fotos e relatórios da vistoria da época.

Enquanto aguardava a obtenção do registro que demorou 1 ano e 6 meses, o interessado solicitou modificação do loteamento para os perfis das vias e do projeto de drenagem, no qual foi atendido em 4 meses.-----

Assim, reiniciou as obras e após 4 meses solicitou a aceitação técnica de metade das obras para a liberação da caução em lotes na mesma proporção das obras executadas. Parsolo vistoriou o local, considerou as obras de acordo com os projetos aprovados e concedeu a aceitação técnica parcial.

No acompanhamento de obras que se seguiu, após alguns meses, observou-se problemas de erosão do solo em algumas vias e ruptura de obras de drenagem.

Afora a análise inerente ao Parsolo devemos também comentar quanto à forma do processo administrativo. A maior parte dos elementos que compõem os processos é constituída de dados cadastrais da gleba e seu entorno, os quais observamos, são obtidos com o envio do processo às unidades que mantêm arquivos referentes a: oficialização de vias, loteamentos lindeiros, áreas públicas, melhoramentos viários, etc.

A coleta destes dados é feita manualmente pelos funcionários, denotando o quanto ainda é antiquado o procedimento de obtenção de informações. Isto sem dúvida colabora para a demora da tomada de decisões.

Esta crítica não é endereçada somente aos processos de aprovação de loteamentos ou ao Parsolo, mas serve à toda Prefeitura que ainda não introduziu mudanças que visam a modernização e racionalização de seus serviços.

Com este resumo constatamos algumas falhas desde a concepção do projeto até a execução das obras do loteamento, que nos permitem efetivar uma reflexão da ação do Parsolo no que concerne ao controle urbanístico:

- a) Diretrizes: O estudo de avaliação física da gleba não constou do processo e a análise restringiu-se à simples demarcação das áreas verdes e institucionais, nos percentuais exigidos por lei. Supomos que se tal estudo fosse efetuado utilizando dados do entorno da gleba e das características geomorfológicas, a análise de diretrizes usaria melhores parâmetros de escolha das áreas públicas.
- b) Aprovação: Os projetos de infra-estrutura foram aprovados sem levar em conta os cuidados relativos ao tipo de solo e relevo, enquanto o plano regional do bairro e as recomendações da S.N.M. orientavam para a fragilidade do solo.

c) Acompanhamento de Obras: As obras não foram acompanhadas com a frequência necessária ao seu andamento, fato que colaborou para o surgimento de problemas na execução que poderiam ser evitados ou minimizados.

d) Rotinas Técnicas: As rotinas não enfatizam a análise técnica propriamente dita. Somente destrincha as ações referentes às exigências da lei de parcelamento do solo.

Em consequência, o técnico analisou o processo de loteamento sob o aspecto legal, deixando de lado a análise técnica do projeto de loteamento, que não é ressaltada pelos procedimentos burocráticos da rotina.

e) Análise dos Técnicos: Em seus pareceres não colocaram em dúvida os critérios de elaboração dos projetos apresentados.

A análise efetuada não propôs a discussão da questão relativa ao projeto e a previsão do impacto de sua implantação no meio urbano.

CONCLUSÕES

Ao propor uma pesquisa na área de administração pública o que constatamos em primeira mão é a grande complexidade que o assunto encerra, reconhecendo a possibilidade de ainda avançar em coleta de dados e estudos sobre o interior da organização pública, sem esgotá-la.

A pesquisa da capacitação e atuação de um órgão da administração pública municipal, que trata do controle do parcelamento do solo, no período em que o planejamento urbano foi institucionalizado, nos permitiu efetuar a suposição sobre o relacionamento existente entre a máquina administrativa de controle urbanístico e o Plano Diretor. Tal hipótese se baseia na afirmação de que o poder público, instituindo o Plano Diretor, cuja ênfase era a maior ordenação do crescimento urbano, não se empenhou em qualificar seus órgãos de controle urbanístico, dando maior importância somente à elaboração de regulamentação urbanística.

Ao longo deste trabalho já apresentamos algumas conclusões da investigação proposta, agora julgamos interessante discutí-las de maneira sintética:

- 1 - Através do capítulo da evolução dos órgãos de parcelamento do solo na PMSP, observa-se que antes do Plano havia uma estrutura administrativa centralizada que cuidava das questões do planejamento urbano juntamente com o controle do parcelamento do solo.

Depois do Plano, o controle urbanístico, incluindo a aprovação do parcelamento do solo, é descentralizada. As unidades que receberam este encargo funcionavam precariamente, sem pessoal ou estrutura material.

Portanto, ocorreu uma contradição às orientações do Plano, pois na questão urbanística foi proposto maior controle da expansão urbana e na questão administrativa, a descentralização proposta auxiliaria este controle. O poder público não demonstrou capacidade de prever que a descentralização implica em maior complexidade da estrutura da administração. Aumentam os níveis decisórios, ampliam-se os quadros técnicos, criam-se novos espaços a atendimento ao público e de prestação de serviços.

Por conseguinte, o Plano Diretor além das diretrizes gerais, deve deixar claro alguns aspectos administrativos para a realização de seus preceitos de ordenação urbana, principalmente, no que diz respeito a capacitação e organização dos órgãos operadores.

- 2 - A pesquisa efetuada com os técnicos do Parsolo apresentou a constatação de algumas deficiências tanto no perfil do funcionário quanto do Departamento, sua organização e procedimentos de trabalho. As conclusões mais importantes já foram discutidas naquele capítulo e confirmam, em parte, a hipótese de que o poder público não possui uma máquina administrativa de controle urbanístico qualificada, nem

tampouco expressou interesse em verificar o grau de capacitação de seus funcionários para o desempenho de suas funções.

3 - Com relação a utilização das rotinas de análise de processos observou-se:

