UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

ROSANE SEGANTIN KEPPKE

São Paulo

2007

ROSANE SEGANTIN KEPPKE

São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva

São Paulo

2007

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

E-MAIL: rkeppke@prefeitura.sp.gov.br

Keppke, Rosane Segantin
K38s São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso
e Ocupação do Solo / Rosane Segantin Keppke. --São Paulo, 2007.
344 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Planejamento
Urbano e Regional) - FAUUSP.

Orientador: Ricardo Toledo Silva

1.Desigualdades sociais São Paulo (Cidade) 2.Uso do solo
I.Título

CDU 304(816.11)

Sumário

Resumo - *Abstract*

Parte I – Introdução

1.	Uma cidade “fora da lei”	015
2.	Onde começa o descontrole?	022
2.1.	O modelo de urbanização clandestina	022
2.2.	As origens da anistia e da imunidade à Fiscalização	024
2.3.	O paradoxo do Plano Diretor/ 1972 e a consolidação da política de anistias	040
3.	Panorama da regulação entre 1983 e 2004	048
3.1.	Potencialidades e fragilidades do sistema regulador	050
3.2.	Ambigüidades da legislação	063
3.3.	Dualidades do sistema fiscal	069
3.3.1.	Infrações denunciadas, infratores penalizados	069
3.3.2.	Infrações denunciadas, infratores não penalizados	072
3.3.3.	Infrações denunciadas, infratores não penalizados	075
3.3.4.	Infrações não denunciadas, infratores não penalizados	076

Parte II - Marco Teórico

4.	Um beco sem saída	080
4.1.	Quem começa o descontrole? A Teoria da Janela Quebrada	080
4.2.	Como retomar o controle? O Estado da Natureza e o Pacto Social	081
4.2.1.	Condicionantes da introjeção da norma	084
5.	Uma luz no fim do túnel	086
5.1.	Tolerância Zero!	086
5.2.	Uma questão de mudança de comportamento	088
5.3.	Uma questão de agenda pública: a Teoria da Janela Política	091

Parte III - Metodologia

6.	Um vasto campo inexplorado	095
6.1.	Dados primários	
7.	Dados da oferta de controle	102
7.1.	Dados dos processos administrativos	102
7.1.1.	Processos movimentados	102
7.1.2.	Processos deferidos	103
7.1.3.	Processos de anistia	104
7.1.4.	Processos fiscais concluídos	104
7.2.	Dados das autuações fiscais	106
7.2.1.	Produtividade fiscal	106
7.2.2.	Autuação de parcelamento irregular do solo	108
7.2.3.	Autuação de muro, passeio e limpeza – MPL	111
7.2.4.	Autuação de obras irregulares	112
7.2.5.	Autuação por falta de segurança edilícia	114
7.2.6.	Autuação por falta de “Habite-se”	115
7.2.7.	Autuação de atividade irregular	116
7.2.8.	Autuação de ruído	118
7.2.9.	Autuação de publicidade irregular	119
7.2.10.	Autuação de ambulantes	120
7.2.11.	Autuação de obras em vias públicas	122
7.2.12.	Autuação de postura	123
7.2.13.	Autuação de controle sanitário	123
7.2.14.	Autuação por crime ambiental	124
7.2.15.	Autuações ativas e canceladas	127
7.3.	Dados de oferta da Ouvidoria Geral	129
7.3.1.	Casos concluídos	130
7.3.2.	Tempo de conclusão dos casos	130
8.	Dados da demanda por controle	131
8.1.	Dados do Sistema de Atendimento ao Cidadão – SAC	131
8.1.1.	Solicitações de vistoria técnica	131
8.1.2.	Denúncias de terrenos mal	132
8.1.3.	Denúncias de passeio	132
8.1.4.	Denúncias de edificação irregular	133
8.1.5.	Denúncias de comércio irregular	133
8.1.6.	Denúncias de poluição sonora	134
8.1.7.	Denúncias de esgoto a céu aberto	134
8.1.8.	Denúncias de esgoto a céu aberto	134
8.2.	Dados de demanda da Ouvidoria Geral	136
9.	Dados das condições de contorno	137
9.1.	Dados do interesse da gestão	137
9.1.1.	Agentes vistoros por subprefeitura	137
9.1.2.	Território por agente vistor	139
9.1.3.	Cobertura vegetal por agente vistor	139
9.1.4.	Área de Proteção Ambiental -APA por agente vistor	140
9.1.5.	População e Domicílios por agente vistor	140
9.1.6.	População favelada por agente vistor	141
9.1.7.	Domicílios em risco por agente vistor	141
9.1.8.	Perfil sócio-ambiental	142

10. Processamento dos dados primários	144
10.1. Do questionário de opinião	144
10.1.1. Missão	145
10.1.2. Legislação	145
10.1.3. Matérias prioritárias	147
10.1.4. Solicitantes prioritários	148
10.1.5. Propensão à prevaricação	149
10.1.6. Desigualdades sociais	149
10.2. Dos gráficos de matérias fiscais	151
10.2.1. Crime ambiental	151
10.2.2. Ambulantes	152
10.2.3. Atividade irregular	153
10.2.4. Falta de auto de conclusão	154
10.2.5. Controle sanitário	155
10.2.6. Muro, Passeio, Limpeza – MPL	157
10.2.7. Obra irregular	158
10.2.8. Obra em via pública	159
10.2.9. Parcelamento irregular	161
10.2.10. Postura irregular	162
10.2.11. Ruído	163
10.2.12. Publicidade irregular	164
10.2.13. Falta de segurança	166
10.2.14. Multas ativas vs. Canceladas	168
10.3. Da análise entre oferta e demanda	169
10.4. Formulação dos indicadores de desempenho	178
10.4.1. Indicador de Oferta – IO	184
10.4.2. Indicador de Demanda – ID	189
10.4.3. Indicador de Condições de Contorno – IC	192
10.4.4. Do Indicador de Controle de Uso e ocupação do Solo – ICUOS	195
Parte IV – Conclusões	
11. Cotejamento do Material Empírico com o Marco Teórico	199
Parte V - Considerações Finais	
12. Regular, para quê e para quem - continuando o debate	211
Referências bibliográficas	
Bibliografia recomendada	
Anexo 1 – Dados secundários	222
Anexo 2 - Proposta de regularização edilícia condicionada à compensação ambiental	234
Apêndice 1 – Tabelas das variáveis analisadas – dados primários	238
Apêndice 2A – Questionário de Opinião – tabulação geral	296
Apêndice 2B – Questionário de Opinião – tabulação comparativa	318
Apêndice 3 – Indicadores formulados para a pesquisa	335

FOLHA DE APROVAÇÃO

Rosane Segantin Keppke
São Paulo, as Desigualdades Sociais e
o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prefácio

“São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo”, o tema desta pesquisa surgiu-me de um intenso inconformismo profissional. Como servidora municipal de uma subprefeitura periférica, há quase dez anos atuando na área de uso e ocupação do solo, dos dezesseis de funcionalismo, em determinado momento da carreira, coloquei em xeque o sistema regulador, em face do descolamento entre a cidade real e a cidade legal. Constatei a mesma percepção nos meus pares, na pesquisa de campo realizada para a finalidade deste trabalho. Para piorar a auto-estima profissional, temos péssima fama e respeito público, sendo ou não individualmente corruptos.

Mas um alento ocorreu por ocasião da criação das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e da oportunidade que tive de participar na elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, a partir de 2002. Percebi que a legislação que seguimos não é como as “tábuas da Lei de Moisés”, e pode ser modificada e melhorada. Evidentemente, isto depende do resultado agregado da participação de todos os atores, e a participação não é simétrica. Tecocratas de maior escalão, grupos de pressão, “lobbies”, a própria sociedade civil - os planos tornaram-se participativos com o Estatuto da Cidade, e principalmente os parlamentares podem desperdiçar a janela política que se abriu desta vez. Mas certamente, de tempos em tempos ela se abrirá, a próxima já tem data, será em 2012, segundo a Lei Municipal 13.885 de 24/08/2004. Por isso, cresceu em mim o interesse de pesquisar cientificamente os caminhos do Ótimo de Pareto, do equilíbrio que deve haver entre a cidade legal e a cidade real, para o qual, segundo o meu conhecimento, o universo acadêmico ainda não formulou resposta. Nesta direção, vou avançar um pequeno passo, fazendo uma ponte entre a academia e os sistemas informacionais da Prefeitura da Cidade de São Paulo.

Dedicatória

Dedico este esforço acadêmico à minha filha Ellen Sofia Keppke, de oito anos, na esperança de que se estanque o descontrole de uso e ocupação do solo, ou ao menos seja controlado o processo de favelamento das áreas envoltórias dos mananciais, para que não lhe falte água.

E que o controle não se dê pelo endurecimento dos meios repressivos, mas por meio de políticas urbanas socialmente inclusivas. Que a geração da Ellen resgate a utopia de transformar a cidade e o país, ou do contrário, que ela se mude o quanto antes de São Paulo.

Agradecimentos

Agradeço aos meus superiores administrativos às oportunidades intersetoriais vivenciadas, que embasaram empiricamente o presente, em especial ao João Francisco F. Nascimento, Ex-Subprefeito, e ao Diógenes S. Martins, atual Subprefeito de Itaim Paulista. Aos 213 colegas de trabalho que gentilmente responderam ao questionário de opinião, e a cada colega do Colegiado das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano/ 2003-04, e do Grupo de Trabalho da Fiscalização GT-57/2005.

Ao meu esposo, Helmer Walter Keppke, com muito afeto, por compreender o estresse, mas principalmente por me convencer a seguir a carreira acadêmica.

Ao meu pai e à minha mãe que, mesmo enfrentando uma dura enfermidade, cuidaram de minha filha para que eu pudesse desenvolver a dupla carreira acadêmico-profissional. Aos dois, agradecimentos carinhosos.

Ao Prof. Dr. Ricardo Toledo Silva, agradeço especialmente, porque poucos orientadores acumulam o perfil multidisciplinar exigido pelo tema que escolhi para a tese. Fez-se sempre presente no papel de “coach”, promovendo a sinergia de saberes com seu modo especial de trabalhar a sua equipe de orientados.

Quando vou a um país, não examino se há boas leis, mas se as leis que lá existem são executadas, pois boas leis há por toda parte.

Montesquieu

Resumo

KEPPKE, Rosane S. São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo. 2007. 344 páginas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

“São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo” é um título que resume o fenômeno urbano ocorrido nesta metrópole, em razão da omissão reguladora do poder público. O gancho histórico foi dado por pensadores paulistanos de diferentes formações, a maioria deles urbanistas, os quais constataram, primeiro, que as regiões nobres, com qualidade urbanística, se concentraram no quadrante sudoeste da cidade; segundo, que os assentamentos pobres se espalharam, em condições muito precárias, em direção à área rural do município, que era imune à regulação urbana, tornando-se um campo fértil para os loteamentos irregulares ou clandestinos. Entre eles e o centro nobre da cidade, ficavam os vazios especulativos, aguardando pelo melhor custo de oportunidade para o capital imobiliário e os segmentos sociais emergentes por vir.

Como contribuição epistemológica, o presente trabalho constatou que a omissão de controle das regiões pobres rebateu-se no desvirtuamento do controle das regiões nobres, resultando no descontrole urbanístico da cidade como um todo. Tal conclusão fundamenta-se em vasto material empírico coletado diretamente no meio técnico e nos sistemas informacionais da prefeitura, até então inéditos no meio acadêmico. Ampara-se nas teorias das relações estado e sociedade, recorrendo a subsídios encontrados na Microeconomia, no Direito e nas áreas do comportamento coletivo, em particular a Teoria da Janela Quebrada e a Teoria da Janela Política.

Uma vez constatado o descontrole, restam dois cenários, a partir de agora. O cenário favorável é apontado pelas técnicas do Marketing Social e da política de Tolerância Zero, que seguramente pouco cabem em São Paulo. O cenário desfavorável é apontado pela história do estado de direitos: enquanto não houver inclusão social, continuarão contagiantes os territórios dominados pelo “estado da natureza”.

Palavras-chave: regulação urbana, uso do solo, desigualdades sociais.

Abstract

KEPPKE, Rosane S. São Paulo City: Social Inequalities and the Unregulated Land Occupation and Use, 2007. pp. 344. Thesis (Philosophy Doctor – PhD) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

“São Paulo: Social Inequalities and the Unregulated Land Occupation and Use” is the title that summarizes a city phenomenon that has taken place in this metropolis, due to the absence of regulatory framework by the public administration. Historical evidence has been given by São Paulo intellectuals from different backgrounds. Most of them are urbanist architects, who have noticed, first, that the city noble areas are located in the southwestern portion of the city; and second, the poor settlements have spread out towards the rural areas under very weak conditions thought to be immune to urban regulation, and has become a fertile ground for unlawful and clandestine settlements. Between them and the city center there was a speculative land waiting for the best price raise opportunity for the landowners’ housing capital investment, and the social emerging segments yet to come.

As an epistemological contribution, this paper has learned that the absence of regulatory framework in the poor areas encouraged the absence of order in the rich ones, and as a consequence an unregulated land occupation of the city as a whole. This conclusion is based on a vast quantity of empirical data collected in the technical environment (public servants), and from the information systems made available by the city hall archives, as unprecedented approach in academia. It is based on theories of state-society relations, information from microeconomics, law and collective behavior studies, particularly The Broken Window Theory and the Political Window Theory.

Once the unregulated land use has been confirmed, two scenarios remain from now on. The favorable scenario is pointed out by the Social Marketing strategies and the Zero Tolerance policy which surely are not feasible approaches for São Paulo City. The unfavorable scenario has been observed throughout the history of the rule of rights: as long as there is no social inclusion, the areas settled according to the “state of nature” will always be attractive.

Keywords: urban regulation, land use, social inequalities.

Parte I - Introdução

São Paulo, as Desigualdades Sociais e o Descontrole de Uso e Ocupação do Solo

1. Uma cidade “fora da lei”

Em 1995, Ignacy Sachs, um dos mentores da teoria do desenvolvimento sustentável, numa conferência internacional que se deu no Parlamento Latino Americano, pronunciou que “é um milagre diário a sobrevivência de cidades como São Paulo”. De fato, uma metrópole de escala vultosa, com indicadores demográficos preocupantes, associados a uma flagrante ocupação deletéria do solo, constrange até mesmo os leigos que a vivenciam. As ilhas de excelência dos cartões postais estão acuadas e infiltradas pela cidade ilegal, tornando o conjunto perceptivelmente insustentável.

A cidade ilegal não se restringe às construções que se implantam nos mananciais, nas áreas públicas invadidas, nos loteamentos e parcelamentos clandestinos, isto é, sem a legalidade fundiária, mas se estende ao passivo construído que transgride a legislação reguladora, pior, que descumpre os princípios mínimos de salubridade, segurança e estabilidade das edificações. À luz da lei, consiste de todas as construções que extrapolam o potencial construtivo, a taxa de ocupação, os recuos obrigatórios, a taxa de permeabilidade do solo, e inclui os conflitos de convivência de usos decorrentes do desrespeito ao Zoneamento.

Dos 2,9 milhões de domicílios paulistanos computados pelo censo IBGE (2000), 400 mil são cortiços ou favelas. Do restante, 600 mil¹ registram alguma irregularidade de uso ou ocupação do solo no sistema de cadastro da prefeitura. Porém, tal cadastro encontra-se desatualizado e os técnicos municipais estimam que 90%² dos domicílios contribuintes

¹ SEHAB. Comunicação Pessoal do Diretor de Cadastro Setorial, Sr. Alfredo Mancuzzo, 2002.

² Pesquisa de percepção realizada para este trabalho. Converte com a estimativa de 2 milhões de domicílios em situação irregular, segundo o Secretário de Habitação da época, em artigo publicado pela Folha de São Paulo de 01/09/2003.

apresentam algum tipo de infração ao Zoneamento e ao Código de Obras e Edificações, as leis maiores que regem a matéria. Portanto, trata-se de um cenário de descontrole de uso do solo que põe em xeque todo o sistema regulador e os princípios de Planejamento Urbano que o fundamentam.

Ainda assim, São Paulo cumpre suas funções urbanas, argumentam os defensores da desregulamentação. Porém cumpre muito mal, defendem os ambientalistas em contraponto, haja vista as enchentes, os congestionamentos, a insuficiência de equipamentos sociais, a falta de verde, o colapso do abastecimento de água e energia, e todas as formas de poluição, incomodidades e entropias do modo de vida urbano.

O objetivo central do presente é entender o processo de descontrole que ocorreu paralela e paradoxalmente à evolução das leis urbanísticas da cidade de São Paulo. Sim, o município possui tradição em Planejamento e uma complexa legislação reguladora acumulada, elaborada por consultores destacados do universo acadêmico junto com os melhores especialistas do quadro técnico efetivo, impulsionados por gestores públicos que deram prioridade à questão.

Em termos de Código de Obras e Edificações, a legislação orienta-se pela Norma Brasileira e esta, por seu turno, fundamenta-se na disciplina do Conforto Ambiental. Quanto ao Zoneamento, por trinta anos seguiu o funcionalismo, onde havia uma rígida disciplina de zonas segundo as categorias de uso de solo residenciais, comerciais e industriais, mas a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002, ao menos no discurso, passou a orientar-se pelas tendências contemporâneas pós-funcionalistas, que pressupõe a convivência de usos por meio do controle de incômodos, e flexibiliza os parâmetros de ocupação do solo em troca de captação de recursos na dinâmica imobiliária, para fins de urbanização e reurbanização.

Os técnicos das Unidades de Aprovação observam estas leis com tamanho rigor, que no município não se obtém a licença edilícia de um simples sobrado em Zona Mista, em

menos de 120 dias³. A liberação das licenças necessárias ao funcionamento das atividades empresariais consome em média 413 dias, 373 dos quais são consumidos no processo municipal de licenciamento⁴. A média brasileira, uma das piores da América Latina, é de 152 dias, sendo 70% do tempo consumido nos processos municipais⁵. No Peru, é de 102 dias, e no Canadá, apenas três.

Por contraste, o sistema fiscalizador não dá conta de controlar a aplicação de todas as leis criadas. São aproximadamente 756 leis e posturas municipais⁶ que tratam especificamente do uso e da ocupação do solo, num território de 1525 km² ⁷, para ser fiscalizado por 587 agentes vistoristas⁸. Ou seja, em média, cada agente vistorista deve controlar todas estas leis numa área de 2,59 km², ou ainda, em 4.940 domicílios⁹.

Os urbanistas preocupados com a historiografia da cidade contam que, em maior ou menor grau, o descompasso entre a legislação e a fiscalização foi uma característica constante, desde o período colonial, como veremos sucintamente adiante.

O recorte temporal desta pesquisa é o período iniciado com a informatização dos processos pela prefeitura, na gestão Mario Covas - 1983, até o final da gestão Marta Suplicy - 2004. Nesses vinte e um anos, a Fiscalização tem demonstrado ineficiência crescente, como aponta o gráfico 1.1 da produtividade anual de multas, do qual se conclui que houve diminuição de multas lavradas por agente vistorista ao longo do tempo, considerando que o efetivo se manteve praticamente estável no período, entre aposentados e novos concursados.

³ SMSP/SGUOS. Comunicação Pessoal do Supervisor Geral de Uso e Ocupação do Solo, Sr. Nilton Fiori, 2006.

⁴ Fonte: São Paulo (cidade) e International Finance Corporation - IFC. Doing Business: bench marking business regulations. Caso São Paulo, 2006.

⁵ Fonte: idem.

⁶ SMSP/SGUOS. Comunicação Pessoal do Supervisor Geral de Uso e Ocupação do Solo, Sr. Nilton Fiori, 2006

⁷ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁸ SMSP/SGUOS. Comunicação Pessoal do Supervisor Geral de Uso e Ocupação do Solo, Sr. Nilton Fiori, 2006

⁹ Lembrando que há 2,9 milhões de domicílios, incluindo favelas, segundo o censo IBGE 2000.

Fonte: PRODAM/ 2004

PRODUTIVIDADE FISCAL – MULTAS LAVRADAS

GRÁFICO 1.1

Observa-se que há um descolamento entre a legislação e o controle do sistema regulador.

Do ponto de vista do uso e da ocupação do solo, há contradições profundas na administração municipal: a maior parte das nossas grandes cidades é constituída de imóveis ilegais. A quase-totalidade da máquina administrativa atua baseada nas normas legais, desconhecendo a cidade real. Grande parte dos funcionários se ‘especializa’ nas entrelinhas da legislação ignorando que além da lei e do seu restrito poder de aprovar ou desaprovar projetos, a cidade se estende ilegal e inexoravelmente, criando áreas de risco, comprometendo o meio ambiente, acrescentando problemas aos tantos já existentes. (Maricato, 1994, p. 317).

Seria a corrupção a justificativa do descontrole, como acusa a mídia? Evidentemente ela é um fator significativo, porém não único. Ademais ela também é consequência, e não

causa de um sistema regulador falho. A presente pesquisa pretende desvendar as falhas sistêmicas deste modelo regulador, para além da corrupção, e suas relações de causalidade.

Adotamos como hipótese central para o descontrolo de uso e ocupação do solo a questão das desigualdades sociais. Seguramente houve um esforço regulador socialmente universal, em termos de legislação, porém o controle foi tolerantemente omissivo para com os mais pobres, permitindo a infiltração e a expansão da cidade ilegal. E, uma vez observada a impunidade em relação às infrações cometidas por este segmento social, generalizaram-se as infrações cometidas pelos demais segmentos, com o agravamento da corrupção para com os não pobres, caindo numa situação de descontrolo. Em resumo:

A imunidade fiscal inerente aos pobres desequilibra o exercício da regulação de todos os segmentos sócio-espaciais. As desigualdades sociais desencadearam o descontrolo de uso e ocupação do solo.

Omissão e corrupção são os crimes administrativos entendidos como prevaricação, segundo o Código Penal em seu artigo 319: “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa da lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”.

No jargão popular, os crimes do sistema fiscalizador são conhecidos como “vistas grossas”. Para com os pobres, trata-se de uma simples tolerância ou omissão piedosa oferecida pelo “homem cordial”, que caracteriza o perfil antropológico do brasileiro, segundo Sérgio Buarque de Holanda¹⁰, o qual reside em cada agente público que participa direta ou indiretamente do sistema regulador, e emerge solidário quando se depara com os segmentos da base da pirâmide.

Assim, a prática habitacional de interesse social consistiu na proliferação dos loteamentos irregulares e nas autoconstruções, seguida da invasão das áreas públicas, que se

¹⁰ Holanda, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

expandem diariamente em cada unidade e no conjunto. Em cada domicílio, cresce o “puxadinho” para uma garagem, um quarto, um andar, uma edícula, uma lojinha, uma oficina; cômodos são acrescentados para uso próprio ou aluguel, incorporando ao único bem familiar, a função de gerar trabalho e renda, tanto mais em conjunturas econômicas difíceis, a exemplo da atual.

É certo que a Fiscalização não daria conta de todas as infrações cometidas, independentemente dos segmentos sociais que as praticam, mas semelhante tolerância não se observa para com os ricos, ou os menos pobres, para os quais as “vistas grossas” têm um preço a ser apropriado pelo “agente público cordial”, movido por diferente motivação de interesse, em se tratando destes segmentos. Arbitariamente, casos pontuais são alvos deste tipo de prevaricação.

Assim, crescem também as casas ricas com o “puxadinho” para acomodar um salão de festas, a garagem sofre ampliação para abrigar um barco ou os carros dos filhos que atingem a maioria, os condomínios acrescentam irregularmente guaritas, churrasqueiras, gazebos, áreas de cobertura e até andares inteiros. No âmbito dos usos não residenciais, são as lojas que eliminam o estacionamento, exigido por lei, para se ampliarem no recuo de frente, que é obrigatório, ou acrescentam um mezanino para estoque, e constroem até mesmo andares extras – uma prática comum aos prédios assobradados.

Em termos de postura, as árvores são indiscriminadamente suprimidas ou deformadas por podas. São muitas as construções e terrenos que se tornam abandonados, sujos, depredados. A pichação assina o quadro da paisagem urbana. A atividade econômica abusava da poluição visual urbana com placas, anúncios, “outdoors” e luminosos enormes, até o programa “Cidade Limpa” da gestão em curso, que escolheu esta matéria fiscal como política urbana, a qual receberá comentários adiante, pois tangencia os objetivos desta tese. As calçadas tornaram-se inacessíveis, acidentadas, mal conservadas, apropriadas indevidamente

por bancas, comerciantes e moradores. Proliferam os pontos viciados de entulho – os “lixões”. As emissões radioativas das estações radio-bases permanecem impunes e fora da agenda pública, assim como muitas outras infrações de postura de semelhante gravidade.

Além da omissão, a corrupção incide, não apenas de forma individual sobre casos pontuais, mas também de forma grupal, promovida por conjuntos de agentes públicos que agem em quadrilha, haja vista a “Máfia da Fiscalização” que atuava nas antigas Administrações Regionais, e os bolsões de ambulantes que há muito tempo dominam o centro da cidade e as centralidades dos bairros, com a participação indireta dessas quadrilhas.

2. Onde começa o descontrolle?

Perseguindo defender a hipótese central, apresentamos a seguir, as evidências de que o descontrolle teve origem numa região sócio-espacial específica: os territórios de exclusão social, econômica, urbanística, sanitária e ambiental, os quais se encontram muito próximos do “estado da natureza”.

Por contraste, os territórios de inclusão criaram normas próprias para assegurar sua qualidade urbanística, antes mesmo da existência das leis. Tratava-se e trata-se de um mercado auto-regulado pelo elevado padrão de exigências de sua clientela (Kotler).

As leis vieram para reforçar a regulação o mercado, a fim de resguardar o interesse coletivo, disciplinar a convivência de usos, e determinar padrões mínimos de salubridade, estabilidade e segurança edilícia. São parâmetros que todos os segmentos sociais tendem a descumprir em maior ou menor grau, seguindo o instinto “rent seeking” (“caçador de renda”) do mercado: da favela ao condomínio de luxo.

2.1. O modelo de urbanização clandestina

Mais do que um cumprir as formalidades metodológicas da tese, revisar o estado da arte torna-se extremamente pertinente para quem se propõe a acrescentar subsídios colhidos na endogenia operacional do sistema regulador em regiões excluídas.

Os pensadores¹¹ do modelo paulistano de urbanização observaram que o mercado imobiliário, com a convivência ou a omissão do poder público, ditou as regras da segregação sócio-espacial ocorrida no município, tanto do segmento elitista quanto do segmento popular. Estimulou o espraiamento da mancha urbana permeada de vazios especulativos. Induziu os

¹¹ Parafraseando o “Samba da Bênção”, de Vinicius de Moraes, faça-se menção aos mestres que nos inspiraram: Cândido M. Campos Filho, Ermínia Maricato, Flavio Villaça, Le Bret, Maria Lucia R. Martins, Maria Ruth A. Sampaio, Marta Dora Grostein, Milton Santos, Nabil Bonduki, Nadia Somekh, Nestor G. Reis Filho, Philip Gunn, Raquel Rolnik, Rebeca Scherer, Ricardo T. Silva, Sarah Feldman, Susana P. Taschner, e também às referências internacionais: David Harvey, Jane Jacobs, Manuel Castells, Gottdiner, pedindo desculpas pelos demais conhecidos e anônimos não citados.

excluídos para a favela, o cortiço e o loteamento clandestino como alternativas de moradia. Os urbanistas advertiram sobre a incapacidade que os assentamentos populares têm de respeitar a legislação e perceberam a falência da regulação urbanística na cidade como um todo.

Fundaram os marcos intelectuais da Reforma Urbana e apontaram a necessidade de captura da mais valia fundiária como recurso último para financiar as políticas públicas, após o neoliberalismo e o esgotamento dos recursos públicos. Foram os proponentes dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Foram aqueles que se engajaram aos Movimentos de Moradia. São os que defendem as “verbas carimbadas” do Orçamento Geral da União para Habitação, a exemplo do que ocorre na Educação e na Saúde, pois concluem que a exclusão e as desigualdades regionais começam pela questão habitacional. Alguns aderiram à proposta de regularização fundiária a qualquer preço, defendendo a desafetação de áreas públicas para concessão às favelas, colocando em segundo plano os equipamentos sociais necessários e a questão ambiental, dada a premência da questão habitacional.

Perceberam que o estado da natureza é impermeável à regulação, ocorrendo sob as “vistas grossas” do estado oficial. Sem recorrer à teoria microeconômica, concluíram que para ser eficaz, a regulação exige recursos públicos para corrigir as falhas do mercado imobiliário, que levam a formação dos territórios de exclusão dos direitos e dos deveres, inclusive.

Os aditamentos pretendidos pela tese vêm dar tratamento multidisciplinar às questões levantadas por esses autores, investigando como a falência da regulação transcendeu a cidade ilegal e atingiu a cidade legal, quantificando e informando detalhes operacionais sobre o fenômeno do descontrole - os quais são possíveis somente aos partícipes do sistema regulador.

2.2. As origens da anistia e da imunidade à Fiscalização

Ao longo do capítulo, veremos que, desde os primeiros esforços reguladores sobre a questão fundiária e a produção do espaço urbano, sempre havia territórios imunes ao poder de polícia, que não eram alcançados pela lei ou pelo aparato coercitivo que a valida. As anistias e as imunidades acompanham-nos desde o período colonial.

O território brasileiro pertencia integralmente à Coroa portuguesa, que outorgava concessões de terra segundo seus poderes discricionários. Com a independência, esse direito foi transferido ao Império e posteriormente ao Estado republicano, que administrava a questão por meio das Câmaras Municipais.

Portanto, a propriedade particular de terras derivou do domínio do Estado e por intermédio de concessões condicionadas ao uso produtivo, como as sesmarias e as datas de terras. Condição nem sempre cumprida, pois parte retornava como terras devolutas - penalidade aplicada, pelo menos, às terras ociosas que caíam na implicância da Coroa, depois Império e Estado republicano.

As câmaras municipais realizaram concessão de datas de terra até o início do Século XX. Competiam-lhes os roçados das cidades e as áreas de “uso comum do povo”, na prática, aquelas que ainda não haviam encontrado um donatário ou posseiro. Segundo Gilberto Freyre, as cidades brasileiras nasceram habitadas pelos “párias da sociedade”, os excluídos do modelo econômico colonial, que eram, portanto, os potenciais concessionários dessas terras sem valor.

Mas a terra foi sendo valorizada com as mudanças de paradigma econômico, antes mesmo da industrialização e da urbanização. Um salto de valor ocorreu com a substituição da mão-de-obra escrava pelos imigrantes.

Valendo-se da Lei de Terras de 1854, o governo imperial procedeu a venda das terras devolutas para particulares, a fim de atrair e financiar a imigração, ou para fomentar diretamente os “núcleos coloniais” (1877) e os “burgos agrícolas” (1890).

[...] De outra parte, a propriedade de terras substituiu a propriedade de escravos como garantia de créditos financeiros.

Após a proclamação da República essa política se aprofundou e o Governo Provisório tomou medidas estimulando o crédito e a formação de companhias com base na emissão de ações. Na Cidade de São Paulo surgiram inúmeras companhias voltadas para a atividade imobiliária e para a construção civil¹² (Simoni, p. 279)

A transição da economia cafeeira para o paradigma industrial emergente exigiu a urbanização, congestionando a Câmara de pedidos de concessão de datas de terra. Assim, todos os estoques públicos foram sendo liquidados, em princípio gratuitamente, e posteriormente mediante a venda ou o aforamento perpétuo, em consonância com a crescente valorização urbana. Em determinados momentos a terra foi artificialmente valorizada pelos particulares, que passaram a arruar freneticamente as suas terras.

“É plausível supor que o acesso à terra por meio de concessões da Câmara fosse restrito àqueles que tivessem bom relacionamento com os governantes, ou que se prestassem à troca de favores. Reforça essa idéia a prática consagrada dos concessionários de terrenos de obterem inúmeras datas contíguas em nome de seus familiares, de fato concentrando sob seu domínio grandes extensões de terras, muitas vezes até incorporando ruas e servidões públicas de passagem” (idem., p. 279).

A prerrogativa do arruamento competia à Câmara, em decorrência da competência sobre a concessão de datas. A provisão de ruas era realizada diretamente por ela, segundo as necessidades do crescimento urbano e da disponibilidade de terras sob seu domínio, porém passou a prevalecer o interesse dos arruadores - os empreendedores imobiliários emergentes. A somatória desses fatores resultou na característica fragmentada e dispersa do modelo paulistano de urbanização. Câmara e União tornavam urbanas suas terras distantes do centro histórico: rocios, terras devolutas, antigas sesmarias e aldeamentos indígenas. A igreja contribuía com as freguesias das paróquias, também dispersas ao longo dos caminhos vicinais.

¹² Lérias, R. A. **O impacto do encilhamento sobre a cidade de São Paulo nos anos 1890 e 1891.** Dissertação de Mestrado. São Paulo, FFLCH/ USP, 1987.

Os particulares convertiam o uso rural de suas propriedades conforme observavam o baixo custo de oportunidade de arruá-las, independentemente de haver demanda de compradores, porque era a Câmara quem lhes custeava o arruamento e a até mesmo a desapropriação das ruas, em caráter de servidão pública. A eles bastava cercar e demarcar os lotes - excelente negócio para os especuladores de terra de um lado, prática insustentável para o orçamento público, de outro.

Com o tempo, a Câmara foi obrigada a transferir parte das custas e a delegar os projetos e as obras de arruamento aos proprietários de terra, mediante pedido de licença prévia. Mas ainda assim o arruamento lhe escapava ao controle.

*Tal como fizera João Bueno em seu relatório sobre o ano de 1898, Pedro Vicente nos fala de um **mau funcionamento do aparelho burocrático municipal**. A exigência de apresentação de planta, localizando a área no território municipal, feita desde 1894 e mantida pelo regulamento de 1897, que além do mais ampliava as restrições quanto à localização, demandava da repartição de obras responsável um complicado trabalho de verificação. Porém, os arquivos não estavam organizados para as consultas necessárias e, sobretudo, não existia, como vimos até aqui, uma 'planta cadastral' atualizada, e um 'plano geral da cidade', que informasse sobre melhoramentos e obras de saneamento previstas (ibidem, p. 133, grifo nosso).*

Além disso, tinha início a percepção de que a especulação e o espraiamento urbano tornavam-se excessivos.

A cidade de S. Paulo já é bastante grande, a sua área já comporta o necessário para as construções exigidas pelo crescimento normal de sua população; a abertura de ruas novas, portanto, deve ser questão cuidada e do Maximo interesse por diversos motivos; em primeiro lugar, pela questão econômica: - um particular deseja valorizar o seu terreno: (nada mais natural do que o proprietário procurar aumentar o valor dos seus bens) mas, a municipalidade tem o dever de conciliar o interesse dos particulares com a utilidade geral do município, e esta se acha ligada por laços estreitos aos recursos orçamentários.

O que se dá é o seguinte: abre-se uma rua nova e é pedida a sua aceitação, porque estão nella construídas duas ou três pequenas casas: a municipalidade vê-se desde logo a braços com as despesas de calçamento e mais melhoramentos para essa rua, o que nem sempre é possível ser atendido por falta de fundamento. Este é o lado econômico da questão.¹³ (vereador Silva Telles, 1906).

Efetivamente, a Câmara minguaava suas dádivas para os arruadores conforme crescia a insatisfação com o centro histórico e a demanda da elite política e econômica por transformá-lo.

¹³ Telles, Augusto Carlos da Silva, in “Annaes das Sessões da Câmara Municipal de São Paulo, 1906” p.112.

Não parece estarmos assistindo à formação de S. Paulo com a casaria irregular alastrando-se em torno da capella do Collegio, a posterior fundação da Cadea, toda a tão nossa conhecida historia que segue, e colloca a vida commum e official de nossos dias em um triangulo que tem seus vértices nos conventos de S. Bento, do Carmo, de S. Francisco.¹⁴ (Eng. Freyre, Diretor de Obras na gestão do Prefeito Antonio Prado, 1911).

Os recursos, os esforços técnicos e o aparato regulador precisavam concentrar-se no centro e no plano de melhoramentos por vir.

A preocupação mais imediata da Câmara foi conter as despesas municipais, comprometidas com a necessidade de consolidar as novas ruas abertas. Subjacente a esta preocupação, entretanto, articulava-se um projeto de transformação da Cidade.

Inicialmente, os vereadores aprovaram medidas condicionando a abertura de novas ruas à sua execução pelos proprietários de terras, e também ao pagamento de contribuição para a colocação de guias e calçamento. No entanto, pretendia-se mais do que isto. Tratava-se de transformar a Cidade, qualificando-a para melhor desempenhar seu papel representativo e tornar-se símbolo indiscutível da riqueza do Estado de São Paulo.

Entre 1910 e 1911, discutiu-se sobre as características dos melhoramentos a serem executados na área central da Capital. Neste mesmo período, em razão de estar em questão o futuro de toda a Cidade, e não apenas a intervenção na área central, aprovou-se lei autorizando a elaboração de um plano geral dos principais alinhamentos viários e dos melhoramentos municipais (1910). Contudo, pouco depois, a lei aprovada foi completamente ignorada. A aprovação do plano de melhoramentos da área central elaborado por Joseph Antoine Bouvard passou a galvanizar todas as atenções (1911). (Simoni, pp.280, 281).

Enquanto os planos de melhoramentos resolviam o centro, os assentamentos da elite se equacionavam por si. Apartavam-se gradualmente do obsoleto centro histórico, em direção aos bairros novos que o mercado imobiliário lhes oferecia, em atendimento às suas aspirações de cidade, inspiradas nos modelos europeus.

A qualidade desses assentamentos sempre se orientou pela auto-regulação, tornando secundária a necessidade de leis. Trata-se de um fenômeno coerente com a Microeconomia e o Marketing, segundo os quais, o mercado se subordina à soberania do cliente (Kotler). De acordo com a Teoria da Vantagem Competitiva e o pensamento de Porter, em especial, a

¹⁴ Freyre, Victor da Silva. **Melhoramentos de São Paulo**. São Paulo, Revista Polytechnica, no. 33, fev - mar 1911, pp. 91-145.

melhora dos produtos advém da crescente exigência dos compradores, em cada nicho de mercado. A recíproca é verdadeira, a qualidade piora em função do baixo nível de exigência dos pobres. Certamente é por este motivo que, antes mesmo da existência das Leis de Postura, do Código de Obras e do Zoneamento, a elite tinha sua qualidade urbanística assegurada.

Villaça argumentou com perspicácia sobre essa relação de causalidade desvendada pela Microeconomia. A elite subordina o mercado e não o contrário. A elite demarca seu território e sinaliza seu vetor de crescimento na cidade, ao qual o mercado se rende, ou assume maiores riscos em outras direções, ou novas centralidades, ou novos segmentos de mercado, atrás da almejada vantagem competitiva.

O histórico de ocupação da cidade demonstra que a fidelidade ao Setor Sudoeste fez a elite subir os morros - a Paulista, o Pacaembu, e ocupar as várzeas - os Jardins e, mais recentemente, o Itaim Bibi, chegando a transcender grandes rios, vias arteriais - Morumbi, e até estradas e municípios - Alphaville. Assim, refuta-se a hipótese de que a elite se restringe aos sítios pitorescos e salubres. O fez ao início da construção desse vetor, quando buscou Campos Elíseos e Higienópolis para refugiar-se, ainda muito influenciada pelos distúrbios e preocupações higienistas daquela época.

Mas depois preferiu as economias de escala auferidas pela aglomeração com seus pares, atribuindo importância menor ao sítio e à distância ao centro histórico-comercial. Aliás, criou para si centralidades próprias - a escola dos filhos, os supermercados, as lojas de luxo, as galerias comerciais, os locais de lazer e entretenimento e, contemporaneamente, os shoppings e os escritórios da nova economia. Segundo Villaça, o fator prioritário que vem após a segregação sócio-espacial perseguida pela elite, é o valor intangível do tempo - o tempo dispensado no deslocamento.

Voltando ao cerne da questão reguladora, a elite consentiu com os parâmetros urbanísticos recomendados pelo mercado, anteriormente à regulação municipal. Compreendia

que recuos e gabaritos eram necessários para garantir qualidade à vivenda e ao entorno, a fim de diferenciá-los da acanhada vila colonial.

As primeiras leis vieram depois, copiando as regras consolidadas de mercado, ratificando zoneamentos pré-determinados pela elite, em perímetros pontuais, conforme se dava seu movimento de expansão. Deveriam ser leis universais, mas os pobres não conseguiam acessá-las, de modo que a lei se afrouxou para alcançá-los - um fenômeno que desde então vem se reproduzindo, até mesmo na recentíssima legislação de uso e ocupação do solo.

Praticou-se um “zoneamento” localizado, uma vez que a cidade não teve, por muitos anos, um zoneamento global. Essa prática de proteger determinados bairros através de lei específica foi adotada inúmeras vezes até se consolidar em 1972 o zoneamento do conjunto da cidade (Grostein, p. 69).

A lei começou determinando um ordenamento mínimo aos cortiços. Depois, afastou os cortiços do centro, e culminou por substituí-los pelas vilas operárias ou ruas particulares. Adiante, o empreendedor do mercado popular percebeu que, mais rentável do que essas últimas alternativas, seria a abertura de arruamentos distantes do centro, em direção à franja rural, onde a lei não havia chegado.

O governo estadual, de sua parte, fez aprovar o Código Sanitário¹⁵, que distinguiu diferentes categorias de habitações. Dispôs sobre “habitações em geral”, “habitações coletivas” (locais que domicíliam grande número de indivíduos permanentemente, como penitenciárias, quartéis, salas de trabalho em fábricas, internatos educacionais, termo que depois irá designar cortiços), “hotéis e casas de pensão”, “habitações das classes pobres”, para o sexto capítulo definir as “habitações insalubres”. Em “habitações das classes pobres”, proíbe a construção dos cortiços e sugere que as municipalidades acabem com as existentes¹⁶. Estendeu as especificações construtivas, estipuladas anteriormente para “habitações em geral”, às chamadas “habitações das classes pobres”, mencionando as vilas operárias como modalidade a ser implantada apenas “fora da aglomeração urbana”. (Simoni, p. 144, 145, grifo nosso)

O município, por sua vez, induziu a formação de perímetros de cortiços para fora do centro, por meio da isenção tributária lá oferecida para esta tipologia habitacional, em

¹⁵ Código Sanitário, decreto no. 233 de 2 de março de 1894, in “Actos do Poder Executivo, 1894. B.CMSP”. O decreto que estabeleceu o Código Sanitário, veio atender às disposições do art. 3º da Lei no. 240 de 4 de setembro de 1893. O Relatório da Comissão de Exame e Inspeção de Santa Efigênia, foi concluído em 19 de outubro de 1893, sendo iniciativas do governo municipal e estadual que ocorreram, possivelmente, ao mesmo tempo, após a epidemia de febre amarela em junho de 1893 (apud Simoni, p. 145).

¹⁶ Código Sanitário de 1894, art. 138 (id.).

contraste com a proibitiva tributação que sofriam no centro. Não somente os cortiços, mas também as vilas operárias, as ruas particulares e toda sorte de moradia popular por vir, às quais restava o território fora do centro, fora do território demarcado pela elite, fora do controle da Fiscalização e até mesmo fora da lei.

Os interesses do poder público e das elites urbanas coincidiram. Por um lado, as normas elaboradas pelos loteadores para implantação dos bairros residenciais destinados às elites asseguravam o uso dessas áreas de uma determinada maneira e por uma só classe. Paralelamente, o poder público tratava das vilas operárias e cortiços em legislação específica e procurava excluí-las do núcleo central, direcionando o investimento neste tipo de empreendimento para as áreas suburbanas pouco povoadas.

Para empreendimentos nas áreas de melhor acesso ao centro, os loteadores ou empreendedores imobiliários criavam instrumentos legais com exigências mais rigorosas do que as existentes para o conjunto da cidade, ampliando com isso as restrições ao parcelamento do solo e à ocupação dos lotes, garantindo assim uma ocupação diferenciada nesses novos bairros, assegurada principalmente pelo valor que a terra urbana passou a incorporar, resultante das condições em que se dava o empreendimento e do acesso potencial aos serviços públicos, existentes ou futuros (Grostein, pp. 74, 75).

A Lei 1666 de 1913 procurou conter a expansão urbana, por meio do estabelecimento de círculos concêntricos de adensamento, graduados em perímetros central, urbano, suburbano e rural. Em relação à abertura de arruamentos, foi muito menos restritiva para o perímetro rural do que para o perímetro suburbano - considerado zona de expansão. Permitia--se o arruamento de áreas rurais desde que acessíveis por qualquer tipo de estrada: abria-se, portanto, uma brecha na lei.

A legislação permissiva com respeito à zona rural – dispensa de aprovação de plantas para a abertura de vias, denominadas estradas pela Lei no. 1.874 de 1915, e a dispensa de aprovação de plantas para edificar no caso de construções com recuos – abriu a possibilidade de formação de arruamentos inteiramente à margem do controle da administração municipal. Apenas em 1923, com a Lei no. 2.611, é que será regulamentada a viação rural e mesmo assim mantido o alto grau de liberalidade. Até lá, arruamentos serão abertos sem a necessidade de autorização da Prefeitura em decorrência da própria legislação (Simoni, p. 248).

A Lei 1666/13 extinguiu o direito, anteriormente praticado, à desapropriação das porções de terra correspondentes às ruas abertas. Determinou que as próximas aberturas de

rua deveriam ter saídas para ambas extremidades, salvo as áreas rurais, conforme mencionado, e as “ruas particulares” ou “ruas de miolo de quadras”.

Vias públicas eram aquelas abertas pelo poder público, ou por particulares, doadas à municipalidade e oficialmente incorporadas ao patrimônio “de uso comum do povo”. A aceitação das vias doadas por particulares foi submetida a progressivos parâmetros urbanísticos. Porém, as sucessivas anistias do tipo oficialização de vias em massa demonstram que prevaleceu o descumprimento a esses parâmetros.

As ruas particulares e as passagens eram abertas por particulares, mantidas sob seu domínio e responsabilidade. O espírito da lei enfocava a habitação popular, tendo por referência a vila operária do perímetro urbano e suburbano - envoltórios ao perímetro central. Mas o empreendedor imobiliário valeu-se dos parâmetros menos restritivos para enxertá-las nos interstícios das regiões nobres. “Eram de propriedade privada e não obedeciam a qualquer legislação específica. A própria aplicação das leis, que de alguma maneira regulamentavam o uso de propriedades urbanas, era freqüentemente contestada. Apontava-se que as leis nesse período eram inócuas” (Grostein, pp. 172, 173).