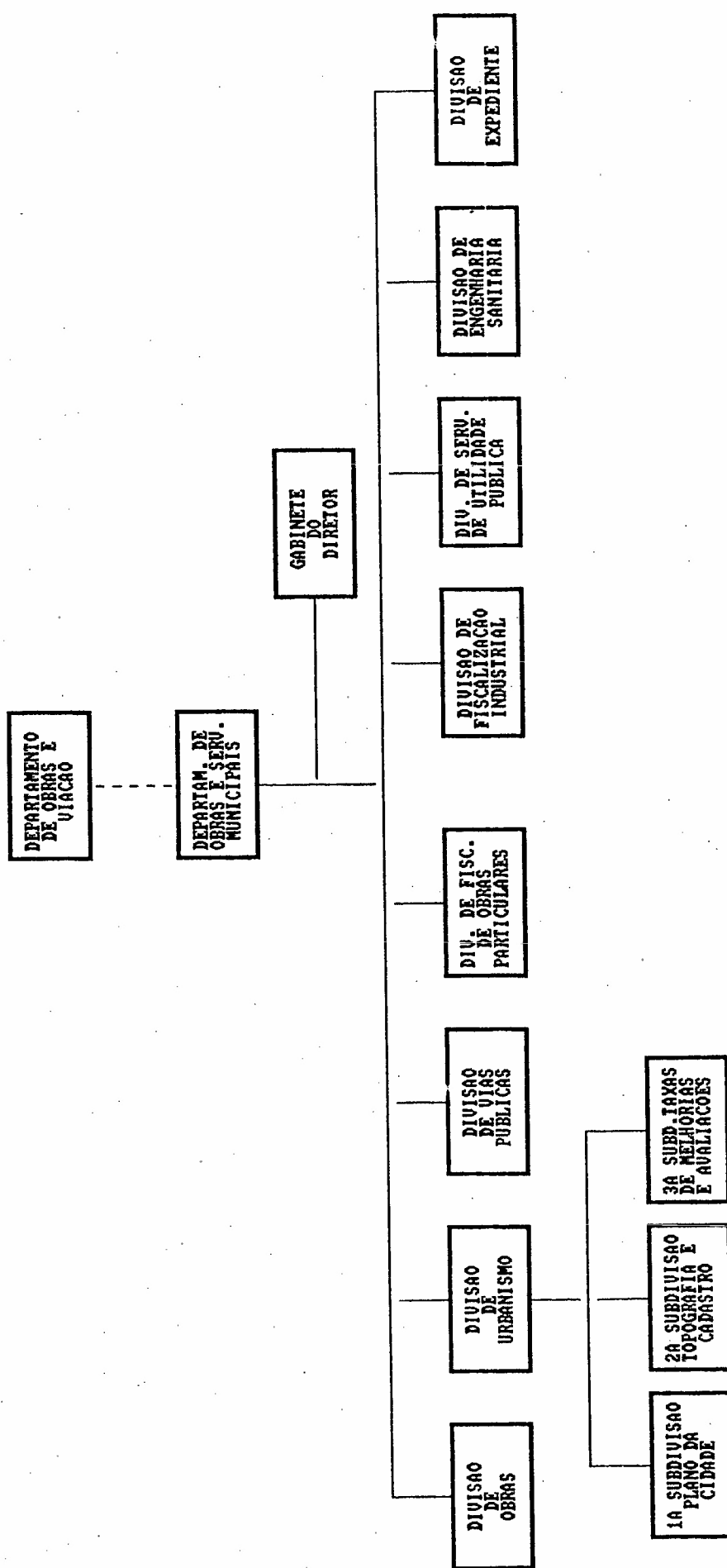
- são burocráticas, sem enfatizar as questões técnicas inerentes à aprovação e fiscalização de projetos de loteamentos,
- são antiquadas, não permitindo uma decisão rápida. Muitos dados poderiam ser obtidos com maior velocidade e confiabilidade se houvessem cadastros informatizados e unificados.

4 - O estudo de caso do processo administrativo de loteamento confirmou que a análise efetuada pelos técnicos de Parsolo, utilizando as rotinas, se detém no aspecto burocrático em detrimento a critérios técnicos de projeto.

Ao tomar sua decisão, o técnico se apoia no que é explicitamente permitido por lei e determinado pelas rotinas, não assumindo uma postura de responsabilidade pelo projeto que está aprovando. Portanto, se o loteamento mostrar-se inadequado ao contexto urbano em que se insere, não será por falha sua, pois no processo administrativo consta que o mesmo foi aprovado de acordo com a lei.

Não chegamos a debater neste trabalho se foi intencional ou não a indiferença do poder público quanto à gestão de sua máquina administrativa. Mas comprovamos que qualquer política urbana, implantação de Planos Diretores, ou a simples prestação de serviços não dispensa a existência de uma instituição apta para a sua efetiva realização, ou seja, possuir um quadro de funcionários treinados e responsáveis, estrutura organizacional e instrumentos de análise modernizados.