A urbanização que se processa aos pedaços, mediante a abertura de passagens, é criminosa. Além de não preservar os espaços livres, destinados à recreação e à higiene, permite uma exagerada ocupação do solo urbano, em desacordo com os princípios urbanísticos. Será pois um erro imperdoável admitir-se no município de São Paulo esse sistema de urbanizar. ENGENHARIA MUNICIPAL faz um apelo a todos em geral, governo e governados, para que combatam, por todos os meios ao seu alcance, essa calamidade. Será esse um esforço imprescindível (Revista Engenharia Municipal, 1954, p. 40)

A propósito, os esforços reguladores tornavam-se sem efeito com base em jurisprudências, por exemplo, a sentença dada a um conjunto de casos pelo Ministro Costa Manso, do Tribunal de Justiça, em 1915, quando prevaleceu a primazia do pleno gozo do direito de propriedade.

A regulação imposta, inicialmente pelo Código de Posturas de 1886 e depois pela lei específica de arruamentos (LM 1666/13), apesar de mínima, foi suficiente para classificar como irregular a maior parte da cidade, de modo a insuflar as primeiras demandas por anistia,

que se deram com a oficialização de vias em massa, a partir do Ato 671/14. Oficializando-as, o município desconsiderava os motivos técnicos, administrativos ou jurídicos das irregularidades, herdando para si o passivo e a manutenção dessas ruas, dali em diante.

Com a promulgação dessas medidas de oficialização genérica de vias e em massa, inaugurou-se também a prática de impor à lei estabelecida o seu contrário, ou seja: oficializar o que está contra a lei ou feito à sua revelia [...] A “oficialização de vias” foi o primeiro sintoma de que o controle sobre a cidade era uma tarefa difícil, sendo também o começo de uma prática adotada de forma recorrente pelo poder público: a de legislar por um lado e anistiar por outro (Grostein, p. 121).

A Lei 1666/13 foi sucedida pela Lei 2611/23 - a primeira a estabelecer normas para o loteamento das quadras e os espaços livres que a municipalidade julgasse do interesse geral (art. 2º). Antes de 1923, tanto a regulação de parcelamento do solo privado quanto as iniciativas do poder público se concentravam respectivamente em arruamentos e planos viários, em sintonia com o pensamento da época: “governar é abrir estradas”, dizia o Governador Washington Luís.

O Código de Obras “Arthur Saboya” - Lei 3.427/29, consolidado pelo Ato 663/34, tratava de arruamentos, loteamentos, construções, licenças prévias e regularizações num único documento, promiscuamente. O artigo 762 do Ato 663/34 abriu a prerrogativa da regularização “a posteriori” dos parcelamentos irregulares, que se consagrou como a alternativa preferida dos proprietários de terra.

A sistemática passou teoricamente a ser: o loteador requeria diretrizes, a prefeitura elaborava as diretrizes básicas, tendo em vista as ligações principais entre loteamentos, consideradas sob uma visão de conjunto da cidade. Em função disso, o loteador reelaborava seu plano, se necessário, adaptando-se às exigências (essa dependência a que ficava sujeito o loteador incentivaria, segundo a opinião na época, o loteamento clandestino ou irregular). A prefeitura, não estando estruturada administrativamente para responder com rapidez às solicitações dos interessados, muitas vezes demorava até anos para entregar as diretrizes solicitadas, contribuindo para que os loteamentos fossem abertos sem os respectivos Alvarás de Licença, tornando-se portanto clandestinos ou irregulares (conforme o depoimento de técnicos da prefeitura) (ib., p. 149).

O Código de Obras “Arthur Saboya” nasceu velho, segundo a opinião da época, pois fez um apanhado das normas existentes.

Alterar uma lei quer dizer escolher a comissão, nomeação, estudos, preparo da lei, remessa ao legislativo, discussões das comissões do plenário, emendas, aprovação e sanção. O percurso para a elaboração de uma lei é muito longo, que ao surgir já provavelmente se encontrará deslocada no tempo (Fina, 1957¹⁷).

Era taxado por ser um “Tratado de Construção”, pouco diferindo do Código de Posturas de 1886. Crítica ainda válida, aliás, para a técnica legislativa do Código de Obras atual (LM 11.228/92) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LM 13.885/04, Parte III).

O excessivo número de artigos (595) amedrontam fatalmente, as leis devem ser claras, simples e curtas. Devem referir-se ao estritamente necessário. As minudências, os casos concretos, ficarão de fora [...] A cada exigência do poder público corresponderá fatalmente a tendência à burla [...] Não devem exigir o que for impossível de fiscalizar. São dispositivos muito lindos no papel, mas sem valor prático (I Congresso de Habitação, 1931).

Enquanto isto, a cidade real reproduzia-se sem controle, ou pelas brechas da lei, ou pela fraqueza das penalidades, ou simplesmente, pela ausência de fiscalização. Nos anos 30, “a cidade clandestina, que crescia ao lado da oficial, era maior do que esta”, observara Anhaia Mello no I Congresso de Habitação promovido pelo Instituto de Engenharia, em 1931.

Para a desobediência à lei, criavam-se mais leis. E o próprio Código de Obras pressupunha seu descumprimento, criando dispositivos permanentes para regularização de loteamentos clandestinos ou irregulares. Havia regulamentação também para as construções em loteamentos clandestinos.

Então, o Ato 1013/36 passou a vincular a concessão de alvarás de construção à condição de oficialidade das ruas, ou às ruas particulares registradas em cartório. A partir de 1937, entrou em vigor a Lei Federal que, por seu turno, passou a condicionar as inscrições em Cartório de Registro de Imóveis às licenças emitidas pela prefeitura, e a tornar inalienáveis os espaços livres públicos dos loteamentos. Ainda assim, as ruas particulares escaparam a esses controles até a Lei Municipal 4.371/53, quando sua quantidade já era três vezes superior às vias oficiais¹⁸ (Lefevre apud Grostein, p. 193).

¹⁷ Fina, W. M.. A lei 5.261 de 1957 e os profissionais da construção civil. Revista Engenharia Municipal. S. Paulo, v.4, n.12, pp.21-24, mar/ 1959.

¹⁸ Lefevre, Henrique N. Tese de cátedra apresentada ao Mackenzie, 1951 [sic].

Para os loteamentos irregulares e clandestinos, as barreiras legais de acesso à legitimação da propriedade rebatiam-se na inacessibilidade aos serviços públicos.

A Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo, no ofício 447 de 19/05/1931, pedia que o prefeito intercedesse no sentido de “cessar o inconveniente observado em relação às vilas e novos bairros que são arruados e loteados, sem que tenham serviços de água e esgotos”. Afirmava serem vendidos para “operários e pessoas desprovidas de recursos, que ficam mais tarde privadas daquele melhoramento, porque as ruas, sendo particulares, só podem dispor de canalizações por conta dos interessados [...], constituem verdadeiros focos prejudiciais à higiene, porque os moradores se vêm na contingência de abrir poços e fossas nos quintais de suas casas”.

Propunham como solução: “a exigência perante os proprietários de tais bairros e vilas de instalarem os serviços de águas e esgotos nas ruas particulares antes de transferirem os lotes a terceiros”, senão o Estado se veria diante do “dilema: ou deixará que se disseminem os poços ao lado de fossas com prejuízo para a saúde pública, ou modificará o critério que vem sendo adotado de só se estender as redes de água e esgoto às ruas oficialmente reconhecidas”.

O ofício concluía: “trata-se de um problema jurídico e não de um problema técnico” (apud Grostein, pp. 188, 189).

Indubitavelmente, o impedimento legal à infraestrutura pública foi o pior efeito perverso incidente sobre os adquirentes de lotes inseridos em arruamentos e loteamentos irregulares ou clandestinos.

Até esse momento foi conveniente para o poder público manter a clandestinidade das vias públicas do município, visto ser uma maneira de isentar-se da responsabilidade da provisão de serviços urbanos essenciais, como água, pavimentação, coleta de lixo, conservação das vias, entre outros. Havia até mesmo justificativa: essas ruas não eram de sua responsabilidade.

O fato é que os recursos municipais disponíveis eram aplicados em outras áreas da cidade, mais centrais e valorizadas, ocupadas pelas camadas sociais de maiores recursos.

Para a administração pública municipal, o problema com as ruas particulares não se esgotaria no momento em que fosse promulgada a “oficialização em massa” dessas vias. Estaria aí começando um novo problema: como dar conta, com os poucos recursos disponíveis, dos melhoramentos urbanos de toda ordem que essas vias necessariamente requereriam, uma vez que foram incorporadas ao patrimônio municipal sem qualquer critério ou exigência técnica (id., pp. 334,335).

O fenômeno da ilegalidade fundiária agigantava-se e a precariedade urbanística conspirava contra a cidade símbolo econômico do país. As janelas políticas que se abriram para as eleições municipais, entre os regimes autoritários de Getúlio Vargas e do Governo Militar, serviram para insuflar as demandas populares. A promulgação de anistias não se limitou às aberturas democráticas, mas essa problemática foi oportunamente aproveitada pelos políticos que dela usufruíram (Scherer). Assim, de tempos em tempos, repetia-se o ciclo de indignação coletiva para com a ilegalidade, seguida de anistia.

Houve oficialização de vias em massa nos anos de 1916, 1934, 1953 (complementada em 1955), reeditando-se em intervalos de tempo cada vez menores: 1962, 1963, 1972, 1973, 1974. Entre 1972 e 1974, as próprias Administrações Regionais promoveram oficialização de arruamentos e vias em massa em suas jurisdições, por decreto endossado pelo prefeito. Portanto, ocorria com maior frequência, na razão direta da expansão da mancha urbana. Contudo, nem sempre contemplava a zona rural e as passagens.

A oficialização de 1953/55, ao excluir a zona rural, excluía também as áreas de expansão mais pobres e de ocupação precária. Todas essas anistias (1953/55, 1962, 1968), ao excluírem as vielas e passagens das vantagens da oficialização, restringiam a abrangência da medida, deixando de atender a uma situação urbana que vinha adquirindo papel de destaque no assentamento residencial dos setores populares (Grostein., p. 371).

Em síntese, conviviam dois diferentes tipos de anistia. Primeiro, a oficialização de vias em massa, promulgada sazonalmente, que era o simples aceite das vias abertas irregularmente em doação. Segundo, a regularização de arruamentos e loteamentos, permitida em caráter permanente pelo Código de Obras Arthur Saboya, que prevaleceu até o Plano Diretor de 1972, e implicava em ajustes de projeto e obras de enquadramento à lei, sob ônus do loteador.

O Departamento de Urbanismo preferia esta última alternativa, por ser urbanisticamente melhor e por desonerar o erário do passivo das ruas precárias que se tornavam oficiais e ganhavam legitimidade para reclamar infraestrutura. Os loteadores e os adquirentes de lotes irregulares preferiam a simples oficialização, pelo seu imediatismo e pela transferência da dívida urbanística para a municipalidade. Paradoxalmente, a Secretaria de Finanças também preferia essa alternativa, por uma questão de fluxo de caixa. Ao oficializar as vias, a prefeitura passava a tributar os lotes, enquanto que para os gastos com infraestrutura não havia prazo determinado, de modo que este argumento prevalecia sobre os prefeitos e os vereadores, que recorriam à desgastada justificativa do “crescimento desmesurado”:

Impõe-se a atualização da lei no. 4371/53 [...] que tornava oficiais as vias públicas que não tinham esse caráter. São Paulo cresceu desmesuradamente e hoje são inúmeras as vilas e mesmo bairros inteiros – surgidos após a promulgação daquela oportuna lei [...] Um dos maiores problemas das ruas não-oficializadas é a falta de numeração métrica adequada às suas necessidades. Também as placas denominativas, não sendo a rua oficial, dão margem a confusões lamentáveis; com as providências que o presente projeto da lei visa permitir à Prefeitura realizar, será possível, entretanto, a uniformização dos nomes de todas as vias públicas de São Paulo, evitando-se a duplicidade de denominações.

Ficarão em pé de igualdade com as ruas oficializadas todas as vias públicas que não têm atualmente esse caráter, com o que poderão contar seus moradores com melhoramentos, como a instalação gratuita de rede de águas e esgoto, providência que a Secretaria da Viação, por força do dispositivo legal, se vê impedida de efetuar (Proc. 678/60, justificativa da Lei 5969/62, fls. 49-51).

Mas havia exceções, por exemplo, no início da década de 60, a proposta parlamentar de anistia não convenceu Prestes Maia, o prefeito da época, diferentemente da maioria dos seus antecessores:

Constitui estímulo àqueles que, valendo-se da complexidade inerente à administração de uma cidade como São Paulo e burlando a vigilância das autoridades, dedicam-se à prática habitual de promoverem arruamentos clandestinos, que desatendem às exigências legais de natureza higiênica e sanitária, causando sérios prejuízos à coletividade em geral e aos compradores de lotes de terrenos, em particular.

O poder público se desmoraliza ao editar preceitos da natureza dos ora impugnados, pois oficializa, além de ruas que não estão em condições de serem declaradas, a tolerância quase ilimitada do governo, em relação a abusos cometidos por arruadores menos escrupulosos. O enfraquecimento da autoridade da Prefeitura, no que diz respeito à fiscalização dos loteamentos, torna-se inevitável (Proc. 678/60, fl. 60).

Nessa disputa entre executivo e parlamento, perdeu o primeiro. A Lei de Anistia foi aprovada pelo Presidente da Câmara de Vereadores, Sr. Antonio Helio Xavier de Mendonça, e o prefeito não a vetou.

No intervalo entre as anistias, enrijeciam-se as leis.

Entendia-se o planejamento como essencialmente técnico e que, através de técnicas formuladas corretamente, seria possível conter a expansão da cidade; com leis corretamente formuladas seria possível alterar o quadro de ocupação precária existente na periferia urbana. Esse discurso apolítico, onde o homem é entendido de forma dissociada de sua condição de classe social, limitou significativamente os avanços necessários para se enfrentar os problemas e conflitos urbanos configurados na metrópole paulistana.

[...] Entretanto havia uma distância entre os ideais dos urbanistas - envolvidos com o Departamento de Urbanismo - e a cidade que resultava da prática social mediada pelo trabalho administrativo” (Grostein, pp.282, 284).

O Departamento de Urbanismo - DEURB, então responsável pelas licenças dos arruamentos e loteamentos - como parte integrante da competência maior do Planejamento municipal, sempre concentrou a elite dos técnicos municipais, muitos deles oriundos da carreira acadêmica. O departamento foi particularmente valorizado pelos gestores igualmente técnicos: Prestes Maia, Anhaia Mello e Figueiredo Ferraz.

O Departamento de Urbanismo foi influenciado por importantes pesquisas e consultorias que lhe prestaram suporte, a partir das décadas de 50 e 60. Um estudo do próprio Prof. Anhaia Mello, de 1954, que concebia a intersectorialidade necessária ao Planejamento, entre as regiões e as instâncias graduadas de governo, que incluía a criação de uma “autoridade metropolitana” como fator essencial ao controle urbanístico regional. O Relatório Moses, de 1950, que se concentrava no Transporte e no Sistema Viário, e ratificava a necessidade de zoneamento integral para a cidade, que vinha sendo reivindicado pelos técnicos desde antes do Plano de Avenidas, de Prestes Maia. O estudo “Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana”, mais conhecido como “Relatório SAGMACS” – da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais, de 1957, que introduziu o tema da descentralização administrativa e da inclusão urbanística da periferia,

dentre outras inovações e proposituras destacadas de seu amplo escopo de planejamento. Todo esse repertório foi fundamental para o Plano Diretor por vir, em 1972.

Mas o mesmo ideário nunca alcançou a fiscalização, que sempre foi objeto de fragmentação, de instabilidade de competências e de aparelhamento técnico subestimado (v. Quadro 2.2 - 1, a seguir).

Havia evidências da falta de vontade política, por não investir de poder de polícia os técnicos do Departamento de Urbanismo, ao contrário da prática corrente nos departamentos afins. Por haver mantido atrofiada a quantidade de técnicos nesse departamento, ou em qualquer outro que cumprisse a função. Por não lhes disponibilizar os devidos meios de locomoção para que fizessem as vistorias técnicas necessárias. Por haver fragmentado e descentralizado o licenciamento e a fiscalização, para depois centralizar novamente, tornando instáveis as competências. Porque os valores das multas sempre foram irrisórios e pouco coercitivos. Porque o enquadramento das infrações como crime seria viabilizado somente com a Lei Federal 6766/79. Antes dela, fracassavam todos os apelos judiciais processados contra loteamentos irregulares e clandestinos¹⁹.

¹⁹ Grostein coletou depoimentos de funcionários antigos, tais como Lodi, Palmyro e Sangirardi.

	1947	65	72	77	79	81	86	2002	2004
COAR Coord. das Administrações Regionais			diretrizes						
COGEP Coordenadoria Geral de Planejamento			aprovação						
AR Administrações Regionais/ Subprefeituras			aprovação regularização					diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização
SEHAB Secretaria de Habitação				aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização
DEURB Departamento de Urbanismo	diretrizes aprovação regularização	diretrizes aprovação regularização							
Ações centralizadas			regularização		regularização	regularização			

Legenda

diretrizes
aprovação
regularização
fiscalização

Notas: A partir de 2002, as subprefeituras passaram a ter competência integral sobre loteamentos inferiores a 20 mil m2.

Fonte: Grostein, p. 453; adendo nosso a partir de 1986.

Competências sobre Arruamentos e Loteamentos

QUADRO 2.2 - 1

2.3. O paradoxo do Plano Diretor/ 1972 e a consolidação da política de anistias

No início dos anos 70, Figueiredo Ferraz tinha uma agenda política profundamente preocupada com o descontrole da cidade: “São Paulo precisa parar de crescer”. Passada a onda migratória estrangeira da virada do século XIX e primeiras décadas do século XX, teve início uma segunda explosão demográfica com os fluxos migratórios oriundos do meio rural, principalmente do interior do estado e do Nordeste, e os novos habitantes se assentavam precariamente no espraiamento da mancha urbana, sem nenhuma infraestrutura.

Os recursos para urbanizar ou reurbanizar onde quer que fosse eram inversamente proporcionais aos problemas. As favelas cercavam e começavam a se infiltrar na cidade legal, que independentemente delas, já se degradava por si mesma, pelas brechas no ordenamento de uso e ocupação do solo, que não estancavam os conflitos de convivência de usos, nem os excessos construtivos na ocupação do solo.

Mas a estratégia de Figueiredo Ferraz para a infraestrutura foi maximizar os investimentos ao limite, seguindo o desenho urbano estruturado pelo Plano Prestes Maia, concentrando-os também no quadrante Sudoeste da cidade. Foi um prefeito lembrado por feitos emblemáticos, apesar de seu mandato de dois anos.

Porém o maior legado de Figueiredo Ferraz para a questão urbana em São Paulo foi o ordenamento jurídico para o uso e a ocupação do solo. É dele o Zoneamento (LM 7.805/72 e LM 8.001/73) que disciplinou a totalidade da cidade nos 30 anos que antecederam o Plano Diretor Estratégico de 2002, um fato novo, portanto, em relação aos zoneamentos pontuais e aos planos viários anteriores.

Foi um plano engendrado na Coordenadoria Geral de Planejamento – COGEP, a qual estava vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito (LM 7688/71). Orientava-se pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI e pelo Plano Urbanístico Básico - PUB, que resultaram, em nível municipal, no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI,

que tinha como meta ordenar o desenvolvimento físico, econômico social e administrativo, sob forma sistêmica, cujo Zoneamento era a expressão físico-territorial da política de controle de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Eram objetivos específicos do Zoneamento: orientar vetores e diretrizes para a expansão urbana, restringir o potencial construtivo e equacionar a localização das diferentes categorias de uso do solo, por meio da segregação do território em zonas, segundo os conflitos de convivência. À época, era uma temeridade plausível em função da expansão industrial que se dava desnorteada e sem controle de incômodos, bem como em função do comércio que se infiltrava nas zonas residenciais nobres, e ainda às ameaças de invasão ou degradação dos mananciais por favelas ou loteamentos clandestinos.

O Plano Diretor regulamentou o parcelamento do solo, definindo a reserva de áreas para a circulação, os usos institucionais e a cota verde. Determinou normas para a abertura de ruas e as dimensões mínimas de lote. E pôs fim à instabilidade do gestor público em relação às custas da infraestrutura urbana, determinando seu ônus integral ao loteador. Foi extinta a prerrogativa da regularização posterior e foram ratificadas as sanções indiretas contra os adquirentes de lotes irregulares, impedindo-lhes o alvará de construção e os serviços de infraestrutura, energia e saneamento.

Figueiredo Ferraz determinou aos técnicos conhecer o tamanho da irregularidade instalada, dando início a um grupo de trabalho, o GT 001/73, o qual constatou preliminarmente que desde 1936 não se atualizara uma relação completa das vias e logradouros públicos oficiais.

O GT 001/73 localizou 6.000 processos de regularização, caracterizados em dois grandes grupos: uns sem licença prévia - os loteamentos clandestinos propriamente ditos; outros com licença prévia - os loteamentos irregulares, aqueles que não completaram todas as

etapas de aprovação, execução e regularização, ou que desvirtuaram os projetos. A análise de muitos deles, estava estagnada há mais de trinta anos.

Mas um esforço efetivo de regularização de loteamentos dar-se-ia somente após a Lei Federal 6.766/79, com as prerrogativas da regularização “a posteriori” requerida pelo loteador, e da regularização “ex officio” empreendida diretamente pela prefeitura, sem depender de requerimento do loteador, a despeito do Direito Administrativo de processá-lo criminalmente e transferir-lhe as custas das obras necessárias, em procedimento à parte.

A lei de 1979 fomentou uma mudança conceitual básica: a questão da solução à clandestinidade fundiu-se com a questão social a ser enfrentada. A escala assumida pelo problema e a pressão social exercida pela população organizada sobre o Estado alteraram o quadro vigente. Em 12/03/79, houve um manifesto de 2000 moradores representantes de 37 loteamentos irregulares, junto ao Gabinete do Prefeito (Perrone, 1984)²⁰.

Isso ocorreu na gestão Reynaldo de Barros, que promoveu uma nova regularização em massa de loteamentos, de proporção inédita, a exemplo da oficialização de vias em massa característica da primeira metade do século XX.

Na gestão do prefeito Reynaldo de Barros (1979 a 1982), os avanços na busca de soluções para os clandestinos culminaram com dois fatos significativos: politicamente pela incorporação das reivindicações populares no discurso político do prefeito e administrativamente com a criação de um órgão com o objetivo de agilizar os processos de regularização de loteamentos e arruamentos e a promulgação de lei que estabelece limites urbanísticos para se promoverem regularizações de loteamentos. O descontentamento popular em torno da impossibilidade de obtenção de escrituras definitivas dos lotes adquiridos em loteamentos irregulares tomou a forma de um movimento coletivo a partir de 1976. Inicialmente de forma tímida, foi tomando corpo com a ajuda das Comunidades Eclesiais de Base e da Pastoral da Periferia de São Paulo, assessorados por advogados do Departamento Jurídico dos Centros Acadêmicos XI e XXII de Agosto (Grostein. p. 472, grifo da autora).

Torna-se importante complementar essa citação mencionando o suporte técnico oferecido por engenheiros e arquitetos, docentes e discentes que se engajaram nesses movimentos sociais.

Foram dois os fatores dessa eficácia inédita e singular na baixa de estoque de processos de regularização. Reynaldo de Barros montou junto ao seu gabinete uma unidade administrativa em caráter extraordinário, a Supervisão Especial de Regularização de

²⁰ Perrone, R. A. C. **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo.** S. Paulo, EAESP/ FGV (dissertação de mestrado), 1984.

Loteamentos e Arruamentos- SERLA e, no seu comando, colocou um ex-juiz de Cartório de Registro de Imóveis.

“Entre 1979 e 1981, o colegiado piloto promoveu a averbação jurídica de 686 loteamentos (SERLA, 1981). Esse número é surpreendente se considerarmos que desde o Código de Obras de 1934 até o ano de 1979 haviam sido regularizados 101 loteamentos” (Perrone, op. cit., p. 163).

Considerando as dificuldades de relacionamento que sempre existiram entre poder público e os cartórios de registro de imóveis para o acerto da documentação exigida por estes para registrar loteamentos, a estratégia adotada pelo prefeito Reynaldo de Barros para enfrentar essa questão obteve sucesso. Este conduziu ao cargo de Supervisor da SERLA o Dr. Gilberto Valente da Silva, um ex-juiz de Cartório de Registro de Imóveis. Ele e mais três ou quatro juizes cartorários vieram estudar e centralizar a questão da documentação a ser enviada a registro, estabelecendo assim uma ligação mais rápida e confiável para os cartórios com relação ao material apresentado pela prefeitura para registro a curto prazo (Grostein, p. 485).

Infelizmente, o preço da eficácia na emissão dos Autos de Regularidade foi o afrouxamento dos parâmetros urbanísticos e a socialização das custas de urbanização da periferia: “uma cidade por refazer”. Para a regularização dos loteamentos, havia exigências mínimas que deveriam ser obedecidas. A reserva de Espaços Livres Públicos aplicava-se somente às glebas com área superior a 40.000 m², e deveria corresponder a 5% da área global arruada, descontando-se desta os 40.000 m². (Decreto no. 15.764/79). “Estas determinações merecem um comentário. Elas apenas reafirmam o que os loteadores sempre praticaram” (id. p. 491).

Essa regularização, ao mesmo tempo em que é extremamente útil e benéfica para o morador do loteamento, para o poder público constitui uma faca de dois gumes. O baixo grau de exigências do poder público frente ao loteador, visando com isso conseguir regularizar o maior número possível de loteamentos - principalmente em anos de eleições - deixa um volume incalculável de obras a serem realizadas pelo poder público. Com a regularização dos loteamentos, toda a responsabilidade de execução de futuras obras é repassada do loteador para o poder público, que fica como único responsável financeiro para a adequação dessas áreas à estrutura urbana da cidade (ib., p. 494).

Um pouco antes dessa grande regularização “ex officio” de loteamentos, a Coordenadoria Geral de Planejamento extraía a seguinte conclusão do período.

Como consequência, o acesso à propriedade, na forma de pequenos lotes, em loteamentos periféricos, tornou-se também uma meta dificilmente alcançada. Por um lado, exigia-se do loteador uma maior inversão de capital na produção de seus empreendimentos, o

que seguramente reverteria num aumento no preço final do lote. Por outro lado, isso ocorreu em um momento da conjuntura econômica, política e social que provocou uma substancial redução do poder aquisitivo dos trabalhadores menos remunerados, principalmente aqueles que ganham até dois ou três salários mínimos mensais, tendo seus piores anos no período que se estendeu de 1968 a 1975 [São Paulo (cidade), COGEP, 1979 I, p.15].

Do ponto de vista do loteador, esse empreendimento tornou-se inviável economicamente, considerando-se a inversão de capital necessário para sua realização e a impossibilidade de continuar operando num esquema em que ele próprio financiava a comercialização dos lotes a prestações (Grostein, p. 433).

A propósito, por ocasião do V Encontro de Loteadores do Estado de São Paulo, em outubro de 1985, a classe formalizou a demanda de inclusão do financiamento de lotes junto ao SFH, a fim de evitar cortiços, invasões de terra e favelas (idem).

Como tolerância à difícil conjuntura econômica dos anos 80 - a década perdida, a lei permitiu escapar as novas formas de precarização urbanística e de imunidade fiscal que ocorriam nos loteamentos aprovados, ou regularizados ou em processo de regularização: o re-loteamento – o desdobro irregular de lotes, e a invasão dos Espaços Livres Públicos pelas favelas. Deste modo, retornavam todos à condição de irregularidade, pouco diferindo dos loteamentos clandestinos que avançavam nas zonas rurais e nos mananciais, à revelia do poder público.

Todos esses infratores de segundo e terceiro graus eram e continuam sendo imunes à Fiscalização, porque não têm a legitimidade da propriedade, nem um código de domicílio contribuinte no município. São “indigentes fundiários” para o poder de polícia administrativo. Os instrumentos coercitivos que podem alcançá-los encontram-se na instância judicial, de competência exclusiva da Secretaria de Negócios Jurídicos da prefeitura, que é refém do ritmo lento do Poder Judiciário. Além disso, a instância administrativa faz poucos encaminhamentos à instância judicial, é o que comprova, por exemplo, a proporção entre multas ativas de obras irregulares - 533.655²¹ versus obras “sub judice” - cento e quarenta e seis²².

²¹ Fonte: PRODAM/ SIMPROC 2004.

²² Fonte: Documento administrativo produzido pela Secretaria de Negócios Jurídicos, 2004.

Da década de 80, é importante destacar a Lei 9.413/81, promulgada também na gestão Reynaldo de Barros, que determina até hoje o ordenamento jurídico para os loteamentos e o parcelamento do solo em São Paulo, regulamentando a Lei Federal 6.766/79 em nível municipal. Ela institucionalizou uma tendência crescente de diminuição dos lotes, ao fazer opção pelo “meio lote”.

Em que pese o lote de 125 m² de área favorecer o adensamento urbano, a maximização da infraestrutura disponível e o acesso à aquisição fundiária, ele teve um impacto deletério contra a paisagem antrópica, a salubridade dos domicílios, e a irregularidade edilícia que predomina na cidade. Resultou em sobradinhos afunilados, com estreitos corredores de 1,5m de largura e recuo de frente totalmente coberto para a garagem, de forma a anular a função da janela de um quarto ou sala. Na testada de 5m, uma grade ou portão cerrado do piso ao teto, fecha-se para os ladrões, e também para a vida da rua e da cidade.

Na periferia pobre, conspirou contra o programa arquitetônico e todas as funções sócio-econômicas do lote. O único patrimônio familiar para abrigar os muitos filhos e agregados, a edícula ou a casa sobreposta da família descendente, uma lojinha, ou oficina, ou um cômodo de aluguel para gerar trabalho e renda, uma vez que o desemprego atinge 17%²³ da população economicamente ativa e está presente em todas as famílias.

Atualmente, os maiores adensamentos construtivos e impermeabilização do solo estão nas regiões pobres do município. São incompatíveis o programa arquitetônico praticado pela habitação popular e a legislação vigente, portanto são irregulares todos esses imóveis, que ficam vulneráveis à multa mais cara do município: a da falta de “habite-se”²⁴.

Além disso, sem a regularidade edilícia, não se obtém a regularidade fundiária no Registro de Imóveis, o órgão que reconhece o direito de propriedade. Sem a matrícula

²³ Fundação SEADE, julho/ 2006.

²⁴ Equivalente a 1 UFM por m² construído. Em 2006 , a UFM equivalia a R\$ 80,94.

registrada, o imóvel irregular torna-se inelegível ao crédito imobiliário oferecido pelos bancos, ficando vulnerável à depreciação na hora da venda e até mesmo à “grilagem”²⁵.

Como efeito perverso, o maior benefício do meio lote foi apropriado pelo re-loteador de terras, que pôde maximizar a quantidade de unidades vendidas. Em termos microeconômicos, foi um equívoco do regulador, como apontam as curvas básicas da Lei da Oferta e da Procura:

FIGURA 2.3 - 1

No limite da abstração matemática, considerando que nas regiões urbanizadas a terra tem preço, porém não tem valor, o preço de compra e venda é livremente regido pela lei de mercado, a Lei da Oferta e da Procura. É o caso do re-loteamento. Explicitando a questão do valor agregado, ocorre que os custos de urbanização já foram amortizados e, se foram promovidos pelo poder público, simplesmente serão embolsados pelo re-loteador.

²⁵ Termo referente à venda em duplicidade de um mesmo imóvel, lesando todos os adquirentes. Perante a lei, o proprietário reconhecido é aquele que consta no Registro de Imóveis.

A tendência do preço de venda é encontrar o teto máximo que o comprador pode pagar, isto é, o poder de compra que um nicho de mercado possui para adquirir determinado bem. Se o lote mínimo é 125 ou 250 m² pouco importa, o preço de venda buscará este teto. Portanto, tudo o que o legislador diminuir no lote será apropriado pelo vendedor e não pela urbe. É uma opção que vai contra a função social da propriedade e da cidade, mas que, desafortunadamente, sequer foi ponderada na revisão da lei federal de parcelamento do solo, que concluiu por desregulamentar a questão do lote mínimo em nível nacional, deixando-a a critério de cada município.

Em resumo, destacamos que a opção do município pelo meio lote induziu para a generalização da irregularidade edilícia, e por conseguinte, corroborou para a política de anistias edilícias, que passaram a se somar às anistias de parcelamento do solo, consolidando assim, o modelo clandestino de urbanização. As gestões sucessivas vieram ratificar esse modelo.

3. Panorama da regulação entre 1983 e 2004

Selecionamos este recorte temporal para a tese em função dos dados disponíveis, começando com a informatização do Sistema Municipal de Processos - SIMPROC, promovida por Mario Covas, em 1983, herdeiro da legislação urbanística comentada no capítulo anterior, e concluindo com a gestão Marta Suplicy e a promulgação do novo Plano Diretor Estratégico - LM 13.430/02 (complementada pela LM 13.885/04). Trata-se de uma amostragem de tempo e de dados expressiva o bastante para a problemática do descontrole.

A abordagem panorâmica do período não tem finalidade narrativa ou análise crítica da totalidade da regulação em São Paulo, não tem um fim em si mesma, e se presta tão somente a contribuir para o objeto ora focalizado, por isso se restringe a efetuar alguns destaques do marco regulatório, dentro do período pós-informatização, a saber, desde a gestão Mario Covas, com recorte final na gestão Marta Suplicy, horizonte de tempo suficiente para acusar as falhas sistêmicas do modelo que levaram o poder de polícia municipal ao descontrole.

O ponto de partida é Mario Covas, e seu olhar administrativo pioneiro para promover infraestrutura na periferia da cidade. De Jânio Quadros, fazemos ênfase ao seu marketing pessoal fundamentado na zeladoria urbana e na autoridade municipal, ao mesmo tempo em que promulgava a anistia mais ampla e irrestrita do período.

Saltamos para Luiza Erundina, que iniciou instrumentos progressistas de gestão, orientados pela função social da cidade, procurando dar resposta aos excluídos quanto ao direito à moradia, ainda que em detrimento das áreas públicas. Não conseguiu aprovar integralmente seu plano, mas é dela o Código de Obras e Edificações vigente.

Das gestões Maluf e Pitta, lamentamos destacar que a corrupção assumiu a forma de quadrilhas, envolvendo membros do Executivo e da Câmara de Vereadores, que provocou consequências no sistema fiscalizador, o qual passou a ser estreitamente monitorado pelo Ministério Público.

Encerramos com Marta Suplicy, que investiu esforços e recursos na elaboração e promulgação do atual Plano Diretor Estratégico, a primeira metrópole a implementar o Estatuto da Cidade, flexibilizando os parâmetros urbanísticos ao mercado imobiliário, em troca de recursos para a promoção dos melhoramentos urbanos.

Desafortunadamente, ao mesmo tempo em que eram elaborados estas leis e planos determinantes do desenho urbano e da regulação, surgiam também as entropias do sistema. Para início de arguição, cada plano foi sucedido por uma ampla anistia de uso e ocupação do solo, iniciativa contraditória ao planejamento, uma postura de ambigüidade legal - uma lei determinando parâmetros urbanísticos para o ativo imobiliário, outra os isentando para o passivo construído.

Nas leis complementares e decretos regulamentadores do arcabouço legal foram se abrindo novas brechas de controle para com os segmentos da base da pirâmide, a exemplo do histórico pré-informatização exposto no capítulo anterior, de modo a institucionalizar a imunidade para os excluídos, num perceptível tratamento dual da sociedade.

3.1. Potencialidades e fragilidades do sistema regulador

Na Economia Clássica, a regulação do estado sobre a livre iniciativa justifica-se para sanar ou evitar falhas de mercado, as quais provocariam distúrbios nas condições de equilíbrio econômico e social. Seriam os problemas de monopólio ou de “cartelização”, de inflação acirrada, de estagnação econômica e de desemprego em massa. A intervenção também se faz necessária para corrigir as externalidades, prover os bens públicos preteridos pelo mercado e “para cuidar daqueles que não podem cuidar de si”, citando uma conhecida frase de Friedman²⁶.

A Microeconomia sustenta que, para manter o equilíbrio de mercado, a regulação depende de ferramentas coercitivas combinadas a recursos econômicos. Este é o argumento central para aplicar as políticas desenvolvimentistas, as políticas distributivas, as ações afirmativas e o estado de bem-estar da social-democracia característica dos países desenvolvidos, inclusive nos momentos mais acentuados do neoliberalismo.

Traduzindo para o Urbanismo, as falhas basilares da urbe - que também é um mercado, está na tendência individual à maximização do uso do solo, cujo resultado agregado ameaça o meio físico, social e antrópico. Trata-se de uma externalidade, uma vez que é intangível a mensuração do prejuízo provocado pelo indivíduo em relação ao prejuízo global, assim como a poluição emitida por um automóvel em relação à totalidade da frota.

A necessidade de recursos é imprescindível para a infraestrutura pública - os bens públicos indivisíveis que não competem ao mercado, e também para promover Política Habitacional “para cuidar daqueles que não podem cuidar de si”.

Na regulação urbana, há uma imbricação sistêmica entre recursos para investimentos públicos e aparato de controle. A avaliação de potencialidades ou fragilidades reguladoras de uma gestão está na maior ou menor confluência entre estes dois fatores. Neste sentido, a

²⁶ Informação verbal de Milton Friedman, Prêmio Nobel de Economia de 1976. Mentor do neoliberalismo da Era Thatcher - Reagan.

dissociação entre ambos foi sempre uma constante, é o que demonstra a curva descendente de fiscalização, associada ao histórico urbanístico da cidade, nesse período, e antes dele.

FIGURA 3.1 - 1

Após este prólogo, podemos retomar Mario Covas. Sua gestão se deu ainda no período autoritário, mas já ouvia a sociedade civil que se organizava sob as “vistas grossas” do Poder Militar (Fernandes). Ele acolheu as associações de bairro periféricas, que reivindicavam infraestrutura básica. Os técnicos municipais lembram-se do ritmo frenético que impunha às obras de pavimentação e drenagem, grande parte em parceria com os mutirões populares, muitas vezes aos finais de semana. Difundiu a “Moradia Econômica”, obrigando engenheiros e arquitetos municipais a assumirem a responsabilidade técnica sobre residências unifamiliares de interesse social, de forma análoga à Defensoria Pública, que oferece acompanhamento advocatício gratuito aos pobres. Implantou os primeiros equipamentos sociais na última franja urbana da cidade, tornando-se um prefeito simpático aos excluídos, apesar de seu perfil pouco populista. A título de ilustração, os moradores do bairro Cidade Kemel, no Distrito Itaim Paulista, mobilizaram-se junto à Câmara de Vereadores para lhe prestarem homenagem de forma atípica, dando seu nome, em vida, à rua principal do loteamento.

O final da gestão Covas coincidiu com o ocaso do Sistema Financeiro da Habitação, e o freio ao ritmo de construção dos grandes conjuntos habitacionais de promoção pública, impactando negativamente sobre uma política habitacional já deficitária, sobretudo para com os segmentos da base da pirâmide social.

Jânio Quadros, seu sucessor, tinha um perfil autoritário aparentemente apreciado por seus eleitores, embora não haja pesquisa de opinião validada para o assunto. Os técnicos municipais associam sua imagem a um grande zelador urbano, que priorizou a conservação dos logradouros públicos e a imagem do poder de polícia municipal. Lembramos das forças-tarefa de reparos em praças, de varrição de ruas e caiação de guias, postes e troncos de árvores (para indignação dos agrônomos). Eram comuns os “bilhetinhos” expressando as ordens do prefeito, alguns publicados em Diário Oficial, exonerando técnicos de seus cargos, por desempenho insuficiente em determinadas tarefas. Adiante, demonstraremos que foi o prefeito que criou, e aquele que mais promoveu autuações pelas leis de postura. É dele, ainda hoje, a referência regulatória para o assunto: as Leis Municipais 10.315 de 30/09/87, 10.356 de 22/09/87 e 10.508 de 04/05/88 estabelecem regras aos particulares e à própria Administração quanto ao tratamento dos logradouros públicos, dos passeios, das árvores, do lixo domiciliar.

Mas os maiores legados de Jânio Quadros foram, primeiro, a criação das Operações Interligadas, Lei Municipal 10.209 de 09/12/86, que permitia adição de potencial construtivo em troca da oferta de unidades de Habitação de Interesse Social. Segundo, a promulgação da lei de anistia 10.199/87, a última a ter abrangência ampla, geral e irrestrita, que contemplou inclusive lotes irregulares e usos em não conformidade à zona.

Na seqüência veio Luiza Erundina. Ela foi um marco na administração municipal, pois de forma pioneira traduziu os artigos de disciplina urbanística da Constituição Federal em

favor dos excluídos. Ela consolidou o conceito de “solo criado”, implementando efetivamente as Operações Interligadas herdadas de Jânio Quadros.

Evidentemente, o empreendimento que recorria a este recurso localizava-se no quadrante Sudoeste, e as unidades de Habitação de Interesse Social na periferia, mesmo assim foi inovador por possibilitar subsídios cruzados para fazer política habitacional, num momento em que não havia nenhuma linha sistemática de recursos federais para estes fins, lembrando que o crédito privado jamais alcançou o segmento de interesse social.

Ela investiu na reurbanização de favelas e iniciou os primeiros processos de desafetação de áreas municipais para concessão de direito real de uso, que seriam aprovados pela Câmara de Vereadores somente na gestão Marta Suplicy, a terceira gestão depois.

Na Fiscalização, dobrou o quadro efetivo de engenheiros, arquitetos e agentes vistoristas, e implementou uma onda moralizante que corresponde ao pico máximo do gráfico de produtividade fiscal anteriormente exposto. Porém os excluídos foram poupados. É uma das prerrogativas da democracia: oferecer tratamento desigual aos desiguais.

Mas as favelas se adensaram e proliferaram com a boa acolhida dela para com o Movimento de Moradia e a perspectiva de regularização fundiária. Foi um período de perdas para o estoque de áreas municipais, que teria adiante um alto custo de reposição para a construção dos equipamentos sociais necessários. A título de ilustração, a maioria dos vinte e um CEU - Centros de Educação Unificados que marcaram a gestão Marta Suplicy dependeram de desapropriação.

Mais além, formulou um Plano Diretor contendo precocemente os instrumentos urbanísticos em direção à função social da propriedade, hoje institucionalizados no Estatuto da Cidade, porém não conseguiu aprová-lo integralmente no parlamento municipal.

Deixou um importante legado à legislação urbanística, o Código de Obras e Edificações vigente, a Lei Municipal 11.228/92 regulamentada pelo Decreto 32.329/92, uma

peça normativa de abrangência socialmente universal, e estritamente técnica, que acolhe a Norma Brasileira e a disciplina do Conforto Ambiental, orientando-se pelos princípios da estabilidade, salubridade e segurança das edificações, o quê a moradia popular não consegue cumprir e, uma vez mais, fica vulnerável à Fiscalização.

Nas gestões de Maluf e Pitta ocorreram os escândalos administrativos que ficaram conhecidos como da “Máfia da Fiscalização”. No gráfico de produtividade fiscalizadora (No. 1.1), é o período de maior decadência. Foi uma época em que a questão da corrupção ocupou a mídia com uma frequência sem precedentes. Agentes vístores, engenheiros, arquitetos, administradores regionais, secretários municipais e até vereadores foram presos, pois se comprovou que agiam organizados em quadrilhas regionais e intersetoriais.

O Ministério Público conquistou notoriedade e passou a intervir fortemente na agenda do Executivo pressionando-o por meio de inquéritos e ações civis públicas. Desde então, tornou-se a demanda que recebe maior prioridade de atendimento por parte da Fiscalização, passando assim, a dar ordens diretas sobre a agenda fiscalizadora. E intensificou e precipitou a mediação de conflitos já na instância administrativa, opinando na formulação de TAC - Termos de Ajuste de Conduta, e de TCA - Termos de Compromisso Ambiental.

Obrigada a reverter este cenário e, sem recursos materiais e humanos para dar conta de toda a demanda, a Fiscalização passou a concentrar suas ações em demandas expressas, sobretudo oriundas do Ministério Público e da mídia, e criou o SAC - Sistema de Atendimento ao Cidadão, um canal de reclamações aberto ao público via telefone, Internet ou pessoalmente. Passou a organizar comandos temáticos de PSIU - Programa de Silêncio Urbano e CONTRU - Controle Urbanístico de Segurança das Edificações. Os principais alvos foram os bares, as casas de show e as igrejas, que geraram forte mobilização de “lobbies” na Câmara de Vereadores.

As freqüentes abordagens da Fiscalização contribuíram para o crescimento da bancada evangélica que, desde então, busca abrandar os parâmetros urbanísticos para o seu reduto. Por exemplo, a lei 13.190/01 admite procedimentos fiscais mais tolerantes para as igrejas do que para as demais categorias de uso, no que diz respeito às denúncias de ruído.

Para as Administrações Regionais foi baixada a Portaria 54/ SAR/ 97, que disciplinava a aplicação das ações fiscais por meio de ordens de serviço despachadas pela hierarquia superior - o engenheiro, o supervisor e o próprio Administrador Regional. Foram criados os Setores Fiscais, delegando ao agente vistor, a gestão de uma microrregião exclusivamente, e ele não poderia atuar sozinho, pois dependia das ordens de serviço tripartites mencionadas, no intuito de inibir a corrupção. Acabou por induzir à inação, segundo o Sindicato dos Agentes Vistores e o próprio gráfico de produtividade fiscal.

Em termos de melhorias urbanas, estas gestões focalizaram os investimentos nos extremos da pirâmide social, que são seu reduto político, de acordo com o mapeamento do TRE - Tribunal Regional Eleitoral. Informação estratégica que passou a orientar os “marketeiros políticos” e os executivos eleitos. Obras viárias emblemáticas foram erigidas no quadrante Sudoeste, perpetuando e incrementando sua qualidade urbanística.

Para os pobres, foi sancionada Lei Municipal 11.775/95 que reeditou a regularização “ex-officio” dos loteamentos clandestinos, e foram implantados os conjuntos do Projeto Cingapura de urbanização de favelas, que adotaram uma identidade visual marcante, estrategicamente situados próximos às regiões nobres ou nas vias estruturais de maior trânsito da cidade.

Para enfrentar a escassez de recursos e captá-los na dinâmica imobiliária, foi dada prioridade à implementação da Operação Urbana Faria Lima que, diferentemente das Operações Interligadas da gestão anterior, concentravam os melhoramentos urbanos no próprio perímetro de captação, preterindo os subsídios cruzados para as regiões excluídas.

Ademais, as Operações Interligadas foram desvirtuadas, mal construídas, inconclusas, com subtração de unidades, motivando a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Vereadores e Ação Civil Pública no Ministério Público, de modo que foi um instrumento urbanístico abortado em São Paulo.

Resumidamente, destas gestões fazemos especial menção aos escândalos de corrupção e aos impactos que provocaram no sistema fiscalizador, em especial à introdução da fiscalização por demandas e a crescente interferência do Ministério Público. Foram fatos que ofuscaram as inovações introduzidas para mitigar os problemas das regiões excluídas, tais como as Operações Interligadas e a lei de regularização de loteamentos.

Por fim, encerramos com Marta Suplicy, que teve como uma das principais bandeiras de sua campanha eleitoral as críticas à corrupção da Fiscalização que marcou as gestões anteriores. Neste sentido, começou exercendo bastante pressão fiscalizadora sobre as subprefeituras²⁷, inclusive conseguiu reverter a curva descendente de produtividade em seus primeiros anos de mandato.

Isto o fez de maneira focalizada em comandos fiscais contra os anúncios irregulares, uma prática repetida também pela gestão em curso. A paisagem urbana foi o tema estrategicamente indicado por sua assessoria devido ao impacto visível que geraria, num curto espaço de tempo. Foi criado o “Tigrão”, um veículo equipado com equipamento fotográfico eletrônico ligado aos sistemas cadastrais da prefeitura, a fim de comprovar as infrações e identificar os infratores.

O “Tigrão” foi a primeira iniciativa digital de exercício da fiscalização, realizada com o perceptível objetivo de agilizar as ações fiscais e aumentar a produtividade com base na automação, isto é, de modo menos dependente do fator humano, a saber, do agente vistor, o

²⁷ Em tempo, toda a Fiscalização é atribuição das subprefeituras, com exceção de determinadas categorias de uso de maior porte, que competem à Secretaria da Habitação, ou que são centralizadas na Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, por exemplo, o Programa de Silêncio Urbano, ou que são específicas do controle ambiental exercido pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

que provocou intensas reações corporativistas. Por fim, o procedimento foi julgado ilegal em relação à legislação da época, pois seus ritos pressupunham a abordagem presencial que não houve. Este detalhe foi corrigido com o Decreto 42.422/01, mas já era tarde, pois havia sido gerada uma profusão de recursos administrativos contra as multas aplicadas, quase todas perdidas pela prefeitura.

A produtividade fiscalizadora passou a ser controlada pelo “ranking” de atendimento às reclamações do SAC, muito temido pelas subprefeituras, pois era estreitamente controlado pela Secretaria de Governo, que sistematicamente enviava relatórios e comentários aos subprefeitos. Isto consolidou a especialização da fiscalização em demandas expressas.

Aliás, as subprefeituras foram criadas nesta gestão, com a finalidade de promover a descentralização, para dar solução dos problemas locais. Parte das atribuições das secretarias foi transferida para as subprefeituras, porém sem transferir os quadros funcionais que anteriormente as operacionalizavam, e sem promover a suficiente capacitação dos quadros locais.

As supervisões regionais de Licenciamento e Fiscalização sofreram fortemente o impacto das novas atribuições acumuladas, tais como CONTRU, PSIU, feiras, loteamentos e parcelamento do solo. Como agravamento, todas as matérias ficaram com parte dos procedimentos situados em zonas cinzas de competência, caindo na omissão de ambas as partes envolvidas.

Para a periferia, um dos piores casos foi a questão dos terrenos mal conservados. Àqueles que no sistema de cadastro não constava lançamento de área edificada, competiam ao Departamento de Limpeza Urbana, o qual se manteve centralizado. Àqueles em que constava edificação, mesmo que total ou parcialmente demolida, competiam às subprefeituras. Em caso de cadastro desatualizado, nenhuma das partes assumia a competência antes de ser realizada a atualização cadastral pela Secretaria de Finanças, responsável pelo cadastro multifinalitário do

município. Um atalho moroso, assim como os demais fluxos de competências complementares ou compartilhadas entre diferentes órgãos.

Com a sobrecarga imposta para as subprefeituras, tornou-se necessário realizar o planejamento da Fiscalização. Foi editado o Decreto 41.534/01, que mesclava o tratamento deste assunto juntamente com os procedimentos administrativos do encerramento de atividades irregulares. Este decreto, em seu artigo 3º, determinou prioridade de atendimento para as ocorrências que implicassem em maior risco, porte, impacto e incômodo. Estabeleceu o Grupo Técnico da Fiscalização que dividiu competências entre agentes vistoristas e engenheiros ou arquitetos, provocando controvérsias corporativistas que impactaram negativamente na eficiência e na eficácia dos atos administrativos compartilhados.

Conseqüentemente, o processo de revisão de atribuições provocou uma pane no sistema fiscalizatório, que decaiu em ritmo e produtividade, como se observa no gráfico principal deste trabalho, mas não sabemos avaliar o quanto foi em função da revisão, ou o quanto foi em função do afrouxamento da pressão fiscal que acontece aos finais de gestão, coincidentes aos ciclos eleitorais.

A Ouvidoria Geral foi criada neste período, em sinergia com a onda moralizante a que a gestão se propôs. Ela foi um importante canal de denúncias e investigação. Possibilitou procedimentos mais ágeis contra os funcionários e os casos comprovados de corrupção. Mas, sobretudo, se tornou um importante canal de demandas expressas, que conquistou prioridade de atendimento por parte da Fiscalização, perdendo apenas para o Ministério Público e o Poder Judiciário, como apontou a pesquisa de opinião junto aos técnicos.

Em termos de investimentos urbanos, foi uma gestão digna de nota quanto à equidade social e espacial, principalmente em virtude da descentralização. Porém, quis também deixar sua marca no Setor Sudoeste da cidade, dando prosseguimento à controversa Operação Urbana Faria Lima, em detrimento de outras obras viárias que teriam cunho social na

periferia, as quais promoveriam a acessibilidade que não tem. É justo mencionar que a operação urbana realiza um melhoramento autofinanciado pela outorga onerosa gerada dentro do próprio perímetro, todavia onera o fluxo de caixa da execução orçamentária, considerando que a amortização enseja muitos anos.

Coroando seus esforços de transformação administrativa, rumo à descentralização, Marta Suplicy investiu recursos materiais e humanos na elaboração e na promulgação do atual Plano Diretor Estratégico - PDE, acompanhado dos Planos Regionais Estratégicos -PREs, peças legais que introduziram um novo marco regulatório. No país, foi a metrópole pioneira em acolher o Estatuto da Cidade.

Para o presente recorte, não convém analisá-lo ou criticá-lo na íntegra, mas selecionar dois pontos-chave. Primeiro, a nova regulação de uso e ocupação do solo. Segundo, as novas estratégias de captação de recursos para realizar os melhoramentos urbanos, as quais residem na captura da mais valia fundiária, mediante o instrumento da outorga onerosa, que somente é possível em se flexibilizando determinados parâmetros urbanísticos.

Em termos de Zoneamento, os Planos Regionais Estratégicos, LM 13.885/04 resultaram menos inovadores do que acenavam as diretrizes do Plano Diretor Estratégico, LM 13.430/02, pois mantiveram a segregação clássica de zonas de usos, segundo categorias restritas. Assim, as zonas Z1 do Zoneamento anterior (LM 7805/72 e LM 8001/73) foram repaginadas como ZER - Zonas Estritamente Residenciais, passando a permitir verticalização em algumas regiões. As antigas Z2 passaram a ser as Zonas Mistas - inclusive com maior restrição aos usos não residenciais, pois a lei nova os permite somente nas vias coletoras, enquanto que na lei anterior era permitida em qualquer rua com largura mínima de 10m. As antigas Z3 se tornaram as Zonas Centralidades Polares, e os Corredores Comerciais passaram a ser as Zonas Centralidades Lineares. As antigas Z6 se tornaram as Zonas

Predominantemente Industriais. As antigas Z8, Z9 são agora as ZEPAM - Zonas Especiais de Proteção Ambiental ou ZPDS - Zonas de Proteção e Desenvolvimento Sustentável.

Mas o PDE trouxe inovações significativas em direção à cidade real, tais como as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, que viabilizam a regularização ou reurbanização de favelas e loteamentos clandestinos a qualquer tempo, sem projetos de lei específicos submetidos à Câmara de Vereadores; a eliminação de recuos laterais e de fundos para edificações com altura até 6m, possibilitando maior liberdade de planta; a desvinculação entre zona e potencial construtivo - um mesmo tipo de zona pode ter diferentes potenciais construtivos; a desvinculação entre a categoria de uso e a implantação do edifício no lote, possibilitando maior diversificação de usos do passivo construído; introduziu os Acordos de Vizinhança para contenciosos envolvendo interesses de grupos; incorporou o controle de incômodos como condição necessária para a convivência de usos, e a emissão de licenças passou a se embasar mais nos laudos emitidos pelo mercado técnico e menos na análise dos técnicos municipais.

Mas, seguramente, a maior das inovações foi a sobreposição do “layer” estratégico ao “layer” de Zoneamento, a fim de ativar os instrumentos do Estatuto da Cidade. Porém, a adição de potencial construtivo e a mudança de categoria de uso provocam uma refração de parâmetros urbanísticos, nem sempre harmoniosa.

A novidade provocou uma pane no Sistema de Licenciamento. Até o momento, três anos depois, o sistema cadastral eletrônico ainda não reconhece as novas zonas, e nem mesmo os técnicos municipais se sentem seguros para definir as diretrizes construtivas dos lotes. Milhares de processos foram encaminhados das subprefeituras para a Secretaria de Planejamento, a fim de dirimir dúvidas sobre diretrizes, ou para a Secretaria de Habitação, por questão de zonas cinzas de competência.

Para a periferia, o “layer” estratégico para captação de recursos resultou inócuo, porque não apresenta atrativos para a dinâmica imobiliária, ficando apenas com as complicações da análise técnica. Ademais, dificilmente participará dos recursos captados nas regiões nobres, pois cada uma delas os reterá dentro de seu próprio perímetro, seja nas 15 áreas de Operação Urbana Consorciada (OUC), seja nas 233 Áreas de Intervenção Urbana (AIU). Enquanto isso, há 153 Zonas Especiais de Proteção Ambiental (ZEPAM) e 997 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), equivalentes a 8 milhões m² que não são auto-sustentadas e são dependentes de subsídios cruzados.

Assim regionalizado, o “layer” estratégico perpetuará perversamente a concentração de investimentos urbanos no quadrante Sudoeste da cidade, restando minguados recursos para o FUNDURB - Fundo de Urbanização do Município, a dotação orçamentária de âmbito geral que possibilitaria cruzar subsídios de áreas nobres para áreas pobres.

Em suma, a gestão Marta Suplicy introduziu transformações sem precedentes na administração municipal, mas que ainda transitam do velho para o novo marco regulatório. Promulgou o novo Plano Diretor, promoveu a descentralização administrativa, distribuiu o orçamento com maior equidade e criou a Ouvidoria Geral.

Contudo, o novo marco regulatório herdou um passivo de descontrole que teima em contagiar o ativo imobiliário. O novo Zoneamento pouco contribuirá para a regularização do passivo, primeiramente, porque herdou parte da inércia do velho, que já não era respeitado, segundo, porque não cedeu às pressões pela desregulamentação de uso e ocupação do solo, na proporção desejada pelo mercado.

A nova regulação introduziu um “layer” estratégico de captação de recursos que perversamente continuarão revertidos nas regiões nobres. Estas inovações complexas acrescentaram barreiras burocráticas às muitas já existentes para o exercício do Licenciamento e da Fiscalização. Para as regiões excluídas, a lei viabilizou a habitação de

interesse social, a regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos, entretanto não disporá dos recursos necessários para implementar os respectivos Planos de Urbanização.

Enfim, sob a ótica do Estatuto da Cidade, esta gestão atingiu o apogeu regulatório, ao aplicar os instrumentos recém-institucionalizados para a captura da mais valia fundiária, a qual foi tão reivindicada pelo Movimento de Reforma Urbana. Porém a conquista foi minada por efeitos perversos que a concentrou nos mesmos lugares nobres, permanecendo as regiões excluídas à mercê dos recursos ordinários.

Sem políticas sócio-espaciais, as regiões excluídas permanecem no “estado hobbesiano”, onde não há viabilidade de pacto para a regulação de uso e ocupação do solo. Pior, o descontrole toma conta do passivo antrópico em todos os segmentos sociais. O desafio maior do novo marco regulatório é justamente enfrentar a dupla decadência, a de recursos para induzir a urbanização e a de descontrole ambiental.

3.2. Ambigüidades da legislação

O presente capítulo detalha determinadas considerações que foram expostas na abordagem anterior. Muito se enfatizou o descolamento entre a cidade legal e a cidade real, entre a legislação e a fiscalização, que são os vasos comunicantes que compõem o sistema regulador. Neste momento, vamos levantar as refrações que a cidade ilegal provocou na legislação, permeando-lhe de ambigüidades.

A maior de todas as ambigüidades é a questão da anistia que tradicionalmente faz parte da edição de novos marcos regulatórios. Todo Plano Diretor e Zoneamento pressupõem que a nova regulação seja aplicada exclusivamente sobre o ativo imobiliário, jamais ao passivo. Como se as irregularidades entrassem em caducidade com as leis anteriores, ou que se tornassem direito adquirido, embora respeitando lei nenhuma.

Mas é certo que a infração à legislação urbanística não caduca, pois ela está ali concreta e flagrante, impactando o ambiente e a salubridade do domicílio e seus habitantes, e só passa a ser um direito adquirido na medida em que uma anistia o reconhece.

Nos últimos trinta e quatro anos, São Paulo sancionou quatro anistias, uma por década, a de 1972 que acompanhou o Plano Figueiredo Ferraz, a de 1987, a de 1994 e a de 2003 que acompanhou o Plano Marta Suplicy. Tornaram-se previsíveis e os próprios balcões de atendimento público consolam os requerentes, pobres ou ricos, cujos processos foram irremediavelmente indeferidos, com a perspectiva de uma futura anistia.

Assim, equivocadamente, muitos políticos que se imaginam socialmente progressistas, porque apóiam anistias para empobrecidos, apóiam as anistias especulativas para a burguesia predadora, apoiando assim processos sociais produtores de pobreza e degradação ambiental, retroalimentando o lado negativo do processo de desenvolvimento social, produzindo um crescimento maior da violência urbana que a todos nós atinge. Essa é, portanto, uma estranha e contraditória aliança (2003, Campos F., p. 205).

Porém, não apenas as leis extraordinárias, mas também a legislação de ofício é permeada de ambigüidades. Sob determinado procedimento legal uma situação é permitida,

sob outro não. A mais crítica é a questão do tamanho do lote, haja vista a sua influência sobre a qualidade urbanística e a mais valia do mercado imobiliário.

No capítulo anterior, foi criticada a opção da cidade pelo meio lote, a pretexto do modelo de adensamento perseguido e da acessibilidade de preço. Contudo, viu-se que o meio lote não evitou o espraiamento da mancha urbana - que cresceu permeada de vazios especulativos; não baixou o preço da unidade fundiária - pois o mercado o regulou para o teto de poder aquisitivo; nem satisfaz o programa arquitetônico da moradia popular, induzindo-a à extrapolação dos parâmetros construtivos e, por conseguinte, à irregularidade edilícia.

Mas além da irregularidade edilícia, a moradia popular padece da irregularidade fundiária. Embora seja permitido, é complicado regularizar o meio lote. Os loteamentos sempre foram licenciados com lotes inteiros, de 250 m², e o desdobro sempre foi feito depois, caso a caso. Não que fossem impedidos de serem aprovados já desdobrados, porém há jurisprudência para que, nestes casos, em função do adensamento duplicado, sejam majoradas as contrapartidas de áreas públicas para circulação, equipamentos sociais e áreas verdes. Portanto, para evitar estas perdas, o loteador prefere licenciar lotes inteiros e transferir os custos transacionais dos desdobros aos adquirentes.

O desdobro é um procedimento complexo, pois as barreiras burocráticas para obtê-los são muito superiores às barreiras legais da Lei 9.413/81. A fim de controlar o reparcelamento, desdobros superiores a 1.000 m² precisam de anuência da Secretaria de Habitação, por intermédio do Grupo de Análise de Projetos Habitacionais – GRAPOHAB, o órgão estadual que trata da questão. As subprefeituras efetuam desdobros em áreas inferiores a 1.000²⁸ m², ou oito meios lotes. Mas na prática, nenhum dos órgãos controla a condição de reparcelamento, e tampouco haveria condição de penalizar o loteador posteriormente à

²⁸ A partir dos Planos Regionais Estratégicos 2004, às subprefeituras competem os parcelamentos até 20 mil m².

emissão da licença, pelo menos não na instância administrativa, talvez pelas vias judiciais, dependendo do entendimento do juiz.

Na prática, a regulamentação acabou penalizando apenas o adquirente, que sequer sabe da necessidade do desdobro legal, uma vez que o loteador vende os meios lotes diretamente para as partes, cada qual com seu próprio Termo de Compromisso de Compra e Venda. O adquirente vai se dar conta dessa necessidade por ocasião da quitação do financiamento do imóvel, quando vai obter a escritura e a averbação no Registro de Imóveis. Nisto, sua casa já está construída, ou melhor, autoconstruída irregularmente.

Assim como a prefeitura não efetua desdobro de lotes em situação edilícia irregular, também não efetua aprovação de planta para lote em situação de desdobro irregular. Trata-se de um dilema que resulta no efeito mais perverso da legislação municipal, que recai justamente sobre o segmento excluído da população. Esta é a consequência do parcelamento informal, e o único beneficiário desta artimanha é o loteador, que é poupado da majoração de áreas públicas.

A pressão pela mais valia urbana em detrimento do tamanho da unidade fundiária não acaba aí. Unidades menores são permitidas mediante outras inconsistências da lei. Os sobrados geminados com acesso direto para a rua, a categoria de uso classificada como R2.01²⁹, pode ter área mínima de 68 m² e testada de 3,6m. E, a partir de 1994, resgatou-se a tipologia urbana da vila, categoria de uso R3.03, que pode ter fração mínima de 62,5 m², sem regulamentação de testada mínima. Em ambas as tipologias não há contrapartida de áreas públicas³⁰.

As vilas são a tendência de mercado nas Zonas Estritamente Residenciais e na periferia. Nas regiões nobres da cidade, antigos casarões dão lugar a elas, que ganham

²⁹ A partir dos Planos Regionais Estratégicos 2004, a categoria de uso R2.01 passou para o regime de condomínio, não mais reconhecendo a individualidade dos sub-lotes.

³⁰ A partir dos Planos Regionais Estratégicos 2004, os loteamentos e parcelamentos inferiores a 20 mil m² também foram poupados da cessão de áreas públicas.

segurança, mas perdem qualidade urbanística em razão da segregação espacial, da negação à rua, do adensamento construtivo, da impermeabilidade do solo. Além disso, inflacionam ainda mais o preço do m² de terreno, lembrando que o preço da unidade sempre tende ao teto do poder aquisitivo do mercado. Repete-se o fenômeno do desvirtuamento das vilas operárias do século passado, quanto ao aproveitamento da legislação menos restritiva por segmentos socialmente incluídos, em detrimento da qualidade urbanística.

Na periferia, a vila veio ao encontro do interesse do loteador para escapar da cessão das áreas públicas e para reduzir ao limite a unidade fundiária. Recentemente, foram detectadas ocorrências de desvirtuamento de vilas em loteamento clandestino: o empreendedor imobiliário não vende a casa construída, e sim a fração de terreno. O Ministério Público já percebeu a artimanha e está movendo ações, porém ainda não há decisões julgadas.

É intrigante como o próprio regulador corrobora com esta tendência, até mesmo antecipando-se à racionalidade econômica do especulador. Antes da regulação federal da Lei 6.766/79, e da Lei Municipal 9.413/81, nos loteamentos populares eram comuns os lotes de 160 m² e testada de 8m herdados das antigas leis, uma unidade fundiária que tem excelente desempenho urbanístico, acomoda melhor o programa arquitetônico e a implantação edilícia, como pode se observar em arruamentos anteriores a 1979, por exemplo, Vila Formosa, Vila Carrão, Vila Nova Manchester, Vila Jacuí e Vila Curuçá, estes dois últimos no extremo Leste da cidade.

Outra ambigüidade dos atos administrativos é a questão da licença de funcionamento para a atividade econômica, ou melhor, das licenças de funcionamento, pois a inscrição imobiliária da pessoa jurídica - de competência da Secretaria de Finanças, é tratada separadamente da licença edilícia para suas instalações físicas - de competência das subprefeituras ou da Secretaria de Habitação, no caso de locais de reunião. Ocorre que a

primeira é emitida independentemente da legalidade da segunda, embora o banco de dados permita o cruzamento das informações.

Mas, se assim não fosse, isto é, se a legalidade de uso e ocupação do solo condicionasse efetivamente a permissão para o exercício empresarial, toda a economia de São Paulo estaria na informalidade, inclusive o grande capital, segundo os indicadores de irregularidade anteriormente apontados.

O mesmo acontece em relação aos desdobros fáticos de lotes. A fim de reduzir a inadimplência dos impostos que dependeriam de rateio entre mais de um adquirente - o que é uma ocorrência comum, a Secretaria de Finanças desdobra os contribuintes imobiliários independentemente do desdobro legal, escapando assim à Lei Municipal 9.413/81. O adquirente fica ainda mais indignado quando descobre que esse desdobro fiscal-tributário não lhe permite escriturar e averbar seu meio lote.

E como última ilustração da ambigüidade do regulador, destaca-se a viabilidade técnica que a prefeitura já dispõe para penalizar todos contribuintes infratores de uso e ocupação do solo, mas não o faz. O sistema eletrônico de multas, a ferramenta do geoprocessamento, o levantamento aerofotogramétrico “on line”, o cruzamento eletrônico do cadastro multifinalitário com a vistoria técnica presencial - imprescindível para cumprir os ritos legais vigentes, permitiriam alcançar todos os infratores, em curto prazo.

Pergunta-se, por quê não? Em termos logísticos, porque o desdobramento das ações administrativas conduziria a ações demolitórias na instância judicial, e a Procuradoria Geral do Município não daria conta de acompanhá-las. Ainda que conseguisse e que ganhasse todas as causas, dependeria depois do aparato fiscalizador para garantir as demolições, retornando, portanto, ao problema de não dar conta das infrações de primeiro grau.

Mas certamente a nenhum prefeito ocorre promover tal “revolução urbanística”, em se ponderando os prejuízos econômicos e também as perdas políticas que representaria contrariar

a maioria esmagadora dos contribuintes da cidade. Não há precedentes no Mundo Moderno, a não ser Haussmann quando destruiu e reconstruiu Paris, sem efetivos impedimentos.

O Ministério Público e o Poder Judiciário apoiariam tal façanha? Receberiam-na como um ato administrativo desproporcional, desprezando por conseguinte nossa regulação? Reverteriam as ações contra a prefeitura, cobrando-lhe as penalidades pela própria omissão anterior? Ou colaborariam para a co-gestão dos ajustamentos necessários, por exemplo, mediando a pauta dos muitos TAC e TCA conseqüentes? São simulações necessárias, em se pensando enfrentar efetivamente o problema, a despeito de sua escala e complexidade.

3.3. Dualidades do sistema fiscal

O sistema fiscalizador paulistano é aplicado de modo a dar tratamento diferenciado para as infrações denunciadas e as infrações não denunciadas. O julgamento discricionário das ocorrências sempre implica em infratores penalizados e infratores não penalizados.

O esquema abaixo tenta modelar o funcionamento da Fiscalização, obrigando-se a fazer algumas reduções, mas que não afetam sua aderência empírica.

FIGURA 3.3 - 1

3.3.1. Infrações denunciadas, infratores penalizados

São os casos efetivamente atendidos pela Fiscalização. A prioridade que recebem se relaciona mais com o demandatário do que com a gravidade do caso propriamente dita, em função das consequências pessoais que uma eventual omissão poderia provocar. Por exemplo,

o Poder Judiciário e o Ministério Público, em seus escritórios e representações, sempre reforçam seu poder de mando com a citação de artigos do Código Penal que alcançariam os funcionários omissos no atendimento de suas demandas, e efetivamente movem ações pessoais quando as julgarem cabíveis. Nestes casos, a Procuradoria não defende o funcionário, pois se presta exclusivamente a atender a prefeitura e a municipalidade.

Poder semelhante tem o Ouvidor Geral que, em suspeitando de prevaricação, pode encaminhar os casos para inquérito do Departamento de Procedimentos Disciplinares. O ouvidor é um cargo eleito por um conselho misto composto por representantes do governo e da sociedade civil e, por isso, em tese, é menos vulnerável às ingerências políticas.

A imprensa, por sua vez, tem o poder de alarde que a caracteriza, e suas denúncias são sempre recebidas com aborrecimento, mas também com presteza pela Fiscalização, para livrar-se o quanto antes dos seus holofotes.

Desafortunadamente, porém, os noticiários constatam que os representantes da Justiça também têm se corrompido e permanecido impunes. E, a própria imprensa, não se orienta pela gravidade ou pelo impacto da ocorrência, e sim pela pressão de um grupo. Portanto, nenhum desses demandatários substitui a racionalidade do regulador.

Às ocorrências da Defesa Civil são sempre tomadas as providências fiscalizatórias, porque por si mesmas denunciam os casos que conspiram gravemente contra os princípios básicos do Código de Obras e Edificações - estabilidade e segurança. A salubridade domiciliar, embora também faça parte do tripé de princípios, já não é valorizada conforme a boa técnica da Higiene e do Conforto Ambiental, a não ser em casos extremos, quando envolve águas servidas ou risco de zoonoses.

Dos canais de demanda ora considerados, o SAC - Sistema de Atendimento ao Cidadão é o que mais se aproxima da quantidade de demandas reais, e trata-se de uma forma de orientação mais abrangente para a Fiscalização. Porém ainda está muito aquém ao conjunto

universo de infrações contra a legislação urbanística. Como os demais, o SAC é também um canal de demandas sentidas, e via de regra se reduz aos impactos e incômodos contra a vizinhança, tais como obra em andamento, vazamento domiciliar de esgoto, terrenos mal conservados, ruído, comércio irregular em zona residencial, pólo gerador de tráfego etc.

A vizinhança não reclama contra interesses coletivos, difusos, ou ambientais, no máximo denuncia um corte de árvore, jamais, por exemplo, acusaria o descumprimento da taxa de permeabilidade do solo. O SAC tampouco poderia balizar os problemas de estabilidade e segurança das edificações, primeiro porque os vizinhos nem sempre os percebem quando vistos de fora, e, ainda que suspeitassem não poderiam avaliar, pois são questões de natureza técnica.

Um detalhe importante: em resposta às demandas expressas, sempre se informa que “foram tomadas as providências cabíveis”, inclusive são citados e até mesmo anexadas cópias dos processos administrativos e das autuações lavradas. Contudo, isto está longe da eficácia, pois não basta iniciar uma ação fiscal, nem lhe dar andamento razoável, e sim estancar a infração, por meio do esgotamento do poder de polícia municipal.

A eficácia tem sido um princípio tão preterido pela Administração, que sequer há dados confiáveis confrontando a relação entre processos em andamento e processos efetivamente concluídos. Os processos arquivados não servem de referência, pois o arquivamento não exige a conclusão das providências fiscalizatórias.

É comum a duplicidade de processos administrativos da Fiscalização, porque diferentes autuações podem gerar diferentes processos para a mesma infração. Como não há uniformização de procedimentos, alguns funcionários preferem vincular dois ou mais processos e dar-lhes andamento conjunto, enquanto outros preferem dar prosseguimento a um e arquivar os demais, diminuindo o estoque de processos da unidade, sem concluir as ações.

Em se tratando de comércio irregular, é comum a transferência de ponto ou a mudança de razão social e CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do comerciante, possibilitando arquivar o processo sem necessariamente transferir as ações para o novo pólo passivo. Trata-se de outra brecha de procedimento.

Há os que crêem que as organizações da sociedade civil contribuem na co-gestão de uso e ocupação do solo. Infelizmente, são muito poucas aquelas que trabalham com esta causa em São Paulo, e sequer exercem pressão significativa nos canais de demanda mencionados.

Por ocasião dos planos regionais participativos, das 2.175 organizações atuantes, apenas 30 apresentavam-se como ambientalistas, porém se limitavam a interesses regionais. As mais ruidosas e influentes buscavam conservar os direitos de segregação de uso das Zonas Estritamente Residenciais, pressionando membros do Executivo e os vereadores, por meio de amplos espaços concedidos pela imprensa.

Havia alguns ativistas das APA - Áreas de Proteção Ambiental e dos Comitês de Bacia, todavia eram grupos fragmentados entre ambientalistas e associações de moradores de áreas invadidas, que paradoxalmente, sob o mesmo guarda-chuva organizativo reivindicavam preservação ambiental com regularização fundiária, a pretexto dos princípios sócio-ambientais da Agenda 21.

3.3.2. Infrações denunciadas, infratores não penalizados

O sistema fiscalizador foi desenhado para agir contra domicílios identificados pelas coordenadas de setor - quadra - lote do cadastro multifinalitário do município. Todas as sanções definidas em lei alcançam os domicílios antes mesmo de seus proprietários, pois ficam gravadas em seu histórico fiscal-tributário e são transmitidas juntamente com o bem, por ocasião da venda do imóvel.

Poucos adquirentes de imóveis têm o cuidado de verificar este histórico por ocasião da compra, e ficam perplexos quando descobrem dívidas que por vezes ultrapassam seu valor venal. Dívidas tributárias, multas de uso e ocupação do solo, de desdobro irregular e até mesmo de posturas constam pendentes neste histórico, que impedem a emissão de qualquer licença municipal enquanto não estiverem totalmente quitadas.

Há os que ingressam com recurso por ilegitimidade, contudo só há respaldo de cancelamento para as multas de postura, pois todas as demais infrações estão concretas e flagrantes no imóvel, para os desavisados que as herdaram. Ainda assim, o recurso só é considerado legítimo para o proprietário que possui a escritura ou contrato averbado na matrícula do Registro de Imóveis em seu nome; a condição de simples compromissário não é reconhecida pela prefeitura, restando-lhe recorrer à Justiça para tentar transferi-la ao ex-proprietário.

Com raras exceções, a informalidade dos contratos é a regra das transações imobiliárias. Posterga-se a averbação para a ocasião da quitação do financiamento, a fim de escapar-se do pagamento em duplicidade dos emolumentos cartoriais, que representam um elevado percentual do valor venal do imóvel, cujas custas não fazem diferença entre averbar uma escritura ou um simples contrato.

Ironicamente, em termos de eficácia, o maior controlador de uso e ocupação do solo em São Paulo é o Cartório de Registro de Imóveis, porque seu marco legal impede o reconhecimento da propriedade e dos proprietários em situação irregular, salvo se esta informação é omitida pelas partes, por exemplo, a transmissão de um bem que sofreu ampliações ou mudança de uso, passou despercebido pelo cadastro municipal e não foi declarada pelo vendedor ou comprador.

Por seu turno, os bancos são co-gestores eficazes do controle, pois não arriscam conceder crédito imobiliário para imóveis com a documentação irregular. Logo, aos imóveis

irregulares restam a informalidade documental, o risco da propriedade, o financiamento próprio ou o agiota e conseqüentemente, a depreciação.

No presente item, este atalho de informação serve para expor a dificuldade que a Fiscalização encontra para alcançar as infrações e os infratores que escapam às coordenadas de setor - quadra - lote. Este é o caso típico das externalidades, quando há um infrator dificilmente identificado. Por exemplo, aqueles que aproveitam os pontos viciados de entulho que proliferam na cidade; certo é que uma operação simples poderia caracterizar alguns flagrantes, mas a penalidade alcançaria o veículo, não a obra que o gerou e, em sendo de outro município, também o veículo escaparia à multa administrativa, que não compartilha da abrangência do Sistema Nacional de Trânsito.

Dificuldade semelhante enfrenta a Fiscalização quando se depara com infrações e infratores difusos, por exemplo, para detectar lançamento indevido de águas servidas na rede de drenagem³¹, e para agir contra grupos, tais como ambulantes e movimentos de moradores que invadem os logradouros e os espaços livres públicos.

Nota-se que, nestes casos, a impotência da Fiscalização reside na impossibilidade de alcançar um domicílio contribuinte para penalizar e transmitir as penalidades como herança fiscal-tributária da propriedade. Não que seja impossível alcançar pessoas físicas na instância administrativa, mas ocorre que todas as penalidades contra a pessoa em si são inócuas, pois o sistema de cobrança aos inadimplentes se limita à cassação de direitos municipais insignificantes para a maioria dos cidadãos, por exemplo, de participar de licitações.

Recentemente, para melhorar a adimplência, a prefeitura criou o CADIN - Cadastro de Inadimplentes, porém é meramente moral e não afeta as transações comerciais dos cadastrados, pois não é objeto de restrição para os bancos e os agentes de crédito.

³¹ Tecnicamente, com uma sonda é possível identificar cada um dos infratores que lançam esgoto nas galerias, mas o aparato fiscalizador não dispõe deste recurso.

Trata-se de um fenômeno de “indigência fundiária” que não é alcançada pelo poder de polícia administrativa, e que será encaminhada para a instância judicial, em nível de Procuradoria Geral do Município, se sua relevância assim justificar.

Ações fiscais aplicadas a pessoas físicas, em casos de indigência fundiária, resultam inócuas porque as sanções administrativas são apenas pecuniárias e o preço é insignificante. Explicitando, pela Lei 15.086/78, o desatendimento de um auto de intimação para desocupar área municipal equivale a 0,31 UFM, ou seja, R\$ 25,10 no ano de 2006. A real ameaça imposta pelo desatendimento reside na possibilidade de desdobrar-se em processo judicial por desobediência civil. Mas a probabilidade é remota, uma vez que nem a procuradoria, nem a Polícia Civil regional priorizam o prosseguimento de casos dessa natureza, diante de outros tantos problemas de maior gravidade ou importância.

Infrações denunciadas e não penalizadas também são aquelas que extrapolam a capacidade do aparato fiscalizatório, que é insuficiente até mesmo para as demandas expressas, como se fez nota anteriormente. Todavia cabem aqui os casos de corrupção onde os denunciados cedem à abordagem do agente público, que lhe vende a impunidade.

Quanto a prestação de contas ao denunciante, há subterfúgios que servem de justificativa para a resposta, basta citar um processo administrativo iniciado para promover a ação fiscal, sem, entretanto dar prosseguimento às autuações - será um processo a mais no estoque de milhares que acumulam as subprefeituras.

3.3.3. Infrações não denunciadas, infratores penalizados

A Fiscalização é mais reativa do que pró-ativa na oferta de seus serviços públicos. São significativos os fatores que lhe restringem, começando pela própria escassez de recursos materiais e humanos, e os artifícios institucionalizados para moderar a ação fiscal, tais como a necessidade de ordens de serviço da administração superior - as mencionadas Portarias 54/

SAR/ 99 e 57/SMSP/05; a interferência técnica na avaliação das prioridades segundo o risco, o porte, o incômodo e o impacto das ocorrências - os critérios determinados pelo Decreto 41.534/01; e as ingerências políticas que sempre são buscadas pelo infrator autuado junto a membros influentes do Executivo e da Câmara de Vereadores.

Recentemente, porém, a administração central galgou atitudes pró-ativas instituindo como prática política os comandos temáticos. Conforme comentado, foi uma descoberta fomentada pelo Ministério Público, e começou agindo contra o ruído urbano, a falta de segurança das edificações e os bolsões irregulares de ambulantes em determinadas regiões da cidade, envolvendo várias Administrações Regionais, na década passada.

Hoje envolve todas as trinta e uma subprefeituras e prioriza as ações conjuntas contra os anúncios irregulares, os bingos e as estações radio-base. A gestão atual está montando um Centro de Controle Operacional para dar suporte logístico para as subprefeituras, de quem cobra relatórios diários de produtividade e promove “bench-marking” – avaliação comparativa entre elas.

No presente item, não poderiam ser omitidos os casos de corrupção em que o infrator não cede à abordagem inescrupulosa do(s) agente(s) público(s) e acaba sendo multado.

3.3.4. Infrações não denunciadas, infratores não penalizados

Este item encerra o conjunto universo das infrações que ocorrem no município e constituem a maior parte dele, haja vista a proporção estimada de domicílios irregulares frente à legislação de uso e ocupação do solo. São as infrações que não são denunciadas, ou não são percebidas, ou não são conhecidas ou simplesmente são preteridas tanto pela Fiscalização quanto pela sociedade civil. São aquelas que não causam incômodo para a vizinhança, nem motivam suficientemente a denúncia de nenhum urbanista ou ambientalista indignado.

São os casos de externalidade. É a falta generalizada de vagas de estacionamento, pois não há controle de lotação e de quantidade mínima de vagas³² para os muitos estabelecimentos regularizados pelas muitas anistias.

São os casos de infrações difusas, cometidas por grupos caracterizados pela indigência fundiária e não são atingidos pelo poder de polícia administrativa. São as invasões dos mananciais e das áreas verdes do sistema de lazer. É a apropriação do espaço público pelos ambulantes e pela poluição visual³³. São as ocorrências que prejudicam ou incomodam a coletividade, mas não há quem efetivamente advogue ou se mobilize contra elas, nem mesmo as ONGs ou o Ministério Público.

São principalmente as regiões excluídas, onde prevalece a indigência fundiária das favelas, onde não há propriedade a penalizar, e dos loteamentos clandestinos - cuja propriedade consta registrada em nome do loteador, e os adquirentes são legalmente poupados. Foi a forma de institucionalizar a omissão para com as infrações cometidas pelos pobres, de modo a isentá-los de observar uma “lei desproporcional ao que poderiam suportar”, citando Sólon, o legislador grego. Foi a licença democrática para dar tratamento desigual aos desiguais. Esta é a constatação central do presente trabalho.

São os casos de corrupção em que a abordagem do agente público logrou êxito na venda da impunidade.

São aquelas ocorrências que sutilmente comprometem a qualidade urbanística, mas que não são observadas, ou não conseguem espaço de atenção na agenda pública - como será tratado adiante.

³² Exceto os Pólos Geradores de Tráfego, que são estabelecimentos de grande porte, para os quais há ressalvas quanto a necessidade de providências.

³³ Também nesta matéria é inócua a ação fiscal em que não há vinculação do infrator a um contribuinte mobiliário cadastrado (CCM) ou a um contribuinte imobiliário (setor - quadra - lote). É o caso das faixas (banners) e dos cartazes (conhecidos como “lambe-lambe”).

Parte II - Marco teórico

Se eu ordenasse que um general se transformasse em gaivota, e a ordem não fosse cumprida, a culpa não seria do general, seria minha (Saint-Exupéry, p. 38³⁴).

³⁴ Saint-Exupery, A. O Pequeno Príncipe. Rio de Janeiro, Agir, 1963, 10ª. Edição.

As desigualdades sócio-espaciais necessitam de subsídios que extrapolam a disciplina urbanística, que ora colhemos na Microeconomia, nas Ciências Administrativas, na Filosofia do Direito e na Sociologia.

Na Microeconomia, porque o uso e a ocupação do solo urbano constituem um mercado “caçador de renda” como outro qualquer, comportamento que a regulação tenta moderar, pelo bem do interesse coletivo. Nas Ciências Administrativas, porque o descompasso entre legislação e fiscalização explica-se nas falhas de gestão, seguramente. Na Filosofia do Direito, porque constatamos que as regiões de indigência fundiária coincidem com os territórios onde prevalece o estado da natureza: não há deveres onde não há direitos. Na Sociologia, porque trata do comportamento e dos fatores sociais. No Urbanismo, evidentemente, porque representa a materialidade do fenômeno; é a disciplina que orienta os princípios da regulação de uso e ocupação do solo, além de ser a especialidade que perseguimos.

4. Um beco sem saída

Este capítulo expõe referências teóricas da problemática do descontrole, as quais delineiam um cenário pessimista para o futuro da cidade.

4.1. Quem começa o descontrole? A Teoria da Janela Quebrada

A Teoria da Janela Quebrada, dos anos 70, baseou-se numa pesquisa empírico-comportamental coordenada por Phillip Zimbardo, psicólogo de Stanford, que envolveu dois carros idênticos. Um estava estacionado numa rua de bairro de classe média, e o outro estava estacionado numa rua de bairro de baixa renda e altos índices criminais.

O carro no bairro de baixa renda foi “depenado” antes do dia seguinte, enquanto o outro permaneceu intacto por uma semana. Então, os pesquisadores de Stanford esmagaram o pára-brisa do carro estacionado no bairro de classe média, e novamente se retiraram para assistir. Dentro de poucas horas, foi depenado da mesma forma que o outro carro, diferindo apenas pelo pequeno impulso, e por ter resistido uma semana.

A Teoria da Janela Quebrada é uma das melhores ferramentas de análise dos desvios de comportamento coletivo, cujo maior estímulo é a constatação da impunidade dos delinquentes.

Impunidade é um denominador comum à banalização das infrações de uso e ocupação do solo. As infrações beiram o vandalismo contra a cidade, basta observar a poluição visual, a supressão de árvores, a ocupação ilícita do espaço público não apenas pelos pobres, mas pelos “puxadinhos” dos bares do quadrante Sudoeste. A teoria respalda-nos a hipótese central de que o descontrole começou pontualmente nos territórios excluídos, de indigentes fundiários, imunes ao poder de polícia administrativo, conforme brecha aberta pela própria lei, para depois se alastrar para os demais territórios.

A Teoria da Janela Quebrada dialoga com a Teoria do Clube, relacionada a uma faceta perversa dos concorrentes do mercado, em sua busca incessante pela vantagem competitiva, decorrente da racionalidade econômica de cada indivíduo.

Um concorrente do mercado sai à frente, com algum tipo de inovação que agrega valor ao seu produto e lhe traz vantagem competitiva, desencadeando a imitação dos demais. Por vezes simplesmente burla uma regra sem ser punido e, na seqüência, é imitado pelos outros concorrentes daquele “clube” - ou nicho de mercado.

Nos casos de externalidades, é difícil mensurar o prejuízo causado pelo indivíduo, tornando-se mais fácil para um infrator “pegar carona” na infração alheia, sem ser punido. A essas situações cabe especificamente a “Teoria do Carona”.

O mercado imobiliário, em sua busca crescente pela mais valia urbana, testa a impunidade pelo desrespeito aos parâmetros urbanísticos. Extrapola potencial construtivo, avança nos recuos, ignora a permeabilidade do solo e até a exigência de vagas de estacionamento, cujo resultado agregado é a socialização dos prejuízos urbanístico-ambientais causados individualmente. Uma vez observada a impunidade, todos os demais concorrentes fazem o mesmo.

4.2. Como retomar o controle? O Estado da Natureza e o Pacto Social

As regiões excluídas da cidade estão muito próximas do “estado da natureza” que antecede o contrato social - a base do estado de direitos. Se há desrespeito ao código penal, como aponta o Mapa da Segurança Pública, tanto mais ao código urbanístico. Se há desprezo pela soberania, pelo aparelho coercitivo do estado, tanto mais pela regulação de uso e ocupação do solo.

As Ciências Sociais advertem que a base primeira do contrato social é o direito a ter direitos³⁵. Do contrário, os cidadãos não concedem o direito de soberania ao estado, segundo Thomas Hobbes, Rousseau e Stuart Mill, os pensadores contratualistas que identificaram a modelagem do estado moderno.

Boaventura Souza Santos concluiu que toda cobrança de deveres civis é inócua quando aplicada em desproporcionalidade aos direitos conquistados pelos segmentos sociais. Aliás, a proporcionalidade é um dos princípios fundamentais do Direito Administrativo ocidental.

Fonte: Santos, Boaventura de S. (interpretação nossa)

FIGURA 4.2 - 1

A legitimidade da mediação do estado está na soberania do interesse coletivo sobre o interesse do indivíduo. Mas a prática social-democrática dos países desenvolvidos demonstrou que a conquista de direitos e a subordinação dos cidadãos ao contrato social ocorreu de forma gradual e dialética, por meio de concessões mútuas entre as partes.

³⁵ Frase atribuída a Hannah Arendt, em sua militância contra o nazismo.

Num primeiro estágio foi equacionada a questão dos direitos universais básicos do indivíduo, tornando-o um cidadão, para depois subordiná-lo ao interesse maior da coletividade, num segundo estágio. O terceiro estágio é o aditamento do pacto social para dar primazia aos segmentos vulneráveis, como as crianças, os idosos, as mulheres, as minorias étnicas, os enfermos, os desempregados, as gerações futuras e o meio ambiente etc. - justamente o diferencial do estado de bem estar.

Sob a mesma lógica, nossa regulação urbanístico-ambiental dá prioridade ao interesse coletivo e ao direito de vizinhança, para somente depois atender ao interesse do indivíduo. A lei se dá na esfera do Direito Coletivo e do Direito Difuso, porém os direitos básicos tais como Moradia, Educação, Saúde não foram universalmente garantidos. Sem esta contrapartida, os excluídos não aderem ao contrato social e à soberania da lei. Tampouco o poder coercitivo do estado os alcança, pois eles não têm bem a perder, a não ser a privação de liberdade, que não cabe às sanções de uso e ocupação do solo³⁶. Para este segmento, o direito é letra morta e, por conseguinte, o cumprimento da lei.

O neoliberalismo, ao pressionar pela diminuição do estado, pela privatização, pela desregulamentação dos mercados e dos direitos trabalhistas, pela retirada das ações afirmativas, enfim, ao retrain o papel do estado como mediador do pacto social e deixar a sociedade à mercê das regras mercadológicas, está minando o estado de bem estar social-democrático, expondo-a ao risco de retrocesso. No limite, ao estado da natureza. Não é este o testemunho recente das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro? E a onda de vandalismo em Paris, não seria a retaliação popular contra as concessões de caráter neoliberal?

Loïc Wacquant, sociólogo francês, ganhador do Prêmio Fundação McArthur, graças às obras que produziu sobre a violência brasileira, manifestando-se logo após o primeiro ataque do PCC e a pressão de alguns formadores de opinião pela adoção deste programa:

³⁶ A lei de crime ambiental revisou esta postura, incluindo a privação de liberdade no rol das sanções.

Quais os remédios? Os de sempre: educação, emprego, seguro para os desempregados e uma rede social para os mais pobres. O Brasil paga com violência criminal sua recusa injustificável de encarar sua desigualdade social". (Folha de São Paulo, 15/05/06)

Fazendo um adendo, para a questão urbana é imprescindível promover a Política Habitacional.

4.2.1. Condicionantes da introdução da norma

O debate entre Habermas e Ratzinger “Sobre as bases morais pré-políticas do Estado liberal: Razão secular e religião no Estado moderno” dá continuidade à temática do contratualismo e da construção do pacto social.

Os filósofos modernos admitem que a noção de direito e limite do direito individual pré-existe em relação ao estado, como base pré-política para sua formação. O respeito ao Direito não advém simplesmente do poder coercitivo, mas há uma componente espontânea na sociedade para respeitar e ademais sustentar o estado: “o poder emana do povo”, reconhece a Constituição Federal brasileira em seu artigo 1º. Esta componente coletiva está relacionada aos valores sociais, variando no tempo e no espaço.