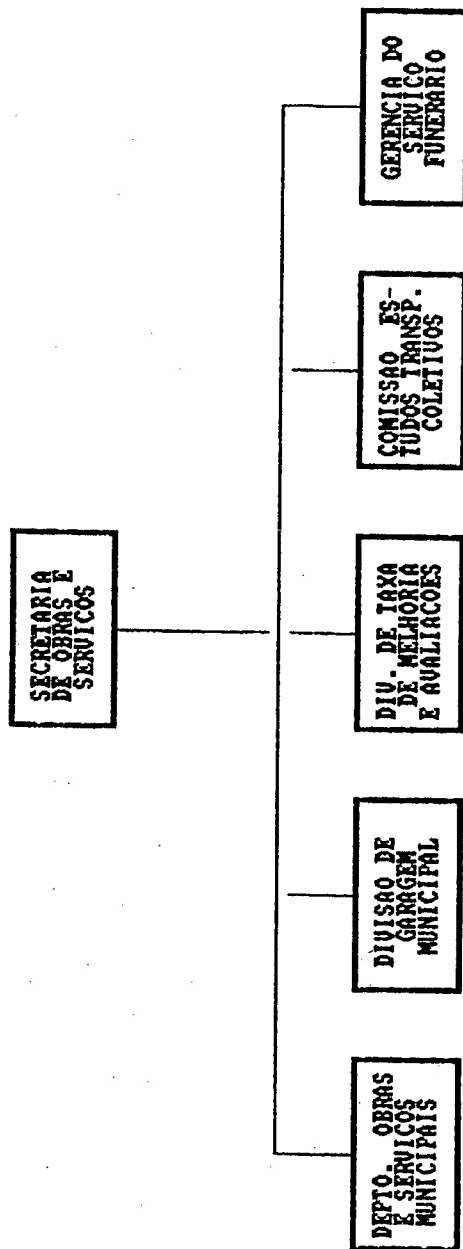
A N E X O S



1935

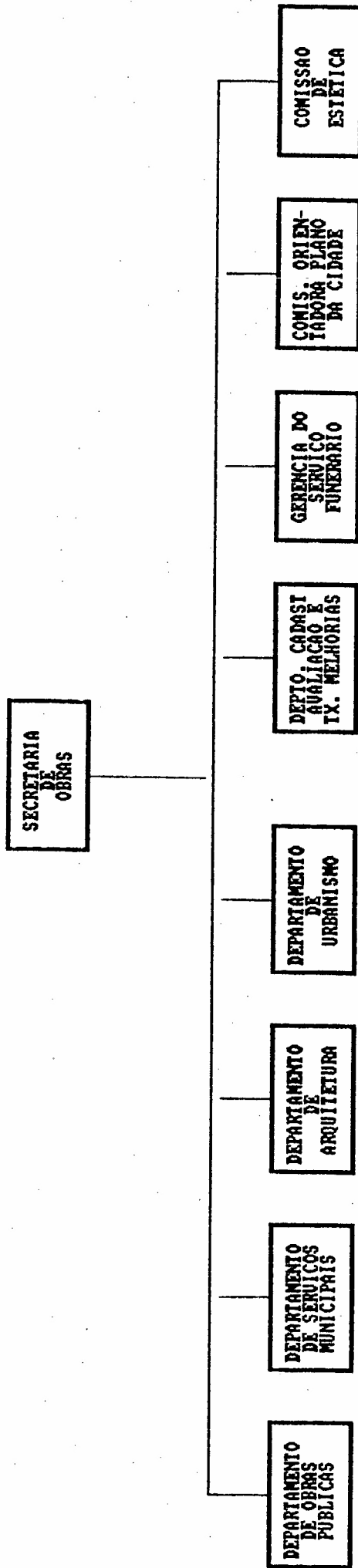
ATO MUNICIPAL N. 834 DE 04/04/35.

(ANEXO I)



1945
DECRETO LEI N. 333 DE 27/12/45.

(ANEXO II)



1947

DECRETO LEI N. 431 DE 08/07/47.

(ANEXO III)

DEPARTAMENTO
DE URBANISMO
URBI

SERV. DE ARQ.
E BIBL.
URBI-0002

DIVISAO DE
PESQUISA, REGULA-
MENTAÇÃO E
DIVULGAÇÃO
URBI-1

DESENHO

DIVISAO DE PLANE-
JAMENTO GERAL DA
CIDADE
URBI-2

DESENHO

SERVICO DE
EXPEDIENTE
URBI-2001

DESENHO

DIVISAO DE
DESENVOLVIMENTO
DO PLANO DA
CIDADE
URBI-3

SERVICO DE
EXPEDIENTE
URBI-3001

SERVICO DE
ESTATISTICA

SERVICO DE
PESQUISA
URBI-1002

SERVICO DE
EXPEDIENTE
URBI-1001

1ºAGRUPAMENTO
URBI-21

2ºAGRUPAMENTO
URBI-22

SETOR
TOPOGRAFICO

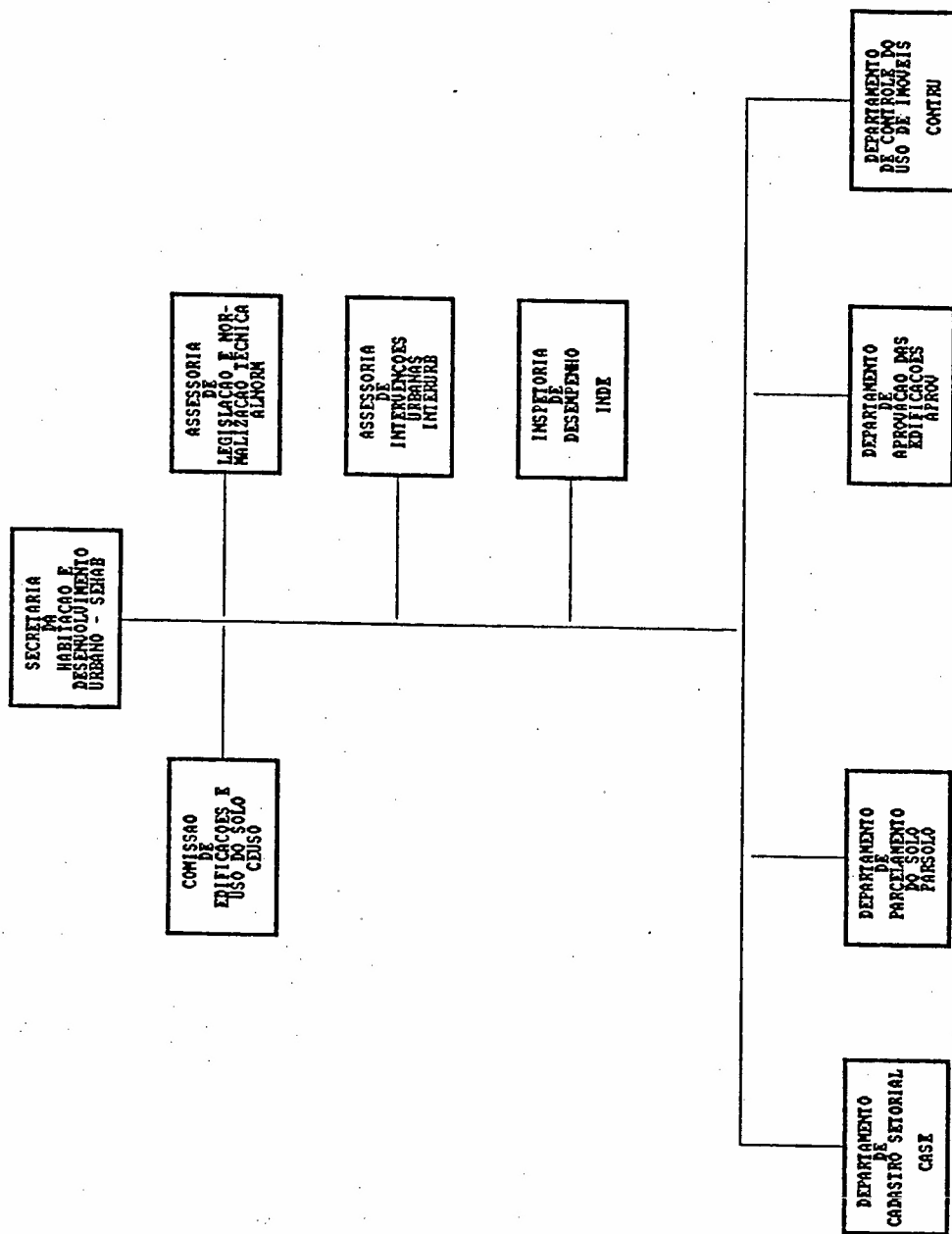
2ºAGRUPAMENTO
URBI-32

1ºAGRUPAMENTO
URBI-31

1947

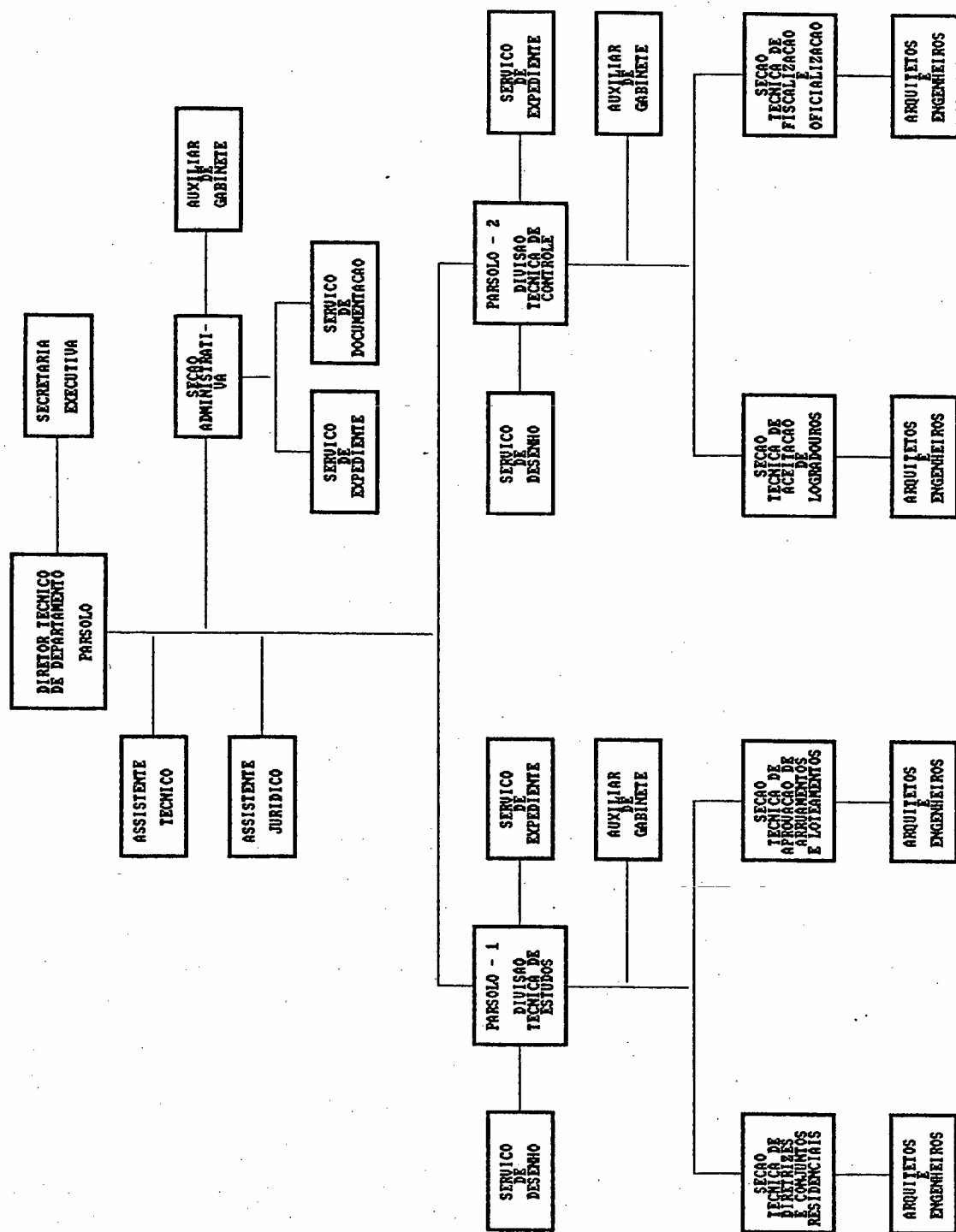
DECRETO LEI N. 431/47.