Os valores sociais relacionam-se à Razão e à Ética. Habermas e Ratzinger convergem que o estado moderno baseou-se na ruptura entre ambas, em prejuízo desses valores sociais, colocando em risco o estado de direitos. Os caminhos da Razão levaram à crise social, pois prevaleceu a racionalidade econômica. Por seu turno, a Ética, ao dissociar-se da moral e da religião, não encontrou substituto para manter a solidariedade e a cumplicidade entre o indivíduo e a coletividade. Invocar simplesmente a religião não significa resgatar a ética, porque também ela perdeu legitimidade com o crescimento do ateísmo por um lado, e do fundamentalismo, por outro.

Transportando este suporte teórico para nossos territórios de indigência fundiária, que são os mais atingidos pela ausência da Razão e da Ética, entendemos porque a ética da sobrevivência prevalece à razão de estado. Habermas e Ratzinger despertam-nos da ilusão da

inclusão, pois colocam que não basta garantir os direitos universais básicos para tornar a lei aplicável aos excluídos. A introjeção da norma é uma condicionante necessária para sua sustentação. Mas isto não encontra ambiência nem mesmo nos demais setores da sociedade, que de modo análogo tem comportamento “rent seeking” - caçadores de renda, conspiratório contra a regulação.

5. Uma luz no fim do túnel

Em condições de equilíbrio econômico e social, seria possível promover a recuperação do controle, de modo a dar chance para um cenário favorável.

5.1. Tolerância Zero!

A famosa reengenharia policial norte-americana teve como ponto de partida a Teoria de Janela Quebrada, na interpretação do cientista político James Wilson e do criminalista George Kelling, num artigo do periódico *Atlantics Monthly*, em 1982, quando a criminalidade alçava índices alarmantes, segundo a percepção daquela sociedade. “O crime incontrolado e a desordem criam mais crime e desordem, e se forma um ciclo ego-perpetuante que dispara e incrementa o caos criminal.”

Para reverter a curva de crescimento da criminalidade, colocava-se como proposta central a tolerância zero inclusive em relação aos pequenos delitos. As denúncias do telefone 911, equivalente ao nosso 190, passaram a ser integralmente atendidas, com a máxima presteza, e não mais filtradas segundo o grau de gravidade. Literalmente, janelas foram consertadas e pontos viciados de lixo foram saneados. As duplas policiais e outras táticas conservadoras voltaram às ruas, ostensivamente, reforçando a imagem do controle da ordem.

Logrou êxito o modelo que ganhou notoriedade em New York, politicamente capitalizada pelo ex-prefeito Rudolph Giuliani, e rapidamente foi replicado em todo o país. Outros países tentaram importá-lo. Tem sido cogitado no Brasil, dado o nosso grau de violência, principalmente após os atentados do Primeiro Comando da Capital - PCC, em São Paulo, vindo ao encontro dos que defendem o endurecimento das penas judiciais, a pena de morte, inclusive, e a continuidade do armamento civil. Foi a tendência que ganhou o plebiscito ocorrido no ano passado, contrariando a preferência dos magistrados e da política judicial dominante.

Mas há muitos que desacreditam na possibilidade da disseminação do “Tolerância Zero”, em função das condições “ceteris paribus”³⁷ necessárias para sua implementação.

Voltando à entrevista de Loïc Wacquant sobre os ataques do Primeiro Comando da Capital - PCC:

Sim, pode-se prever que acontecerão de novo e de novo, pelo menos enquanto as elites políticas se recusarem a encarar de frente as desigualdades vertiginosas. Nenhuma sociedade democrática na face da Terra pode combater o crime apenas com seu aparato policial-judiciário. (Folha de São Paulo, 15/05/06)

É possível replicar o Programa Tolerância Zero na regulação urbanística? Temos as tais condições de equilíbrio sócio-econômico que determinam o êxito do programa? Ao menos, temos chances de conquistar os pré-requisitos sócio-ambientais necessários? São questionamentos pertinentes ao objeto.

De acordo com Loïc Wacquant, até mesmo em New York, o êxito da Tolerância Zero implicou na substituição do “Estado Providência” pelo “Estado Penitência”. A demissão de 13 mil funcionários da Secretaria de Assistência Social deu lugar, no orçamento, à contratação de 12 mil agentes de segurança para o programa, que já contava com 36 mil outros agentes. Os Estados Unidos só perdem da Rússia em população encarcerada: 700 presos a cada 100 mil habitantes, sendo a metade deles condenados por infrações não violentas. Os presídios tornaram-se organizações terceirizadas com fins lucrativos e passaram a representar o décimo segundo segmento econômico nacional. Segundo Wacquant, a partir de Reagan, os Estados Unidos optaram pelo estado mínimo sócio-econômico e pelo estado máximo policial-penal³⁸.

³⁷ “Ceteris paribus”, de acordo com a Economia Clássica, são as condições ideais para o êxito de ação da “mão invisível” do mercado. É a premissa básica da auto-regulação e do equilíbrio sócio-econômico. Consiste no mercado livre, competitivo e com pleno emprego, isento de falhas, portanto.

³⁸ A criminalização da pobreza.

www.maishumana.com.br/loic1.htm

5.2. Uma questão de mudança de comportamento

A problemática em aberto pode encontrar parte da resposta nos princípios do Marketing Social, que orientam técnicas persuasivas para promover a mudança do comportamento coletivo. Phillip Kotler, autoridade científica do Marketing Econômico, dedicou obras específicas para o assunto.

São estratégias do Marketing Social as campanhas de sensibilização e os sistemas de incentivos positivos e negativos, que podem ser aplicadas isoladamente ou em conjunto, dependendo do público-alvo definido. Raramente o mesmo argumento e a mesma estratégia funcionam para todos os segmentos de público. Por exemplo, no Brasil, as campanhas de sensibilização pelo uso do cinto de segurança convenceram rapidamente o segmento de maior grau de instrução e maior renda, porém os segmentos populares só aderiram quando houve a aplicação de multas. Quanto ao uso do celular no trânsito, ocorreu o contrário, a despeito do argumento da segurança que convenceria mais cedo a classe média sobre o uso do cinto.

O marco lógico, os fatores psicossociais e circunstanciais movem os segmentos de público para reações diferentes. Descobrir qual é o apelo que convence este ou aquele segmento é a arte do Marketing, pois a percepção é permeada de irracionalidades. Por isso a ciência transcende das campanhas para os incentivos positivos, ou negativos, ou ambos, dependendo da estratégia, e quando há necessidade de total adesão. É o caso do programa de controle de natalidade na China, que utiliza todos esses instrumentos.

Há uma imbricação sistêmica entre campanhas e incentivos, pois uma não prospera sem a outra. Mesmo com o poder dos incentivos, as campanhas governamentais de maior êxito são aquelas que conquistam a adesão de multiplicadores civis. O Terceiro Setor é um grande aliado nas políticas públicas e, sempre que manifesta sua adesão às campanhas, agrega-lhes maior legitimidade e maximiza os resultados junto à sociedade civil.

O sistema de regulação urbanística de São Paulo apresenta as multas como incentivos negativos e alguns casos de dedução tributária como incentivos positivos, por exemplo, para os contribuintes que superam significativamente a taxa mínima de permeabilidade do solo em seus lotes. Mas as sanções são aplicadas de modo assimétrico, predominando as muitas falhas comentadas, e é pífio o impacto das deduções no IPTU - imposto predial e territorial urbano para os terrenos permeáveis, de modo que não estimula à adesão. Tampouco há campanhas de sensibilização para a causa ambiental urbana, nem ativistas que por elas advoguem.

Por ocasião do processo de elaboração dos Planos Regionais Estratégicos, 2.175 organizações do Terceiro Setor marcaram presença nos eventos participativos. As organizações que militavam por políticas setoriais foram suplantadas por entidades filantrópicas, associações de bairro e associações de classe. Sua representatividade só não perdeu para os representantes políticos, na etapa pré-parlamentar.

Fonte: Maglio, Ivan C; Keppke, Rosane S. **The City of Sao Paulo Strategic Master Plan – Retrospect of the Elaboration: from the pressure groups to the Non Governmental Organizations.** Paper presented at the 6th Conference of the International Society for Third Sector Research – Toronto, July 11 to 14, 2004

GRÁFICO 5.2 - 1

E das 188 organizações ligadas às políticas setoriais, apenas 30 defendiam a causa ambiental urbana.

Fonte: idem

GRÁFICO 5.2 - 2

5.3. Uma questão de agenda pública: a Teoria da Janela Política

Formulada pelo cientista político James Kingdon, nos anos 90, a teoria da “Janela Política” parte da constatação de que nem todas as questões públicas se transformam em políticas públicas. Para alçar esta condição, é preciso que se abra uma “janela política” para a confluência das três correntes - o problema, a política dominante e os políticos.

Primeira corrente, o problema propriamente dito. Uma questão pública emerge efetivamente como um problema em circunstâncias específicas: num momento de crise ou com o despontar de índices alarmantes, quando valores importantes são violados, quando comparada ao que ocorre em outros países, quando é classificada numa categoria de grande visibilidade e interesse.

Por contraste, uma questão nunca emerge se o governo falhar em endereçar o problema, se as pessoas julgam-na uma causa perdida, se o contexto muda durante o percurso, se as pessoas acomodam-se com ela, se é ofuscada por outras questões ou simplesmente, se está fora do ciclo de atenção. Ocorre, portanto, uma seleção natural de questões, e emergem aquelas que farão parte da agenda.

O modelo de Kingdon dá especial ênfase ao processo de “enlightenment” – “iluminação”, na dinâmica dos problemas. O avanço científico e a verificação empírica das alternativas - desde que efetivamente advogados por participantes ativos, influem poderosamente sobre os tomadores de decisão.

Segunda, a corrente política dominante. A maior ou menor proeminência de um problema na agenda depende muito da corrente política em si. Fatores como a cultura local, o marco institucional e o ânimo nacional podem catalisar ou abortar um processo, pois podem promover ou desestimular o consenso necessário à confluência.

A Era Thatcher-Reagan ilustra o consenso majoritário ocorrido entre diferentes segmentos da sociedade - setor privado, acadêmicos, mídia, opinião pública, as instituições políticas, para promover a diminuição do Estado a partir daquele momento histórico, em direção ao neoliberalismo.

Terceira, os políticos. São todos aqueles participantes que afetam direta ou indiretamente os processos políticos: executivos de todos os escalões, parlamentares,

burocratas, atores não governamentais - mídia, grupos de interesse, partidos políticos, especialistas, academia, público em geral e um amplo etcétera formam um “cluster” de atores que interagem e afetam em maior ou menor grau o processo de formação da agenda. Em geral, participantes visíveis afetam a agenda, participantes ocultos - os especialistas, afetam as alternativas.

De acordo com o autor, cada corrente segue seu próprio rumo. Mas para emergir uma política pública, é preciso que as três correntes confluam em consenso e simultaneamente ao redor das mesmas alternativas. A esta confluência de correntes Kingdon chamou de “janelas políticas”. Apesar da randomicidade inerente às aberturas de oportunidade, os atores têm um papel ativo em percebê-las e explorá-las. Os participantes podem acelerar ou frear a confluência das correntes.

Especial papel tem os empreendedores políticos - “pessoas que investem seus recursos em futuras políticas a seu favor” (Kingdon, p. 204). São como “surfistas esperando a boa onda”, prospectam e catalisam oportunidades, podendo ser grandes articuladores durante a abertura da janela política. Na prática são políticos eleitos, altos funcionários, lobistas, acadêmicos, jornalistas ou mesmo um conjunto de atores.

Este instrumental teórico adverte-nos que a questão urbana está fora da agenda pública. Sazonalmente, conquista espaço na agenda, não para abordar a problemática sócio-ambiental, mas para reivindicar regularização fundiária e anistia edilícia. Podem os urbanistas reverter a percepção do problema? É possível sensibilizar os políticos? Pode-se convencer a corrente política vigente? Depende da confluência das três correntes – técnica, política e políticos. Mas isso dificilmente acontecerá, enquanto a maior parte dos técnicos, dos políticos e da política habitacional consentir com a simples anistia.

Parte III - Metodologia

A fim de facilitar a leitura e a interpretação dos dados primários obtidos nos sistemas informacionais da prefeitura, seguimos a lógica de organizá-los em três grandes blocos. Primeiro, pela ótica da oferta - o controle efetivamente exercido ou ofertado pelo poder de polícia administrativo, que se revela no inventário de multas lavradas no horizonte de tempo pós-informatização. Segundo, pela ótica da demanda - os serviços fiscais demandados pela sociedade, através dos canais institucionalizados de interlocução com os cidadãos. Terceiro, pela ótica da gestão - a variável dependente das condições de contorno, em nível de subprefeitura, da problemática de uso e ocupação do solo.

Adiante, na seção 10.4, essas três lentes serão alinhadas e focalizadas no Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo – ICUOS, formulado especialmente para o presente trabalho.

6. Um vasto campo inexplorado

A hipótese central coloca que a regulação de uso e ocupação do solo foi aplicada de forma diferenciada nas ilhas de excelência e nas áreas excluídas da cidade, prevalecendo a omissão que levou ao descontrole. Nos capítulos anteriores, foram expostas as brechas da lei as quais concederam imunidade fiscal para o segmento excluído que, historicamente, vive em condições de indigência fundiária. Por contraste, o segmento social oposto é arbitrária e parcialmente alcançado pela lei.

A confirmação da hipótese começou pela investigação das desigualdades, por meio da análise dos indicadores sócio-espaciais das subprefeituras, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o Índice de Exclusão - IEX, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS e o Perfil Sócio-ambiental - PSA formulado pelo Atlas Ambiental do Município, para citar os mais conhecidos. Adotamos esse último em particular, porque além de ser o único a somar indicadores sociais e indicadores ambientais, apresenta interatividade com as variáveis de controle urbanístico ora trabalhadas.

Dados Secundários Consultados

Antes de penetrar no inexplorado universo dos dados primários do sistema de informação da prefeitura e, a fim de distinguir preliminarmente as porções incluídas e excluídas da cidade, fez-se necessária a leitura dos mapeamentos sócio-espaciais disponíveis, traduzidos pelos consagrados indicadores mencionados. Relatórios crítico-analíticos elaborados pela própria prefeitura e por terceiros foram consultados como complemento.

I. Índice de Exclusão - IEX

No Brasil, o IEX é um dos pioneiros a ampliar o rol de variáveis propostas pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, de Amartya Sen, o introdutor dessa metodologia laureada pelo Prêmio Nobel de Economia em 1998. A unidade territorial do Índice de

Inclusão/ Exclusão Social é o Distrito. Para cada um dos 96 Distritos da capital corresponde um índice classificado entre o melhor e o pior do “ranking” (v. Anexo 1, Mapa 1).

II. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

É um mapeamento semelhante ao IDH e IEX, organizado pela Fundação SEADE do governo do estado, porém no nível microrregional dos setores censitários (v. Anexo 1, Mapa 2).

III. Atlas Ambiental do Município

Mapeamento realizado pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e pela Secretaria de Planejamento, em parceria com a FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo. Sua crítica contra os demais mapeamentos disponíveis é a ausência de indicadores ambientais cruzados aos indicadores sociais - lacuna que se propõe complementar. A unidade de análise é o Distrito, para cada um corresponde um indicador de Perfil Sócio-ambiental - PSA (v. Anexo 1, Mapas 3A e 3B).

A presente tese o acolhe em função da relevância desse diferencial para o objeto, de modo que o selecionamos para compor o Indicador das Condições de Contorno.

IV. Mapa da Segurança Pública

É a espacialização da violência que ocorre de forma diferenciada na cidade, tanto maior nas porções territoriais de indigência fundiária. Comprova que determinadas regiões, antes de serem imunes à regulação de uso e ocupação do solo, o são em relação aos aparelhos coercitivos do estado (v. Anexo 1, Mapas 4A e 4B).

V. Relatório do Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL)

É um relatório periodicamente produzido pela Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, a partir do cadastro multifinalitário de competência da Secretaria de Finanças - SF. Apresenta os dados oficiais do crescimento construtivo da cidade, extraídos dos autos emitidos pelos órgãos de Licenciamento da Secretaria de Habitação e das subprefeituras. São os dados que alimentam o Mapa Oficial da Cidade, muito curioso para ser confrontado com qualquer guia de ruas: um é a cidade legal, outro é a cidade real.

VI. Plano Diretor e Planos Regionais Estratégicos

O Plano Diretor, os Planos Regionais Estratégicos e, mais recentemente, a Revisão 2006, dos quais participamos como Coordenadora de Planejamento na Subprefeitura Itaim Paulista, exigiram-nos uma profunda reflexão sobre a cidade real e a cidade legal.

As peças mais importantes do planejamento municipal são de imprescindível análise para o objeto desta pesquisa. Em termos de regulação, para averiguar o quanto cedeu efetivamente aos apelos da cidade real. Em termos de investimentos urbanos, para comprovar que o “layer” estratégico para captação de recursos desestimula a promoção da equidade sócio-espacial, conforme colocado no terceiro capítulo.

É interessante visualizar as proposituras para as regiões consolidadas e as regiões de urbanização inconclusa, contrapondo os perímetros de Operação Urbana Consorciada e as Zonas Especiais de Interesse Social (v. Anexo 1, Mapas 5A, 5B e 5C).

A propósito, o mapeamento das ZEIS³⁹ é o mais completo para identificar os territórios de indigência fundiária, porque além de favelas e loteamentos irregulares, incorporou os cortiços e os assentamentos populares em processo de regularização.

³⁹ Exceto as ZEIS 2, pois se tratam de glebas livres selecionadas para promover a Política Habitacional de Interesse Social. Mas desconsiderá-las carece de melhor análise, uma vez que incidem predominantemente na periferia, em terrenos que são vulneráveis ao parcelamento irregular.

VII. Mapas de Loteamentos Irregulares ou Clandestinos e Favelas

É o mapeamento das ocorrências de favelas e loteamentos por regularizar que foram identificados pela Secretaria de Habitação. É interessante observar sua correlação com a franja de crescimento demográfico da cidade, embora haja ocorrências também em regiões socialmente incluídas (v. Anexo 1, Mapas 6 e 7).

VIII. Relatórios da Ouvidoria Geral

São relatórios anuais produzidos pela Ouvidoria Geral, que apresentam os resultados das averiguações preliminares de casos de corrupção e das denúncias mais frequentes de omissão de atendimento às reclamações feitas em primeira instância no Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC.

IX. Pesquisa de Percepção da Corrupção no Brasil

Foi a pesquisa de opinião realizada pela ONG Transparência Brasil, ligada à ONG “International Transparency”. Aplicou-se um questionário que pedia ao entrevistado atribuir graus de vulnerabilidade à corrupção para diversos órgãos e instâncias de governo, segundo suas suspeitas pessoais. Foi realizado pouco tempo depois dos escândalos da Máfia da Fiscalização das gestões Maluf-Pitta⁴⁰, que curiosamente recebeu pouca ênfase pelos entrevistados, em detrimento à corrupção dos contratos públicos para aquisição de bens e serviços, que monopolizou as atenções. Um fenômeno digno de análise, porém não no presente trabalho, que prescinde de aprofundar-se neste fenômeno para explicar o descontrole, pois antes dela, a omissão é o fator decisivo, como está sendo demonstrado.

⁴⁰ Detalhes sobre o assunto são descritos pelo ex-Vereador:

Cardozo, J. E. **A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

6.1. Dados primários

A prefeitura de São Paulo conta com um rico e subutilizado sistema de informações sócio-espaciais, que foi criado para instrumentalizar a gestão e orientar as políticas públicas. Seleccionamos alguns dados regionalizados por subprefeitura, que poderiam ser elucidativos para o presente trabalho.

I. Sistema Cubos OLAP da Fiscalização/ PRODAM 2004

Sistema regionalizado por Subprefeitura, anteriormente por Administração Regional, com dados desde 1983, na gestão Mario Covas. Quantifica as autuações efetuadas em relação a cada uma das leis municipais. Seleccionamos as leis e posturas urbanísticas mais relevantes, em sintonia com a pesquisa de percepção que aplicamos aos atores das Coordenadorias Regionais de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Dele resultou o gráfico de produtividade que embasou a hipótese central. Aponta o grau de prioridade que cada gestão atribuiu, ou ainda, que cada subprefeitura atribuiu para as diferentes matérias fiscais.

II. Sistema Cubos OLAP de Processos Administrativos/ PRODAM 2004

Considerando que as irregularidades são diretamente proporcionais às dificuldades de obtenção das licenças, seja em função das barreiras legais ou das barreiras burocráticas exacerbadas pelos técnicos da prefeitura. Considerando que, para efeito de controle de uso e ocupação do solo, fiscalização e licenciamento funcionam como “vasos comunicantes”, o presente trabalho incorporou a questão da emissão das licenças.

Nessa direção, o Sistema Cubos OLAP de Processos Administrativos oferece dados sobre o assunto, a localização e o tempo de tramitação dos processos. Seleccionamos as variáveis que poderiam apontar o tempo consumido para a deliberação dos pedidos de

licenciamento, os principais assuntos requeridos e a proporção entre processos deferidos, indeferidos e movimentados por subprefeitura.

III. Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC

É o sistema eletrônico disponibilizado pela Internet, pelo telefone e pelas Praças de Atendimento para receber as demandas por serviços municipais. Há uma pasta específica para assuntos de fiscalização. Dos relatórios emitidos é possível extrair os assuntos mais demandados, o fluxo de entrada, a efetiva solução de demandas da caixa postal e o “benchmarking” – a análise comparativa de desempenho das trinta e uma subprefeituras.

IV. Listagem dos Processos de Anistia 2003

Foram os 82 mil processos protocolados para requerimento da anistia edilícia de 2003. Seria possível espacializá-los por subprefeitura e analisar estatisticamente o acréscimo de área construída e as categorias de uso demandadas, mas tal aprofundamento escaparia ao cerne do presente. Fica aqui o registro de sua existência para os próximos pesquisadores.

V. Listagem das Obras Irregulares “sub judice”.

É a lista dos poucos processos fiscais que esgotaram o poder de polícia administrativo e foram encaminhados para a instância judicial. Pode ser espacializado ou simplesmente confrontado com o estoque que consta na fiscalização, segundo o Sistema Cubos OLAP de processos administrativos.

VI. Pesquisa de Opinião das Coordenadorias de Planejamento

Foi a pesquisa de campo realizada especificamente para este objeto, que promovemos com o intuito de extrair do meio técnico a percepção sobre o sistema regulador vigente. Deu--

-se sob a forma de um questionário aplicado aos engenheiros, arquitetos e agentes vistores da Supervisão de Fiscalização - SFISC e do Licenciamento SUSLIC, complementado por entrevistas semi-abertas realizadas com os Coordenadores de Planejamento e Desenvolvimento Urbano - CPDU das subprefeituras, que subordinam ambas supervisões em nível local. Dos trinta e um coordenadores, foram entrevistados vinte. Dos 450 questionários enviados foram efetivamente respondidos 213, correspondentes a 28 subprefeituras. Os técnicos de Pinheiros e Sé negaram-nos atenção⁴¹. Em Parelheiros, houve sucessivas trocas de coordenadores e os questionários se extraviaram.

O conteúdo do questionário foi elaborado para indicar o senso de missão que têm os atores que operam o controle de uso e ocupação do solo, o que pensam sobre a relação entre a legislação e a fiscalização, as matérias fiscais que julgam mais importantes, o grau de prioridade que atribuem aos diferentes solicitantes, as influências externas, as ingerências, a relação entre a regulação e as desigualdades sociais.

Nas entrevistas dos Coordenadores, procuramos levantar as dificuldades operacionais e as ingerências políticas, o que pensam sobre o descolamento entre a cidade legal e a cidade real, além dos demais fatores do questionário.

É possível identificar as diferenças de opinião segundo as regiões em que atuam, suas formações pessoais, e se estão lotados na Fiscalização ou no Licenciamento.

⁴¹ Com exceção de seus coordenadores, que nos concederam entrevista.

7. Dados de oferta de controle

Os dados deste bloco foram extraídos do Sistema Cubos OLAP de Processos Administrativos, do Sistema Cubos OLAP da Fiscalização e dos relatórios anualmente produzidos pela Ouvidoria Geral, que demonstram o desempenho relativo de cada subprefeitura sob a ótica da oferta efetiva de serviços de controle de uso e ocupação do solo - no Licenciamento e na Fiscalização, apresentados sob a forma de “ranking”.

7.1. Dados dos processos administrativos

7.1.1. Processos movimentados

(V. Apêndice 1, Tabela 7.1 - 1)

São os processos administrativos de Licenciamento e Fiscalização que receberam algum tipo de análise em tempo igual ou inferior a cento e oitenta dias. Para os processos parados no estoque, a PRODAM⁴² emite listagens periódicas de advertência.

Apenas cinco subprefeituras movimentaram mais da metade dos processos no período. Salvo Vila Mariana e Ipiranga, as subprefeituras com melhores indicadores sócio-econômicos apresentaram o pior desempenho. Seguramente ocorreu em função do maior estoque de processos, em que pese dotar-se de melhor aparelhamento administrativo. Nota-se que, colocando de um lado o grupo de subprefeituras socialmente incluídas e antigas, e de outro lado, o grupo de subprefeituras socialmente excluídas e novas, as diferenças internas devem-se a maior ou a menor produtividade de seus técnicos.

⁴² Na consulta eletrônica não consta explicitado qual é este intervalo de tempo, mas seguramente é o mesmo para as trinta e uma subprefeituras. Estimamos tratar-se de 180 dias, pois, de praxe, a PRODAM emite relatórios automáticos às unidades administrativas, com a listagem dos processos sem movimentação durante este intervalo.

7.1.2. Processos deferidos

(V. Apêndice 1, Tabela 7.1 - 2)

São os processos administrativos que foram efetivamente deferidos e geraram licenças: condição fundamental à regularidade do imóvel.

A planilha demonstra que é desprezível a proporção do deferimento em relação aos demais processos do estoque. O melhor desempenho é de apenas 0,63% de processos deferidos, na Lapa, e o pior é zero - ocorrência comum a três subprefeituras novas - Cidade Tiradentes, Jabaquara e Parelheiros.

É importante esclarecer que as subprefeituras criadas recentemente, pela Lei 13.399/02, tiveram menor tempo e quantidade de técnicos para baixar seu estoque de processos, comparativamente às subprefeituras antigas. Além dos processos autuados a partir de sua criação, elas herdaram os processos das subprefeituras antigas correspondentes à sua jurisdição. Esta desvantagem, porém, não intimidou Capela do Socorro, Guaianases e Jaçanã, que aparecem entre as dez primeiras colocadas no ranking. Isso demonstra, mais uma vez, que a produtividade do técnico é um importante fator para a gestão. Subprefeituras novas e subprefeituras antigas apresentam percentuais muito semelhantes ao longo de todo o ranking, apontando que o aparelhamento administrativo não é mera quantidade, mas qualidade de recursos materiais e humanos.

O gargalo das licenças é um fortíssimo desestímulo à busca pela regularidade. O capital imobiliário - seja este aspirado como bem de troca, seja pretendido como bem de uso, não espera pelo ritmo lento do licenciamento municipal, ademais, os governados percebem que é mínimo o risco de fiscalização e punição.

7.1.3. Processos de anistia

(V. Apêndice 1, Tabela 7.1 - 3)

São processos administrativos específicos, requerentes da última anistia de uso e ocupação do solo, ocorrida em 2003, cuja análise foi contundentemente cobrada ao corpo técnico pela Administração Central, tanto na gestão passada quanto na gestão em curso. Com isso visava-se legitimar o lançamento do acréscimo de área ao imposto predial. Para os fins de lançamento tributário, bastava apenas uma pré-análise, e não o deferimento ou o indeferimento desses processos, sabendo-se dos procedimentos morosos que implica a conclusão da análise integral.

Algumas subprefeituras - antigas ou novas, centrais ou periféricas, prontamente atenderam ao comando central, enquanto outras relutaram em preterir suas prioridades locais, foi o que testemunhamos nas reuniões do Colegiado das Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

Observa-se que as melhores colocadas nesta categoria, aquelas que lançaram 100% dos processos ou quase isso, não têm destaque nas demais categorias analisadas até o momento. Lapa e Capela do Socorro são exceções que se mantêm equilibradas e destacadas em todo o bloco referente ao licenciamento. Na grande maioria, porém, prevalece a apatia na análise e no encaminhamento dos processos administrativos, pois não segue a agenda central, nem tampouco uma agenda própria.

7.1.4. Processos fiscais concluídos

(V Apêndice 1, Tabela 7.1 - 4)

São os processos administrativos que tratam de assuntos relativos à Fiscalização, os quais esgotaram o poder de polícia municipal, seja pela solvência dos casos, seja pelo encaminhamento à instância judicial.

Aqui valem as mesmas considerações para os processos deferidos, sendo também pífios os resultados. O melhor desempenho ocorre em Vila Mariana - 2,19% de processos fiscais concluídos. O resultado é nulo em Cidade Tiradentes, M' Boi Mirim e Parelheiros. Porém, mais uma vez algumas subprefeituras novas e periféricas surpreendem porque se equiparam a subprefeituras antigas e centrais, graças à maior produtividade e agilidade de seus poucos técnicos. Um pequeno atenuante para a impunidade que prevalece na esmagadora maioria de processos fiscais.

Desafortunadamente, neste inventário constam processos inconclusos, precariamente punidos, que se arrastam por décadas, indiferentes à urgência e à gravidade com que ferem os princípios urbanístico-ambientais. O estoque paralisado põe em pé de igualdade o processo autuado por falta de licença de anúncio e o processo contra loteamento clandestino; o processo autuado por falta de muro, e o processo contra a turbação do silêncio.

7.2. Dados das autuações fiscais

7.2.1. Produtividade fiscal

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 1)

O termo “produtividade fiscal” é motivo para uma gratificação específica que compõe os vencimentos dos agentes vistores, embutindo o conceito econômico-administrativo da produtividade. Entretanto o nível de exigência é baixo, bastam poucas autuações mensais para merecê-la. Em sendo superadas, nada acrescenta à gratificação, pois ela é inelástica. É tão mínima a exigência que, mesmo sob o decadente gráfico de produtividade (No. 1.1), jamais algum agente vistor deixou de recebê-la. Inclusive os inativos, segundo informações de sindicalistas expostas para o GT 57/2005⁴³, no qual participamos e aproveitamos a oportunidade para perguntar-lhes a respeito.

“Produtividade fiscal” funde os conceitos de fisco e atividade fiscalizadora, porque as multas - as sanções pecuniárias conseqüentes da fiscalização, alimentam o orçamento municipal, assim como os tributos, as taxas e as contribuições do sistema fiscal propriamente dito. Por conseguinte, associou-se o termo “ação fiscal” às autuações fiscais traduzidas em multas, embora a atividade fiscalizadora não se restrinja a elas.

Tão ou mais importantes que as multas são as notificações, os embargos, as constatações e as intimações. Esses autos são a razão dos ritos. Trata-se da componente pedagógica que esclarece os motivos e os procedimentos para sanar a irregularidade, ou explicitar as penalidades passíveis à transigência persistente da lei. Os agentes vistores menosprezam sua importância. Muitas multas são lavradas sem os autos, pelo que acabam

⁴³ O GT 57/2005 foi organizado pela Secretaria Municipal das Subprefeituras com o intuito de reformular a Fiscalização. Dele participaram agentes vistores e técnicos de subprefeituras, das secretarias e voluntários da ONG Transparência Brasil, entre outros representantes civis. Pretendia-se efetuar um diagnóstico enriquecido pela pluralidade dos atores envolvidos, e a propositura de um novo modelo fiscalizador, contudo os trabalhos não foram concluídos.

canceladas por vício. São freqüentes as advertências do Departamento de Negócios Jurídicos chamando atenção para este detalhe crucial.

Para efeito do presente trabalho, admite-se a fusão do conceito de autuações com o de ações fiscais, porque os sistemas informacionais da prefeitura são restritos à quantificação de multas, e desconsideram os demais ritos. Embora uma ação fiscal transcenda a multa, há uma inegável proporcionalidade entre ambas. Por conseguinte, para o presente trabalho, “produtividade fiscal” passa a ser a relação entre as multas lavradas e o conjunto de agentes vistores de cada subprefeitura.

Novas ou antigas, centrais ou periféricas, diferentes subprefeituras apresentam resultados semelhantes ao longo de todo o ranking, apontando que as condições de contorno pouco interferem nesta variável. Constatação lamentável para aquelas que se encontram com melhor aparelhamento fiscalizador, e louvável para subprefeituras como Jaçanã, Perus, M’Boi Mirim - para citar as subprefeituras novas e excluídas que se destacam no ranking. Pesa o perfil do subprefeito, dos chefes, dos técnicos, dos agentes vistores e do grupo como um todo, que tende a nivelar a produtividade para baixo ou para cima.

Mais de vinte anos após a informatização dos processos, a Administração Central finalmente introduziu o “bench marking” (análise comparativa) como estratégia de gestão, porém tímida e pontualmente. Os dois últimos governos passaram a utilizar esta ferramenta para controle espacializado de seus comandos temáticos: controle de ruído, ações contra estações rádio-base, fechamento de bingos e, principalmente, publicidade irregular. Porém, a tomada de decisão se deu sem sondar a sociedade e sem respeitar a diversidade dos problemas regionais. Há total descolamento desses comandos temáticos com os canais de demanda, bem como nenhuma consideração técnica pelas especificidades das subprefeituras.

7.2.2. Autuação de parcelamento irregular do solo

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 2)

A quantidade absoluta de autuações abrange desde os grandes loteamentos até o simples desdobro, de modo que é um dado de confiabilidade limitada, mas não desprezível, por ser o único lampejo sobre essa questão no sistema.

Enquanto a autuação contra a atividade irregular é o foco de atenção das subprefeituras sócio-economicamente incluídas, por contraste, a autuação contra o parcelamento irregular do solo é, ou ao menos deveria ser, o foco de atenção das subprefeituras excluídas. Vimos que a irregularidade fundiária é o motor da ocupação deletéria do solo. A casa autoconstruída trata-se de uma questão de segunda ordem, se confrontada com a precariedade do loteamento clandestino, no antiexemplo de política habitacional de interesse social praticada na cidade de São Paulo.

Coerentemente, as subprefeituras em condições sócio-econômicas excluídas encabeçam o ranking. Lamentavelmente, todavia, subprefeituras como M' Boi Mirim e Parelheiros - regiões de mananciais e áreas de proteção ambiental; Casa Verde - região de relevo acidentado e áreas de risco; Cidade Tiradentes - na franja de expansão da mancha urbana, mostram-se totalmente apáticas frente a esta questão crucial para a sustentabilidade da cidade, em particular para o abastecimento de água (Silva, Martins).

No coração da Região Metropolitana de São Paulo, há uma cidade de 1,5 milhões de habitantes que se formou “invisível” na área envoltória às represas Billings e Guarapiranga, sob a apatia da sociedade e do estado (idem). Tal fenômeno sequer provocou impacto nas autuações das subprefeituras envolvidas, como aponta o ranking.

É certo que as autuações anteriores à última divisão administrativa (LM 13.399/02) constam contabilizadas pelas antigas “subprefeituras mães”, mas na ação fiscal contra loteamentos clandestinos devem-se aplicar multas freqüentes, inclusive quando o processo

administrativo é encaminhado para o Departamento Judicial: prosseguimento não realizado pelas subprefeituras novas, acusa o ranking.

Em contraponto, merecem destaque os esforços das subprefeituras Jaçanã, Capela do Socorro e Guaianases, em condições sócio-ambientais similares às três anteriormente citadas, mas que elegeram esta matéria como a prioridade da agenda local, de acordo com a manifestação dos coordenadores de planejamento entrevistados, em discursos confirmados pela vultosa quantidade de autuações apresentadas por suas subprefeituras no ranking. À parte o cômputo dos pequenos desdobros, como determinam os rigores da Lei 9.413/81.

Mas nem mesmo as boas práticas dessas últimas subprefeituras, com suas milhares de autuações, dariam conta de solucionar a problemática e a inércia do loteamento clandestino. Prática semeada desde a virada do Século XX, que engendrou a formação do espaço urbano de São Paulo (Grostein, Simoni). Por si mesmas as multas não solucionam o problema: loteadores inescrupulosos simplesmente deixam de pagá-las, ou desaparecem, ou falecem ao longo dos intermináveis processos fiscais e judiciais. Isso quando não usam de má fé, precipitando a transferência da propriedade para a associação de moradores - pólo passivo coletivo, de difícil incriminação, que é ao mesmo tempo vítima e réu (Grostein, Martins).

Em face da prerrogativa de regularização paralela à fiscalização (Lei Federal 6.766/79), com os instrumentos inovadores de reparação de danos, as notificações de execução complementar - NEC, os termos de ajuste de conduta - TAC e os termos de compromisso ambiental - TCA, o enfrentamento da questão ganha complexidade e morosidade.

Convergindo com as conclusões dos pesquisadores paulistanos e ratificando suas advertências, confirma-se que as iniciativas não orquestradas de controle diluem-se na ineficiência e ineficácia do conjunto sistêmico - sejam promovidas pelas subprefeituras ou pelas Secretarias. A divisão intersecretarial apresenta, ao mesmo tempo, sobreposições e

lacunas de competências, mostra-se, portanto, falida perante a falta de comunicação e agilidade entre as partes (Martins, pp. 74 e 75). Como na fábula da lebre e da tartaruga, a abertura de ruas e as autoconstruções clandestinas são muito mais velozes do que o encaminhamento burocrático dos processos fiscais, até mesmo entre unidades administrativas vizinhas.

Prática contínua desde a criação da Seção de Urbanismo (1931), depois Departamento de Urbanismo (1936), a divisão e o compartilhamento de atribuições passou por diferentes unidades internas e arranjos intersetoriais, combinando os escritórios regionais do Departamento de Obras Públicas - DOP, as administrações regionais (desde 1965), a Secretaria das Administrações Regionais, o Grupo Executivo de Planejamento - GEP (1967), depois Coordenadoria Geral de Planejamento - COGEP (1972), depois Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLA, introduzindo a Secretaria de Habitação - SEHAB (com este status desde 1977), os colegiados, a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamentos - SERLA (1981 - 86), e finalmente as subprefeituras (2002). As unidades administrativas partícipes da gestão fundiária e suas atribuições jamais foram fixadas por longos períodos (Grostein, v. Quadro 2.2 - 1).

À parte as competências intergovernamentais e intersetoriais sobre os processos de parcelamento do solo, que são gerenciados pelo Grupo de Análise de Projetos Habitacionais - GRAPOHHAB, da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. A partir desta, os processos são analisados pelos departamentos da Secretaria de Meio Ambiente: Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais - DEPRN, Departamento de Uso do Solo Metropolitano - DUSM e Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental - DAIA. A Procuradoria Geral do Estado, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, a Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S/ A - ELETROPAULO, a Companhia Gás de São

Paulo - COMGAS, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A - EMPLASA e o Corpo de Bombeiros também constam no fluxo de análise dos processos.

Recentemente, a pretexto da política de descentralização (LM 13.399/02), nova avalanche de competências recaiu sobre as subprefeituras, dentre elas a gestão integral dos loteamentos irregulares em nível municipal (Dec 42.670/02) - até mesmo a mediação dos depósitos em juízo, flagrando-as já sobrecarregadas, desaparelhadas e despreparadas para o ritmo precipitado que vem adquirindo o ato de decretar. Um detalhe importante, a promulgação deu-se logo após serem transferidos para a Secretaria dos Negócios Jurídicos todos os procuradores lotados em subprefeituras, sendo que o estreito acompanhamento judicial é imprescindível para o êxito na coibição dessa prática.

À luz do Direito Administrativo, à luz da premência desta matéria em particular para o interesse urbanístico-ambiental, nenhuma dessas críticas ao modelo justifica a omissão das subprefeituras quanto à fiscalização dos loteamentos clandestinos. “Pense global, aja local”, ou ainda, “faça a sua parte”. Ao menos na opinião manifestada no questionário, 42% dos técnicos assim concordam, mas não o fizeram (Apêndice 2A).

7.2.3. Autuação de muro, passeio e limpeza – MPL

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 3)

Com foco nos terrenos vazios, em mau estado de conservação de muro, passeio e limpeza - MPL, esse tipo de autuação engloba a questão da acessibilidade - motivo pelo qual se destacam algumas subprefeituras centrais no ranking.

Trata-se, entretanto, de matéria fiscal característica da franja de expansão da mancha urbana, seguida das regiões entre centro e periferia. Por isso as subprefeituras periféricas e intermediárias lideram esse ranking de autuações, convergindo com as respectivas demandas expressas no SAC, e com a opinião dos técnicos - 56% concordam em priorizar essa matéria

(Apêndice 2A), principalmente aqueles que trabalham nas regiões excluídas, de acordo com o gráfico comparativo entre os dois grupos de subprefeituras (Apêndice 2B).

O pico de atenção atribuída à matéria fiscal de MPL ocorreu na gestão Jânio Quadros, mantendo uma certa inércia na gestão seguinte, para decair abruptamente na gestão Maluf e assim manter-se até a gestão Marta Suplicy.

7.2.4. Autuação de obras irregulares

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 4)

Obras irregulares são aquelas que não possuem Alvará de Construção, ou possuem e o desvirtuam. Trata-se de questão considerada prioritária pelos agentes de controle, de acordo com o questionário de percepção aplicado aos técnicos das subprefeituras.

O ranking de autuações é liderado por subprefeituras intermediárias e periféricas, situadas nas franjas de adensamento e expansão, onde há maior ocorrência de obras novas. A eficácia da ação fiscal seria maior se aplicada logo no início da irregularidade, não fosse o alvo fácil que se torna para a prevaricação. Essa matéria é uma das mais reclamadas junto à Ouvidoria Geral.

Nas subprefeituras centrais, as reformas maximizam a vantagem locacional com o incremento ilícito do potencial construtivo. Extrapolar recuos é uma prática corriqueira nos domicílios de comércio e serviços, que perdem estacionamento, jardins, iluminação e ventilação natural. Os clientes também perdem, pois não têm onde estacionar e se sujeitam aos “valets park⁴⁴”. E perde a cidade, com a impermeabilização do solo e o conjunto monolítico de edificações.

⁴⁴ Em São Paulo consagrou-se a prática do “valet park”, em que, dada a dificuldade de estacionar nas proximidades do estabelecimento pretendido, o cliente tem a alternativa de confiar seu carro a um manobrista que o leva a um estacionamento conveniado. A prefeitura apressou-se em regular esta atividade (Lei 13.763/04), mas resta conferir se tem efetiva capacidade de controle para aplicá-la.

As reformas para mudança de uso são comuns e nem sempre respeitam o Zoneamento. Importantes eixos comerciais se consolidaram sob “as vistas grossas” da Fiscalização em Zonas Estritamente Residenciais; a Rua Gabriel Monteiro da Silva e a Avenida Pacaembu ilustram esse tipo de ocorrência.

E, indo além, tornaram-se famosos os acréscimos ilegais do edifício⁴⁵ de alto padrão situado à Rua Tucumã, no perímetro da Operação Urbana Consorciada da Avenida Faria Lima, ocorrido justamente onde a fiscalização deveria concentrar-se, a fim de garantir os recursos auferidos pelo potencial adicional construtivo - PAC.

Esta variável demonstrou-se afetada pelas condições de contorno, pois subprefeituras novas e periféricas apresentam os piores resultados - M' Boi Mirim, Itaim Paulista, Cidade Tiradentes e Parelheiros, dentre as dez últimas colocadas. Exceções ao longo do ranking devem-se à especial produtividade do grupo, ou à prioridade da matéria na agenda local. Quanto ao baixo desempenho das subprefeituras antigas e centrais, serve-nos de argumento para comprovar que as ilegalidades contaminaram as ilhas de excelência.

De acordo com o gráfico desta matéria fiscal, o auge de atenção deu-se entre as gestões Jânio Quadros e Erundina. Ambos tornaram-se notáveis pela tentativa de moralizar a política de uso e ocupação do solo.

O Alvará de Construção é uma das licenças mais importantes de uso e ocupação do solo. No questionário de opinião (v. Apêndice 2A), os técnicos atribuem grande prioridade às licenças, 42% convergiram para esta matéria, quando a média de corte como prioridade foi de 30%.

Curiosamente, os técnicos das subprefeituras periféricas valorizam ainda mais as licenças, justamente aonde elas são raras, um comportamento que se repete em outras matérias fiscais que seriam típicas da agenda das subprefeituras centrais (Apêndice 2B).

⁴⁵ Trata-se de um dos 146 casos de obra irregular “sub judice” no município.

7.2.5. Autuação por falta de segurança edilícia

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 5)

A legislação dá foco ao conceito de segurança contra incêndio, embora não se restrinja a ele. Mas os operadores da lei concentram sua aplicação em regiões verticalizadas ou de tipologias edilícias enquadradas na exigibilidade de sistemas contra incêndio⁴⁶, portanto é matéria dominada pelas subprefeituras centrais, salvo algumas subprefeituras periféricas ou intermediárias que despontam no ranking, tais como Penha, Vila Prudente e São Miguel Paulista. Oxalá acolhessem a interpretação mais ampla dessa Lei (10.870/90), mas outros indicadores demonstram que as subprefeituras periféricas tendem a reproduzir a agenda das subprefeituras centrais. Por quê? Esta é uma questão a ser refletida durante o trabalho.

Os técnicos não lhe atribuíram destaque no questionário de opinião - apenas 28% concordam que é uma matéria fiscal a ser classificada entre as prioritárias, portanto abaixo dos 30% que representa a média de concordância.

As subprefeituras socialmente incluídas atribuíram-lhe semelhante grau de importância. Trata-se de uma matéria importante, porém não necessariamente geradora de problemas e demandas, pois é pouco expressiva no Sistema de Atendimento aos Cidadãos - SAC.

A segurança edilícia destacou-se em determinadas gestões, como acusa o gráfico de matérias fiscais. Jânio Quadros e Erundina - os defensores da moralização das práticas de uso e ocupação do solo, e Pitta - em função de um conjunto de acidentes que despertaram a preocupação pública e a ação do Ministério Público. À época, houve desabamento de grandes coberturas de templos e galpões, e houve ocorrência de incêndios em favelas e viadutos, os quais colocaram o sistema viário da cidade em colapso.

⁴⁶ Área construída superior a 750 m².

7.2.6. Autuação por falta de “Habite-se”

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 6)

“Habite-se”, “Auto de Conclusão”, “Auto de Regularização”, “Certificado de Regularidade” são licenças emitidas para obras concluídas. As duas primeiras demonstram que a edificação cumpriu a legislação de ofício. As duas últimas certificam que a edificação foi objeto de algum tipo de regularização.

O questionário de opinião apontou que os técnicos atribuem grande valor às licenças em geral: 42% priorizaram a matéria, enquanto 30% é a média de corte como prioridade (v. Apêndice 2A).

Curiosamente, as subprefeituras periféricas superam as subprefeituras centrais na valorização dessa formalidade documental (v. Apêndice 2B), cuja existência é rara nos territórios formados por loteamentos irregulares e clandestinos. A irregularidade fundiária incorpora-se definitivamente ao domicílio contribuinte, antes mesmo da autoconstrução irregular que caracteriza a paisagem da periferia, impedindo-lhes a regularização edilícia.

Seguramente, enquanto as subprefeituras periféricas concentram-se nesse tipo de infração, deixam de agir contra infrações mais graves, tais como a própria proliferação dos loteamentos clandestinos e as invasões de áreas públicas.

É o que se conclui de São Miguel Paulista, Vila Prudente e Freguesia do Ó, que têm destaque nesse ranking, mas são inexpressivas no ranking de parcelamento irregular. Conforme se observou anteriormente, este exemplo soma-se às muitas situações em que as subprefeituras periféricas seguem a agenda das subprefeituras centrais. E novamente perguntamos, por quê?

Porque se comportam de acordo com a diversidade sócio-econômica microrregional do território. As condições demográficas dos setores censitários em São Paulo (v. IPVS, Anexo 1, Mapa 2) demonstram que as subprefeituras reproduzem a segregação sócio-espacial

em seu microcosmo. Trabalhando no Itaim Paulista, o segundo Distrito no Ranking da Exclusão, descobrimos a presença de relativas “ilhas de excelência” materializadas em bairros e casas de qualidade - algumas piscinas chegam a ilustrar sua aerofoto.

Ora, o poder público concentra-se nos segmentos sociais que têm acesso ao direito, e conseqüentemente, os deveres (Santos), esquivando-se das micro-áreas que se encontram no estado da natureza, como é o caso das favelas e dos loteamentos precários. Além disso, os territórios de indigência fundiária dificilmente são alcançados pelo sistema de controle, pois as autuações partem da premissa de um domicílio contribuinte, com coordenadas de Setor-Quadra-Lote. Os agentes vístores sabem que sua ausência implica em imunidade fiscal.

7.2.7. Autuação de atividade irregular

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 7)

As atividades são classificadas como irregulares quando não possuem licença de funcionamento, e quando desrespeitam o Zoneamento. Trata-se do foco de atenção das subprefeituras centrais, que encabeçam o ranking. O comércio que orbita em torno da elite e da classe média é o principal alvo de reclamação dos moradores.

É o paradoxo do quadrante Sudoeste da cidade, setor onde a elite fixou residência - o imóvel como bem de uso. Mas como lhe convém abreviar deslocamentos, atraiu para junto de si o capital terciário regional do qual é “stakeholder” (acionista) - o imóvel como bem de produção: o edifício de escritórios, o shopping, a escola dos filhos, as lojas, os serviços pessoais, os centros de entretenimento (Villaça), cujos incômodos ou entropias nem sempre são tolerados pelos códigos comunitários de fato e de direito, recaindo abundantemente no balcão da prefeitura, sob a forma de denúncias e solicitações, haja vista os indicadores de demanda por controle de uso e ocupação do solo.

Nesse ranking, subprefeituras periféricas também demonstraram especial atenção à matéria, fato que não precisa causar estranheza: as leis de zoneamento subestimaram as centralidades de bairro. Assim como a lei anterior, a lei vigente manteve relegada a atividade econômica - inclusive o empreendimento popular, à não conformidade de uso. Para a questão dos usos não residenciais, prevaleceu a inércia do Zoneamento de 1972.

Em 2006, por ocasião da Revisão do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Itaim Paulista, aproveitamos para focar a questão do desenvolvimento econômico local. Qual não foi nossa surpresa ao constatar que o Zoneamento aprovado em 2004 encontrava-se totalmente alheio à vocação econômica apontada pelas bases oficiais de dados e pela pesquisa de campo da economia informal. A sustentação econômica do território está nas oficinas de costura, oficinas de serviços automotivos, serralherias, marcenarias, núcleos de reciclagem de resíduos sólidos e outras atividades classificadas como “Não Residenciais de Índice 2 - NR 2”, que causam “incômodo tolerável” ao entorno. Toleráveis, se estivessem contidas nas Zonas Centralidades, e não nas Zonas Mistas⁴⁷ que constituem as subprefeituras periféricas, tornando-se vulneráveis às denúncias dos vizinhos, que acionam a fiscalização.

À parte, porém, a vulnerabilidade dessa matéria à corrupção, que ocorre tanto em subprefeituras centrais quanto nas periféricas. Assim como o Itaim Paulista, todas as subprefeituras têm suas centralidades de bairro, e a esmagadora maioria dos estabelecimentos econômicos não possui licença de funcionamento da atividade, desde os mais humildes aos mais pujantes. Tampouco teriam condições de obtê-las, em função da não conformidade do uso à zona, e da irregularidade edilícia decorrente da extrapolação dos parâmetros

⁴⁷ Além da Revisão 2006, fui a responsável técnica pela elaboração do Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Itaim Paulista, promulgado junto com os demais planos complementares na Lei Municipal 13.885/04, Livro XXIV. A adoção da Zona Mista nas periferias teve sim o consentimento dos técnicos locais, porém não se imaginava que a diretriz da convivência de usos colocada pelo Plano Diretor Estratégico - PDE, LM 13.430/02, seria fortemente restringida pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Tal parte foi elaborada em paralelo aos planos regionais e só se revelou quando do encaminhamento do Projeto de Lei à Câmara de Vereadores.

urbanísticos. Por isso, são denunciados por vizinhos e concorrentes - uma fragilidade tentadora para corruptores ativos e passivos.

Obra irregular e atividade irregular são os alvos de maior vulnerabilidade à prevaricação. Pode eclodir em subprefeituras centrais ou periféricas, mas quanto mais expressiva a economia do território, maior a corrupção, de acordo com os relatórios da Ouvidoria Geral, cujo teor aponta que o foco do problema concentra-se nas subprefeituras centrais. Ao menos é onde os cidadãos reclamantes fazem maior alarde.

O pico de atenção dada para essa matéria fiscal ocorreu na gestão Marta Suplicy, por ocasião da elaboração do Plano Diretor e dos Planos Regionais Estratégicos, justamente quando sopravam as inovações do Estatuto da Cidade e agendas contemporâneas tais como o desenvolvimento local, a convivência de usos mediada pelo controle de incomodidades, e a separação entre os parâmetros de uso - atividade, e ocupação - potencial construtivo do solo. Mas essas inovações não suplantaram a inércia do modelo funcionalista, e as atividades comerciais foram as mais prejudicadas pelo novo plano, que deixou as zonas de centralidades em perímetros atrofiados, em todas as subprefeituras.

7.2.8. Autuação de ruído

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 8)

Aplica-se aos estabelecimentos que extrapolam os parâmetros admissíveis de ruído urbano noturno, exclusivamente.

As autuações de ruído, desde a criação do PSIU - Programa de Silêncio Urbano, nunca foram efetivamente descentralizadas para as subprefeituras e antigas administrações regionais, embora sejam contabilizadas em seus códigos regionais de multas⁴⁸, por isso é possível estabelecer um ranking entre elas.

⁴⁸ A Secretaria que os geriu não tem código próprio de multas, pois não tem agentes vistoristas em seus quadros, pelo que dependem das subprefeituras para agir.

Por envolverem instrumentos de medição, técnicos especializados e a necessidade de escolta da Guarda Civil Metropolitana e da Polícia Militar, as autuações de ruído tiveram logística operada a partir do Centro de Controle Operacional da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras (nomes atuais); que depois se descentralizou parcialmente para determinadas subprefeituras, as quais responderiam por suas macro-regiões; mas novamente voltaram para a secretaria, pois nenhum arranjo deu conta da intensa e insistente demanda.

Aliás, foi uma das primeiras matérias sob orientação explícita dos canais de demanda: as autuações do ranking seguramente procuram seguir o mapa das ocorrências denunciadas pelo SAC e pela Ouvidoria Geral. Portanto segue o mapa do entretenimento da cidade, que não é privilégio das subprefeituras centrais, nem das subprefeituras periféricas - cada qual com seu estilo de música e lazer, porém sempre acima dos níveis de ruído regionalmente tolerados⁴⁹.

Mas a atenção recebida por este modelo logístico não tem satisfeito as subprefeituras centrais, que marcam presença mais forte no ranking do SAC referente à poluição sonora.

Os gestores que priorizaram essa matéria são os mesmos que priorizaram as questões de zeladoria urbana.

7.2.9. Autuação de publicidade irregular

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 9)

Esta matéria, tão cara à gestão passada (v. gráfico 10.2 - 12) e à gestão em curso, foi autoritariamente imposta aos técnicos, que jamais lhe atribuíram prioridade - apenas 22% convergem espontaneamente com a Administração Central, aponta o questionário de opinião (Apêndice 2A).

⁴⁹ Por transitar freqüentemente entre o centro e a periferia - moro na Zona Sul, trabalho na Zona Leste, eu posso testemunhar que os níveis de ruído dos bares musicais da Zona Sul soam como “cantigas de ninar”, se comparados aos bares de forró da Zona Leste.

E não se pode esquecer da contribuição deletéria de determinadas igrejas ruidosas. Até recentemente, no Itaim Paulista havia um templo com a seguinte pichação: “Deus não é surdo”.

O ranking reflete que a maior adesão vem das subprefeituras centrais, evidentemente, cuja qualidade urbanística as libera para alçar um refinamento de controle. Mas nas posições medianas do ranking, também se destacam algumas subprefeituras periféricas e intermediárias. Isto se justifica pela política da paisagem urbana iniciada na gestão Marta Suplicy, que cobrava resultados efetivos das trinta e uma subprefeituras, de modo isonômico. Aliás, ela introduziu o “Tigrão”, numa tentativa de automatizar e agilizar o processamento das multas, conforme comentado no capítulo 3, seção 3.1.

Outra explicação importante, já apontada, é o fato de subprefeituras periféricas espelharem o comportamento das subprefeituras centrais. Quando não nas autuações, ao menos na percepção técnica - é o que demonstra o gráfico comparativo do questionário de opinião referente à poluição visual (Apêndice 2B), onde as periféricas superam as centrais ao priorizar a matéria - respectivamente 23,37% e 17,24%.

7.2.10. Autuação de ambulantes

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 10)

O ranking de autuações confirma que se trata de matéria prioritária para as subprefeituras centrais, a maior parte das vezes induzidas pela Administração Central, como apontam os gráficos de matérias fiscais - sobretudo para os prefeitos de discursos marcados pela zeladoria urbana.

Determinadas subprefeituras são particularmente cobradas, não apenas pela Administração Central, mas por outros canais institucionais, tais como a Ouvidoria Geral e o Ministério Público - que iniciaram suas demandas a partir das antigas Administrações Regionais Sé e Mooca, em função do caos instalado no centro histórico e no Largo da Concórdia.

Faz-se necessário publicizar a ação civil que o Ministério Público impôs sobre a prefeitura quanto ao cumprimento da legislação de ambulantes (11.039/91). Uma das consequências da sentença foi a elaboração de um cadastro geral de ambulantes no ano de 1998. A partir de então, a prefeitura teria o compromisso de regularizar a emissão dos Termos de Permissão de Uso - TPUs aos cadastrados, estando impedida de emitir licenças para os não cadastrados. Após concluir a regularização, deveria retirar das ruas os demais ambulantes desprovidos de licença.

O que parecia tão simples eclodiu em sucessivas crises nas gestões seguintes, chegando até a gestão em exercício. Primeiramente, porque houve uma explosão do comércio de ambulantes no centro e nas centralidades de bairro, certamente em função da crise do emprego formal. Segundo, porque as subprefeituras não concluíram a tarefa de regularizar a situação dos cadastrados regionais, devido a um conjunto de fatores: o processo de cadastramento e classificação foi complexo⁵⁰ e moroso, arrastando-se até 2005; no momento da regularização, a quantidade de ambulantes já era muito maior do que constava no cadastro; os subprefeitos observaram que os bolsões de ambulantes já não comportavam nem mesmo os ambulantes cadastrados, restando transferir boa parte deles para lugares indesejados por ambas as partes; os ambulantes antigos - cadastrados ou não, já haviam se apossado dos pontos, indiferentes à prioridade de escolha que deveria ocorrer segundo o ranking de classificação, à luz da lei que prioriza idosos, deficientes e ex-apenados.

O prazo da sentença expirou e chegou o momento de retirar os ambulantes sem licença, em todas as subprefeituras, embora a ação civil pública reivindicasse expressamente apenas Sé e Mooca. O resultado pôde-se acompanhar pela imprensa, uma verdadeira guerra civil no centro histórico e no Largo da Concórdia, parcialmente ganha pela municipalidade,

⁵⁰ Em face dessa demanda judicial, a PRODAM foi obrigada a formular um sistema de cadastramento e classificação baseada em análise matricial de dados, e as antigas administrações regionais foram obrigadas a destacar quadros administrativos e operacionais para cumprirem a força-tarefa.

sob grande aparato repressor, e parcialmente ganha pelos ambulantes, que se instalam nos horários de vácuo da presença do poder público.

Tal luta inglória avança lentamente em direção a outras subprefeituras. Mas todas elas vêm efetuando autuações, desde a emissão da sentença judicial, ainda que sendo baixa a efetividade das remoções. E novamente, algumas subprefeituras periféricas superaram o desempenho de subprefeituras centrais, em função da pronta obediência aos comandos da Administração Superior, ou pelo já comentado comportamento espelhado nas subprefeituras centrais.

7.2.11. Autuação de obras em vias públicas

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 11)

É a quantidade de autuações contra obras em vias públicas aplicadas às concessionárias de serviços públicos. Também para elas o licenciamento é complexo e moroso, a despeito do rito sumário que há para os serviços essenciais de energia, água e esgoto. Os clientes, as concessionárias e seus empreiteiros terceirizados não podem esperar, e as obras são realizadas antecipadamente às licenças. À parte os imprevistos que requerem serviços emergenciais, tais como rompimento de redes, desmoronamento de galerias, poços de visita etc.

Não é uma matéria fiscal considerada prioritária pelos técnicos - no questionário, apenas 21 % concordam que é importante (Apêndice 2A). Não há diferença significativa de opinião entre as subprefeituras centrais e as subprefeituras periféricas (Apêndice 2B).

No ranking de autuações mesclam-se subprefeituras de todas as condições sócio-econômicas. As subprefeituras centrais estão recebendo cabos, fibras óticas e outras redes de alta tecnológica. As subprefeituras periféricas ainda estão recebendo a infraestrutura básica. É comum a pavimentação de ruas ser sucedida pelas ligações domiciliares de esgoto, “rasgando

todo o asfalto”, reclamam os munícipes nas praças de atendimento e nos SACs de “tapaburaco”. Porém, dado o clássico problema de comunicação institucional, as subprefeituras e as concessionárias não se comunicam suficientemente antes das obras.

7.2.12. Autuação de postura

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 12)

É a quantidade de autuações por subprefeitura, com amparo nas leis pertinentes à postura indevida dos cidadãos quanto à limpeza pública (10.315/87), a segurança de usos (9.433/82), o controle de animais e zoonoses (10.309/87 e 13.275/04 - o atual Código Sanitário do município), a depredação do patrimônio arbóreo (10.365/87), a falta de acessibilidade dos passeios públicos (10.508/88), os anúncios (12.115/96, substituída pela 14.223/06 - a lei do Programa “Cidade Limpa”), e as infrações diversas (10.328/87). A legislação vigente tem um entendimento muito distinto das primitivas leis de postura, que englobavam aspectos de zoneamento, arruamento (atual parcelamento) e do Código de Obras (Grostein, Simoni).

As subprefeituras centrais encabeçam o ranking de autuações, sendo também as mais intensamente cobradas pelo SAC.

Os gestores que priorizaram essa matéria são os mesmos que se destacaram em outras questões de zeladoria urbana.

7.2.13. Autuação de controle sanitário

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 13)

São as autuações pertinentes ao controle sanitário, tais como higiene e salubridade das edificações, emissão de efluentes e de águas servidas, má conservação imobiliária, de modo a

favorecer epidemias por vetores e doenças do meio, como, por exemplo, a verminose, o Mal de Chagas, a dengue, a tuberculose.

Nota-se que para esta questão, os agentes das subprefeituras centrais estão mais atentos do que seus pares nas subprefeituras periféricas, exceto Vila Maria, a primeira no ranking, que parece haver conferido prioridade à matéria, na agenda local. É espantoso, todavia, que um terço das subprefeituras jamais evocaram a legislação sanitária - justamente as subprefeituras periféricas, que envergonham nossos indicadores sanitários, e recebem a maior parte dos recursos do Programa Saúde da Família⁵¹.

Mas os cidadãos das subprefeituras periféricas lideram o ranking das reclamações de esgoto no Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC, demonstrando que os excluídos estão inconformados por viver sob más condições sanitárias, quiçá este é um resultado dos esforços pedagógicos do Programa Saúde da Família.

O controle sanitário foi matéria destacada nas gestões de Jânio Quadros e Maluf, segundo os gráficos das matérias fiscais.

7.2.14. Autuação por crime ambiental

(Apêndice 1, Tabela 7.2 - 14)

É a quantidade de autuações contra infrações de crime ambiental emitidas por subprefeitura, com amparo no artigo 70 da Lei Federal 9.605/98 – conhecida como a “lei da natureza”. Eis a primeira inovação – uma lei auto-aplicável que prescinde de regulamentação em nível estadual e municipal. O Estatuto da Cidade não foi igualmente afortunado, pois depende dos planos diretores e, por conseguinte, dos políticos municipais.

Inovadora porque eleva ao enquadramento de crime determinadas infrações urbanístico-ambientais, e transfere o pólo passivo do domicílio para a pessoa, que pode vir a

⁵¹ O Programa Saúde de Família prioriza as regiões excluídas (www.saude.gov.br).

ser privada da liberdade. Logo, trata-se de um fato novo, se comparado às demais leis da instância administrativa, que se prendem às coordenadas de Setor-Quadra-Lote e se limitam às sanções pecuniárias.

Poderia ser muito mais eficaz do que as leis tradicionais de controle urbanístico, mas foi obstruída por barreiras burocráticas no nível municipal. Primeiro, porque é de competência exclusiva dos agentes de controle ambiental habilitados pelo Ministério do Meio Ambiente; eles são poucos e estão centralizados no Departamento de Controle Ambiental da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – DECONT/ SVMA. Segundo, porque o Sistema Municipal de Processos – SIMPROC limita-se às bitolas das multas da instância administrativa, e estranha pólos passivos diferentes das coordenadas de Setor-Quadra-Lote. A superação deste entrave requer suporte jurídico, caso a caso.

Pelo mesmo motivo não são alcançados os infratores localizados nas áreas rurais do município, cujos contribuintes se subordinam ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Correspondem justamente à franja que foi ocupada pelos loteamentos irregulares e clandestinos, valendo-se da imunidade fiscal auferida pela indigência fundiária.

Ademais não é uma lei efetivamente evocada, como acusa o ranking de autuações contra crimes ambientais. Não por coincidência, somente duas subprefeituras utilizaram-na, Jaçanã e Parelheiros - ambas são ambientalmente vulneráveis, contabilizando quarenta e nove autuações. Portanto, esta última compensa parcialmente agora a sua inexpressividade de ação contra o parcelamento irregular do solo, anteriormente criticada.

Assim como na legislação de segurança, sua interpretação é restrita. Os técnicos das subprefeituras restringem-se às áreas ambientalmente protegidas, ao controle de emissões e à contaminação do solo, confundindo a lei ambiental com as peculiaridades das Zonas Especiais de Proteção Ambiental - ZEPAM e da Lei Municipal 13.564/03. Os agentes de controle

ambiental têm plena interpretação da lei, mas a co-gestão e os olhos deste órgão central dependem das subprefeituras, das quais se tornam refêns.

A propósito, o questionário aplicado aos técnicos não demonstra preocupação com questões ambientais antrópicas, tais como ruído (21% concordam em destacar-lhe prioridade), estações rádio base (28%), poluição visual (22%), controle de incômodos em geral (19%), permeabilidade do solo (22%), reuso da água (11%). Apenas a preservação das árvores é priorizada por 31% dos técnicos, superando o percentual de corte como prioridade, calculado em 30%.

Tampouco a sociedade está atenta para a questão, conclui-se pelos relatórios da Ouvidoria Geral, exceto a questão da invasão das áreas verdes municipais denunciadas no Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC.

Lamentavelmente, os técnicos das subprefeituras não descobriram o potencial, a eficácia e a agilidade desta lei, que poderia atender a um amplo espectro de ocorrências, desde o flagrante depósito indevido de lixo ou entulho, até a implantação de novos loteamentos clandestinos.

A Administração Central não tem por prática realizar treinamentos de sensibilização, motivação e reciclagem profissional, exceto em circunstâncias específicas e prementes, como por exemplo, no ingresso dos novos agentes vistoristas concursados, e por ocasião da transferência de competência dos loteamentos da Secretaria de Habitação para as subprefeituras, num treinamento realizado superficialmente e às pressas.

Por ocasião da promulgação do Plano Diretor Estratégico (LM 13.430/02), dos Planos Regionais Estratégicos e da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LM 13.885/04), os técnicos das subprefeituras fizeram coro em uníssono para reclamar a necessidade de treinamento, e receberam, da Administração Central, um compromisso que já atravessa a segunda gestão sem realizar-se. Muito se fala da necessidade preliminar de um manual de procedimentos, de

uma cartilha para o público interno e outra para o público externo. Dois grupos de trabalho foram montados para esta finalidade - um de licenciamento e outro de fiscalização, sem concluí-la. Por fim, os técnicos foram apaziguados com a promulgação de alguns decretos regulamentadores⁵², que dirimiram dúvidas pontuais de enquadramento e aplicação. Os técnicos seguem interpretando discricionária e literalmente a lei, muito distantes do espírito da lei (Grau) e dos instrumentos urbanísticos inovadores do Estatuto da Cidade que a inspira.

7.2.15. Autuações ativas e canceladas

(V. Apêndice 1, Tabela 7.2 - 15)

É a comparação entre as autuações lavradas que se mantêm ativas, e àquelas que foram canceladas por recurso vencido pelo autuado, em função de ilegitimidade ou vício de lavratura, dentre outros motivos lícitos (ou ilícitos).

Não basta multar, é preciso solucionar as infrações ou, pelo menos, executar as multas. Causa perplexidade a desconsideração dessas premissas pelo sistema de controle de uso e ocupação do solo: 19,47% é o percentual médio de cancelamento de multas praticado pelas subprefeituras.

Jânio Quadros foi o gestor que mais elevou o patamar de autuações, mas também foi aquele que permitiu o pico de cancelamento de multas, promulgando a anistia de 1987 - a última a ser ampla, geral e irrestrita, alcançando até mesmo os usos não conforme e as multas lavradas.

Nem periféricas, nem centrais, nem antigas, nem novas explicam o ranking de cancelamento de multas. Haverá alguma lógica na espacialização desses cancelamentos? Serão as anistias? Será a inexperiência dos novos agentes vistoristas contratados? Serão vícios inocentes de lavratura? Serão usos e costumes viciados cultivados corporativamente? Ou

⁵² Por exemplo, os Decretos 42.873/03, 43.230/03, 43.231/03, 43.232/03, 43.300/03, 43.384/03, 43.394/03, 44.292/04, 44.417/04, 44.667/04, 44.703/04, 44.844/04 etc.

serão atos de má fé? Desafortunadamente, não há elementos suficientes para analisar. Mas para o presente objeto, basta o levantamento dessas hipóteses, embora a questão merecesse um aprofundamento à parte.

7.3. Dados da Ouvidoria Geral

A Ouvidoria Geral do Município, órgão independente criado pela Lei 13.167 de 05/07/01, “tendo por objetivo assegurar, de modo permanente e eficaz, a preservação dos princípios de legalidade, moralidade e eficiência dos atos dos agentes da Administração Direta e Indireta” (art. 1º.), inspirou-se na figura nórdica do “ombudsman” e restabeleceu a antiga figura do “Ouvidor Geral” existente no Brasil enquanto colônia portuguesa, o qual tinha por finalidade “ouvir” os colonizados. A Ouvidoria Geral - OG é um órgão dotado de autonomia administrativa, funcional e orçamentária, mantida pela municipalidade, perseguindo a seguinte missão.

A Ouvidoria Geral da Cidade de São Paulo tem como missão aprimorar a qualidade dos serviços prestados à população e promover a interlocução entre o munícipe e as instituições públicas⁵³.

Consagrou-se como um canal de demandas de segunda instância, para receber solicitações, reclamações e denúncias não atendidas pelo SAC - Serviço de Atendimento ao Cidadão. Atende pessoalmente, pelo portal eletrônico da prefeitura, ou pela linha telefônica 0800. O questionário de opinião técnica manifesta grande importância atribuída à Ouvidoria Geral.

O canal de primeira instância é o Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC, porém é baixo o desempenho demonstrado na relação entre solução e tempo: os recursos materiais e humanos são insuficientes, e o modelo administrativo é reconhecidamente ineficiente. Além do papel de monitorar indiretamente esse desempenho, a OG tem a especificidade de receber as denúncias ou as suspeitas de crimes praticados pelos agentes públicos municipais.

Os relatórios produzidos pela Ouvidoria Geral possibilitam avaliar o desempenho das subprefeituras pela ótica da oferta e pela ótica da demanda de serviços públicos pertinentes ao controle de uso e ocupação do solo, dentre outras questões setoriais.

⁵³ <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/ouvidoria/missao/0001>.

7.3.1. Casos concluídos

(V. Apêndice 1, Tabela 7.3 - 1)

São as demandas mediadas pela Ouvidoria Geral, cujos casos foram efetivamente solucionados pelas subprefeituras: 39,74% é o percentual médio de solução, mas as primeiras colocadas quase dobram esse percentual. E os demais casos? Trata-se de uma preocupante taxa de solvência, em sendo essa uma segunda instância de demandas.

No ranking destacam-se determinadas subprefeituras centrais, periféricas e intermediárias, antigas e novas, demonstrando que os esforços técnicos superam condições de contorno desfavoráveis. Servem como crítica àquelas que apresentam um melhor aparelhamento e um pior desempenho.

7.3.2. Tempo de conclusão dos casos

(V. Apêndice 1, Tabela 7.3 - 2)

É o tempo consumido pelas subprefeituras para solucionar os casos encaminhados pela Ouvidoria Geral: 213 dias em média. Isto porque se trata de um solicitante que recebe especial deferência na opinião dos técnicos: 86% concordam que é um demandatário muito importante. O respeito é maior nas subprefeituras excluídas, segundo o gráfico comparativo entre os dois grandes grupos.

As primeiras colocadas consomem menos da metade do tempo, o que ainda representa intensa morosidade, frente à agilidade das infrações cometidas.

Surpreendentemente, o ranking é liderado por subprefeituras novas, periféricas ou intermediárias, ratificando que os esforços técnicos podem superar condições de contorno desfavoráveis, agravando as críticas àquelas que apresentam melhor aparelhamento e pior desempenho.

8. Dados de demanda por controle

A sociedade, de forma pró-ativa, sempre procurou por serviços públicos de controle de uso e ocupação do solo, o que se intensificou com a institucionalização dos canais de demanda: o Sistema de Atendimento ao Cidadão – SAC, a partir de 1998, e a Ouvidoria Geral – OG, a partir de 2001. Os dados oriundos desses dois canais demonstram o desempenho relativo de cada subprefeitura sob a ótica da demanda, com indicadores que constituem um “ranking”. Cada indicador desagregado consta no Apêndice 1.

8.1. Dados do Sistema de Atendimento ao Cidadão – SAC

O Sistema de Atendimento ao Cidadão – SAC, é o canal de demandas aberto ao público, em primeira instância, para receber solicitações, reclamações e denúncias. Atende por telefone, pela Internet - no portal da prefeitura, e pelas Praças de Atendimento das subprefeituras. As solicitações são enquadradas em categorias. Para efeito desta pesquisa, selecionaram-se aquelas que tratam de uso e ocupação do solo.

8.1.1. Solicitações de vistoria técnica

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 1)

Esta categoria abrange de forma generalizada as solicitações pertinentes às questões técnicas do Código de Obras, do Código Sanitário, da Lei de Zoneamento e das Posturas de uso e ocupação do solo.

As subprefeituras mais demandadas são as centrais, exceto algumas subprefeituras intermediárias e periféricas que despontam entre as que se situam nas piores oitavas de classificação.

8.1.2. Denúncias de terrenos mal conservados

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 2)

Enquadram os terrenos baldios que acumulam lixo e entulho, infringindo a lei de muro, passeio e limpeza - MPL. Também funciona como a caixa postal eletrônica para protocolar os recursos contra as multas de MPL e para reclamar de problemas de muro de arrimo.

Novamente, os rankings do SAC e da OG revelam que esta tende a ser uma demanda própria das subprefeituras periféricas e das subprefeituras intermediárias em processo de adensamento, porém, dentre os cidadãos mais insatisfeitos despontam algumas subprefeituras centrais.

8.1.3. Denúncias de passeio

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 3)

Esta categoria recebe denúncias de má postura quanto ao uso do passeio público: passeios inexistentes; necessidade de construção e reforma; ocorrência de degraus, desníveis, obstáculos, superfícies escorregadias e buracos; ocupação obstrutiva de ambulantes, bancas e mobiliário urbano.

Foi incorporada a esta caixa postal eletrônica a questão da acessibilidade, que vem ganhando crescente atenção na agenda pública.

Sem exceção, o ranking do SAC acusa que nas subprefeituras centrais estão os cidadãos mais insatisfeitos, ou, pelo menos aqueles que estão mais dispostos a denunciar a falta de acessibilidade dos passeios públicos. Todavia, despontam algumas subprefeituras periféricas no ranking da OG, a instância de segundo grau de demandas, quiçá representando indícios de conquista de cidadania - os excluídos reclamam em menor quantidade, mas vão buscar atendimento para suas demandas até às últimas conseqüências.

8.1.4. Denúncias de edificação irregular

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 4)

São as denúncias contra as edificações que apresentam sinais de irregularidades, tais como falta de licença, extrapolação dos parâmetros construtivos, desrespeito aos princípios básicos do Código de Obras - estabilidade, salubridade e segurança. Novamente, as piores oitavas de classificação acusam que se trata de uma demanda própria de subprefeituras centrais e intermediárias.

E as subprefeituras periféricas e novas? Simplesmente reclamam menos. O fenômeno se repete no ranking da Ouvidoria Geral. O censo IBGE/ 2000 demonstrou que nas regiões excluídas ocorre o maior crescimento demográfico, acompanhado de equivalente crescimento construtivo - complementa o Relatório TPCL, e seguramente irregular, rebatem os técnicos da Fiscalização.

8.1.5. Denúncias de comércio irregular

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 5)

Esta categoria enquadra especificamente a atividade empresarial irregular, principalmente do tipo não conforme ao Zoneamento.

As piores oitavas de classificação acusam que se trata de uma demanda quase exclusiva das subprefeituras centrais, com reflexo nas subprefeituras intermediárias. O fenômeno se repete no canal de denúncias de segundo grau, o ranking da OG.

8.1.6. Denúncias de poluição sonora

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 6)

São as solicitações específicas do Programa de Silêncio Urbano Noturno - PSIU.

Na contraparte de oferta de autuações de ruído, comentou-se que a fiscalização opera de modo centralizado, considerando as demandas expressas e perseguindo o mapa de entretenimento noturno da cidade de São Paulo. Nota-se, pelo ranking do SAC, que todas as subprefeituras centrais marcam presença nas piores oitavas de classificação, um fenômeno que se duplica no ranking da OG. As subprefeituras periféricas fazem menor alarde de seus ruidosos bares e bailes.

8.1.7. Denúncias de esgoto a céu aberto

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 7)

Esta categoria enquadra pontualmente os problemas de águas servidas despejadas indevidamente nas ruas e galerias, ou ainda, vazamentos domiciliares que incomodam os vizinhos, e os vazamentos da rede.

De acordo com os rankings do SAC e da OG, esta é uma demanda quase exclusiva das subprefeituras periféricas, ratificando a condição de exclusão sócio-ambiental.

8.1.8. Denúncias relativas a áreas municipais

(V. Apêndice 1, Tabela 8.1 - 8)

São as solicitações de urbanização, reurbanização e limpeza de praças, áreas institucionais e áreas verdes. Também acolhe denúncias contra invasão ou uso indevido das áreas municipais, que via de regra são ocupadas por favelas, atividades comerciais e proto-organizações não governamentais “sem teto”.

Esta deveria ser uma demanda típica das subprefeituras periféricas e das subprefeituras intermediárias em processo de adensamento, mas os rankings do SAC e da OG apontam que, também aqui, algumas subprefeituras centrais despontam entre as mais reclamantes.

De acordo com os canais primários e secundários de demanda, em todas as categorias, com raras exceções, os excluídos reclamam sempre menos. Desde logo, tal fenômeno faz emergir alguns questionamentos preliminares às conclusões e considerações finais. É inquestionável que os níveis de decibéis das casas de entretenimento prejudicam a audição, mas ela já não foi lesada pelas externalidades do ruído urbano, em determinados horários e regiões? Incômodo é uma questão puramente técnica ou incorpora componentes antropológicas? À luz dos rigores da lei, devem-se fechar todos os estabelecimentos incômodos e não conforme à Zona, ainda que impliquem em desemprego impactante? Porque alguns cidadãos reclamam mais e outros reclamam menos - justamente aqueles que vivem em piores condições urbanísticas? Tudo indica que os cidadãos excluídos preterem o direito de reclamar, mas por quê? Tomar partido pela técnica ou pela cultura local envolve ideologia e política? É válido orientar o planejamento urbano pela ótica da demanda? São questões polêmicas que desafiam a academia e os reguladores, nas quais ousamos tocar, contudo sem pretensão de apresentar alternativas maniqueístas.

8.2. Dados da Ouvidoria Geral

As categorias da Ouvidoria Geral são semelhantes às do SAC, pelo que já foram analisadas em conjunto, anteriormente. Nesta seção, destacamos três categorias que lhe são exclusivas – “Qualidade do Atendimento” (Apêndice 1, Tabela 8.2 - 1), “Fiscalização Ausente” (Apêndice 1, Tabela 8.2 - 2) e “Prevaricação” (Apêndice 1, Tabela 8.2 - 3), as quais são particularmente relevantes ao objeto.

Nas três categorias, as piores posições são ocupadas pelas subprefeituras centrais e em condições sócio-econômicas incluídas, seguidas pelas subprefeituras intermediárias e pelas subprefeituras excluídas mais antigas.

Ao que parece, a população está poupando as subprefeituras excluídas, principalmente as novas, dos canais institucionais de reclamação, com algumas exceções pontuais. Estarão os cidadãos lhes oferecendo um período de carência, enquanto elas se consolidam urbanística e administrativamente? Ou estarão eles descrentes do poder municipal, e sequer têm motivação para reclamar? Se observarmos os telejornais da cidade, os jornais de bairro, e mesmo os cadernos temáticos dos jornais de grande circulação, inclinamo-nos a acolher essa última alternativa, pois os populares dominam a procura da grande mídia como canal de reclamação.

9. Dados das condições de contorno

São fatores pertinentes aos recursos humanos, às condições sócio-econômicas e urbanístico-ambientais, que condicionam a gestão e o grau de poder de polícia efetivo de cada subprefeitura.

As condições de contorno são variáveis estáveis o bastante, ao longo do tempo, para comparar o desempenho passado das subprefeituras, e configurar uma “base zero” para os desafios de controle, doravante, a partir da promulgação dos Planos Regionais Estratégicos e da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, ocorrida em agosto de 2004, evento que motivou o recorte temporal dessa pesquisa.

9.1. Dados do interesse da gestão

9.1.1. Agentes vístores por subprefeitura

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 1)

Nas piores posições do ranking encontram-se subprefeituras novas e periféricas, onde a exclusão sócio-ambiental se soma à maior carência de técnicos. Este é um problema alardeado na Saúde e na Educação, de longa data.

Os técnicos concentram-se nas subprefeituras centrais e antigas, demonstrando indiferença pela pequena gratificação aplicada sobre os vencimentos dos servidores lotados na periferia, e aos cargos técnicos lá oferecidos que, não raro, permanecem desocupados.

Há algumas exceções pontuais, ilustradas pelo destaque da subprefeitura Jaçanã-Tremembé, nas primeiras oitavas de classificação no ranking, mas isso é resultado de uma política dirigida. O último concurso para ingresso de novos agentes vístores ofereceu vagas apenas nas subprefeituras novas e periféricas.

Não significa, porém, que os novos contratados lá permaneceram, nem que continuam na função original. É grande, voluntariosa e politizada a mobilidade dos técnicos entre as

subprefeituras, embora haja determinações administrativas ao contrário. Jânio Quadros tornou-se famoso por impor autoritariamente a distribuição e o rodízio dos técnicos.

Recentemente, a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras efetuou uma tentativa democrática de realocação dos técnicos, pautada em princípios racionais, tais como demanda de serviços (SAC, OG), população, extensão territorial, regiões de áreas de risco etc., semelhantes aos que ora utilizamos para definir as condições de contorno. Publicizou a intenção de sistematizar o rodízio, a fim de “arejar” as subprefeituras antigas com novos contratados⁵⁴ e de “treinar” as subprefeituras novas com antigos funcionários, dando a todos - novos e antigos, a oportunidade sazonal de trabalhar em melhores condições regionais.

Numa primeira fase, por meio da aplicação de um questionário, os agentes vístores foram estimulados a citar subprefeituras para as quais gostariam de ser transferidos. Após, a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras promoveu um congresso⁵⁵ convocando todos eles, a fim de divulgar os resultados do questionário, que haviam sido cruzados com as necessidades técnicas racionalmente levantadas, e justificar a tomada de decisão que viria na fase seguinte, de efetiva realocação, e do rodízio sazonal. O congresso acabou tumultuado por manifestações corporativistas. Na sequência, a realocação realizou-se de forma tímida, sem causar maiores conflitos, mas também sem gerar impacto.

Além da mobilidade externa, nas subprefeituras novas e periféricas é comum ocorrer a mobilidade interna dos agentes vístores, com a finalidade de preencher os cargos técnicos desocupados que requerem habilitação em Engenharia e Arquitetura - muitos deles a adquiriram ao longo da carreira. Parte dos cargos está na Coordenadoria de Obras e Infraestrutura Urbana - a mais carente de técnicos sob a ótica administrativa, política e urbanística, em se tratando de regiões excluídas. E parte está na Coordenadoria de

⁵⁴ Os novos agentes vístores têm nível superior de educação formal, ao contrário dos antigos, e provavelmente desconhecem os vícios corporativos.

⁵⁵ Realizado em julho de 2006, no Auditório Elis Regina, no Centro de Convenções Anhembi. Acompanhei o processo na condição de Coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Subprefeitura Itaim Paulista, que responde pelas supervisões de Planejamento, Licenciamento e Fiscalização.

Planejamento e Desenvolvimento Urbano propriamente dita. Nessa última, sem o preenchimento de determinados cargos, não há como criar os pontos administrativos e as senhas pessoais eletrônicas necessárias ao despacho de licenças e multas. Apesar de tais necessidades burocráticas, o organograma estabelece muitos chefes para poucos subordinados, diminuindo o quadro operacional que sai efetivamente a campo.

9.1.2. Território por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 -2)

Em consequência da distribuição de agentes vistoros anteriormente mencionada, as subprefeituras periféricas e novas ficam prejudicadas na relação território/ agente vistor.

9.1.3. Cobertura vegetal por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 3)

O poder municipal não está atento para as suas reservas de cobertura vegetal, é o que comprova esse ranking. A quantidade de agentes vistoros é inversamente proporcional à extensão de áreas verdes das subprefeituras. E, novamente, o denominador comum entre as subprefeituras classificadas nas piores oitavas do ranking, é o indicador sócio-ambiental negativo, ou seja, a exclusão. As maiores reservas correspondem aos menores quadros técnicos, com poucas exceções pontuais.

Trata-se, portanto, de um prenúncio de desmatamento, ou subtração de áreas públicas, haja vista o histórico dos loteamentos clandestinos e das favelas.

9.1.4. Área de Proteção Ambiental -APA por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 4)

Repetem-se as considerações apresentadas para a questão da cobertura vegetal, com a agravante de expor a vulnerabilidade das Áreas de Proteção Ambiental - os mananciais de água e as reservas florestais significativas. Bens públicos tão preciosos para uma cidade à beira do colapso de abastecimento, e praticante de uma matriz de transporte altamente emissora de carbono, cuja (des) qualidade do ar afeta fortemente os indicadores de morbidade e mortalidade, desde a primeira infância até a terceira idade, em termos de Saúde Pública⁵⁶.

O ranking é cristalino - as subprefeituras que abrigam APAs são as piores classificadas, todas socialmente excluídas, em maior ou menor grau.

9.1.5. População e Domicílios por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabelas 9.1 - 5 e 9.1 - 6)

Em consequência da desproporcional distribuição de agentes vistores entre as subprefeituras, exposta desde o início da seção, as subprefeituras periféricas e novas ficam prejudicadas na relação população/ agente vistor.

A desproporção entre população e agente vistor, rebate-se na relação entre domicílios por agente vistor, evidentemente. Segundo o IBGE/ 2000 e o TPCL, nas regiões excluídas é maior a densidade intradomiciliar.

⁵⁶ Fontes:

Martins, L. C. et al. **The effects of air pollution on cardiovascular diseases: lag structures**. São Paulo, Revista Saúde Pública, ago/06, pp.677 - 683.

Pinheiro, F. C. et al. **Integrated Environmental Strategies (IES) in São Paulo, Brazil**. Final Report presented in São Paulo, July 11-14/2004, Workshop Public Health and Climate Change Benefits of Air Quality Management.

Ostro, B. **Outdoor air pollution: Assessing the environmental burden of disease at national and local levels**. Geneva, World Health Organization, 2004 (WHO Environmental Burden of Disease Series, No. 5)

9.1.6. População favelada por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 6)

As constatações anteriores se reproduzem na relação de população favelada por agente vistor. Os dados censitários acusam maior taxa de crescimento vegetativo nos setores “subnormais” - ou seja, nas favelas, durante a última década⁵⁷.

E as novas favelas, por seu turno, estabeleceram-se nos espaços livres públicos dos loteamentos irregulares da periferia, justamente onde chega rarefeito o poder de polícia municipal, de acordo com o ranking espacializado de agentes vistores. Justamente onde encontram alguma solidariedade em seus pares - os adquirentes de lotes clandestinos e precários, e onde não chega a reação contrária da elite ou das classes médias. Servem de testemunhos os casos Billings e Guarapiranga, e as subprefeituras próximas – M’ Boi Mirim, Capela do Socorro, Cidade Ademar, Parelheiros - todas elas posicionadas nas piores oitavas do ranking de população favelada por agente vistor.

A solidariedade acaba quando os adquirentes de loteamentos irregulares, clandestinos e precários tomam conhecimento de que a preservação dos espaços livres públicos é condição necessária para a regularização do loteamento e, por conseguinte de seus lotes e escrituras. Mas é tarde, a favela já se tornou um fato consumado. “Irreversível”, para citar o jargão administrativo.

9.1.7. Domicílios em risco por agente vistor

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 7)

Esse ranking demonstra que as áreas de risco não influenciaram na distribuição regional dos agentes vistores, ao longo de sucessivas gestões. Trata-se de uma preocupação técnica emergente na agenda pública - as extensas áreas de risco justificaram a contratação de

⁵⁷ O Sumário de Dados 2004 do Município de São Paulo expõe, em nível das subprefeituras, a taxa de crescimento anual da população favelada, com base no Censo IBGE 2000.

novos agentes vistores, porém foram insuficientemente contempladas. Tanto pior para as subprefeituras periféricas - aquelas que mais padecem com o problema e classificam-se nas últimas oitavas do ranking.

9.1.8. Perfil sócio-ambiental

(V. Apêndice 1, Tabela 9.1 - 8.1)

Como base sócio-ambiental considerou-se o conjunto das condições sociais e ambientais, físicas e antrópicas do território, em sua divisão político-administrativa. Os dados desagregados expostos anteriormente já evidenciaram que tais condições influenciam intensamente a efetividade do poder de polícia municipal, e contribuirão para perpetuar a inércia de ocupação deletéria do solo, caso não haja mudança no modelo de gestão. Não basta mudar a lei.

Para efeito de “base line” (base zero), adotou-se o indicador proposto pelo Atlas Ambiental do município, conforme já foi justificado, pois, dentre os indicadores citados no capítulo 6 é o único que associa os dois componentes basilares da Agenda 21.

Resumidamente, o indicador produzido pelo Atlas Ambiental do Município de São Paulo⁵⁸ fundamenta-se em dois grandes blocos de indicadores: o perfil sócio-econômico e o perfil ambiental, que juntos formam o Perfil Sócio-Ambiental.

O Fator Principal do perfil sócio-econômico “indicou uma alta correlação positiva entre as variáveis Renda Média Familiar, Quota Residencial, Escolaridade Média e Idade Mediana; uma forte correlação negativa entre as variáveis Mortalidade Infantil, Taxa de Crescimento Populacional e Mortalidade por Causas Externas; uma fraca correlação negativa

⁵⁸ Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Secretaria Municipal do Planejamento. Outorgado a Takya, Harumi. Atlas Ambiental do Município de São Paulo. Fase I: diagnóstico e bases para a definição de políticas públicas para as áreas verdes no município de São Paulo. São Paulo, cidade, julho/ 2002.

entre as variáveis População Favelada e Densidade Populacional Bruta” (São Paulo, cidade, Atlas Ambiental do Município, p. 42).

O perfil ambiental considerou a distribuição da cobertura vegetal (1999), o desmatamento no período entre 1991-2000 e a temperatura aparente da superfície (1999). Nas informações geoprocessadas pelo Atlas Ambiental, constam ainda os mapas de meio físico (mapa geológico, mapa de declividade); os mapas de clima urbano; os mapas de uso do solo (uso predominante por quadra); e os mapas completos da cobertura vegetal (flora e fauna). Todavia essas últimas variáveis não foram integralmente consideradas nos mapas-síntese de Perfil Ambiental e Perfil Sócio-ambiental.

Lamentavelmente, as condições do meio físico não foram consideradas no Perfil Sócio-ambiental. Ainda assim, a despeito da crítica, apresentou-se como o indicador mais apropriado para esta pesquisa.

Com a finalidade de acoplar o indicador de Perfil Sócio-Ambiental ao Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo, seguimos similar modelagem matemática ao longo do trabalho.

A unidade territorial do Perfil Sócio-ambiental é o Distrito. Para transportá-lo para as subprefeituras, calculou-se a média aritmética dos distritos que compõem cada uma delas. Sem conflitar com os demais mapeamentos academicamente reconhecidos - Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, Índice de Inclusão/ Exclusão Social (Sposatti) - IEX, e Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS, essa conversão resultou no mapa básico que distingue subprefeituras incluídas e subprefeituras excluídas, sob a ótica do Perfil Sócio-Ambiental (Apêndice 1, Tabela 9.1-8.2).