ANEXO IU



1977
DECRETO N. 14.451/77.

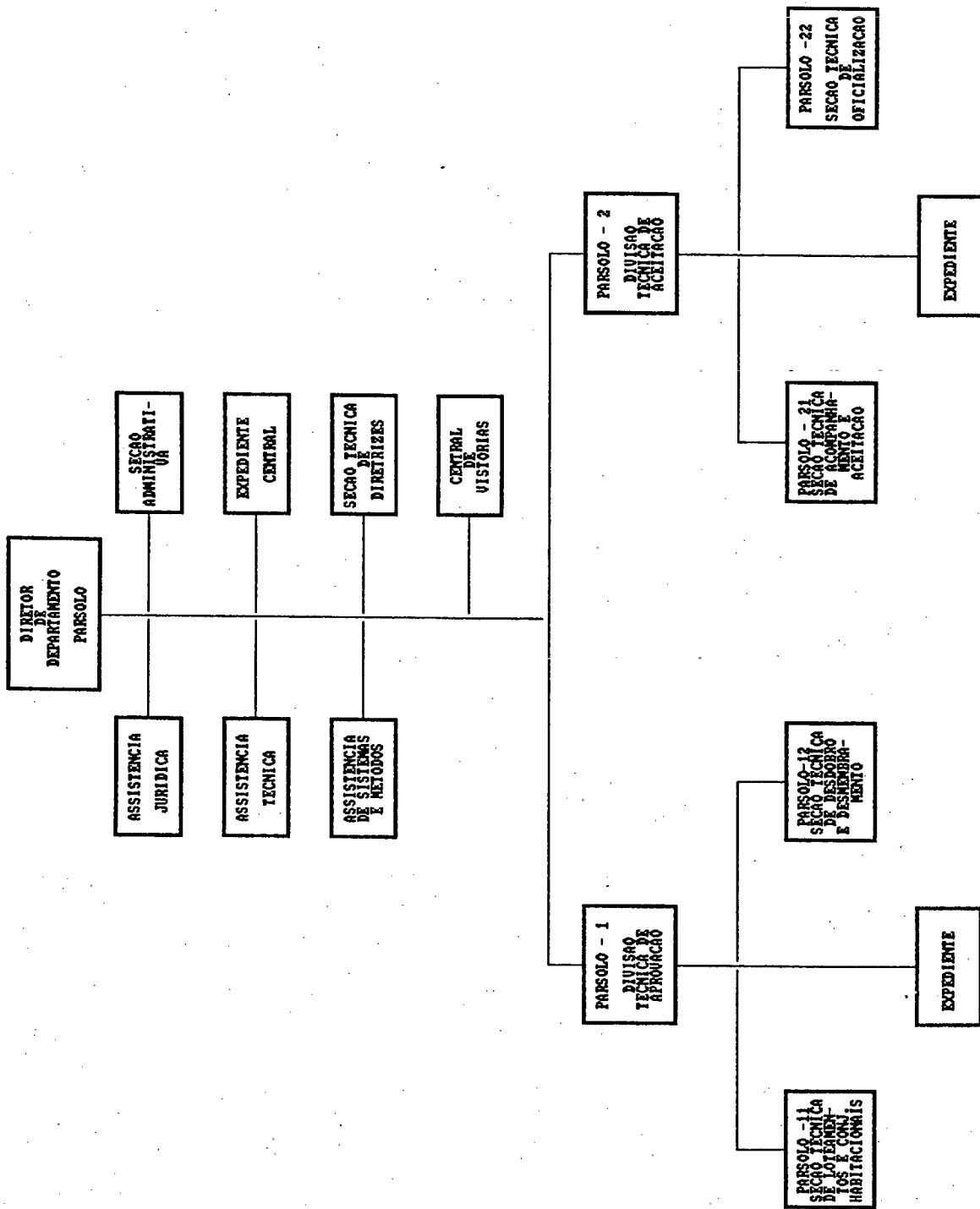
<ANEXO 'U'>



1977

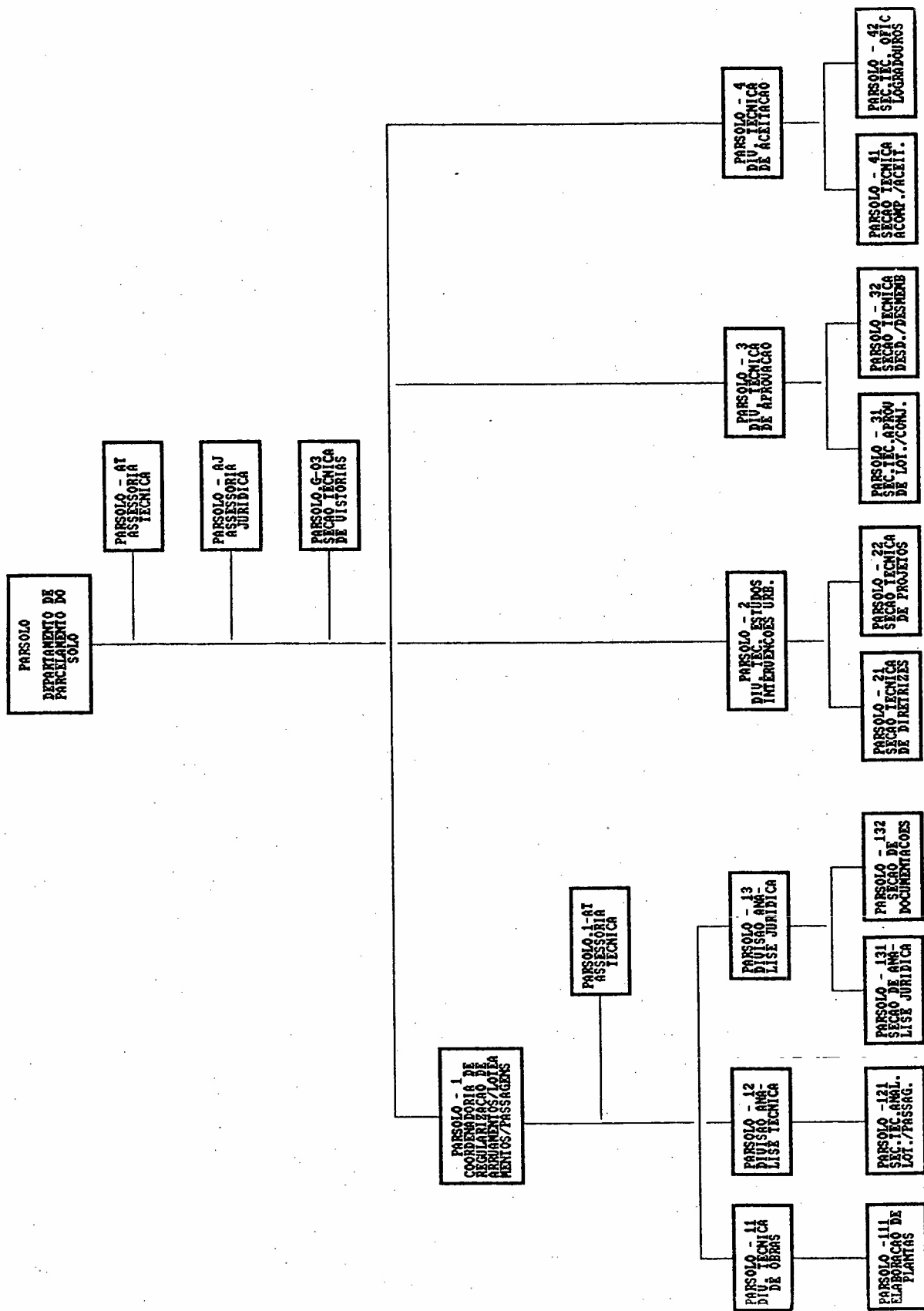
DECRETO LEI N. 14.451/77.

(ANEXO UI)



1983

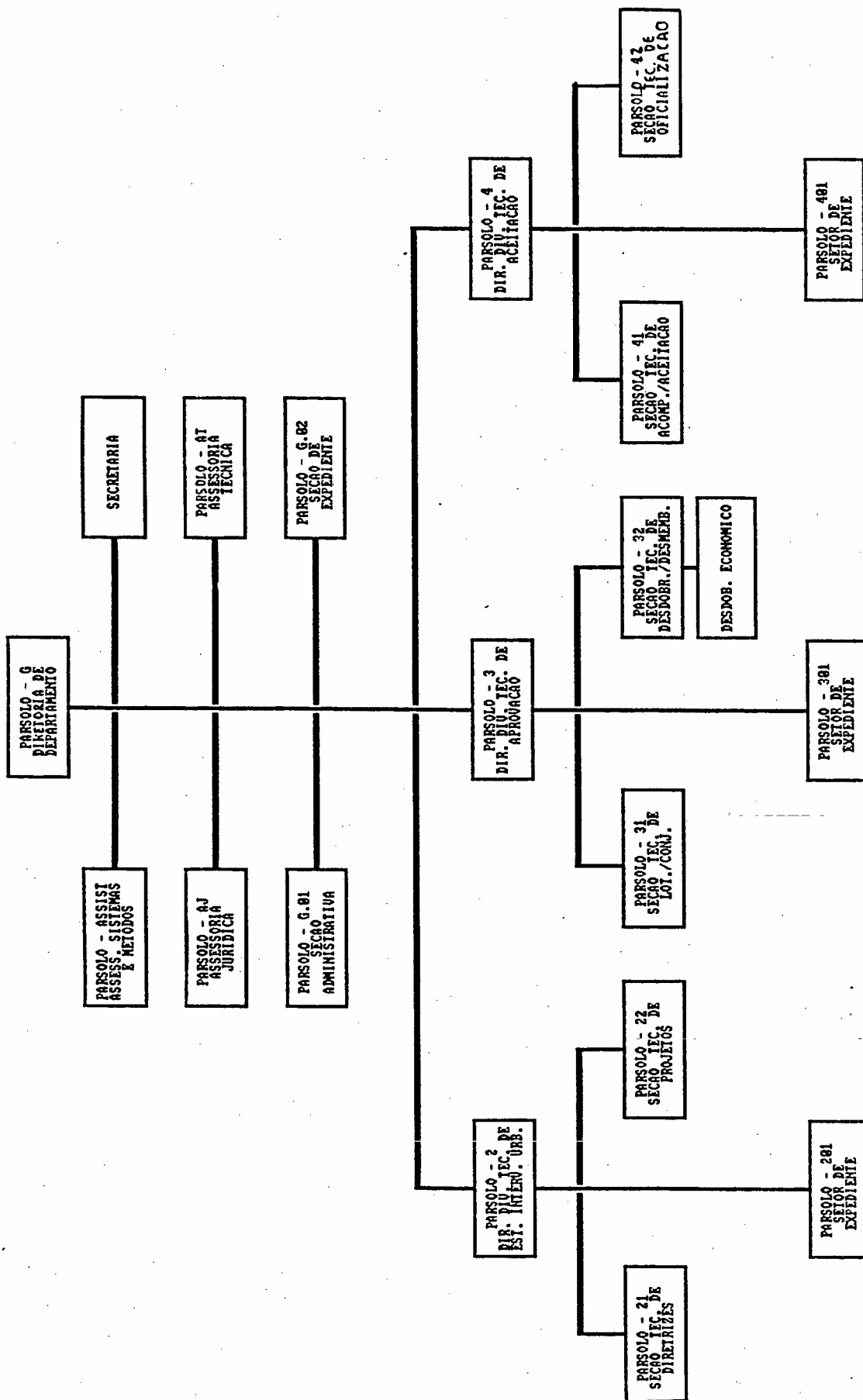
—ORGANOGRAMA INFORMAL—
PODEM IMPLANTADO.
(ANEXO UII)