10. Processamento dos dados primários

Este capítulo trata do processamento dos dados primários obtidos, com a finalidade de interpretá-los em conjunto, prosseguindo em direção às conclusões.

10.1. Do questionário de opinião

(V. Apêndice 2A - Tabulação Geral e Apêndice 2B - Tabulação Comparativa)

O questionário de opinião foi aplicado com o objetivo de sondar fatores comportamentais dos agentes de controle. Foram distribuídos 450 questionários, aproveitando as reuniões semanais do Colegiado das 31 Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Alguns coordenadores os trouxeram respondidos, outros os fomos buscar em visita pessoal às subprefeituras. No total, obtivemos retorno de 213 questionários, correspondentes a 28 subprefeituras.

Conforme exposto no capítulo 6, os questionários de Parelheiros foram extraviados com as mudanças de coordenador; em Pinheiros e Sé os coordenadores concederam entrevista, porém os demais técnicos não retornaram resposta. A propósito, aproveitávamos o tempo das entrevistas aos coordenadores para distribuir pessoalmente os questionários aos técnicos locais, uma tática que garantiu maior quantidade respondida.

Optamos pelo formato de entrevista fechada organizada em seis temas: missão, legislação, matérias prioritárias, solicitantes prioritários, propensão à prevaricação e desigualdades sociais. Foram 63 questões que colocavam opiniões para as quais se pedia ao técnico manifestar-se o quanto concordava com cada uma, com graus variando de I a V. O modelo do questionário aplicado e a tabulação dos dados constam no Apêndice 2A.

Para as necessidades do presente trabalho, nos restringimos a apenas dois recortes de análise. Um primeiro trata da tabulação geral dos 213 questionários respondidos, e um segundo trata de distinguir o comportamento técnico das subprefeituras socialmente incluídas

e excluídas. Mas ainda seria possível diferenciar comportamentos por carreira - de Engenheiros, Arquitetos ou Agentes Vistores, e por unidade administrativa - Aprovação ou Fiscalização.

Para efeito da interpretação dos dados, na tabulação geral do questionário, consideramos três posições de resposta: discordantes (graus I e II de concordância), neutros (grau III) e concordantes (graus IV e V).

Para a tabulação específica do questionário, utilizamos gráficos de barras comparativas, conforme as condições socialmente incluídas ou excluídas das subprefeituras.

10.1.1. Missão

Neste módulo, pretendíamos extrair o senso de missão do corpo técnico das subprefeituras. Oferecemos três questões que apresentavam diferentes focos. A primeira, destacava a promoção da qualidade do ambiente urbano. A segunda, explorava as palavras de ordem do Estatuto da Cidade e a efervescência do Plano Diretor Estratégico, recém-promulgado, e focalizava a função social da propriedade. A terceira, restringia-se ao exercício do controle de uso e ocupação do solo, simplesmente.

A tabulação geral revelou maior concordância para com essa última alternativa (65%), seguida pela qualidade do ambiente urbano (54%), e por derradeiro a função social da propriedade (40%). Mas os gráficos comparativos demonstraram que as subprefeituras das regiões excluídas manifestaram-se de modo diferente, priorizando a qualidade do ambiente urbano e a função social da propriedade, em detrimento do exercício de controle.

10.1.2. Legislação

Com este módulo de questões, pretendia-se investigar a percepção do corpo técnico quanto ao marco legal. Procuramos abordar a viabilidade da lei, a tolerância às

irregularidades, as tendências da cidade real, a ausência de diálogo entre legisladores e operadores do controle, as barreiras burocráticas, as anistias, a falta de condições de trabalho, as desigualdades sociais, o impacto do agente público, o impacto do agente civil e o novo marco legal.

Alguns desses elementos obtiveram ampla concordância dos técnicos: a tolerância do estado e da sociedade às irregularidades (61%); o descompasso entre a lei e a cidade real (62%); a ausência de diálogo entre legisladores e operadores da lei (70%); o desestímulo das anistias para o exercício do controle (63%); a falta de condições de trabalho (55%); e o aumento da pobreza como causa da proliferação das irregularidades (56%).

Outras questões não foram suficientemente convincentes para os técnicos. Foi o caso da viabilidade da lei nas diferentes regiões (44%); a exacerbação da burocracia (40%); os piores infratores - se ricos (30%), ou se pobres (33%); o impacto da ação individual na aplicação (ou não) da lei - se agente civil (44%), ou se agente público (47%); e a viabilidade do novo marco legal (34%).

Em geral, os técnicos demonstraram-se pouco sensíveis às diversidades regionais, às críticas à burocracia, às diversidades sociais e ao impacto da ação de um indivíduo - civil ou público, sobre o todo. Tampouco a nova legislação de uso e ocupação do solo e os novos Planos Regionais Estratégicos os convenceram de sua maior viabilidade. Logo, a tendência será perpetuar o comportamento e as práticas de controle cultivadas nas legislações passadas, sem efetividade.

Mas as barras comparativas entre regiões incluídas e excluídas elucidam alguns diferenciais importantes (v. Apêndice 2B). O conjunto de subprefeituras excluídas demonstrou-se particularmente sensível ao relacionar a diversidade regional à (não) viabilidade da lei, à tolerância às infrações, à falta de diálogo com os legisladores, à pressão da cidade real, à burocracia dos alvarás e licenças, à falta de condições de trabalho, ao maior

descumprimento da legislação pelos pobres e o aumento da pobreza, e ao impacto da ação individual civil na (não) aplicação da lei. Em relação às subprefeituras incluídas, as excluídas mostraram-se menos pessimistas quanto à viabilidade dos Planos Regionais Estratégicos e da nova Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Em suma, as subprefeituras excluídas avançaram na auto-avaliação dos seus problemas e oportunidades de solução, o que pode ser o começo de uma mudança de paradigma.

10.1.3. Matérias prioritárias

As questões deste módulo listaram as matérias regulatórias de uso e ocupação do solo, solicitando aos técnicos que lhes atribuíssem graus de prioridade. Para efeito da interpretação dos dados, consideramos as três posições de resposta anteriormente explicitadas: discordantes (graus I e II de concordância), neutros (grau III) e concordantes (graus IV e V). Em seguida, calculamos a média de concordância: 30%, que foi o percentual adotado em caráter de linha de corte como matéria prioritária.

Na tabulação geral, os técnicos atribuíram prioridade ao controle das atividades (37%); controle do zoneamento (37%); controle das licenças documentais (42%); controle dos movimentos de terra (33%); respeito às restrições de implantação edilícia no lote (38%); respeito à acessibilidade dos portadores de necessidades especiais (30%); preservação das árvores (31%); preservação das áreas públicas contra as invasões (40%); controle dos Termos de Permissão de Uso comercial praticado sobre logradouros públicos (31%); controle dos loteamentos (42%) e das condições de muro, passeio e limpeza - MPL dos terrenos vazios (56%).

Observa-se que há dois grupos de matérias correlatas que receberam maior prioridade. Por um lado, está o controle formal de uso e ocupação do solo, manifestado na preocupação com os parâmetros urbanísticos e as licenças documentais “per se”, que alcançaram

percentuais de concordância entre 37% e 42%. Observa-se que houve maior afinidade das subprefeituras incluídas com este primeiro grupo, segundo as barras comparativas.

Por outro lado, revela-se a preocupação subjacente com a vulnerabilidade dos vazios urbanos, que superaram o primeiro grupo, com percentuais entre 40% e 56% de concordância, na tabulação geral. Mas nota-se que as subprefeituras excluídas tenderam mais a este segundo grupo, de acordo com as barras comparativas. Portanto, o saber empírico dos técnicos municipais convergiu com a constatação acadêmica de que a precarização urbanística tem relação com a questão fundiária. Entretanto não houve correspondente ação fiscal, de acordo com os gráficos temáticos que constam expostos adiante. Esses gráficos revelaram a primazia do controle formal, em coerência com o comportamento aparente dos técnicos.

Quanto às matérias preteridas pelos técnicos, é lamentável citar o tripé de princípios do Código de Obras: estabilidade, salubridade e segurança das edificações; o controle de incômodos e de todas as formas de poluição; as questões ambientais de permeabilidade do solo e reuso da água; e as ações predatórias das concessionárias sobre pavimentos e passeios públicos.

10.1.4. Solicitantes prioritários

O capítulo anterior abordou a recente institucionalização dos canais de demanda. As questões deste módulo pretenderam avaliar o impacto desses solicitantes na percepção dos técnicos.

Como resultado, observa-se que houve efetivo respeito ao Sistema de Atendimento ao Cidadão (72%); Ministério Público (86%) e Ouvidoria Geral (81%). De acordo com as barras comparativas, as subprefeituras excluídas atribuíram maior peso a estes solicitantes, quiçá por serem novas e inexperientes para lidar com as pressões, preocupações já foram superadas ou banalizadas nas subprefeituras incluídas e antigas.

Houve grande respeito para com as demandas da Defesa Civil (82%), do Poder Judiciário (81%), e da a Administração Superior (72%). Os processos administrativos e a chefia imediata receberam níveis intermediários de prioridade, respectivamente 63% e 62%.

Em contraponto, os técnicos não revelaram sensibilidade às demandas oriundas de amigos (21%), grupos de pressão (34%) e parlamentares (51%).

10.1.5. Propensão à prevaricação

Com este módulo de questões, pretendíamos testar a hipótese do tratamento privilegiado de demandas desvinculadas dos canais institucionalizados, insinuando algum tipo de favorecimento. Evidentemente, foram as questões mais difíceis de formular, aplicar e extrair revelações da parte dos técnicos, pelo que vieram ao final do questionário.

Em geral, foi de 64% a média de discordância com as questões colocadas em pauta. Permitimo-nos assim, por contraste, fazer um exercício com base naquelas em que os técnicos discordaram menos. Abaixo desta linha de corte situaram-se os pedidos intercessores da Administração Superior (43%); dos políticos de situação (58%); e dos infratores pobres (61%). Considerações mínimas o suficiente para nos remeter à omissão fiscal para com os pobres e aos momentos da Máfia da Fiscalização, quando as Administrações Regionais foram loteadas e usadas ilicitamente pelos vereadores.

10.1.6. Desigualdades sociais

Por derradeiro, este módulo de questões tratou de averiguar explicitamente a percepção técnica sobre as desigualdades sociais. Perguntou-se se a ação fiscal contra os pobres restringia-se aos casos denunciados, a que 49% dos técnicos assumiram que sim. Testamos a opinião técnica quanto à regularização de favelas, à qual apenas 28% manifestaram-se favoráveis. Na sequência, apresentamos a alternativa da moradia e do

desdobro econômico - projetos de Habitação de Interesse Social oferecidos gratuitamente pelas subprefeituras, o que convenceu 37% dos técnicos. Concluímos sondando sobre as potencialidades da Habitação do Mercado Popular e das Zonas Especiais de Interesse Social - política pública à qual 32% dos técnicos demonstraram depositar alguma crença. Em suma, estamos cétricos com os rumos da política habitacional.

10.2. Dos gráficos de matérias fiscais

Os dados do Sistema Municipal de Processos - SIMPROC permitiram construir os gráficos de produtividade por matéria fiscal.

10.2.1. Crime Ambiental

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2-1

A questão dos crimes ambientais foi recentemente incorporada pela Fiscalização, por meio da Lei Federal 9.605/98, e sua aplicação ainda é muito incipiente.

Apesar de independer de regulamentações em nível municipal, as primeiras autuações desta lei ocorreram três anos após sua promulgação, implicando no atraso de pelo menos uma década em relação à agenda ambiental mundial. Fato duplamente lamentável, considerando

que é uma lei potencialmente mais eficaz do que as demais leis da instância administrativa, conforme discutido no capítulo 7, na subsecção 7.2.14.

10.2.2. Ambulantes

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 2

O pico de atenção recebida por esta matéria fiscal deu-se com Jânio Quadros, prefeito que cunhava seu marketing pessoal na zeladoria urbana e na autoridade municipal. Essa questão voltou a ganhar destaque na agenda política e na mídia, entre as gestões Maluf e Pitta, culminando com a Ação Civil Pública de 1998, movida pelo Ministério Público.

A sentença encontra-se inconclusa e rebate-se até hoje nos confrontos ocorridos nas principais centralidades da cidade: centro histórico, Largo da Concórdia e Largo 13 de Maio. Mais informações a respeito foram expostas no capítulo 7, subsecção 7.2.10.

10.2.3. Atividade

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 3

Com o advento da criação do SAC – Sistema de Atendimento ao Cidadão, em 1998, a prefeitura tendeu a orientar suas ações em consonância com a demanda. Na caixa postal da Fiscalização, a reclamação de atividade ou comércio irregular é vice-líder do ranking de denúncias do SAC, e é líder no ranking da Ouvidoria Geral.

Marta Suplicy foi adepta desta lógica de ação governamental, criando a Ouvidoria Geral e dando continuidade e aperfeiçoamento ao SAC. Durante todo o seu governo, usou o

SAC como ferramenta de controle gerencial e estratégia de “bench marking” entre as trinta e uma subprefeituras.

Todas as autuações contra atividade ou comércio irregular concentram-se na gestão Marta Suplicy, seguramente em função da sensibilidade à demanda, que teve no SAC e na Ouvidoria Geral a abertura de canais de percepção.

10.2.4. Falta de Auto de Conclusão ou “Habite-se”

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 4

A ausência de Auto de Conclusão, “Habite-se”, ou Auto de Regularização traduzem-se como irregularidade edilícia, que gera a multa de maior valor pecuniário da tabela da Fiscalização. O pico de autuações ocorreu na gestão de Luiza Erundina.

Uma das justificativas pode ser a onda moralizante que esta gestora buscou imprimir ao seu governo. Os debates e o processo de elaboração e promulgação do Código de Obras, Lei 11.228/92, reforçaram a agenda moralizante que ela desejava realizar, tendo por consequência uma onda de multas.

Mas também pode haver aplicado uma conhecida estratégia arrecadatória, principalmente às vésperas do pleito eleitoral de sucessão. O gráfico aponta que, em maior ou menor intensidade, os gestores podem ter feito uso político desse tipo de multas um ano antes da eleição, para depois declinar de sua aplicação, no ano eleitoral propriamente dito, basta verificar os picos de cada gestão.

10.2.5. Controle Sanitário

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 5

As autuações de controle sanitário têm amparo no Código de Obras e no Código Sanitário, que tratam da salubridade, estabilidade e segurança das edificações e seu entorno. Na prática, os agentes vistoristas interpretam-no como o despejo domiciliar das águas servidas nas vias públicas ou nas galerias de águas pluviais (atual Decreto 42.565/02).

As gestões de Jânio Quadros e Maluf foram aquelas em que mais multas dessa natureza foram geradas. O primeiro sendo coerente com seu marketing pessoal, orientado pela zeladoria urbana.

O segundo começou seu governo, em 1993, com o “Programa Bairro a Bairro”, identificando as desordens físico-urbanísticas regionais, seguindo em parte, a mesma estratégia pessoal de Jânio. Maluf e seus secretários realizavam caravanas pelas Administrações Regionais, que recebiam formalmente as reclamações da sociedade local e as delegava como tarefas ao Administrador Regional, um procedimento precursor ao SAC que seria criado na gestão de seu sucessor imediato e afilhado político Celso Pitta. Talvez por isso, essa matéria tenha despertado como demanda importante na agenda dos governos sublocais.

Mas essa ação dirigida aos domicílios privados pode ter ocorrido em complementaridade ao “Programa de canalização de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale” - PROCAV, um projeto financiado por organismos internacionais que tinha por foco um entendimento amplo de saneamento. A propósito, a reurbanização de favelas ribeirinhas, que ficou conhecida como Projeto Cingapura, era uma das contrapartidas exigidas pelo agente financiador.

10.2.6. Muro, Passeio, Limpeza – MPL

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 6

Trata-se de uma prática sistemática de controle sanitário dos terrenos baldios, a fim de lhes garantir condições de higiene, segurança e acessibilidade. O gráfico aponta três características distintas. Houve um primeiro momento de ascensão da produtividade com Mario Covas – o prefeito que informatizou o sistema de processos e procedeu a automação eletrônica das multas de MPL, o que denota a importância desta matéria naquela gestão. O pico ocorreu com Jânio Quadros, para depois entrar em declínio com Erundina e Maluf. Ao longo das gestões seguintes, manteve-se com produtividade estável, porém baixa.

Este comportamento reflete, por um lado, a apatia fiscalizadora que contagiou todo o sistema de controle, mas há de se considerar, por outro lado, que o processo gradual de adensamento urbano foi eliminando os terrenos baldios, de modo que este tipo de autuação migrou para a falta de acessibilidade dos passeios e os muros de fecho em má conservação.

O advento do Plano Diretor de Resíduos Sólidos (LM 13.478/02) tumultuou a divisão de competências entre subprefeituras e o Departamento de Limpeza Urbana – LIMPURB. As multas de MPL foram centralizadas neste último, um contra-senso com a concomitante política de descentralização, o que fez decair a curva nos anos seguintes.

10.2.7. Obra irregular

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 7

As autuações contra obras irregulares em geral deveriam ter tratamento sistemático de controle, haja vista a dinâmica contínua de transformação da cidade. Contudo o gráfico revela uma tendência à apatia, desde a gestão Maluf.

Entre Covas e Jânio, a produtividade média foi muito maior do que no patamar recente. O pico de atenção a essa matéria fiscal deu-se com Erundina, em seu penúltimo ano

de gestão, mas no ano seguinte caiu para o patamar apático que se prorrogou e piorou nas sucessivas gestões.

Este gráfico é o melhor retrato da omissão de controle que se instaurou na cidade. A análise conjunta dos gráficos leva-nos a crer que o ponto de inflexão ocorreu na gestão Maluf, num momento político que reuniu dois agravantes. Primeiro, a pressão internacional do neoliberalismo contra o estado, enquanto provedor de políticas de bem estar social, e contra qualquer tipo de regulação de mercado - o imobiliário inclusive. Segundo, a crise ética que contagiou governos municipais, estaduais e federal, para não mais se recuperar. À época, tornou-se famosa a “Máfia da Corrupção”, que lamentavelmente, já foi ultrapassada no tempo por outras similares em todas as instâncias de governo.

10.2.8. Obra em via pública

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 -8

A ação fiscal contra as obras realizadas pelas concessionárias de serviços públicos e seus terceiros limita-se a multar buracos abertos e reparos insuficientes do pavimento, de valor irrisório por unidade, mas que ganha impacto com o volume de autuações. A matéria foi objeto de atenção de duas gestoras em especial, Erundina e Marta Suplicy.

As duas prefeitas de formação política progressista pretenderam aplicar os rigores da lei às grandes empresas de água, energia, gás, telefonia e televisão a cabo, pelo bem do interesse coletivo, o que foi justo. Era péssima a qualidade da rede viária em São Paulo, em parte pela ação das obras das concessionárias, em parte porque havia expirado a vida útil do pavimento, que carecia de recape e até mesmo de substituição.

Erundina promoveu um convênio com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, que difundiu treinamento para manutenção de pavimentos asfálticos para a maioria dos técnicos municipais.

Marta Suplicy, por seu turno, instituiu a Lei 13.614/03 e o Decreto 44.755/04 que determinava a taxa de permissão de passagem para as redes subterrâneas ou aéreas nas vias e logradouros públicos.

Mas há uma componente política nesta questão. Parte das empresas autuadas era de domínio do governo estadual, que sustentava outra bandeira partidária. Em nível federal, também sob este comando, cresciam o embate e as pressões políticas para o domínio municipal sobre a concessão e a distribuição das águas.

10.2.9. Parcelamento irregular

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 9

É lamentável o descaso com que foi tratado o parcelamento irregular do solo ao longo de todo o período analisado, nivelando para baixo o desempenho de todos os prefeitos, a despeito de suas distintas formações técnicas, políticas e partidárias, os quais se omitiram do principal fator de causalidade da ocupação precária do solo, de acordo com os urbanistas paulistanos.

Até mesmo Jânio Quadros, que foi um dos prefeitos mais zelosos com a Fiscalização em geral, negou controlar o crescimento da cidade ilegal e, por conseguinte, consentiu a precarização das condições de vida da população de baixa renda.

Maluf e Pitta foram os gestores que maior impulso deram a essa matéria, quiçá com a finalidade de repetir o feito de Reynaldo de Barros, do mesmo grupo político, visando

promover um novo e grande programa de regularização⁵⁹ de loteamentos e arruamentos. Mas não houve tempo hábil, a lei 11.775 foi promulgada em 1995, ao final da gestão, e sem ter suporte das ações estratégicas adotadas anteriormente pela SERLA, que havia sido extinta por Jânio Quadros.

10.2.10. Postura irregular

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 10

As autuações de postura tratam de rotinas sistemáticas de controle, independentemente dos comandos centrais, daí haver altos e baixos ao longo de todo o período. Mas o gráfico emite informações importantes. Primeira, o pico de atenção à matéria ocorreu com Jânio Quadros, coerentemente ao perfil político que ele cunhou. Segunda, as autuações tenderam a

⁵⁹ Lembrando que a regularização “ex officio” implica em rigorosas sanções contra o loteador.

crescer em ano anterior às eleições, para decair no ano eleitoral propriamente dito, segundo a velha lógica de arrecadação seguida de frouxidão no uso político das multas.

A terceira e mais importante informação é o declínio definitivo da iniciativa de exercer o controle, a partir das últimas gestões, ratificando a constatação que já foi deduzida no decorrer do presente trabalho.

10.2.11. Ruído

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 11

As eautuações de ruído deveriam atender sistematicamente as demandas, mas alguns gestores lhe atribuíram especial prioridade e determinaram comandos de ação, destacando-se Jânio Quadros, Maluf e Pitta. Estes últimos mobilizaram-se em função da maior pressão da sociedade e da advocacia exercida pelo Ministério Público, lembrando que o SAC foi criado

na gestão Pitta. Porém, logo em seguida entrou em declínio, assim como as demais matérias fiscais.

10.2.12. Publicidade irregular

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 12

Publicidade irregular é uma matéria fiscal que sequer consta apontada nos canais institucionalizados de percepção de demanda, contudo vem recebendo crescente atenção dos gestores. Em 2002, um grande seminário, que foi abrilhantado pela presença da própria Prefeita Marta Suplicy, reuniu especialistas que esclareceram aos técnicos municipais a importância da matéria para a paisagem urbana. Por meio de computação gráfica simularam cenários que ilustravam o salto de qualidade que seria obtido com a simples remoção da

publicidade abusiva. Seria uma política urbana de impacto, que não provocaria ônus ao orçamento municipal.

O seminário concluiu com um comando de ação imediato, e as subprefeituras foram cobradas, incisivamente, pela Administração Central. Estabeleceu-se, como regra, a emissão de relatórios freqüentes de produtividade, que provocavam a comparação entre as trinta e uma. Culminou com a criação do “Tigrão”, que semi-automatizava a emissão das multas, mas teve sua legalidade contestada, em face dos ritos presenciais exigidos pela legislação vigente à época. Os vários “Tigrões” ficaram estacionados, assim como a política da paisagem urbana.

Serra resgatou essa política com o “Programa Cidade Limpa”, tentando corrigir as falhas de sua antecessora. Antes de transferir a gestão para Kassab, encaminhou o projeto para retificar a lei, que se tornou mais restritiva, e definiu as estratégias de ação. A fim de evitar riscos de ilegalidade, não usou o artifício da automação das multas, ao contrário, aproveitou a presença dos agentes vistoristas para a implantação de uma campanha pedagógica junto aos comerciantes.

O comando central determinou começar pelas avenidas estruturais das regiões nobres, para depois ganhar capilaridade nas vias coletoras, e então se universalizar pelas trinta e uma subprefeituras. Cada passo era acompanhado pelo Centro de Controle Operacional da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, o qual foi muito mais contundente e persistente do que a gestão passada quanto à solicitação de relatórios de produtividade e à abordagem comparativa. Diariamente eram enviadas para os técnicos municipais, mensagens eletrônicas comparando a produtividade das trinta e uma. Seguramente esses diferenciais motivaram o êxito do “Programa Cidade Limpa”, que foi contabilizado politicamente por Kassab, para a simpatia ou a antipatia dos diversos segmentos populacionais.

10.2.13. Falta de segurança

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 13

Segurança das Edificações é uma matéria fiscal rotineira das subprefeituras centrais e incluídas, em termos sócio-econômicos. De acordo com a interpretação técnica da lei, tem foco na prevenção de incêndios, por isso se restringe aos edifícios verticalizados, ou horizontais de grande porte.

Curiosamente, os picos de atenção foram dedicados nas duas gestões progressistas, cujo apelo político era centrado nas questões sociais e nas regiões populares. Mas ambas prefeitas realizaram esforços técnicos notáveis quanto ao ordenamento jurídico de uso e ocupação do solo, que tem endereço certo nas regiões consolidadas. Erundina deixou o

Código de Obras como legado. Marta Suplicy legou o Plano Diretor Estratégico e seus planos setoriais.

O discurso das prefeitas perseguia o “tratamento desigual aos desiguais”, e o princípio dos subsídios cruzados. Talvez a política de multas dessa natureza ocorrera com esta finalidade, de modo análogo às multas de atividades e de obras irregulares, que eram naturalmente aplicadas sobre as classes alta e média, enquanto os pobres se mantinham imunes frente à Fiscalização. Os subsídios pararam por aí, pois os investimentos urbanos permanecerem concentrados nas regiões consolidadas, como analisamos, tanto pelas Operações Urbanas Consorciadas, quanto pelo Sistema de Execução Orçamentária, que sempre acusou maior orçamento público per capita nas subprefeituras centrais e incluídas, em todas as gestões, inclusive as progressistas.

Retornando à curva de produtividade de multas de segurança edilícia, há de se considerar a inércia ascendente herdada dos períodos anteriores. Erundina a herdou de Jânio, e Marta Suplicy, de Pitta. Esse, por seu turno, foi movido por um conjunto de acidentes de grandes proporções que ocorreram na cidade, colocando a questão na agenda do governo e do Ministério Público, que se propôs monitorar o encaminhamento das ações.

10.2.14. Multas ativas vs. canceladas

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.2 - 14

Coroando a presente seção, é importante tornar público o gráfico de cancelamento de multas, que anula parcialmente o efeito do gráfico da produtividade de multas.

Observa-se que um acompanha o outro. Em 1985, os cancelamentos superaram as autuações. Na gestão seguinte, houve o pico de produtividade, mas houve também o pico de cancelamento, em função da anistia das multas que acompanhou a Lei 10.199/86, a última anistia edilícia e fundiária de abrangência ampla, geral e irrestrita.

Hoje, felizmente seriam barradas semelhantes anistias e evasão orçamentária, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10.3. Da análise entre oferta e demanda

Para efeito da análise comparativa, esta seção processa os dados de oferta e os dados de demanda que foram expostos ao longo dos capítulos 8, 9 e 10, polarizando-os em dois grupos de subprefeituras: incluídas e excluídas, em termos sócio-econômicos.

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.3 - 1

Pela ótica da demanda, as solicitações genéricas de vistoria lideram o ranking do SAC, na sequência vêm o comércio irregular, os terrenos baldios, a edificação irregular, os passeios inacessíveis, o “esgoto a céu aberto”, o uso indevido das áreas públicas e o ruído.

A quantidade de reclamações tem o viés dos cidadãos incluídos, que são os usuários predominantes deste sistema. Para eles especificamente, o comércio e a edificação irregular lideram o ranking de denúncias.

Pela ótica do cidadão excluído, há algumas diferenças em relação à ótica predominante, em função dos problemas peculiares que enfrentam. As reclamações de terrenos baldios lideram o ranking das matérias fiscais, seguidas pelo comércio irregular, a edificação irregular e o “esgoto a céu aberto”. Na sequência, as áreas municipais superam as reclamações de passeios inacessíveis e de ruído, outra diferença com as demandas dos cidadãos incluídos

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.3 - 2

As demandas da Ouvidoria Geral têm categorias peculiares cuja procura supera a maioria das matérias fiscais: má qualidade no atendimento, fiscalização ausente e prevaricação. Comércio irregular e edificação irregular são as matérias fiscais que lideram o ranking de denúncias de segunda instância. A sequência é um pouco diferente da primeira

instância: ambulantes (no SAC esta categoria se funde com comércio irregular), áreas municipais, terrenos, ruído, passeio, esgoto, crime ambiental e segurança.

Observa-se que em nível de segunda instância, a hierarquia das matérias fiscais é comum para os reclamantes incluídos e excluídos.

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.3 - 3

Pela ótica da oferta de autuações fiscais, as matérias foram aplicadas de acordo com a seguinte ordem: MPL, obras irregulares, postura, publicidade, ambulantes, controle sanitário, parcelamento irregular, atividade irregular, “Habite-se”, segurança, ruído, obras em vias públicas e crimes ambientais.

Em que pese a defasagem de tempo - a oferta de autuações foi contabilizada durante vinte e um anos, enquanto a percepção de demanda foi institucionalizada há seis anos, há um

descompasso entre ambas. A ordem de prioridade de aplicação das matérias fiscais preteriu a atividade irregular, a qual se encontra entre as principais demandas do SAC e da OG, tanto no grupo de subprefeituras incluídas quanto no grupo das excluídas.

Também há descompasso entre a quantidade absoluta de multas produzidas nas subprefeituras incluídas e excluídas. Entretanto deve-se considerar que as últimas têm menor tempo de existência - a maioria delas foi criada com a lei de descentralização (LM 13.399/02) e todas apresentam piores condições de contorno em relação às primeiras, como revela o gráfico abaixo.

Fontes: PRODAM/ 2004, Sumário de Dados 2004 - Município de São Paulo e Atlas Ambiental do Município de São Paulo.

GRÁFICO 10.3 - 4

Todavia as condições de contorno pouco influem na análise de processos, cuja produção é irrisória em todas as subprefeituras. No prazo de cento e oitenta dias, que é o período amostral adotado pela PRODAM, foi movimentado aproximadamente 30% do estoque de processos administrativos; foram deferidos menos de 0,5% e foi concluído 1% dos processos fiscais (as subprefeituras excluídas, menos de 0,5%).

Quanto a análise parcial dos processos da Anistia/ 2003, para efeito da atualização do lançamento predial, após três anos de sua edição, e sob forte pressão exercida pela Administração Central, os técnicos atualizaram aproximadamente 65% dos processos protocolados.

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.3 - 5

A seguir se esboça um gráfico comparativo entre oferta e demanda. A construção dele foi complexa, em função de um conjunto de fatores que limitam sua validação. Como já foi esclarecido, existe uma significativa defasagem de tempo, a oferta está sendo contabilizada há vinte e um anos, enquanto a demanda, há apenas seis anos. São diferentes as categorias do SAC, da Ouvidoria Geral e do SIMPROC, o que dificulta a presente análise e também a aplicação gerencial dessas ferramentas.

Primeiro passo, foi contabilizada a oferta de autuações segundo as matérias fiscais, e foram selecionadas aquelas que têm correspondência com as demandas do SAC. A fim de alinhá-las, foi preciso somar as reclamações de terrenos e passeios do SAC, para fazer correspondência com as multas de MPL. E foi preciso somar as multas de atividade e ambulantes, para compará-las ao SAC de comércio irregular.

É importante esclarecer que se trata de uma comparação entre quantidade de solicitações e quantidade de multas, o que não significa que houve correspondência entre cada multa e cada solicitação, lembrando que os canais de demanda são recentes.

Segundo passo, fez-se a separação das subprefeituras em dois grandes grupos, segundo o Perfil Sócio-ambiental do Atlas Ambiental do Município. As nove subprefeituras incluídas são aquelas que têm perfil positivo. As vinte e duas subprefeituras excluídas são aquelas que têm perfil negativo.

Terceiro passo, para cada matéria fiscal foram calculadas a média de oferta de autuações dos dois grupos, bem como a média de demandas recebidas por grupo.

Quarto passo, a média de oferta e a média de demandas foram divididas pelo tempo, respectivamente vinte e um anos, e seis anos.

Fonte: PRODAM/ 2004

GRÁFICO 10.3 - 6

Do exercício anterior, emerge como primeira interpretação a baixa resposta da oferta em relação à demanda. No geral, a oferta anual de multas é muito inferior ao protocolamento anual de demandas que deveriam gerar multas.

Nota-se que as subprefeituras excluídas apresentam menor defasagem entre quantidade de oferta e quantidade de demanda. Em matéria de MPL, nas excluídas a oferta representou 43,61% da quantidade da demanda, contra 30,83% das subprefeituras incluídas. Para as edificações irregulares, a quantidade ofertada equivaleu a 34,99% das solicitações nas subprefeituras excluídas, enquanto nas incluídas, 19,57%. Em matéria de comércio irregular, as excluídas responderam com 10,55% da quantidade reclamada, e as subprefeituras incluídas, apenas 0,35%. Para a quantidade de denúncias de ruído, as subprefeituras excluídas

ofertaram 2,55% de multas em relação à quantidade denunciada, contra 1,96% das incluídas. Mas quanto ao controle sanitário, as excluídas perdem para as incluídas, pois a quantidade ofertada correspondeu a 2,12% da quantidade demandada, enquanto o outro grupo desempenhou 3,86%.

Obs.: Foram computadas as demandas e as multas referentes a MPL, edificação irregular, comércio irregular, ruído e controle sanitário.

Fonte: PRODAM 2004

GRÁFICO 10.3 - 7

O gráfico retro extraiu denominadores comuns entre as matérias fiscais do Sistema Municipal de Processos - SIMPROC e as categorias demandadas pelo Sistema de Atendimento ao Cidadão – SAC, a partir da criação desse último. Para essas matérias, observa-se que a tendência descendente da curva de oferta de autuações foi revertida a partir

de 2001, imprimindo uma nova ascensão na produção de multas. Seguramente o SAC exerceu influência no fenômeno.

Contudo o incremento não foi suficiente para alcançar a demanda, que progredia aceleradamente. E a curva de oferta tornou-se novamente decadente entre 2003 e 2004, quiçá em virtude do afrouxamento de controle da parte do comando central, ou dos próprios agentes públicos, um comportamento apático que é típico dos ciclos eleitorais. Além disso, a redivisão de competências entre secretarias e subprefeituras tumultuou as rotinas da Fiscalização. O caso mais emblemático foi a centralização das multas de MPL em LIMPURB, as quais sempre responderam por grande parte das multas geradas pelas subprefeituras, haja vista serem automatizadas mensalmente⁶⁰ pelo SIMPROC.

⁶⁰ De acordo com a lei, as multas de MPL reincidentem a cada 30 dias, caso o infrator não comunique que houve regularização do fato gerador.

10.4. Formulação dos indicadores de desempenho

(V. Apêndice 3)

Uma análise de maior plenitude foi possível graças à formulação de um Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo, utilizando-se a ferramenta estatística da Análise Fatorial ou Análise Multivariada, aplicada ao conjunto dos dados primários obtidos. Trata-se de um indicador comparativo entre as trinta e uma subprefeituras no período, sob as cinquenta e uma variáveis recortadas no presente ensaio. Orienta-se estritamente pela técnica gerencial do “bench marking”: na essência, a avaliação comparativa de desempenho entre as diferentes unidades administrativas, conforme foram concebidos os sistemas informatizados da Companhia de Processamento de Dados do Município - PRODAM.

Não nos propusemos, entretanto, a efetuar a análise isolada de cada subprefeitura, tampouco a exaltar algumas em detrimento de outras pelo desempenho obtido no indicador, porque o decadente gráfico de produtividade fiscal (No. 1.1) faz crítica a todas, sem exceção.

Como foi colocado desde o início, o recorte é social, bifurcando-se em dois grandes grupos de subprefeituras: incluídas ou excluídas, em função das condições sócio-econômicas e urbanístico-ambientais. Ou ainda, centrais ou periféricas, considerando a localização das subprefeituras em relação ao centro econômico da cidade.

Uma terceira distinção se faz em função do tempo de emancipação administrativa – resultando em subprefeituras antigas ou novas. A divisão administrativa tem sido pouco estável. Num passado recente, houve várias re-divisões de caráter político-administrativo e muitas retificações de divisas entre as Administrações Regionais, e depois, Subprefeituras.

Em 1987, houve implantação de novas Administrações Regionais, que funcionaram até 1992, para então retroceder às antigas divisões administrativas. Mas em 2001, foram reativadas as Administrações Regionais da lei de 1987, que sofreram novas retificações logo em 2002, com a criação das subprefeituras. As mais prejudicadas pela instabilidade de divisas

foram as subprefeituras excluídas e periféricas, pois as subprefeituras incluídas ou centrais sempre garantiram a emancipação administrativa e seus limites físicos nas disputas regionais de poder.

As subprefeituras centrais, socialmente incluídas, a maioria situada no centro de gravidade econômico do município (a Sudoeste), são aquelas que apresentam a melhor qualidade urbanística, segundo o Perfil Sócio-ambiental do Atlas Ambiental do Município: Pinheiros (PI), Vila Mariana (VM), Santo Amaro (SA), Lapa (LA), Santana (ST), Butantã (BT), Sé (SE), Mooca (MO) e Ipiranga (IP).

Há subprefeituras que apresentam indicadores sócio-econômicos e urbanístico-ambientais intermediários, que estão em torno do ponto de inflexão entre incluídas e excluídas no ranking sócio-ambiental, porém já com índices negativos, são as “semiperiféricas”: Aricanduva (AF), Vila Maria-Vila Guilherme (MG), Jabaquara (JA), Jaçanã-Tremembé (JT), Capela do Socorro (CS), Penha (PE), Casa Verde (CV), Pirituba (PJ), Campo Limpo (CL), Vila Prudente (VP).

Não por coincidência, as subprefeituras intermediárias localizam-se entre o centro econômico e a franja periférica da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP. O centro de gravidade é o centro econômico - o quadrante Sudoeste, não é o centro histórico, nem tampouco o centro geográfico. Este centro é ocupado pela elite, em torno dos quais as classes médias fazem órbita, ou formam anéis, como os urbanistas paulistanos preferem ilustrar.

Villaça, que se inspirou em Hoyt, resume o modelo espacial de São Paulo como sendo segregado, vetorizado, setorizado e policêntrico. Segregado – a elite apartou-se dos outros segmentos sociais da cidade, criando para si um nicho de mercado imobiliário altamente valorizado, inacessível para os demais. Vetorizado – a elite determinou um eixo ou vetor de expansão para esse mercado. Setorizado – a elite estabeleceu-se no setor ou quadrante Sudoeste da cidade. Policêntrico – a elite gerou suas próprias centralidades dentro deste setor.

Aos segmentos sociais restantes couberam os demais territórios da cidade, em direção à periferia, forçando-os também a criar suas próprias centralidades. A descentralização das atividades terciárias fez emergir em outros setores, novos segmentos sociais, reproduzindo, em menor escala, o fenômeno desencadeado pela elite histórica, é o caso de Santana, Mooca e Tatuapé, que tem uma burguesia emergente.

As subprefeituras periféricas são aquelas caracterizadas pela exclusão social e pela precariedade urbanística, onde a população reside em casas auto construídas e outras tipologias “subnormais”⁶¹ de habitação, assentadas sobre loteamentos irregulares, clandestinos e favelas. Prosseguindo no ranking da exclusão sócio-ambiental: Ermelino Matarazzo (EM), Perus (PR), Itaquera (IQ), Cidade Ademar (AD), Freguesia-Brasilândia (FB), São Mateus (SM), M Boi Mirim (MB), São Miguel Paulista (MP), Itaim Paulista (IP), Parelheiros (PA), Guaianases (G) e Cidade Tiradentes(CT).

Após este prólogo metodológico, importa ainda esclarecer que não se pretende perpetuar a utilização do Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo como ferramenta de avaliação das subprefeituras, pois, assim como o decadente gráfico de produtividade fiscal (No. 1.1), ele é uma das provas da inviabilidade de aplicar todas as leis com a mesma eficiência, simultaneamente. Tanto mais inviável sob condições sócio-espaciais e aparelhamentos administrativos tão díspares como o da divisão política da cidade.

Conclui-se ao final, que cada subprefeitura ou grupo de subprefeituras semelhantes deve planejar suas próprias metas de controle, elegendo matérias prioritárias, sob monitoramento e suporte da administração central. Devem ser avaliadas e comparadas segundo o alcance dessas metas, e o impacto positivo que venham trazer à qualidade urbana regional. As mesmas considerações valem para desaconselhar a replicação deste indicador para outras cidades. Não se invalida, entretanto, a replicação metodológica da análise

⁶¹ Termo adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

especializada da gestão urbana, mediante as ferramentas locais do município, cada qual com as suas especificidades.

Portanto, enfatiza-se que o Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo ora formulado limita-se à análise regional do comportamento fiscalizador no período, com base na agregação dos dados, de acordo com a condição de inclusão/ exclusão social das subprefeituras da cidade de São Paulo.

As diferentes variáveis foram agregadas em três grandes blocos de indicadores: primeiro, o Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo, pela ótica da oferta; segundo, o Indicador de Demanda por Controle de Uso e Ocupação do Solo, pela ótica da demanda; terceiro, o Indicador de Condições de Contorno, pela ótica da gestão de uso e ocupação do solo, que é diretamente afetada pelo aparelhamento administrativo e pela “base zero” sócio-ambiental das subprefeituras. O Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo – ICUOS propriamente dito é o resultado ponderado dos três indicadores anteriores.

Para agregar diferentes variáveis e ordens de grandeza, estabeleceu-se um Índice Padronizado – I_p por categoria, o qual relaciona o índice específico da subprefeitura, à média e ao desvio padrão das trinta e uma subprefeituras, de modo a apresentar um “ranking” por bloco e no fim, o ranking geral do ICUOS.

Para os casos em que superar a média geral é um fator positivo para a subprefeitura: “ $I_s > 0 \rightarrow I_s > M$ ”:

	$I_p = (I_s - M) / D_p$
I_p	Informação padronizada
I_s	Informação da Subprefeitura
M	Média das I_s
D	Desvio padrão

Nessa fórmula enquadram-se as variáveis do Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo.

E para os casos em que é positivo para a subprefeitura apresentar índices inferiores à média geral: “ $Is > 0 \rightarrow Is < M$ ” :

	$Ip = (M - Is) / Dp$
Ip	Informação padronizada
Is	Informação da Subprefeitura
M	Média das Is
D	Desvio padrão

Nessa fórmula, por exemplo, enquadram-se as variáveis do Indicador de Demanda de Controle de Uso e Ocupação do Solo.

Em todos os blocos de indicadores, são aplicados pesos sobre as variáveis. Peso 1 (P1) para as variáveis de prioridade normal. Peso 2 (P2) para as variáveis destacadas pelos técnicos no Questionário de Opinião. Em caráter de reserva técnica, atribuímos o Peso 3 (P3) a duas, e somente duas variáveis de cada bloco, que selecionamos em função de sua especial relevância para o objeto, mas que foi preterida pelos técnicos no Questionário de Opinião.

MAPA INDICADOR DE OFERTA DE
CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
Divisão Administrativa do Município de São Paulo

Fontes: PRODAM/ 2004 e Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral
geolog/21- agrupado

MAPA 10.4 - 1

10.4.1. Indicador de Oferta - IO

(V. Mapa 10.4 - 1 e Apêndice 3, Tabela 10.4 - 1)

O Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo parte da seguinte premissa: os produtos tangíveis gerados pelo licenciamento e pela fiscalização - as licenças e as multas, respectivamente, são diretamente proporcionais ao desempenho de controle de uso e ocupação do solo.

O Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo - IO é composto pelas seguintes variáveis, com seus respectivos pesos:

- Da Supervisão de Licenciamento: processos movimentados (P1), processos deferidos (P1), processos fiscais concluídos (P1), processos de anistia (P1).
- Da Supervisão de Fiscalização: produtividade fiscal (P3), autuação de obras irregulares (P2), autuações de ruído (P1), autuações de postura (P2), autuações de MPL (P2), autuações de publicidade (P1), autuações de parcelamento irregular (P3), autuações de segurança (P1), autuações de obras em vias públicas (P1), autuações por falta de “habite-se” (P2), autuações de controle sanitário (P1), autuações de atividade irregular (P2), autuações de ambulantes (P2), autuações ambientais (P1), multas canceladas (P1).
- Da Ouvidoria Geral: processos concluídos (P2), tempo de conclusão dos casos (P2).

Conforme exposto na seção anterior, o peso 2 foi aplicado às variáveis destacadas pelos técnicos no Questionário de Opinião, de modo a priorizar as licenças e as posturas. Pelos mesmos motivos, dobrou-se o peso das variáveis da Ouvidoria Geral.

De nossa parte, decidimos aplicar o peso máximo 3 sobre a produtividade fiscal, pois se observou que o esforço dos técnicos pode superar condições de contorno desfavoráveis; e

sobre as autuações de parcelamento irregular porque, segundo a constatação unânime dos urbanistas paulistanos, esse é o fator principal da ocupação deletéria do solo.

A aplicação de Análise Fatorial às variáveis correspondentes a esses produtos fiscais resultou no ranking de oferta, no qual destacam-se as subprefeituras centrais e antigas. As nove subprefeituras incluídas estão na primeira metade de classificação do ranking. A superioridade delas advém da inércia de qualidade urbanística, do auto-controle dos cidadãos socialmente incluídos (o indicador de demanda é dominado por eles) e da antiguidade administrativa. Enfim, são regiões consolidadas ou próximas dessa condição, em caráter sistêmico.

Por contraste, as piores classificadas no ranking de oferta são as subprefeituras periféricas e novas. A inferioridade do desempenho advém da inércia de precariedade urbanística, do “laissez-faire” comunitariamente consentido (os cidadãos excluídos reclamam menos, segundo o indicador de demanda) e da recém-implantação da administração local. Enfim, são regiões precárias, em caráter sistêmico.

Às críticas presentes nesse trabalho carecem de uma ressalva quanto às subprefeituras novas, em face das dificuldades iniciais que enfrentaram e ainda enfrentam a fim de aparelhar-se de recursos materiais e humanos. Salvo o concurso para novos agentes vístores, que foi direcionado a elas, por ocasião da criação das novas subprefeituras, não houve mediação central na partilha da herança administrativa. As “subprefeituras afiliadas” foram prejudicadas pelo poder discricionário das “subprefeituras mães”. Deste modo, o pior cenário de oferta de controle seguramente está nas subprefeituras excluídas, periféricas e novas.

Mas há exceções nos dois extremos. Por exemplo, entre as primeiras oitavas de classificação despontam subprefeituras intermediárias, enquanto algumas subprefeituras centrais estão ausentes. De modo análogo, subprefeituras intermediárias também constam entre as piores oitavas de classificação, pareadas com as subprefeituras periféricas. E algumas

subprefeituras centrais classificam-se sem destaque, entre as posições medianas, a despeito das condições de contorno comparativamente melhores.

Portanto, a transitividade presumida entre as condições de contorno e a oferta de controle sofre refração de determinadas variáveis. Nos capítulos que trataram da análise dos dados desagregados, pontuou-se que a produtividade altera significativamente o desempenho, a despeito das condições relativas da subprefeitura. Logo, conclui-se que a cobrança de produtividade no licenciamento e na fiscalização poderia incrementar a eficiência do sistema de controle.

Em contraponto, a omissão e a prevaricação comprometem a oferta de controle. Os relatórios da Ouvidoria Geral demonstram que esses distúrbios prevalecem nas subprefeituras centrais e antigas – característica que inclui determinadas subprefeituras em condições sócio-econômicas intermediárias. Não por coincidência, foram as subprefeituras mais alvejadas pela mídia no momento político que ficou conhecido como a “Máfia da Corrupção”⁶² das Administrações Regionais de outrora.

A maior propensão denunciatória que ocorre nas subprefeituras centrais e antigas deve combinar dois fatores: pela lógica, os melhores clientes da corrupção passiva são aqueles em melhores condições sócio-econômicas, justamente os mesmos segmentos sociais que têm maior domínio de seus direitos e reclamam mais. Mas a presente tese não dispõe de informações suficientes para desenvolver a questão da corrupção, nem é seu objeto, uma vez que se trata de um fator secundário para comprovar a hipótese central do descontrole, embora merecesse uma pesquisa própria, com a devida profundidade.

A Ouvidoria Geral foi uma iniciativa importante de gestão. O questionário revelou que os técnicos da prefeitura a respeitam. Mas não deve ensimesmar-se. Não basta reconhecer a existência da corrupção, é preciso extingui-la. Provavelmente lhe faltam instrumentos

⁶² Cardozo, J. E. A Máfia das Propinas: investigando a corrupção em São Paulo. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

coercitivos; os casos inconclusos evidenciam isso. A punição restringe-se aos casos comprovados de corrupção, quando deveria haver incentivos negativos também para os casos constatados de ineficiência, afinal, a eficiência é um dos princípios do Direito Administrativo.

Em complemento, a gestão poderia implantar um sistema de incentivos positivos, condicionando parte significativa dos provimentos do funcionalismo às metas individuais e grupais de produtividade – eis a essência da revolução gerencial necessária. Muito diferente, contudo, da produtividade ora recebida pelos agentes vistoristas, que se dá de forma inelástica, sob critérios subestimados de níveis mínimos, desvirtuando as recomendações das Ciências Administrativas.

Ademais, não basta impor incentivos negativos e positivos para a fiscalização sem replicá-los para o licenciamento, uma vez que ambos são vasos comunicantes. O gargalo da obtenção das licenças é, indubitavelmente, um dos principais fatores responsáveis pela banalização das irregularidades. É o que confirma o péssimo desempenho dos dados desagregados de licenciamento. Insuflar a fiscalização sem a contraparte do licenciamento tenderia a ferir o princípio da proporcionalidade de aplicação do Direito Administrativo. Como a municipalidade poderia penalizar a ausência da legalidade, se ela própria impõe barreiras burocráticas quase intransponíveis para emití-la?

MAPA INDICADOR DE DEMANDA POR
CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
Divisão Administrativa do Município de São Paulo

Fontes: PRODAM/ 2004 e Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral
geolog/21- agrupado

MAPA 10.4 - 2

10.4.2. Indicador de Demanda - ID

(V. Mapa 10.4 - 2 e Apêndice 3, Tabela 10.4 - 2)

Parte-se da premissa de que os canais de demanda são sensores de percepção da sociedade. O Indicador de Demanda por Controle de Uso e Ocupação do Solo - ID é composto pelas seguintes variáveis, com seus respectivos pesos:

- Do Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC: comércio irregular (P1), edificação irregular (P1), áreas municipais (P1), terrenos (P1), esgoto a céu aberto (P1), passeios (P1), poluição sonora (P1).
- Da Ouvidoria Geral - OG: ranking geral de demandas (P2), áreas municipais (P2), ambulantes (P2), comércio irregular (P2), crime ambiental (P2), esgoto a céu aberto (P2), omissão fiscal (P3), MPL (P2), passeios (P2), ruído (P2), segurança (P2), qualidade do atendimento (P2) e prevaricação (P3).

Neste bloco, aplicamos peso 2 às variáveis da Ouvidoria Geral, que foram priorizadas pelos técnicos em relação ao SAC, no Questionário de Opinião.

Em caráter de reserva técnica, selecionamos peso 3 para aplicar à omissão fiscal e à prevaricação, duas variáveis que refratam para pior o sistema de controle.

Como observação preliminar, vimos na seção 10.4, que a oferta não está acompanhando a demanda, embora venha sendo influenciada crescentemente por ela, como consequência da maior pressão imposta pela sociedade, a qual está utilizando os canais de interlocução que foram institucionalizados nas últimas gestões.

Ironicamente, esses sensores estão sinalizando que as subprefeituras que apresentam melhor desempenho na oferta são as mais reclamadas pelos canais de demanda. No ranking de demandas, as nove subprefeituras incluídas estão na última metade de classificação, ao contrário do que ocorre no ranking de oferta de controle.

Assim, as subprefeituras excluídas, as piores derrotadas no ranking de oferta, aparecem agora “vitoriosas” no ranking de demandas, demonstrando, portanto, não a sua eficiência em solucionar os problemas, mas ao contrário, a tolerância mútua dos cidadãos excluídos para com as infrações de uso e ocupação do solo que cometem entre si, e para com as falhas do poder municipal – de controle e de provisão de política urbana. Quão diferente seria se houvéssemos regulado os loteamentos populares, ou se houvesse política de Habitação de Interesse Social.

Seguramente os cidadãos excluídos reclamam menos porque desconhecem seus direitos e deveres; porque, ainda que os conheçam, desconhecem os canais de demanda e porque, ainda que os conheçam, descrêem no poder municipal, e até mesmo no poder regulador do estado, afinal, vivem na dimensão do “estado da natureza”, ou próximos disso. Quando querem persistir em reclamar alguma coisa, vão à imprensa – ao poder que lhes parece emanar do povo, e não aos três poderes constituídos.

INDICADOR DE CONDIÇÕES DE CONTORNO
PARA CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
Divisão Administrativa do Município de São Paulo

Fontes primárias e secundárias: IBGE/ 2000, Atlas Ambiental do Município e Sumário de Dados 2004 - Município de São Paulo
geolog:21- agrupado

MAPA 10.4 - 3

10.4.3. Indicador de Condições de Contorno - IC

(V. Mapa 10.4 - 3 e Apêndice 3, Tabela 3)

Como colocamos anteriormente, as condições de contorno têm relação direta com a gestão de uso e ocupação do solo. O grau de aparelhamento administrativo se reflete diretamente na quantidade de agentes vistores lotados em cada subprefeitura, por isso, todas as variáveis deste bloco levam essa quantidade no denominador, exceto o Perfil Sócio-ambiental.

O Indicador de Condições de Contorno – IC agrega as seguintes variáveis: agentes vistores por subprefeitura (P2), território por agente vistor (P2), APA por agente vistor (P1), cobertura vegetal por agente vistor (P3), população por agente vistor (P1), território por agente vistor (P1), população favelada por agente vistor (P1), domicílios por agente vistor (P1), domicílios em risco por agente vistor (P1) e Perfil Sócio-ambiental (P3).

Neste bloco, aplicamos peso 2 à quantidade de agentes vistores por subprefeitura e à quota territorial de cada um, pois foram as questões reclamadas pelos técnicos no Questionário de Opinião e pelos Coordenadores de Planejamento que foram entrevistados.

O peso máximo 3, decidimos aplicá-lo na relação entre cobertura vegetal e agentes vistores, porque é o indicador mais expressivo da vulnerabilidade à perpetuação dos loteamentos clandestinos - a gênese da precariedade urbanística; e sobre o Perfil Sócio-ambiental, por configurar a base zero a ser enfrentada pelo Plano Diretor e pelos Planos Regionais Estratégicos, em sendo este o novo marco regulatório promulgado.

O Indicador de Condições de Contorno ratifica a primazia de gestão das subprefeituras incluídas sobre as excluídas. São as regiões que a Administração Superior decidiu regular, pois nelas se concentra o aparato administrativo: as nove subprefeituras incluídas ocupam as nove primeiras posições desse ranking. Nas regiões excluídas, a presença dos agentes vistores é rarefeita, à despeito das necessidades prementes das áreas de risco, das favelas que crescem

mais do que o restante da cidade, e da franja verde vulnerável à reprodução do modelo clandestino de urbanização.

O Indicador de Condições de Contorno também revela subprefeituras intermediárias que têm pior desempenho do que as subprefeituras excluídas, no Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo. É o caso das Subprefeituras “semiperiféricas” de Casa Verde (relação entre os rankings IC e IO: 13°. /26°.), Jabaquara (10°. /24°.), Aricanduva (11°. /20°.) e Pirituba (14°. /19°.).

Em compensação, algumas subprefeituras intermediárias maximizam suas condições de contorno para gerar maior oferta de controle. É o caso de Vila Maria (relação entre os rankings IC e IO: 15°. /2°.); Jaçanã-Tremembé (12°. /7°.); Vila Prudente (20°. / 8°.); Campo Limpo (23°. /13°.) e Capela do Socorro (24°. /17°.).

Quanto às subprefeituras excluídas e novas, na comparação biunívoca entre Indicador de Condições de Contorno e Indicador de Oferta, elas jamais brilham: o Indicador de Demanda é seu único ponto forte, trazendo-lhes alguma refração favorável para o Indicador (geral) de Controle de Uso e Ocupação do Solo – ICUOS, que trataremos a seguir.

MAPA INDICADOR GERAL DE
CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO
Divisão Administrativa do Município de São Paulo

Fontes: PRODAM/ 2004 e Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral
geolog/21- agrupado

MAPA 10.4 - 4

10.4.4. Do Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo - ICUOS

(V. Mapa 10.4 - 4 e Apêndice 3, Tabela 10.4 - 4)

Por fim, o Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo - ICUOS agrega os três blocos de indicadores anteriormente apresentados: o Indicador de Oferta de Controle de Uso e Ocupação do Solo, o Indicador de Demanda por Controle de Uso e Ocupação do Solo e o Indicador de Condições de Contorno.

Para efeito da construção do ICUOS, aplicaram-se pesos diferenciados também sobre os blocos de indicadores. No caso, atribuiu-se peso 2 às condições de contorno, porque se observa que esse bloco embute os fatores que subordinam os demais, que receberam peso 1.

A presente pesquisa está confirmando a hipótese central de que a demanda e a oferta de serviços de controle de uso e ocupação do solo - ou seja, a efetividade do poder de polícia municipal é profundamente afetada pelas condições sociais e ambientais de base, que em São Paulo são marcadas pelas desigualdades.

As nove subprefeituras incluídas estão na primeira metade do ranking de ICUOS, em que pese o Indicador de Demanda provocar uma intensa refração em sentido contrário ao ranking do Indicador de Oferta e ao Indicador de Condições de Contorno. Se dependesse apenas desse último, elas ocupariam as nove primeiras posições, foi o que vimos na subseção anterior.

Logo, deduz-se que há fatores que diminuem o determinismo das condições de contorno, a favor das subprefeituras excluídas e intermediárias, e em detrimento das incluídas. São eles a maior produtividade dos agentes vístores e a menor demanda da sociedade local.

A produtividade é sempre um fator positivo de gestão. Ainda que a oferta de autuações tenha focalizado matérias secundárias à agenda técnica das subprefeituras excluídas, ela pode vir a ser reorientada pelo planejamento local. A produtividade garantiu bom ICUOS para as

Subprefeituras semi-excluídas de Jaçanã - Tremembé (6º. ICUOS E 7º. IO) e Vila Maria - Vila Guilherme (8º. ICUOS e 2º. IO).

Quanto à refração da demanda, viu-se que esse fator tem seu mérito diminuído pela tolerância dos cidadãos excluídos, que subutilizam os canais institucionalizados de interlocução com a prefeitura. A demanda menor garantiu bom ICUOS para a Subprefeitura excluída de Perus (10º. ICUOS e 3º. ID); e abrandou o mal desempenho na oferta de Subprefeituras semi-excluídas tais como Jabaquara (11º. ICUOS, 10º. IC, 24º. IO e 8º. ID) e Casa Verde (17º. ICUOS, 13º. IC, 26º. IO e 9º. ID).

O ICUOS melhorou a posição das subprefeituras semi-excluídas que tiveram desempenho intermediário nos três blocos de indicadores. É o caso das Subprefeituras Aricanduva (12º. ICUOS, 11º. IC, 20º. IO e 13º. ID) e Vila Prudente (14º. ICUOS, 20º. IC, 8º. IO e 14º. ID).

Subprefeituras semelhantes tiveram desempenhos distintos, situados em diferentes oitavas de classificação. Foi o caso de São Miguel Paulista (18º. ICUOS, 21º. IC, 16º. IO e 10º. ID) e Itaquera (22º. ICUOS, 17º. IC, 15º. IO e 23º. ID). Ambas são excluídas e antigas, mas a desvantagem itaquerense se deu no ranking da demanda. A diferença não é consequência do acaso, Itaquera é o centro de cidadania reivindicatória do Extremo Leste da cidade, porque foi o berço dos movimentos sociais que irradiaram pela região, com o impulso das Comunidades Eclesiais de Base, inspiradas na Teologia da Libertação (Fernandes).

Fenômeno análogo ocorreu na Penha (23º. ICUOS, 18º. IC, 10º. IO e 28º. ID), subprefeitura semi-excluída situada na antepenúltima oitava de classificação de ICUOS: o bom desempenho no Indicador de Oferta foi ofuscado pelo péssimo Indicador de Demanda.

Na penúltima oitava de classificação aparecem as Subprefeituras semi-excluídas e antigas de Capela do Socorro (26º. ICUOS, 24º. IC, 17º. IO e 22º. ID) e Campo Limpo (28º. ICUOS, 23º. IC, 13º. IO e 26º. ID), as quais foram prejudicadas no ranking de ICUOS em

função do Indicador de Demanda, somado ao Indicador de Condições de Contorno, pois ambas têm poucos agentes vistoristas frente à vasta extensão territorial, cobertura vegetal, Área de Proteção Ambiental e aos domicílios em área de risco.

Salvo as exceções mencionadas, as últimas três oitavas do ranking de ICUOS são posições tipicamente ocupadas pelas subprefeituras novas, que se situam no pior estágio de exclusão do Perfil Sócio-ambiental do município. Nem mesmo o “bom” Indicador de Demanda as poupou, na combinação final dos fatores. É o caso de Freguesia – Brasilândia (21°. ICUOS, 22°. IC, 18°. IO e 16°. ID), Cidade Tiradentes (24°. ICUOS, 27°. IC, 31°. IO e 1°. ID), Itaim Paulista (25°. ICUOS, 28°. IC, 25°. IO e 5°. ID), São Mateus (27°. ICUOS, 26°. IC, 23°. IO e 12°. ID), Cidade Ademar (29°. ICUOS, 29°. IC, 30°. IO e 21°. ID), M’Boi Mirim (30°. ICUOS, 30°. IC, 29°. IO e 7°. ID) e Parelheiros (31°. ICUOS, 31°. IC, 27°. IO e 02°. ID).

Os indicadores formulados para a presente análise confirmam, portanto, a hipótese central de que as desigualdades sociais conspiraram a favor do descontrole de uso e ocupação do solo, e os dados quantitativos ora tornados públicos ratificaram a percepção dos urbanistas paulistanos.

Parte IV - Conclusões

11. Cotejamento do Material Empírico com o Marco Teórico

Os elementos empíricos e teóricos examinados no presente comprovam a hipótese central assumida.

A imunidade fiscal inerente aos pobres desequilibra o exercício da regulação de todos os segmentos sócio-espaciais. As desigualdades sociais desencadearam o descontrole de uso e ocupação do solo.

O histórico da regulamentação urbanística em São Paulo revela que, desde o seu início, os assentamentos pobres foram dela isentados, em razão da indigência fundiária. Após a abolição da escravatura, os “párias urbanos da sociedade colonial” (Freyre, G.) foram migrando dos rocios e servidões públicos para os cortiços. Com a sociedade industrial, trocaram os cortiços pelas vilas operárias. Os proletários que não tinham esse “privilégio” avançaram em direção à periferia rural, em busca da casa própria, autoconstruída, nos loteamentos clandestinos, ou, mais adiante no tempo, para os conjuntos habitacionais de promoção pública⁶³. E, com o empobrecimento da sociedade pós-industrial, assentaram favelas nas áreas públicas⁶⁴ que integravam esses loteamentos e conjuntos. A maioria destas modalidades habitacionais ainda convive no século XXI, ocupando precariamente os “não lugares”⁶⁵. Embora não tenham a noção exata do problema, os excluídos são infratores difusos não alcançados pelas leis urbanísticas.

Da outra parte, a elite constituiu-se soberana sobre o mercado imobiliário, o qual sempre foi auto-regulado pelas exigências do cliente (Kotler, Porter). As leis municipais chegavam depois, para garantir o cumprimento das regras contratuais por todos os “stakeholders”⁶⁶ das regiões ricas (Grostein, Rolnik), e servir de parâmetro de qualidade urbanística para os segmentos sociais restantes e seus territórios, valendo-lhes tanto mais,

⁶³ A nova versão da vila operária.

⁶⁴ A nova versão dos rocios e servidões públicas.

⁶⁵ Uma aplicação adaptada do conceito de Marc Augé.

⁶⁶ “Acionistas”.

quanto mais próximos social e espacialmente da elite. Não é por acaso que as subprefeituras medianas apresentam indicadores também medianos, em termos sócio-econômicos e urbanístico-ambientais.

Porém, o que se difundiu para longe do quadrante Sudoeste da cidade foi um arremedo de legislação, permeada de brechas, sem fiscalização e sem infraestrutura urbana, porque esta última era reservada à cidade oficial, sendo impedida por lei de se estender aos territórios em condições de ilegalidade.

Há uma linha de autores que vêem uma dupla perversidade da regulação, ao espelhar os interesses urbanísticos da elite: ao baixar as leis, o poder público demarcou as condições de ilegalidade, a fim de justificar a concentração dos investimentos públicos nas regiões nobres e, bem adiante, com a abertura democrática, conceder anistia para os assentamentos populares clandestinos, em caráter de barganha política.

É bem verdade que ambos fenômenos ocorreram, mas no nosso entender, foram efeitos perversos que escaparam ao fraco poder regulador do estado. Não foram premeditados ou planejados, mas ao contrário, foram conseqüentes da miopia estratégica e da linha de ação pública orientada para “apagar incêndios”, refém do vício de postergar os problemas estruturais, em face da escassez de recursos. Quanto aos interesses espaciais, a elite sempre foi priorizada, encontrando oportunamente as justificativas necessárias.

Mas é inegável que se extraem dividendos políticos também dos efeitos perversos. Por exemplo, o foco imediatista ganhou status de “estratégia de ação por demandas” - como é o caso, hoje, do Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC e da Ouvidoria Geral, que servem para justificar o insuficiente aparato de fiscalização e o seu baixo desempenho. Os investimentos urbanos, por seu turno, continuam sendo concentrados no quadrante Sudoeste da cidade, agora justificados pelas Operações Urbanas, tanto no discurso de conservadores quanto de progressistas que passam pelo Poder Executivo municipal.

A legislação seguiu seu curso em direção à sofisticação técnica, ignorando a cidade real. Ilegal, porque se formou sob as brechas da lei, ou sob as vistas grossas da Fiscalização. Insustentável na percepção de qualquer habitante ou visitante que vivencie direta ou indiretamente as favelas, as enchentes, os transportes públicos inóspitos, os congestionamentos e as diferentes formas de poluição.

O resultado agregado da transigência fundiária foi o espraiamento atabalhado da mancha urbana, a precariedade geral da infraestrutura, o atrofiamento e a desarticulação das redes viária e drenante, a escassez de áreas verdes e institucionais imprescindíveis aos equipamentos de Saúde, Educação, Cultura, Lazer e, na ausência destes, a espiral de vulnerabilidade social.

A extrapolação dos parâmetros construtivos nos lotes teve como resultado agregado a impermeabilização do solo, a falta de vagas para autos nas ruas comerciais, o prejuízo generalizado de insolação e ventilação dos domicílios, o desconforto ambiental, e uma morfologia urbana que não agrada, nem é compensada por qualquer atrativo natural que possa retirar o estigma da feiúra antrópica de “Sampa”⁶⁷.

Indo além, concluímos que a extrapolação construtiva dos lotes é consequência das dimensões exíguas permitidas pela lei. A construção não é grande, o lote é pequeno. Conforme observado, é impossível acomodar o programa arquitetônico da moradia popular num lote de 125 m², respeitando os parâmetros construtivos. O mesmo acontece com o uso não residencial. Não há comércio que consiga ajustar sua planta para exposição de produtos, área administrativa, estoque e estacionamento a uma taxa de ocupação de 50%. A propósito, o novo plano diretor baixou de 250 m², para 125 m² a área mínima de lote admitido para uso não residencial.

⁶⁷ Alusão à canção de Caetano Veloso que consagrou este apelido para São Paulo.

A propósito, o desenho que ilustra a capa - “um sonho feliz de cidade”, feito pela Ellen, de 8 anos, é um convite para repensar a morfologia urbana.

O comportamento imobiliário “rent seeking” excluiu do acesso à moradia, os segmentos da base da pirâmide social, e o poder público não corrigiu esta falha de mercado. As políticas habitacionais disponíveis jamais alcançaram a Habitação de Interesse Social, nem mesmo no apogeu do Sistema Financeiro da Habitação. Ambos segmentos, a Habitação do Mercado Popular e a Habitação de Interesse Social ficaram à mercê de loteadores inescrupulosos, dos grileiros e de líderes invasores, que constituíram um mercado imobiliário informal, tão ou mais especulativo que o mercado formal⁶⁸.

Enfim, do material e das evidências empíricas, extraímos três destaques: as imunidades, os rebaixamentos de parâmetros e a não fiscalização das leis. Primeiro, houve brechas legais e administrativas que tornaram os pobres imunes às sanções fiscais. O marco lógico da regulação se fundamenta na propriedade urbana, cadastrada sob um código de contribuinte, bitolado em coordenadas de setor, quadra e lote, sendo inócua a aplicação das penalidades incidentes sobre as pessoas físicas. Na ausência delas, constituem territórios de indigência fundiária. Por este motivo, as áreas rurais se tornaram campos férteis para os loteamentos clandestinos, no passado. A propósito, ainda hoje, persiste o problema nos perímetros remanescentes sob jurisdição do INCRA, na periferia da cidade. Mas no momento presente, a maior dificuldade de exercício da fiscalização localiza-se nas favelas.

Os moradores de loteamentos clandestinos e favelas não têm a propriedade do espaço ocupado, não têm código de contribuinte, logo não são alcançados pela Fiscalização na instância administrativa, todavia apenas na instância judicial, e raramente, pois depende da hierarquia de prioridades do Departamento Judicial. Este é um dos motivos pelos quais, mesmo nas regiões excluídas, os agentes vístores concentram as ações fiscais nos contribuintes regulares e “não perdem tempo” em atender demandas insolúveis, oriundas dos territórios de indigência fundiária.

⁶⁸ Eis uma pesquisa quantitativa interessante de ser feita: verificar o preço do m2 de terreno em relação ao poder de compra dos diferentes segmentos sociais, a partir da favela até o condomínio de luxo.

Segundo destaque, a evolução regulatória cresceu em barreiras burocráticas, porém diminuiu em barreiras legais para o mercado imobiliário. As barreiras burocráticas foram se tornando cada vez mais complexas, ao longo do tempo, culminando com o as inovações do Plano Diretor Estratégico. Este introduziu os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e a regulação paramétrica - que é orientada para a convivência de usos, desde que condicionados ao controle de incômodos. Trata-se de um modelo altamente dependente de laudos técnicos, Estudos de Impacto de Vizinhança - EIV e acordos de vizinhança, que implicam em análises discricionárias, vulnerabilidade à corrupção e dificuldade de controle social - “tudo pode desde que” (Campos, 2003, p. 145).

E desde que se pague outorga onerosa. O novo Plano Diretor diminuiu as barreiras legais que deveriam frear o “laissez faire”. Sobre o “layer” de Zoneamento clássico, aplicou-se o “layer” estratégico que torna ativos os instrumentos urbanísticos de captação da mais valia urbana. A geração dos recursos extra-orçamentários depende, portanto, da dinâmica imobiliária. Tais instrumentos vieram ao encontro da tendência especulativa de maximização do potencial construtivo do solo.

Porém, de forma perversa, estes recursos continuarão concentrados nos perímetros de Operação Urbana e Áreas de Intervenção Urbana das regiões nobres, onde efetivamente há apelo de mercado. Não sobrará subsídio a ser cruzado para as regiões excluídas.

Terceiro e mais importante destaque do presente trabalho: a comprovação da assimetria sócio-espacial e da decadência generalizada de controle. No recorte temporal da pesquisa empírica, observamos que, enquanto o sistema de licenciamento apertava, o sistema de fiscalização afrouxava o controle. E afrouxava tanto mais nas regiões excluídas, onde o poder de polícia administrativo chega rarefeito, a despeito da flagrante ocorrência das infrações urbanístico-ambientais e das vulnerabilidades sociais mais graves.

Nota-se que a prefeitura concentrou seus quadros nas regiões nobres, em detrimento das periferias, e conseguiu assim, coadunar interesses conflitantes. As subprefeituras centrais são as que recebem a maior demanda de reclamações, de acordo com os canais institucionalizados de interlocução, afinal, nelas reside a clientela mais exigente do mercado imobiliário, para o qual a regulação é endereçada. É lá que os técnicos municipais preferem trabalhar. Está lá, também, a maior fertilidade para os interesses escusos, de acordo com os relatórios da Ouvidoria Geral.

Em contraponto, os cidadãos excluídos reclamam menos, de acordo com os canais de demanda. Grande porção dos territórios excluídos é imune ao sistema fiscalizador - loteamentos clandestinos, favelas e áreas rurais. Os técnicos municipais evitam trabalhar na periferia e, quando isso lhes é obrigatório, agem com a mentalidade dominante, espelhando a agenda de ação das subprefeituras centrais, e concentrando-se exclusivamente nos contribuintes regulares.

A necessidade de anistias decorreu da assimetria de controle. Toda lei de anistia foi precedida pela justificativa de inclusão dos assentamentos excluídos, que eram e continuam sendo infratores urbanístico-ambientais por falta de opção de moradia formal. Porém, sob o pretexto da universalidade das leis, contemplou também os infratores ricos, que se aproveitaram da impunidade para aumentar sua mais valia fundiária. Assim, pobres e ricos formaram uma “estranha aliança” (Campos, op. cit.), para pressionar o poder público em direção ao mercado selvagem, onde cada um ganha individualmente, gerando como externalidade a perda coletiva de qualidade urbanística. O poder municipal perdeu a autoridade regulatória, decaiu a produtividade dos agentes vistoristas, e aumentou-se a prevaricação. Em resumo, são estas as revelações extraídas dos dados quantitativos, que vieram ratificar a percepção dos pensadores do urbanismo paulistano.

Concluímos assim, que o poder público foi omissos em todos os pilares do tripé da regulação. Para o mercado, a legislação foi condescendente, porém impondo barreiras burocráticas quase intransponíveis ao licenciamento, ficando na percepção coletiva a serventia de “criar dificuldades para vender facilidades”; em contraponto, a fiscalização foi ausente, permitindo prevalecer o “laissez faire”, endossado pelas anistias. Para a coletividade, o estado não foi capaz de universalizar a infraestrutura urbana, não proveu os bens públicos cuja oferta não compete ao mercado. Para os excluídos, absteve-se da política habitacional, não cobriu as falhas sociais do mercado.

Do material teórico, o respaldo mais aderente ao material empírico se encontra na Teoria da Janela Quebrada, de Phillip Zimbardo, e no pensamento de Boaventura de Sousa Santos. As ferramentas oferecidas pelos demais autores reportados também colaboram na análise dos problemas paulistanos. Algumas chegam a apresentar soluções tentadoras para os gestores públicos, mas à cidade faltam as condições “ceteris paribus” da economia para a replicação das experiências social-democráticas.

Nossas desigualdades sócio-ambientais inviabilizariam o sucesso de uma política de Tolerância Zero contra as infrações de uso e ocupação do solo. Como punir tantos infratores excluídos que não têm como pagar multas, nem para onde se mudar? Ainda que alguns deles fossem enquadrados na Lei de Crimes Ambientais e fossem privados temporariamente da liberdade, não haveria presídios suficientes. Em direção oposta a isto, haveria o princípio da juridicidade, que apresentaria proporcional arcabouço de leis que lhes garantiriam o direito à moradia, e fariam retornar o problema ao estado.

Quanto aos princípios do Marketing Social, poucos segmentos poderiam aderir a uma campanha para promover a recuperação urbanístico-ambiental. A plena adesão implicaria em ações demolitórias: “vamos desocupar as áreas públicas” ou “vamos remover os excessos

construtivos para dar lugar para o sol, os ventos, os estacionamentos e os jardins”, seria utópico para a ambiência presente.

Nota-se que, para o Programa Cidade Limpa, a prefeitura fez um recorte micro-cirúrgico do público-alvo: os comerciantes e prestadores de serviço, a ser cobrado de uma única matéria fiscal: a publicidade irregular, exclusivamente. O êxito residiu justamente na modéstia da estratégia e da tática de ação, que foi persistentemente cobrada também dos técnicos municipais, que enviavam relatórios semanais de produtividade ao Centro de Controle Operacional montado para estes fins, na Secretaria de Coordenação das Subprefeituras.

Quanto à viabilidade de introjeção da norma, pelos mesmos motivos não há os fatores sócio-culturais necessários. Os cidadãos não estão concedendo a soberania reguladora para estado, porque não há solidez nas bases da Ética e da Razão vigentes. Prevalece a ética da sobrevivência, pelo lado dos pobres, e a razão econômica do livre mercado, pelo lado da “burguesia predatória” (Campos, op. cit., p. 201), de modo que não existe uma componente espontânea que seja favorável à regulação. Ademais, somos “o país do jeitinho”⁶⁹, e as autoridades estão transmitindo o anti-exemplo da impunidade, no qual a Máfia da Fiscalização foi ultrapassada, no tempo e no impacto, por escândalos maiores na instância federal.

Tampouco se vislumbra a abertura de uma janela política para introduzir a regulação urbana na agenda pública. Toda a mobilização do Estatuto da Cidade, toda a campanha dos planos diretores participativos do Ministério das Cidades, todo o destaque recebido na mídia pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, juntos não foram suficientes para despertar a consciência urbanístico-ambiental nos cidadãos.

⁶⁹ Motta, F. C. P. **Jeitinho brasileiro, controle social e competição**. São Paulo, ed. FGV, Revista de Administração de Empresas, v. 39, n.1, pp. 6-12, jan - mar/99.

A propósito, foi minoritária a participação de ONGs de defesa urbanístico-ambiental nos processos pré-parlamentares do Plano Diretor Estratégico. Campos⁷⁰ acredita que isso será conseguido somente com a marcação de uma data fatal de colapso urbano, a ser calculada por meio dos poderosos simuladores matemáticos de clima, transportes, poluição e abastecimento de água. Maricato⁷¹ acredita que a Habitação de Interesse Social chamará atenção com sistemáticos atos simbólicos de massa, junto aos imóveis ociosos da cidade.

A Teoria da Janela Quebrada, ao estudar o crescimento do vandalismo à sua época, concluiu que o fenômeno da multiplicação dos delitos derivou da impunidade. A “Teoria do Carona” vem somar o fator de utilidade econômica que cada concorrente do mercado busca maximizar para si, se possível, negligenciando a lei.

Um primeiro concorrente do mercado testa a impunidade, se ele logra êxito, todos os demais concorrentes pegam carona na sua vantagem. A vantagem competitiva é bem vinda quando se dá no campo da inovação, nos ganhos de produtividade e de qualidade, mas tende a se desvirtuar em lei da selva, onde não há regulação.

Extrapolar os parâmetros urbanísticos não é moralmente considerado como ato de vandalismo, mas como direito natural de agregar valor à propriedade, por isso é praticada por pobres e ricos. As infrações caem na conta comum das externalidades, e os infratores não sabem o quanto cada um piorou o abastecimento de água, as enchentes, o clima, os congestionamentos e a poluição.

A Teoria da Janela Quebrada explica perfeitamente o fenômeno da disseminação das infrações entre os pobres, que foram os primeiros alvos da ineficácia do poder de polícia municipal e, a partir deles, contagiar os demais segmentos sociais. O gráfico 1.1 de produtividade fiscal é a narrativa do descontrole que se deu de modo proporcional à proliferação epidêmica das irregularidades em territórios de pobres, ricos e classe média.

⁷⁰ 2003, pp. 209-211.

⁷¹ Informação verbal. Debate de lançamento do livro “Moradia e Mananciais. Tensão e diálogo na metrópole”, o qual consta nas referências bibliográficas.

O pensamento de Boaventura Sousa Santos faz-nos desacreditar de vez no nosso sistema regulador, pois a legislação é endereçada para as esferas de Direito coletivo e difuso, quando sequer foram garantidos os direitos universais do indivíduo. Amparados nele podemos afirmar que não há regulação urbanística possível para os territórios de indigência fundiária, que se encontram no estado da natureza, em virtude da ausência do direito fundamental que é a Habitação. Sem esta, não há pacto para resguardar o estoque fundiário destinado aos equipamentos públicos, nem para respeitar o direito de vizinhança, nem para priorizar os segmentos sociais mais vulneráveis, pois todos ali são excluídos vivendo de acordo com a ética da sobrevivência.

Nenhum cidadão excluído renunciaria o teto em que mora, e muitas vezes, em que também ganha o pão, a fim de reintegrar à municipalidade o logradouro público que ocupa, ainda que fosse para dar lugar a um hospital ou a uma escola para o próprio filho. Tampouco os adquirentes de lotes clandestinos desistiriam de pressionar pela regularização de sua propriedade, ainda que fosse assentada em área de manancial e lhes contaminasse a própria água.

Por seu turno, os territórios ricos apresentam qualidade urbanístico-ambiental, porque constituem um mercado razoavelmente auto-regulado pelo elevado padrão de exigências de sua clientela. Para eles, a regulação oficial se limita a dois papéis. Serve para condenar os que quebram o pacto de qualidade, porque muitos “pegam carona” na transigência legal dos pobres, quanto ao uso e à ocupação do solo – é o típico caso do comércio que se instala ilegalmente nas áreas nobres, por exemplo. E serve para documentar a legalidade exigida pelo sistema financeiro imobiliário, do qual depende a classe média, principalmente.

Com a associação das teorias de Phillip Zimbardo e Boaventura Sousa Santos, podemos argumentar que as imunidades fiscais inerentes aos pobres desvirtuaram o comportamento dos não pobres e desequilibraram o exercício da Fiscalização. Chegamos,

assim, à conclusão pessimista de que as desigualdades sociais corroeram a regulação de uso e ocupação do solo na cidade de São Paulo.

Parte V - Considerações finais

12. Regular, para quê e para quem - continuando o debate

A conclusão do presente trabalho remete a projeções desfavoráveis para o cenário regulatório paulistano, mas que induzem para reflexões e trabalhos futuros, no intuito de prever ameaças ainda maiores, ou de prospectar oportunidades em meio à crise. Aos urbanistas, impossível ficarem inertes, ou se absterem de proposituras.

Perante o impasse, as opiniões dividem-se em dois grandes grupos, embora os urbanistas não tenham uma posição maniqueísta a respeito da regulação. Um grupo predominantemente a contesta, em nome dos excluídos, porque lhes dificulta o acesso ao direito à cidade. “Regular, para quê e para quem”, é a provocação que dá título a um dos principais artigos de Raquel Rolnik. À primeira vista, é um lema indutor à desregulamentação, já que o controle aparentemente é um fiasco, parece servir apenas para excluir os pobres e prevaricar com os ricos. Mas a autora esclarece seus princípios ao longo de suas obras.

A reversão deste quadro passa por uma mudança de sentido no urbanismo, transitando de um projeto de regulação – para poucos – para uma oferta generosa de conforto urbano para todos⁷² (grifo nosso).

Em contraponto, o outro grupo ratifica o papel da regulação, porque dela depende a qualidade urbanístico-ambiental. “São Paulo, seu controle ou o caos” é o alerta que dá título a uma das principais obras de Campos. Enquanto Secretário Municipal do Planejamento, ele protagonizou a elaboração das leis urbanísticas complementares ao Plano Diretor de 1972, justamente aquelas que foram negligenciadas pela fiscalização, de acordo com o gráfico da produtividade fiscal. Nem por isso deixou-se vencer pelo pessimismo e continua sendo um apaixonado defensor das “ilhas de tranquilidade” viabilizadas pelo planejamento, como um direito universal de todos os cidadãos.

Embora defenda a regulação, admite concessões especiais para os excluídos.

⁷² A cidade contemporânea fugiu do controle dos urbanistas. Como é possível reverter este quadro? São Paulo, Revista AU, n. 77, p. 36.

A regularização fundiária é uma legítima aspiração dos moradores que foram compelidos a ocupar ou comprar terrenos nessa situação. Isso quando se trata, obviamente, de moradores sem opção, isto é, cujo poder aquisitivo não lhes possibilita adquirir ou alugar imóvel previamente legal, que supostamente teria padrão e preço correspondente superior à sua capacidade aquisitiva⁷³.

E ele volta a advertir:

Como vimos, ir baixando os padrões legais urbanísticos oficiais e reais ao longo do tempo tem sido a regra, aqueles a reboque destes (...) Equivale a se ir reduzindo os níveis de salário mínimo legal, como se isso atendesse aos interesses dos trabalhadores e da população em geral. Da mesma forma que lutamos por aumentar o salário mínimo, como padrão de referência, temos que elevar os padrões que definem um mínimo de qualidade urbanística. Temos que definir um direito urbanístico mínimo, como parte dos direitos dos cidadãos, e disso não abrir mão. Ajude, cidadão, a defini-los⁷⁴ (grifo nosso).

Convergindo para a mesma direção, Martins, que tende ao grupo a favor da flexibilização, propõe:

Reduzir a irregularidade pode implicar em reduzir a expectativa quanto ao padrão. O desafio é definir quais são socialmente os padrões pétreos, a não transigir, e quais aqueles em que cabe flexibilização. Manter todos, como hoje, equivale a assumir a produção da irregularidade como Política Pública⁷⁵ (grifo nosso).

Para os dois grupos, emerge a necessidade da mudança. Não se contesta, portanto, a licença democrática para dar tratamento desigual aos desiguais. Mas os princípios da ciência ambiental tornam indefensável a desregulamentação perseguida pelo mercado imobiliário, que “pega carona” com os excluídos, fazendo uma “estranha aliança”, como observou Campos. E, de acordo com os princípios da Justiça, os infratores por opção não podem ser tratados de modo isonômico àqueles que são infratores por falta de opção.

Coloca-se o desafio imperativo de regular o mercado imobiliário transitando pela dialética sócio-espacial da cidade. É preciso mover-se simultaneamente nas duas direções, qualificando os territórios pobres e endurecendo a fiscalização com os demais segmentos, de modo proporcional as nuances sociais.

Uma observação importante: esta última categoria inclui os especuladores do mercado popular. Vimos que os loteadores inescrupulosos foram os promotores do modelo de

⁷³ Reinvente seu bairro. Caminhos para você participar do planejamento de sua cidade. São Paulo, ed. 34, p. 192, 2003.

⁷⁴ Id., p. 193.

⁷⁵ Martins. M. L. R. Moradia e Mananciais. Tensão e diálogo na metrópole. São Paulo, FAUUSP/ FAPESP, 2006, p. 60.

urbanização clandestina e precária. Para eles, as penalidades não poderiam ter sido abrandadas ou negligenciadas, ao contrário, deveriam ter recebido tratamento proporcional ao crime sócio-ambiental cometido. Se fosse possível voltar no tempo, e se fossem rigorosamente observadas as conclusões dessa tese, eles passariam a ser o principal alvo da Fiscalização, desde os primeiros arruamentos abertos no município. Que São Paulo sirva de lição para as cidades que tendem a crescer.

Os Planos Regionais Estratégicos permitiriam a diversidade regulatória, mas estão perdendo a janela política que foi aberta na Revisão 2006, cujo Projeto de Lei se encontra a caminho da Câmara de Vereadores de São Paulo. No mínimo, cada subprefeitura deveria ter revisado a regulação em nível de Planos de Bairro, e ter definido sua própria agenda de controle, o que não aconteceu. Além disso, as subprefeituras excluídas continuam espelhando a mentalidade das subprefeituras incluídas, e a agenda única da Administração Central tem monopolizado os trabalhos da Fiscalização, que tem preterido, por exemplo, o controle da expansão clandestina na franja periférica.

Concordando com os urbanistas paulistanos, o ponto de partida reside no resgate dos territórios do estado da natureza, que se encontram à margem da regulação. Para tanto é preciso injetar-lhes sistemicamente todo o pacote de políticas setoriais, a começar pela Habitação, pois, sem moradia não há Saúde, Educação ou Cultura.

Não se trata da política falida dos grandes conjuntos habitacionais, mesmo porque já não há terrenos livres, com escala suficiente para eles. Mas seriam interessantes os projetos de “acupuntura urbana” que viessem mitigar os problemas do passivo e que promovessem compensação socioambiental em nível de microáreas. Martins defende entusiasticamente a “Reparação de Dano e Ajustamento de Conduta em Matéria Urbanística”⁷⁶ e ilustra sua opinião com estudos de caso em áreas de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo.

⁷⁶ Práticas que dão título à pesquisa fomentada pela FAPESP, desenvolvida pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos - LabHab, da FAUUSP, em parceria com o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de

Seriam pequenas intervenções saneadoras dos domicílios e de melhoramentos urbanos nas unidades de vizinhança, complementadas pela ampliação de uma escola, pela implantação de equipes de médico da família, pela formação de uma área de lazer - que poderiam decorrer do simples desadensamento das favelas ribeirinhas.

Paralelamente é preciso olhar para o estoque imobiliário. O Plano Municipal de Habitação detectou 400 mil imóveis ociosos colocados para venda ou aluguel, quantidade equivalente às habitações subnormais - favelas e cortiços da cidade. Sem contar os terrenos baldios que abundam em todas as regiões. Por quê o Poder Público não adquire parte deles a fim de formar um estoque regulador de preços? No passado queimaram-se safras abundantes de café para não depreciar as exportações, que foram pagas com os subsídios do governo, para evitar o prejuízo dos fazendeiros. Por quê não usar as ferramentas alternativas da regulação microeconômica em favor dos pobres⁷⁷?

Os remédios todos sabem, pergunta-se como adquiri-los em tempos de crise sócio-econômica associada à crise do estado. O Estatuto da Cidade apresentou os instrumentos urbanísticos para captura da mais valia urbana, mas falta aplicá-los com inteligência social. Reforma nenhuma promoverão os recursos se continuarem concentrados nas operações urbanas. É preciso estabelecer uma política efetiva de subsídios cruzados, que extraia recursos da dinâmica imobiliária nas regiões nobres e os inverta na urbanização das regiões pobres.

E que não caiam num fundo de urbanização qualquer, onde possam ser desviados de sua finalidade. Se possível que tenha uma conta sistematicamente auditada pelo Ministério Público, e seja alimentada com primazia orçamentária sobre os precatórios e outras despesas fixas do município. A questão tem legalidade e mérito. Em São Paulo há centenas de setores censitários subnormais, com indicadores de saneamento equivalentes aos da África, como aponta o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo - CAOHURB, que deu origem à obra citada da autora.

⁷⁷ Neste sentido, tem sido subestimado o potencial do instrumento urbanístico do IPTU progressivo no tempo.

A captura da mais valia urbana não deve se restringir ao mercado imobiliário futuro. Deve alcançar o passivo construído que tem uma dívida sócio-ambiental pendente. A anistia edilícia de 2003 estimava o protocolamento de 200 mil processos, mas houve apenas 82 mil requerentes. Embora a anistia seja um instrumento que conspire contra a regulação, é preciso encarar a ineficácia das ações demolitórias e vislumbrar outras sanções para as infrações irreversíveis.

Neste sentido, para o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Itaim Paulista/ Revisão 2006, criamos o expediente da regularização edilícia mediante compensação ambiental. Considerando a irreversibilidade dos excessos construídos, propusemos a alternativa da contrapartida financeira como penalidade alternativa à ação demolitória. Baseamo-nos no princípio da proporcionalidade entre uma e outra, de modo que a outorga onerosa se dá em cascata, conforme as irregularidades cometidas: extrapolação de taxa de ocupação, de coeficiente de aproveitamento, de recuos e descumprimento da taxa de permeabilidade do solo (v. Anexo 2). Os recursos serão destinados aos melhoramentos ambientais propostos pelo próprio plano.

Para a Academia, sugerimos pesquisar a valoração ambiental dos diferentes tipos de infração urbanístico-ambientais, conforme o impacto gerado. De posse da informação científica, o regulador teria elementos para cobrar outorga onerosa com a finalidade de mitigá-los ou compensá-los de forma progressiva, consoante às alíquotas sócio-espaciais dos contribuintes, a exemplo do que já adota o cadastro multifinalitário. Em função desta lacuna de conhecimento, seguramente resultou imperfeita a nossa proposta para o Itaim Paulista.

Evidentemente, todas essas ações de “acupuntura urbana” dependeriam de uma “reinvenção do governo”⁷⁸ quanto ao seu modo de gestão. Seria preciso reverter o foco de ação do quadro técnico para esses projetos sistêmicos de requalificação urbana, liberando-os

⁷⁸ Referência ao “best seller” de boas práticas de governança de Gaebler e Osborne.

dos processos administrativos e da burocracia exacerbada. Mas, pelo que se observou no questionário de opinião, esta mudança não caberia na mentalidade corporativa. Antes, seria preciso promover uma revolução cultural e gerencial, ou então, como é a tendência contemporânea, terceirizar essa linha de serviços.

E como derradeiro questionamento acadêmico, pergunta-se sobre a evolução do conhecimento acumulado pela disciplina do Conforto Ambiental. O tema interessa particularmente à presente problemática, porque fundamenta a norma técnica que ampara a legislação. Nossa percepção é de que há carência de pesquisas e indicadores regionais que incorporem fatores antropológicos. Por exemplo, a tolerância de tempo de exposição ao ruído é diferenciada entre diferentes grupos de pessoas, em que pese haver níveis máximos de prejuízo à saúde auditiva.

Muito se fala da insalubridade das habitações subnormais, mas não se mencionam dados quantitativos. Qual o déficit de insolação, ventilação, densidade e iluminação artificial? Houve cotejamento com os gastos em Saúde Pública? Alguém atualizou e sistematizou as medições, de forma comparativa aos indicadores de referência? A propósito, os indicadores de referência são os limites toleráveis, os limites desejáveis, ou nem mesmo são limites?