1986

DEL N: 19-237/86 -

CANEXO UIII>



1990

LEI N. 10.237/86
DEC.N. 28.607/90

<ANEXO IX>

ANEXO X
Pesquisa com técnicos de Parsolo

Objetivo: Verificar perfil do técnico, questões relativas à rotina de trabalho e organização do Parsolo.

1. Nome: _____
2. Formação em Urbanismo ☐ sim ☐ não
3. Tempo de trabalho no Parsolo _____
4. Antes do Parsolo atuou em
☐ empresa privada
☐ serviço público
☐ empresa pública
☐ io. emprego - recém-formado
☐ outros (autônomo, etc) _____
5. Entrou por ☐ concurso ☐ indicação
6. Grau na carreira (até 88) _____
7. Tinha ou tem outras atividades
☐ escritório
☐ professor
☐ autônomo
☐ não
8. _____
9. Cursos de aperfeiçoamento na área oferecidos pela PMSP:
☐ sim ☐ não quantos _____
10. Houve algum tipo de treinamento para iniciar no Parsolo:

☐ sim ☐ não
11. A seu ver, o seu trabalho no parsolo poderia ser classificado como ☐ técnico ☐ burocrático _____

12. Aprendeu a rotina como?

☐ c/ chefe

☐ c/ colega

☐ sozinho lendo processos

13. A seu ver, a rotina de trabalho de análise de processos de parcelamento do solo deve ser alterada ☐ sim ☐ não

14. De que forma: ☐ simplificação

☐ alteração parcial

☐ alteração total

15. Acha que a rotina de trabalho garante uma aprovação (ou acomp. de obras) eficaz do projeto de loteamento ☐ sim ☐ não

16. Quanto à quantidade de serviço da seção?

☐ muito ☐ pouco ☐ depende da época

17. Com relação à organização do Departamento, a estrutura dividida em seções e divisões é: ☐ adequada ☐ inadequada ao desenvolvimento do trabalho.

18. Por que?

19. A seu ver, a descentralização dos serviços em outras unidades (A.R. por exemplo) tornaria o serviço mais eficiente

☐ sim ☐ não

20. Por que?

21. A seu ver a departamentalização por fases do processo, isto é, diretrizes para aprovação para acomp. de obras, deveria ser alterada para uma estrutura na qual o técnico participaria de todas as fases ☐ sim ☐ não.

22. Por que?

23. A seu ver, as decisões técnicas (do engo./arqto.) são respeitadas na decisão final (diretor) () sim () não

24. Se não, a que atribui o fato?

Obs.: A pesquisa será utilizada para dados e conclusões da dissertação de mestrado de Michele Montone, Aluno do CMA/APU - FGV.

ANEXO XI

Questionário para Pesquisa de Dissertação de Mestrado EAESP/FGV.

Dirigido a técnicos da PMSP que atuaram em Urbi/Parsolo.

Nome: _____

1. Atividades que desenvolveu nesses departamentos?

2. UrBi era capacitada tecnicamente (recursos humanos, materiais, etc.) para desempenhar as atividades de aprovação de loteamentos?

- diretrizes

- aprovação

- aceitação de obras (acompanhamento de obras)

3. Em sua opinião a estrutura administrativa funcionava ou não? (os loteamentos aprovados eram adequados à necessidade da cidade? ou era necessário uma análise mais crítica: priorizar o aspecto técnico sobre a lei?)

4. Como era feita a análise do projeto ou processo de loteamento (sucintamente).

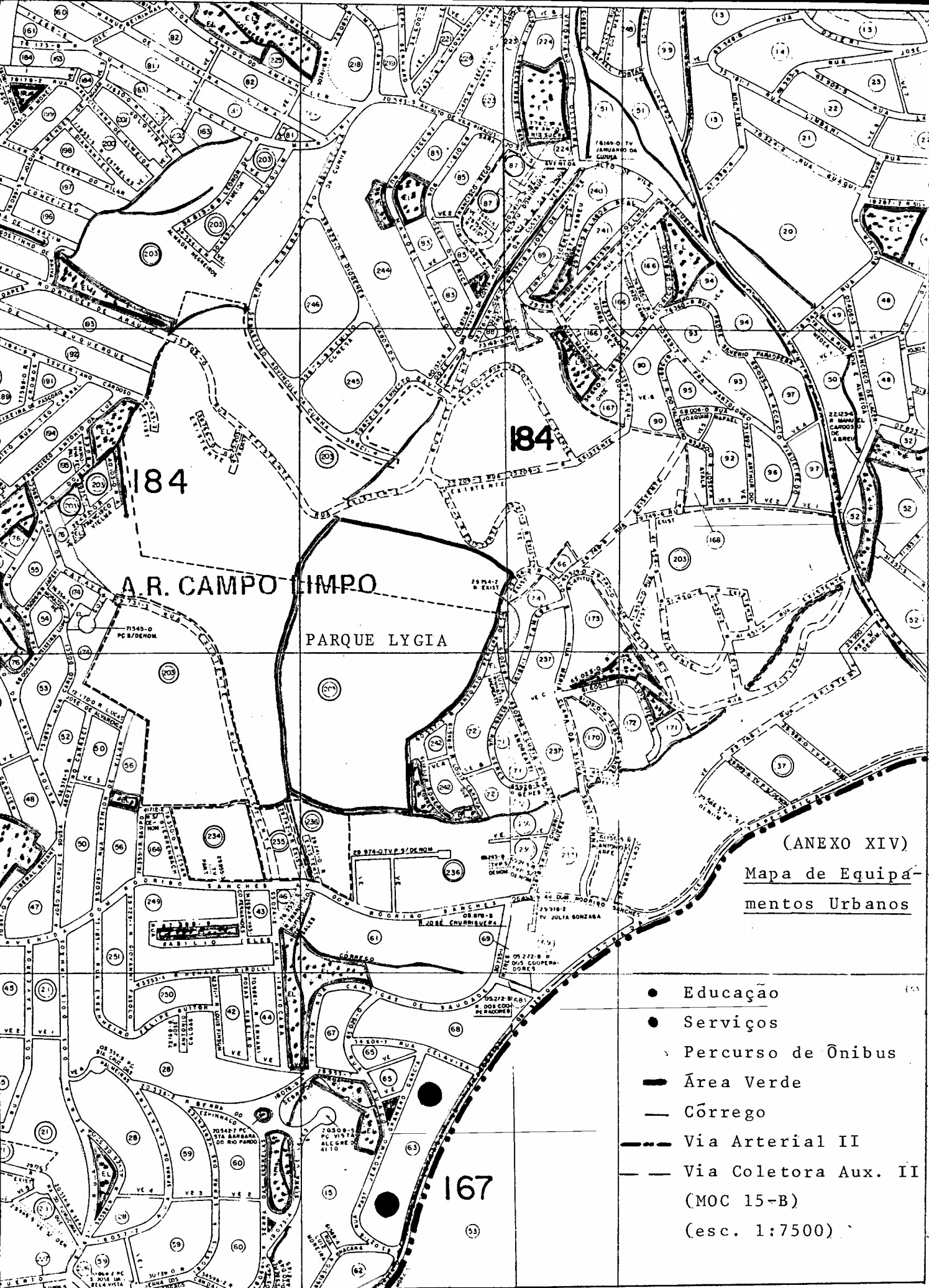
5. Como se processou a mudança para o atual Parsolo (URBI -> GT/73 -> S.N.P.S. -> Parsolo) O que mudou basicamente? (Rotinas, leis, técnicos, etc.)

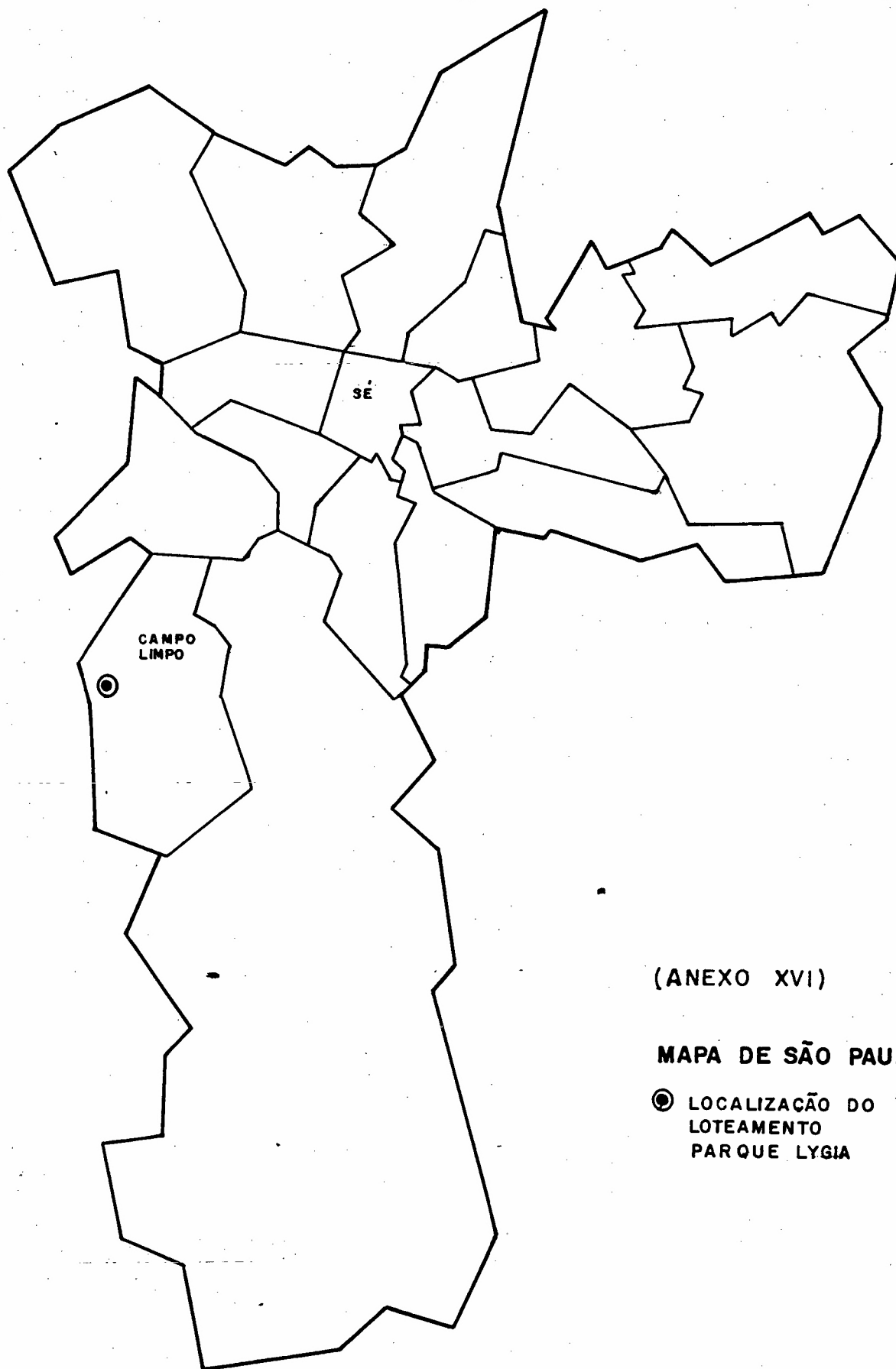
6. Ao longo de sua vivência nesses departamentos como vê a capacitação dos técnicos para o desempenho de suas atribuições?

7. Com o advento da lei 9413/81, a análise do processo de loteamentos sofreu mudanças qualitativas? melhorou? ou somente foram introduzidas outras exigências?

8. Se possível, depoimento pessoal quanto à questão da organização da estrutura municipal de Aprovação de loteamentos (eventuais falhas e críticas).

Para você os loteamentos que se verificam em São Paulo (sem contar os clandestinos) são produto da legislação ou da "desorganização administrativa" do processo de aprovação?





(ANEXO XVI)

MAPA DE SÃO PAULO

● LOCALIZAÇÃO DO
LOTEAMENTO
PARQUE LYGIA

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1) Aquino, Cleber. Contribuições a Função de Recursos Humanos: O Caso da Administração Pública Federal Brasileira. Tese. FEA/USP. 1985.
- 2) Araujo, Antonio de P.. Motivação e Satisfação no Trabalho. Uma Pesquisa junto a Empregados de uma Instituição Bancária, a partir da Teoria da Motivação e Higiene, Formulada por E. Herzberg. Tese. FEA/USP. 1985.
- 3) Ayres Netto, Gabriel. Código de Obras - Artur Saboya. São Paulo, Edições LEP, 1954.
- 4) Battaglia, Luisa. Projeto e Processo de Urbanização no Brasil. Um loteamento em São Paulo. Dissertação. FAU/USP, 1987.
- 5) Blay, Eva Alterman et alii. A Luta pelo Espaço. Textos de Sociologia Urbana. Petrópolis, Ed.Vozes, 1979.
- 6) Bonduki, Nabil. Os Responsáveis pelas Enchentes. Folha de S.Paulo. 02/Fev/87.
- 7) Brant, Vinicius C. (Coord.). São Paulo: Trabalhar e Viver (por) Amélia Cohn et alii. São Paulo. Comissão de Justiça e Paz, Ed. Brasiliense, 1989.

- 8) Castells, Manuel. A Questão Urbana. Trad. Arlene Caetano, Ed. Paz e Terra, 1983.
- 9) Chiavenato, Idalberto. Administração: Teoria, Processo e Prática. 2a.ed. São Paulo, McGraw Hill, 1987. 381 p.
- 10) Clemente, A. & Ramirez, L. (orgs.) Abitazione e Periferie Urbane nei Paesi in via di Sviluppo. Milano, Franco Angelo Libri, 1985.
- 11) Costa, Luiz Carlos. Aspectos do Processo de Produção das Periferias da Grande São Paulo. Dissertação. FAU-USP, 1984.
- 12) Erba, Valeria. L'Attuazione dei Piani Urbanistici. 5a.ed. Roma, Ed. delle Autonomie, 1987. 320 p.
- 13) Gómez, Morán y Cima, M.. Un Analisis de la Problemática del Suolo Urbano. Revista Ciudad y Territorio. No.3/70, 1970, p.6-10.
- 14) Governo do Estado de S.Paulo. SNM/SCT/EMPLASA/IPT. Carta de Aptidão Física ao Assentamento Urbano. São Paulo, 1987, 51 p.
- 15) S.N.M. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.. Legislação Básica de Interesse Metropolitano. São Paulo, 1985.

- 16) Grostein, Marta D.. A Cidade Clandestina: Os Ritos e Os Mitos. O Papel da Irregularidade na Estruturação do Espaço Urbano no Município de S. Paulo. 1900-1987. S. Paulo. Tese FAU-USP, 1987.
- 17) Harvey, David. A Justiça Social e a Cidade. Trad. Armando Correa da Silva, São Paulo, Ed. Hucitec, 1980.
- 18) Informativo SEHAB, ao IV, No.47 Revista A Construção de São Paulo. No.1763, 1981.
- 19) Informativo SEHAB, ano IV, No.50 Revista A Construção de São Paulo. No.1775, 1982.
- 20) Jacobi, Pedro. Políticas Públicas de Saneamento Básico e Saúde e Reivindicações sociais no Município de São Paulo. 1974-84. Tese. FFLCH/USP. Depto. Ciências Sociais.
- 21) Kaplan, Marcos. Aspectos Políticos do Planejamento na América Latina. In: Ray Bronley e Eduardo S. Bustello (orgs.). Política x Técnica no Planejamento. S. Paulo, Brasiliense, 1982, cap.2, p.84-122.
- 22) Loteamento Urbano Gera Sérios Problemas. Folha de S. Paulo. 26/MAI/77.
- 23) Malta Campos Fo., Cândido. Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos. São Paulo, Nobel, 1989.

- 24) Martins, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1985.
- 25) Meirelles, Hely L.. Direito Municipal Brasileiro. S.Paulo, Ed.Revista dos Tribunais, 1981.
- 26) Mellão Neto, João. Em Busca da Eficiência Administrativa. Folha de São Paulo. 20/Fev/88.
- 27) Nogueira, Brenno C.. A Implantação dos Planos, in: Bastos, Lauro et alii. Introdução ao Planejamento. São Paulo, FAUUSP, 1980.
- 28) Perrone, Rafael A.C.. Legislação Sobre Parcelamento do Solo: O loteamento Urbano - São Paulo, Dissertação EAESP/FGV, 1980.
- 29) Piovezane, Pedro de M.. Elementos de Direito Urbanístico. S.Paulo, Ed.Revista dos Tribunais, 1981.
- 30) PMSP, COGEP. Planejamento Urbano em S.Paulo: Pronunciamentos. S.Paulo, 1979. 70 p. (série Políticas Globais 1).
- 31) _____. São Paulo, a Cidade, o Habitante, a Administração: 1975-1979. S.Paulo, 1979. 172 p.

- 32) _____. SMA. Nomeação, Posse e Exercício. Administração Municipal Boletim Informativo. Ano 2, No.22, Jul/Ago-79, p.7.
- 33) _____. Secretaria Municipal do Planejamento. Plano Diretor do Município de São Paulo: 1985-2000. São Paulo, 1985.
- 34) Raynal de Passos, Lélia P.. O Estado e o Urbano. O Problema do Loteamento Clandestino. São Paulo, do Final do Século Passado a 1982. Dissertação. FAU/USP, 1983.
- 35) Richardson, Harry W. Economia Urbana. Rio de Janeiro, Interciência, 1978, 202 p.
- 36) Scarfoni Fo., Francisco. - O Processo de Descentralização na Prefeitura de São Paulo. O Caso das Administrações Regionais. Dissertação. EAESP/FGV, 1981.
- 37) Schwartzman, Simon. São Paulo e o Estado Nacional. S.Paulo. Ed. Difel, 1975.
- 38) Silva, Janice Theodoro da. S.Paulo: 1554-1880. Discurso Ideológico e Organização Espacial. S.Paulo, Ed.Moderna, 1984. 248 p.

39) Walcacer, Fernando. A Nova Lei de Loteamento. In: A. Pessoa (Coord.). Direito do Urbanismo: Uma Visão Sócio-Jurídica. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos/IBAM, 1981. p.149-165.

40) Zahn, Carlos E.. O Município e o Planejamento Municipal Integral, in: Bastos, Lauro et alii. Introdução ao Planejamento. São Paulo, FAUUSP, 1980.