Indo além, é preciso investir na disciplina do Conforto Ambiental Urbano e aprimorá-la, visando colocar a questão na agenda pública. Como observou Campos, tanto a Academia quanto os gestores públicos têm subutilizado os simuladores de cenário. Ele recomenda, por exemplo, melhor conhecimento, planejamento e gestão das “bacias de tráfego”, como instrumento de controle do adensamento urbano, e agora, também das emissões de carbono e do aquecimento global; essas questões não foram consideradas nos Planos Regionais Estratégicos. E, para os mananciais, recomenda incorporar a poluição difusa ao “Modelo de Correlação entre o Uso do Solo e a Qualidade da Água - MQUAL”, desenvolvido para a

Represa Guarapiranga. Silva acrescenta que falta confiabilidade às informações preliminares, por exemplo, das projeções demográficas no entorno.

Além de prever cenários de colapso, e conseqüentemente sensibilizar a agenda pública, o aprofundamento dos indicadores e dos simuladores poderiam, por outro lado, reorientar a regulação para o Ótimo de Pareto, um ponto de equilíbrio que deve haver entre a cidade legal e a cidade real, e suas respectivas relações de custo-benefício sócio-ambientais. Se assim não fosse, não mais haveria “o milagre diário da sobrevivência de cidades como São Paulo”, repetindo Ignacy Sachs, mais de dez anos depois.

Referências bibliográficas

- Abramo, Cláudio W. **Relações entre Índices de Percepção de Corrupção em 11 Países da América Latina**. São Paulo, Cadernos Adenauer No. 10.
- Bitencourt, C. R.. **Código Penal Comentado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.
- Boyer, R. **A teoria da regulação**. Uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.
- Camargo, C. P. F. de et al. **São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza**. São Paulo: Ed. Loyola, 1977.
- Campos F., C. M.. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1992.
- _____. **Reinvente seu bairro. Caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo, ed. 34, 2003.
- Cardozo, J. E. **A máfia das propinas: investigando a corrupção em São Paulo**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.
- Fernandes, R. C. **Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- Feldman, S. **Planejamento e Zoneamento - São Paulo 1947-1972**. São Paulo, EDUSP, 1ª. Ed, 2005.
- Fina, W. M.. **A lei 5.261 de 1957 e os profissionais da construção civil**. São Paulo, Revista Engenharia Municipal, v.4, n.12, pp.21-24, mar/ 1959.
- Freyre, G. **Casa Grande E Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 31ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1996.
- Freyre, V. da S. **Melhoramentos de São Paulo**. In Revista Polytechnica, no. 33, fev - mar 1911, pp. 91-145.
- Gaebler, T.; Osborne, D. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução de Sérgio F. G. Balth e Ewandro Magalhães Jr. São Paulo, Ed. Comunicação, 1994.
- Gottdiener, M. **The new urban sociology**. New York: McGraw-Hill, 1994.
- GOVERNO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Lei federal 10.257 de 10 de Julho de 2001.
- Grau, R. E. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/ aplicação do direito**. São Paulo, Malheiros, 2003
- Grostein, M. D. **A Cidade Clandestina: os ritos e os mitos: o papel da “irregularidade” na estruturação do município de São Paulo, 1900-1987**. São Paulo, 1987. Tese- Doutorado – FAUUSP. Orientador: Cândido Malta Campos Filho.
- Habermas, J.; Ratzinger, J. **“Sobre as bases morais pré-políticas do Estado liberal: Razão secular e religião no Estado moderno I”**. www.lanacion.com.ar/Archivo/nota.asp?nota_id=704223
- _____. **“Sobre as bases morais pré-políticas do Estado liberal: Razão secular e religião no Estado moderno II”** <http://alemaniaeconomiasociedadyderecho.blogspot.com/archive/2005/08/24/debate-habermas-ratzinger.html>>
- Harvey, D. **Social Justice and the City**. London: Edward Arnold, 1973.

Holanda, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Hoyt, H. “**The pattern of movement of residential rental neighborhoods**”. In: Mayer, H. M.; Kohn, C.F. (eds.) **Readings in Urban Geography**. Chicago, The University of Chicago Press, 1959, pp. 499 - 510.

Jacobs, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo, Martins Fontes, 2001.

Keppke, R. S.; Maglio, I. C. **The City of Sao Paulo Strategic Master Plan – retrospect of the elaboration: from the pressure groups to the Non Governmental Organizations**. Paper presented at the 6th Conference of the International Society for Third Sector Research – Toronto, July 11 to 14, 2004

Kingdon, J. W. **Agendas Alternatives and Public Policies**. (revised 2nd. Edition). New York, Harper-Collins, 1995.

Kotler, P.; Roberto, E. L. **Marketing social: estratégias para alterar o comportamento público**. Tradução de José Ricardo Azevedo e Elizabete Maria Braga. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

Kotler, P.; Armstrong G. **Principios de marketing**. Rio de Janeiro, Prentice Hall do Brasil, 1998.

Maricato, E. **Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta**. In: Ribeiro, L. C. Q.; Santos Jr., O. A. dos, organizadores. **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o Futuro das Cidades Brasileiras na Crise**. Rio de Janeiro, RJ, Ed. Civilização Brasileira S/A, 1994, Terceira Parte, p. 309-325.

Martins, M. L. R. **Moradia e mananciais. Tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo, FAUUSP/ FAPESP, 2006.

Mathiasen, D. G. “**The New Public Management and Its Critics**”. Paper prepared for the Conference on the New Public Management at the University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland, July, 12-12, 1996.

ONU. **AGENDA 21**. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Ministério das Relações Exteriores/Gab (Port. 29/07/94, versão em português). Brasília, DF, Imprensa Oficial, DOU de 01/08/94 (Suplemento ao no. 146).

Perrone, R. A. C. **Análise da ação legislativa do Estado em relação aos loteamentos clandestinos no município de São Paulo**. S. Paulo, EAESP/ FGV (dissertação de mestrado), 1984.

Porter, M. E. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Tradução: Pinho, M..E. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

Pyndyck, R. S.; Rubinfeld, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo, Makron Books, 1994.

Rolnik, R. **A Cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. **São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê?** In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano XI, n. 1 e 2, pp. 131-162, 1997.

Sachs, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo, Vértice, 1986.

_____. **O Gato de Alice e Outras Crônicas - Pensando o Brasil Às Margens do Sena**. São Paulo, Cortez, 2002.

Santos, Boaventura S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Lisboa, Ed. Afrontamento, 1994.

_____. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 3^a. ed., São Paulo, Cortez, 2001.

São Paulo (cidade). **Atlas Ambiental do Município de São Paulo.** www.atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br

_____. **Código de Obras e Edificações.** Lei Municipal 11.228/92, regulamentada pelo Decreto 32.329/92.

_____. **Plano Diretor Estratégico.** Lei 13.430 de 13 de Setembro de 2002. www.prefeitura.sp.gov.br

_____. **Planos Regionais Estratégicos.** Lei 13.885 de 25 de Agosto de 2004. www.prefeitura.sp.gov.br

_____. Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Plano Municipal de Habitação.** Versão para debate, 2004.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. **Uso do solo e aspectos econômico-demográficos em São Paulo: 1991-2000.** Análises a partir de informações do TPCL, IBGE e MEIS. São Paulo, 2004.

São Paulo (estado). **IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.** www.seade.gov.br

São Paulo (estado). **Mapa da Segurança Pública.** www.seade.gov.br

Scherer, R. **A evolução histórica da estrutura administrativa municipal nos setores mais imediatamente ligados ao planejamento urbano com filiação dos órgãos existentes.** São Paulo, INTRAURBE/MINTER/FUPAM/FAUUSP, 2v., 1983.

Silva, R. T.. **Desenvolvimento Urbano como processo integrado.** In: Simpósio Nacional de Planejamento e Engenharia Urbana, 1. São Paulo, Escola Politécnica/USP, 11-12/11/1987.

_____. **Plano Diretor São Paulo 1991 em questão: reflexões e alternativas.** São Paulo: FAUUSP, 1992.

_____. **The Connectivity of the Infrastructure Networks and the Urban Space of São Paulo in the 90s.** International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 23/1. Pp 139-164. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

Simoni, L. N. **O Arruamento de Terras e o Processo de Formação do Espaço Urbano no Município de São Paulo 1840-1930.** Tese de Doutorado. FAUUSP, 2002.

Somekh, N., Campos F., Candido M. (orgs.). **A cidade que não pode parar: planos de São Paulo no Século XX.** São Paulo, Ed. Mackpesquisa, 2002.

Sposatti, A. (coord.). **Mapa da Inclusão/ Exclusão 1996/ 2000.** São Paulo: Polis, 2000.

Telles, A. C. da S. In São Paulo (cidade). **“Annaes das Sessões da Câmara Municipal de São Paulo, 1906”.**

Villaça, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo, Studio Nobel, 2ª. Ed., 2001.

Weffort, F.C. **Os Clássicos da Política.** Vol. 1. São Paulo, Ed. Ática, 2005.

Wilson, J.; Kelling, G. **Broken Windows: the police and the neighborhood safety.** The Atlantic Monthly, mar/1982.

Zimbardo, Phillip. G.; Ebbesen, E. B. **Influência em Atitudes e Mudança de Comportamento.** São Paulo, Edgard Blercher, 1969.

Bibliografia recomendada

- Aglietta, M. **A Theory of Capitalist Regulation**. London: NLR, 1979.
- Eco, U. **Como se Faz uma Tese**. São Paulo, Perspectiva, 1996.
- Faoro, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Vols. 1 e 2. Rio de Janeiro: Globo, ed. 1989.
- Gonçalves, M. F. (org.) **O Novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- Gunn, Philip O. M. **As Políticas e a Realidade do Assentamento Industrial em São Paulo**. Sinopse 8, FAUUSP, São Paulo, 1985.
- Harvey, D. **A Condição de Pós-Modernidade**. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.
- Medauar, O. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais Ltda., 1996.
- Migdal, J. S. **Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World**. Princeton, NJ, Princeton University, 1988.
- Minayo, M. C. de S. (org.). **Pesquisa Social – Teoria, método e criatividade**. 5ª edição. Petrópolis, Vozes, 1996.
- Olson, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, Harvard University, 1971.
- Popper, K. R., Sir. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Trad. Leonides Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo, Cultrix, Ed. Universidade de São Paulo, 1975.
- Prado Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 24ª. reimpressão. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996
- Przeworsky, A. **Democracia e Mercado**. São Paulo, Relumê-Dumará, 1994.
- Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder, Westview, 1993.
- Salamon, L. M.; Anheier, Helmut K. **The Emerging Sector: the Nonprofit Sector in Comparative Perspective – an Overview**. Baltimore, The Johns Hopkins University, 1994.
- Spink, P.; Clemente, R.; Keppke, R. S. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros**. São Paulo, SP, Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Núcleo de Pesquisas e Publicações, Relatório de Pesquisa 60/2001.

ANEXO 1

DADOS SECUNDÁRIOS

MAPA 1

Fonte: Sposatti, A. (coord). Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo. Pesquisa do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE e Instituto Pólis, com apoio da FAPESP - linha de pesquisa em Políticas Públicas (2001-2003). Pesquisadores: Anderson Kazuo Nakano, Antônio Miguel Vieira Monteiro, Corina Costa Freitas, Dirce Koga, Frederico Roman Ramos, Gilberto Câmara, Jorge Kayano, Patricia Genovez

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Município de São Paulo
2000

MAPA 2

Fonte: Fundação SEADE/ 2000. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social do Município de São Paulo.

MAPA 3A

Fonte: São Paulo (cidade). Atlas Ambiental do Município. Relatório Final / 2002.

MAPA 3 B

Fonte: São Paulo (cidade). Atlas Ambiental do Município. Relatório Final / 2002.

**Taxas Médias de Ocorrências Policiais de Homicídio Doloso Registradas (1),
segundo os Distritos Policiais
Subprefeituras do Município de São Paulo
2000-2002**

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP; Fundação Seade.
(1) Por 100 mil habitantes.

MAPA 4A

Taxas Médias de Ocorrências Policiais de Roubo Registradas (1), segundo os Distritos Policiais Subprefeituras do Município de São Paulo 2000-2002

Fonte: Secretaria de Segurança Pública – SSP; Fundação Seade.
(1) Por 100 mil habitantes.

MAPA 4B

Fonte: São Paulo (cidade). Plano Diretor Estratégico. LM 13.430/02

Zonas Especiais de Interesse Social

MAPA 5A

Fonte: São Paulo (cidade). Plano Diretor Estratégico. LM 13.430/02

Operações Urbanas Consorciadas

MAPA 5B

Fonte: São Paulo (cidade). Plano Diretor Estratégico. LM 13.430/02

Política de Desenvolvimento Urbano

MAPA 5C

Loteamentos Irregulares por classe de renda

Fonte: CEM-CEBRAP, a partir do IBGE/ 2000 e da PMSP/ SEHAB.

MAPA 6

Favelas por classe de renda

Fonte: CEM-CEBRAP, a partir do IBGE/ 2000 e da PMSP/ SEHAB.

MAPA 7

ANEXO 2

Subprefeitura Itaim Paulista

Plano Regional Estratégico/ Revisão 2006

Proposta de regularização edilícia condicionada à compensação ambiental

Anexo XXIV – Livro XXIV
Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Itaim Paulista – IT
LM 13.885/04 - REVISÃO 2006

MINUTA PARA PROJETO DE LEI

Dispõe sobre o Plano Regional Estratégico, institui o Programa de Desenvolvimento Local com seus Projetos Estratégicos e a revisão dos Instrumentos Urbanísticos

[...]

Título III – Do Uso e Ocupação do Solo

Capítulo I - Da Regularização Edilícia e Fundiária

Seção I - Da Regularização Edilícia

Art. 28. Será passível de regularização toda a edificação que tiver existência conhecida pelas fontes municipais de informação antes da vigência desta lei e que:

- I. Respeite integralmente os parâmetros urbanísticos determinados pela legislação de uso e ocupação do solo;
- II. Embora não respeite integralmente a referida legislação, promova a devida compensação ambiental pelos parâmetros urbanísticos extrapolados, consoante a Seção II, do Capítulo I, do Título III deste Livro.

Parágrafo único - Não serão passíveis de regularização as edificações que praticarem usos não permitidos na Zona ou que estiverem implantadas em lotes irregulares ou integrantes de loteamentos ou parcelamentos irregulares.

Art. 29. A regularização edilícia implicará:

- I. No pagamento da multa pela execução da obra sem a devida licença;
- II. Na submissão de projeto de aprovação junto à Subprefeitura, segundo os procedimentos de ofício;
- III. No pagamento dos tributos e das taxas pertinentes ao licenciamento de projeto, execução e conclusão de obra;
- IV. No pagamento de outorga onerosa referente à compensação ambiental, consoante a Seção II, do Capítulo I, do Título III deste Livro.

§ 1º. - Para efeito de emissão da licença, admite-se o parcelamento dos tributos, das multas e do pagamento de outorga onerosa pendentes, mediante acordo da Secretaria Municipal de Finanças.

§ 2º. - O desvirtuamento do Certificado de Regularidade implicará na cassação da licença e nas conseqüentes penalidades pressupostas em lei.

Seção II - Da Compensação Ambiental pela Extrapolação de Parâmetros Construtivos

Art. 30. A compensação ambiental será exigida para as edificações passíveis de regularização edilícia que extrapolarem os parâmetros urbanísticos legais e optarem pela não demolição dos excessos construídos.

§ 1º. - A compensação ambiental será exigida para os casos afins alcançados pela Fiscalização que não optarem pela demolição dos excessos construídos, se não requisitarem regularização até cento e oitenta dias após o início da ação fiscal.

§ 2º. - Aos casos alcançados pela Fiscalização que não forem passíveis de regularização caberão as penalidades de ofício.

Art. 31. A compensação ambiental dar-se-á por meio do pagamento de outorga onerosa referente a cada um dos parâmetros urbanísticos extrapolados, cumulativamente: coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, invasão de recuos obrigatórios e taxa de permeabilidade, segundo as seguintes fórmulas:

$$O_o = F_s \times (E_{ca} + E_{ta} + E_{ro} + E_{tp}), \text{ onde:}$$

O_o: outorga onerosa, valor a pagar como compensação ambiental pela extrapolação dos parâmetros construtivos

F_s: fator social de dedução, segundo a categoria de uso da edificação, conforme especificado no artigo 33º. deste Livro.

E_{ca}: extrapolação do coeficiente de aproveitamento

E_{to}: extrapolação da taxa de ocupação

E_{ro}: extrapolação da construção sobre os recuos obrigatórios

E_{tp}: extrapolação da taxa de permeabilidade

I. Extrapolação do coeficiente de aproveitamento

$$E_{ca} = (A_{cae} - A_{cal}) \times V_c, \text{ onde:}$$

E_{ca}: extrapolação do coeficiente de aproveitamento

A_{cal}: área equivalente ao coeficiente de aproveitamento legalmente determinado para o lote (unidade m²)

A_{cae}: área equivalente ao coeficiente de aproveitamento efetivamente construído no lote (unidade m²)

V_c: valor venal do m² construído no lote, segundo a Planta Genérica de Valores do município (unidade R\$)

Se E_{ca} < 0, considerar-se-á E_{ca} = 0

II. Extrapolação da taxa de ocupação

$$E_{to} = (A_{toe} - A_{tol}) \times V_v, \text{ onde:}$$

E_{to}: extrapolação da taxa de ocupação

A_{tol}: área equivalente à taxa de ocupação legalmente determinada para o lote (unidade m²)

A_{toe}: área equivalente à taxa de ocupação efetivamente construída no lote (unidade m²)

V_v: valor venal do m² do lote, segundo a Planta Genérica de Valores do município (unidade R\$)

Se E_{to} < 0, considerar-se-á E_{to} = 0

III. Extrapolação da construção sobre os recuos obrigatórios

$$E_{ro} = (A_{rol} - A_{roe}) \times V_v, \text{ onde:}$$

E_{ro}: extrapolação da construção sobre os recuos obrigatórios

A_{rol}: área equivalente aos recuos obrigatórios legalmente determinados para o lote (unidade m²)

A_{roe}: área equivalente aos recuos obrigatórios efetivamente respeitados no lote (unidade m²)

V_v: valor venal do m² do terreno, segundo a Planta Genérica de Valores do município (unidade R\$)

Se E_{ro} < 0, considerar-se-á E_{ro} = 0

IV. Extrapolação da taxa de permeabilidade

$$E_{tp} = (A_{tpl} - A_{tpe}) \times V_v, \text{ onde:}$$

E_{tp}: extrapolação da taxa de permeabilidade

A_{tpl}: área equivalente à taxa de permeabilidade legalmente determinada para o lote (unidade m²)

A_{tpe}: área equivalente à taxa de permeabilidade efetivamente respeitada no lote (unidade m²)

V_v: valor venal do m² do terreno, segundo a Planta Genérica de Valores do município (unidade R\$)

Se E_{tp} < 0, considerar-se-á E_{tp} = 0

Art. 32. O Fator Social de dedução incidirá sobre o cálculo do pagamento da outorga onerosa para efeito de compensação ambiental, com o objetivo de tratar com equidade os diversos requerentes da regularização edilícia exposta nesta lei, segundo suas categorias de uso:

Fator social de dedução	Categorias de uso
0	HIS
0,25	HMP e usos institucionais
0,50	Usos residenciais e usos NR1, em geral
0,75	Usos NR2, em geral

Art. 33. Os recursos oriundos da outorga onerosa para compensação ambiental serão destinados exclusivamente para a execução de melhoramentos socioambientais na jurisdição, com prioridade ao “Projeto Fluir” especificado na Seção IV, do Capítulo I, do Título I deste Livro.

Seção III - Da Regularização Fundiária

Art. 34. Será passível de regularização todo lote objeto de desdobro, desmembramento, remembramento ou parcelamento de solo que tiver existência conhecida pelas fontes municipais de informação antes da vigência desta lei, desde que respeite integralmente os parâmetros fundiários legalmente determinados.

§ 1º. - Não serão passíveis de regularização os lotes integrantes de loteamentos ou parcelamentos irregulares;

§ 2º. - A regularização do lote independará da regularidade edilícia, com exceção dos casos mencionados no parágrafo anterior;

§ 3º. - Se o desdobro, desmembramento, remembramento ou parcelamento do solo não for conhecido pelas fontes municipais de informação, serão admitidas outras formas de comprovação de anterioridade a esta lei, desde que os documentos tenham fé pública;

§ 4º. - A regularização fundiária implicará na submissão de projeto de aprovação junto à Subprefeitura, segundo os procedimentos de ofício.

[...]

APÊNDICE 1

TABELAS DAS VARIÁVEIS ANALISADAS

DADOS PRIMÁRIOS

- I. DADOS DE LICENCIAMENTO (SIMPROC)**
- II. DADOS DE FISCALIZAÇÃO (SIMPROC)**
- III. DADOS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (SAC)**
- IV. DADOS DA OUVIDORIA GERAL (OG)**
- V. DADOS SÓCIO-AMBIENTAIS (ATLAS AMBIENTAL DO MUNICÍPIO)**

I. DADOS DE LICENCIAMENTO

Fonte: Sistema Municipal de Processos

SIMPROC/ PRODAM/ 1983 - 2004

Subprefeituras		RANKING	PROCESSOS MOVIM./TOT (%)	Ip processos movimentados
CS	Socorro	1	78,4791	2,2672
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	2	75,1804	2,1088
CT	Cidade Tiradentes	3	67,4833	1,7392
VM	Vila Mariana	4	67,1178	1,7216
IP	Ipiranga	5	64,3301	1,5878
IQ	Itaquera	6	49,2265	0,8625
PJ	Pirituba	7	45,6232	0,6895
MP	São Miguel Paulista	8	42,8189	0,5548
ST	Santana / Tucuruvi	9	38,9085	0,3671
G	Guaianases	10	38,5769	0,3511
JT	Jaçanã/ Tremembé	11	37,5591	0,3023
LA	Lapa	12	30,0386	-0,0589
PE	Penha	13	28,5663	-0,1295
FB	Freguesia / Brasilândia	14	25,7920	-0,2628
MO	Mooca	15	25,2388	-0,2893
SA	Santo Amaro	16	23,6356	-0,3663
EM	Ermelino Matarazzo	17	23,6223	-0,3669
AD	Cidade Ademar	18	21,6773	-0,4603
VP	Vila Prudente	19	21,2118	-0,4827
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	20	20,7957	-0,5027
CL	Campo Limpo	21	20,4367	-0,5199
PI	Pinheiros	22	18,7522	-0,6008
BT	Butantã	23	15,4744	-0,7582
PR	Perus	24	14,1881	-0,8200
SM	São Mateus	25	14,1731	-0,8207
IT	Itaim Paulista	26	13,8281	-0,8372
JA	Jabaquara	27	11,6559	-0,9415
CV	Casa Verde	28	11,5486	-0,9467
SE	Sé	29	10,4311	-1,0004
PA	Parelheiros	30	7,1186	-1,1594
MB	M. Boi Mirim	31	5,7007	-1,2275
MÉDIA INCLUÍDAS			32,6586	
MÉDIA EXCLUÍDAS			30,6938	
MÉDIA GERAL		31,2642		
DESVIO PADRÃO		20,8256		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.1 – 1

Processos analisados pelas Subprefeituras

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	PROCESSOS DEFERIDOS/TOT. (%)	Ip processos deferidos
LA	Lapa	1	0,6341	2,9451
ST	Santana / Tucuruvi	2	0,4948	2,0832
CS	Socorro	3	0,4509	1,8110
VM	Vila Mariana	4	0,3746	1,3392
PI	Pinheiros	5	0,3490	1,1806
IP	Ipiranga	6	0,2760	0,7288
G	Guaianases	7	0,2728	0,7091
CL	Campo Limpo	8	0,2441	0,5313
JT	Jaçanã/ Tremembé	9	0,1892	0,1919
SA	Santo Amaro	10	0,1814	0,1435
PA	Parelheiros	11	0,1695	0,0699
PR	Perus	12	0,1576	-0,0034
PE	Penha	13	0,1539	-0,0268
BT	Butantã	14	0,1475	-0,0663
SE	Sé	15	0,1277	-0,1889
MO	Mooca	16	0,1194	-0,2400
FB	Freguesia / Brasilândia	17	0,1148	-0,2687
PJ	Pirituba	18	0,0867	-0,4426
MP	São Miguel Paulista	19	0,0802	-0,4825
CV	Casa Verde	20	0,0553	-0,6370
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	21	0,0492	-0,6744
AD	Cidade Ademar	22	0,0490	-0,6755
VP	Vila Prudente	23	0,0414	-0,7226
EM	Ermelino Matarazzo	24	0,0336	-0,7710
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	25	0,0174	-0,8715
IT	Itaim Paulista	26	0,0133	-0,8964
SM	São Mateus	27	0,0114	-0,9083
IQ	Itaquera	28	0,0089	-0,9236
CT	Cidade Tiradentes	29	0,0000	-0,9790
JA	Jabaquara	30	0,0000	-0,9790
MB	M. Boi Mirim	31	0,0000	-0,9790
MÉDIA INCLUÍDAS			0,3005	
MÉDIA EXCLUÍDAS			0,1000	
MÉDIA GERAL		0,1582		
DESVIO PADRÃO		0,1616		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.1 - 2

Processos Deferidos pelas Subprefeituras

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	PROCESSOS AUTUADOS ANISTIA UOS	PROCESSOS C/ ATUALIZAÇÃO DE IPTU	PROC. ATUALIZ./ AUTUADOS %	Ip proc. anistia UOS
CS	Socorro	1	694	694	100,0000	1,0578
LA	Lapa	1	2273	2273	100,0000	1,0578
MB	M. Boi Mirim	1	58	58	100,0000	1,0578
PA	Parelheiros	1	6	6	100,0000	1,0578
SA	Santo Amaro	1	3018	3018	100,0000	1,0578
SE	Sé	1	1175	1175	100,0000	1,0578
IT	Itaim Paulista	2	1588	1584	99,7481	1,0499
PJ	Pirituba	3	2213	2134	96,4302	0,9465
BT	Butantã	4	3003	2807	93,4732	0,8544
PR	Perus	5	776	662	85,3093	0,6000
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	6	2847	2419	84,9666	0,5893
MP	São Miguel Paulista	7	2688	2185	81,2872	0,4746
SM	São Mateus	8	2814	2220	78,8913	0,4000
IQ	Itaquera	9	3754	2884	76,8247	0,3356
AD	Cidade Ademar	10	1811	1358	74,9862	0,2783
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	11	3335	2475	74,2129	0,2542
JT	Jaçanã/ Tremembé	12	1346	954	70,8767	0,1502
PI	Pinheiros	13	3404	2389	70,1821	0,1286
MO	Mooca	14	4639	3124	67,3421	0,0401
VP	Vila Prudente	15	5153	3396	65,9034	-0,0047
G	Guaianases	16	1324	852	64,3505	-0,0531
FB	Freguesia / Brasilândia	17	2781	1718	61,7763	-0,1334
PE	Penha	18	4757	2814	59,1549	-0,2150
VM	Vila Mariana	19	3995	2088	52,2653	-0,4297
JA	Jabaquara	20	1910	792	41,4660	-0,7663
ST	Santana / Tucuruvi	21	4209	836	19,8622	-1,4395
CV	Casa Verde	22	1656	232	14,0097	-1,6218
IP	Ipiranga	23	4311	270	6,2630	-1,8632
CL	Campo Limpo	24	2471	137	5,5443	-1,8856
EM	Ermelino Matarazzo	25	2231	58	2,5997	-1,9774
CT	Cidade Tiradentes	26	9	0	0,0000	-2,0584
INCLUÍDAS			30027	17980	67,7098	MÉDIA
EXCLUÍDAS			46222	29632	65,3790	MÉDIA
TOTAL			76249			
MÉDIA GERAL		66,0557				
DESVIO PADRÃO		32,9065				

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.1 - 3

Processos de Anistia com atualização de lançamento predial

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

Ip Informação padronizada

Is Informação da Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	PROCESSOS CONCLUÍDOS TOT.(%)	Ip processos concluídos
VM	Vila Mariana	1	2,1904	2,9817
IP	Ipiranga	2	2,0408	2,7146
LA	Lapa	3	1,3349	1,4544
G	Guaianases	4	1,1628	1,1473
PI	Pinheiros	5	0,9857	0,8310
ST	Santana / Tucuruvi	6	0,8827	0,6473
BT	Butantã	7	0,8612	0,6089
CV	Casa Verde	8	0,8239	0,5422
PJ	Pirituba	9	0,7411	0,3946
SA	Santo Amaro	10	0,6708	0,2689
CS	Socorro	11	0,5780	0,1034
CL	Campo Limpo	12	0,4874	-0,0583
AD	Cidade Ademar	13	0,4860	-0,0609
MP	São Miguel Paulista	14	0,4152	-0,1873
PR	Perus	15	0,3515	-0,3010
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	16	0,2875	-0,4151
MO	Mooca	17	0,2672	-0,4514
PE	Penha	18	0,2376	-0,5043
SE	Sé	19	0,2216	-0,5328
JT	Jaçanã/ Tremembé	20	0,2169	-0,5412
JA	Jabaquara	21	0,2042	-0,5639
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	22	0,1677	-0,6291
FB	Freguesia / Brasilândia	23	0,1441	-0,6712
EM	Ermelino Matarazzo	24	0,1273	-0,7011
IT	Itaim Paulista	25	0,0908	-0,7664
VP	Vila Prudente	26	0,0556	-0,8291
SM	São Mateus	27	0,0553	-0,8297
IQ	Itaquera	28	0,0346	-0,8667
CT	Cidade Tiradentes	29	0,0000	-0,9284
MB	M. Boi Mirim	29	0,0000	-0,9284
PA	Parelheiros	29	0,0000	-0,9284
MÉDIA INCLUÍDAS			1,0506	
MÉDIA EXCLUÍDAS			0,3031	
MÉDIA GERAL		0,5201		
DESVIO PADRÃO		0,5602		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.1 - 4

Processos Fiscais Encerrados pelas Subprefeituras

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

Ip Informação padronizada

Informação da

Is Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

II. DADOS DE FISCALIZAÇÃO (SIMPROC/ FISC)

Fonte: Sistema Municipal de Processos

SIMPROC/ PRODAM/ 1983 - 2004

Subprefeituras		Ranking Geral de Produtiv. Fiscal	Vistores	2003	2004	2005	TOTAL	Prod./ vistor	Ip produtiv. fiscal
JT	Jaçanã/ Tremembé	01	22	3352	3630	2027	9009	409,5000	3,2872
VM	Vila Mariana	02	21	2900	1864	975	5739	273,2857	1,6284
PR	Perus	03	11	1294	785	477	2556	232,3636	1,1300
IQ	Itaquera	04	21	1104	1960	1560	4624	220,1905	0,9818
SA	Santo Amaro	05	13	786	1169	880	2835	218,0769	0,9560
PE	Penha	06	20	1563	1861	887	4311	215,5500	0,9252
CL	Campo Limpo	07	19	1724	1451	484	3659	192,5789	0,6455
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	08	20	1085	1608	978	3671	183,5500	0,5355
PJ	Pirituba	09	18	754	1596	798	3148	174,8889	0,4301
VP	Vila Prudente	10	22	1875	1344	526	3745	170,2273	0,3733
MB	M. Boi Mirim	11	7	7	866	295	1168	166,8571	0,3322
PI	Pinheiros	12	35	2031	2004	1224	5259	150,2571	0,1301
LA	Lapa	13	23	927	1192	1206	3325	144,5652	0,0608
ST	Santana / Tucuruvi	14	19	817	819	1093	2729	143,6316	0,0494
IT	Itaim Paulista	15	13	735	686	384	1805	138,8462	-0,0089
SM	São Mateus	16	15	1149	627	242	2018	134,5333	-0,0614
BT	Butantã	17	25	1318	1074	724	3116	124,6400	-0,1819
IP	Ipiranga	18	30	1873	906	750	3529	117,6333	-0,2672
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	19	17	764	822	346	1932	113,6471	-0,3158
SE	Sé	20	46	1476	1788	1829	5093	110,7174	-0,3514
CV	Casa Verde	21	17	588	825	344	1757	103,3529	-0,4411
FB	Freguesia / Brasilândia	22	16	473	578	500	1551	96,9375	-0,5193
JA	Jabaquara	23	18	822	595	303	1720	95,5556	-0,5361
AD	Cidade Ademar	24	11	264	331	265	860	78,1818	-0,7477
MO	Mooca	25	29	722	737	676	2135	73,6207	-0,8032
G	Guaianases	26	14	322	349	298	969	69,2143	-0,8569
EM	Ermelino Matarazzo	27	15	250	505	161	916	61,0667	-0,9561
CS	Socorro	28	19	330	320	198	848	44,6316	-1,1562
MP	São Miguel Paulista	29	17	241	143	153	537	31,5882	-1,3151
PA	Parelheiros	30	7	0	70	125	195	27,8571	-1,3605
CT	Cidade Tiradentes	31	7	0	33	32	65	9,2857	-1,5867
	INCLUÍDAS		241	12850	11553	9357	33760	150,7142	MÉDIA
	EXCLUÍDAS		346	18696	20985	11383	51064	135,0184	MÉDIA
TOTAL			587	31546	32538	20740	84824		
MÉDIA GERAL			139,5752						
DESVIO PADRÃO			82,1135						

Fonte: PRODAM/ 2005

TABELA 7.2 - 1**Produtividade Fiscal por Subprefeitura**

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Parcelamento Irregular	Vistores	Autuações de Parcelamento Irregular	Autuações de Parcelamento Irregular/ Vistor	Ip Autuações de Parcelamento Irregular
JT	Jaçanã/ Tremembé	01	22	19575	889,7727	5,0884
CS	Socorro	02	19	6245	328,6842	1,4330
CL	Campo Limpo	03	19	2809	147,8421	0,4908
G	Guaianases	04	14	767	54,7857	-0,0692
SA	Santo Amaro	05	13	379	29,1538	-0,1756
ST	Santana / Tucuruvi	06	19	305	16,0526	-0,1959
PR	Perus	07	11	303	27,5455	-0,1964
SM	São Mateus	08	15	231	15,4000	-0,2162
IT	Itaim Paulista	09	13	189	14,5385	-0,2277
PJ	Pirituba	10	18	172	9,5556	-0,2323
IQ	Itaquera	11	21	157	7,4762	-0,2365
MP	São Miguel Paulista	12	17	123	7,2353	-0,2458
PE	Penha	13	20	64	3,2000	-0,2620
FB	Freguesia / Brasilândia	14	16	63	3,9375	-0,2622
EM	Ermelino Matarazzo	15	15	38	2,5333	-0,2691
MO	Mooca	16	29	31	1,0690	-0,2710
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	17	17	26	1,5294	-0,2724
BT	Butantã	18	25	25	1,0000	-0,2727
VP	Vila Prudente	19	22	19	0,8636	-0,2743
AD	Cidade Ademar	20	11	18	1,6364	-0,2746
IP	Ipiranga	20	30	18	0,6000	-0,2746
VM	Vila Mariana	21	21	14	0,6667	-0,2757
LA	Lapa	22	23	9	0,3913	-0,2770
SE	Sé	23	46	7	0,1522	-0,2776
JA	Jabaquara	24	18	3	0,1667	-0,2787
PI	Pinheiros	24	35	3	0,0857	-0,2787
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	25	20	2	0,1000	-0,2790
MB	M. Boi Mirim	25	7	2	0,2857	-0,2790
CT	Cidade Tiradentes	26	7	1	0,1429	-0,2792
CV	Casa Verde	27	17	0	0,0000	-0,2795
PA	Parelheiros	27	7	0	0,0000	-0,2795
INCLUÍDAS			241	791	5,4635	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	30807	68,9651	MÉDIA
TOTAL			587	31598		
MÉDIA GERAL				1019,2903		
DESVIO PADRÃO				3646,6968		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 2

Autuações de parcelamento irregular por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de MPL	Vistores	Autuações de MPL	Autuações de MPL/ Vistor	Ip Autuações de MPL
IQ	Itaquera	01	21	181082	8622,9524	2,4047
CL	Campo Limpo	02	19	165360	8703,1579	2,1154
MP	São Miguel Paulista	03	17	157056	9238,5882	1,9626
PE	Penha	04	20	141439	7071,9500	1,6753
BT	Butantã	05	25	106830	4273,2000	1,0384
FB	Freguesia / Brasilândia	06	16	87529	5470,5625	0,6833
ST	Santana / Tucuruvi	07	19	86306	4542,4211	0,6608
PJ	Pirituba	08	18	84364	4686,8889	0,6250
VP	Vila Prudente	09	22	78037	3547,1364	0,5086
VM	Vila Mariana	10	21	74365	3541,1905	0,4410
MO	Mooca	11	29	61448	2118,8966	0,2034
SA	Santo Amaro	12	13	53542	4118,6154	0,0579
IP	Ipiranga	13	30	53439	1781,3000	0,0560
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	14	17	46668	2745,1765	-0,0686
CS	Socorro	15	19	45183	2378,0526	-0,0959
SE	Sé	16	46	42604	926,1739	-0,1434
SM	São Mateus	17	15	34586	2305,7333	-0,2909
PI	Pinheiros	18	35	14140	404,0000	-0,6671
LA	Lapa	19	23	12832	557,9130	-0,6912
JA	Jabaquara	20	18	7932	440,6667	-0,7814
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	21	20	6975	348,7500	-0,7990
G	Guaianases	22	14	3950	282,1429	-0,8546
PR	Perus	23	11	3932	357,4545	-0,8550
CV	Casa Verde	24	17	3242	190,7059	-0,8677
JT	Jaçanã/ Tremembé	25	22	2940	133,6364	-0,8732
AD	Cidade Ademar	26	11	2720	247,2727	-0,8773
EM	Ermelino Matarazzo	27	15	2490	166,0000	-0,8815
IT	Itaim Paulista	28	13	841	64,6923	-0,9118
MB	M. Boi Mirim	29	7	441	63,0000	-0,9192
CT	Cidade Tiradentes	30	7	0	0,0000	-0,9273
PA	Parelheiros	30	7	0	0,0000	-0,9273
INCLUÍDAS			241	505506	2473,7456	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	1056767	2593,8418	MÉDIA
TOTAL			587	1562273		
MÉDIA GERAL				50395,9032		
DESVIO PADRÃO				54345,7642		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 3

Autuações de Muro, Passeio, Limpeza - MPL por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Obras	Vistores	Autuação de Obras Irregulares	Autuação de Obras Irregulares/ Vistor	Ip Autuação de Obras Irregulares
PE	Penha	01	20	64898	3244,9000	2,4176
FB	Freguesia / Brasilândia	02	16	52778	3298,6250	1,7832
ST	Santana / Tucuruvi	03	19	50092	2636,4211	1,6426
MO	Mooca	04	29	48927	1687,1379	1,5816
VP	Vila Prudente	05	22	41648	1893,0909	1,2006
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	06	17	38317	2253,9412	1,0262
VM	Vila Mariana	07	21	37355	1778,8095	0,9758
SE	Sé	08	46	28461	618,7174	0,5103
SA	Santo Amaro	09	13	27811	2139,3077	0,4763
IP	Ipiranga	10	30	27421	914,0333	0,4559
MP	São Miguel Paulista	11	17	23999	1411,7059	0,2767
PJ	Pirituba	12	18	21711	1206,1667	0,1570
IQ	Itaquera	13	21	20078	956,0952	0,0715
PI	Pinheiros	14	35	20058	573,0857	0,0704
CL	Campo Limpo	15	19	19002	1000,1053	0,0152
BT	Butantã	16	25	18045	721,8000	-0,0349
LA	Lapa	17	23	17099	743,4348	-0,0844
CS	Socorro	18	19	10891	573,2105	-0,4094
SM	São Mateus	19	15	2882	192,1333	-0,8286
JT	Jaçanã/ Tremembé	20	22	2057	93,5000	-0,8718
G	Guaianases	21	14	1730	123,5714	-0,8889
JA	Jabaquara	22	18	1031	57,2778	-0,9255
PR	Perus	23	11	973	88,4545	-0,9285
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	24	20	932	46,6000	-0,9307
AD	Cidade Ademar	25	11	613	55,7273	-0,9474
CV	Casa Verde	26	17	592	34,8235	-0,9485
EM	Ermelino Matarazzo	27	15	542	36,1333	-0,9511
IT	Itaim Paulista	28	13	69	5,3077	-0,9759
MB	M. Boi Mirim	29	7	67	9,5714	-0,9760
CT	Cidade Tiradentes	30	7	0	0,0000	-0,9795
PA	Parelheiros	30	7	0	0,0000	-0,9795
INCLUÍDAS			241	275269	1312,5275	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	304810	753,6791	MÉDIA
TOTAL			587	580079		
MÉDIA GERAL				18712,2258		
DESVIO PADRÃO				19104,2652		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 4

Autuações de obras irregulares por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Segurança	Vistores	Autuações de Segurança	Autuações de Segurança/ Vistor	Ip Autuações de Segurança
SE	Sé	01	46	5145	111,8478	5,3168
LA	Lapa	02	23	577	25,0870	0,3369
PI	Pinheiros	03	35	469	13,4000	0,2192
MO	Mooca	04	29	348	12,0000	0,0873
IP	Ipiranga	05	30	305	10,1667	0,0404
PE	Penha	06	20	277	13,8500	0,0099
SA	Santo Amaro	07	13	233	17,9231	-0,0381
VP	Vila Prudente	08	22	193	8,7727	-0,0817
ST	Santana / Tucuruvi	09	19	171	9,0000	-0,1057
MP	São Miguel Paulista	10	17	105	6,1765	-0,1776
VM	Vila Mariana	11	21	97	4,6190	-0,1863
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	12	17	62	3,6471	-0,2245
PJ	Pirituba	13	18	36	2,0000	-0,2528
BT	Butantã	14	25	35	1,4000	-0,2539
IQ	Itaquera	15	21	34	1,6190	-0,2550
CV	Casa Verde	16	17	31	1,8235	-0,2583
FB	Freguesia / Brasilândia	17	16	28	1,7500	-0,2616
CS	Socorro	18	19	26	1,3684	-0,2637
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	19	20	24	1,2000	-0,2659
JA	Jabaquara	20	18	22	1,2222	-0,2681
CL	Campo Limpo	21	19	21	1,1053	-0,2692
G	Guaianases	22	14	17	1,2143	-0,2736
EM	Ermelino Matarazzo	23	15	16	1,0667	-0,2747
SM	São Mateus	24	15	15	1,0000	-0,2757
IT	Itaim Paulista	25	13	9	0,6923	-0,2823
JT	Jaçanã/ Tremembé	26	22	4	0,1818	-0,2877
AD	Cidade Ademar	27	11	3	0,2727	-0,2888
PR	Perus	27	11	3	0,2727	-0,2888
CT	Cidade Tiradentes	28	7	0	0,0000	-0,2921
MB	M. Boi Mirim	28	7	0	0,0000	-0,2921
PA	Parelheiros	28	7	0	0,0000	-0,2921
INCLUÍDAS			241	7380	22,8271	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	926	2,2380	MÉDIA
TOTAL			587	8306		
MÉDIA GERAL				267,9355		
DESVIO PADRÃO				917,2939		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 5

Autuações de segurança predial por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de "Habite-se!"	Vistores	Autuações de "Habite-se"	Autuações de "Habite-se" / Vistor	Ip Autuações de "Habite-se"
MP	São Miguel Paulista	01	17	2194	129,0588	4,1863
MO	Mooca	02	29	910	31,3793	1,3165
CS	Socorro	03	19	824	43,3684	1,1243
PI	Pinheiros	04	35	731	20,8857	0,9164
VP	Vila Prudente	05	22	709	32,2273	0,8672
ST	Santana / Tucuruvi	06	19	612	32,2105	0,6504
SA	Santo Amaro	07	13	610	46,9231	0,6459
FB	Freguesia / Brasilândia	08	16	466	29,1250	0,3241
SE	Sé	09	46	437	9,5000	0,2593
IQ	Itaquera	10	21	417	19,8571	0,2146
VM	Vila Mariana	11	21	404	19,2381	0,1855
CL	Campo Limpo	12	19	331	17,4211	0,0224
PE	Penha	13	20	319	15,9500	-0,0045
LA	Lapa	14	23	203	8,8261	-0,2637
IP	Ipiranga	15	30	194	6,4667	-0,2839
PJ	Pirituba	16	18	169	9,3889	-0,3397
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	17	17	122	7,1765	-0,4448
BT	Butantã	18	25	101	4,0400	-0,4917
JT	Jaçanã/ Tremembé	19	22	58	2,6364	-0,5878
AD	Cidade Ademar	20	11	34	3,0909	-0,6415
MB	M. Boi Mirim	21	7	20	2,8571	-0,6728
CV	Casa Verde	22	17	16	0,9412	-0,6817
EM	Ermelino Matarazzo	22	15	16	1,0667	-0,6817
PR	Perus	22	11	16	1,4545	-0,6817
JA	Jabaquara	23	18	12	0,6667	-0,6906
SM	São Mateus	24	15	11	0,7333	-0,6929
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	25	20	9	0,4500	-0,6973
G	Guaianases	26	14	5	0,3571	-0,7063
IT	Itaim Paulista	27	13	1	0,0769	-0,7152
CT	Cidade Tiradentes	28	7	0	0,0000	-0,7175
PA	Parelheiros	28	7	0	0,0000	-0,7175
INCLUÍDAS			241	4202	19,9411	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	5749	14,4502	MÉDIA
TOTAL			587	9951		
MÉDIA GERAL				321,0000		
DESVIO PADRÃO				447,4085		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 6

Autuações de falta de "Habite-se" por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Atividade	Vistores	Autuações de Atividade Irregular	Autuações de atividade/ Vistor	Ip Autuações de atividade
VM	Vila Mariana	01	21	2017	96,0476	3,1244
PI	Pinheiros	02	35	1788	51,0857	2,6496
LA	Lapa	03	23	1086	47,2174	1,1941
SE	Sé	04	46	1071	23,2826	1,1630
SA	Santo Amaro	05	13	962	74,0000	0,9370
VP	Vila Prudente	06	22	913	41,5000	0,8354
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	07	20	726	36,3000	0,4477
CL	Campo Limpo	08	19	721	37,9474	0,4373
PE	Penha	09	20	613	30,6500	0,2134
IP	Ipiranga	10	30	583	19,4333	0,1512
CV	Casa Verde	11	17	578	34,0000	0,1409
BT	Butantã	12	25	539	21,5600	0,0600
ST	Santana / Tucuruvi	13	19	476	25,0526	-0,0706
IQ	Itaquera	14	21	443	21,0952	-0,1390
MO	Mooca	15	29	412	14,2069	-0,2033
PJ	Pirituba	16	18	364	20,2222	-0,3028
JA	Jabaquara	17	18	338	18,7778	-0,3568
PR	Perus	18	11	313	28,4545	-0,4086
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	19	17	300	17,6471	-0,4355
FB	Freguesia / Brasilândia	20	16	289	18,0625	-0,4583
CS	Socorro	21	19	197	10,3684	-0,6491
SM	São Mateus	22	15	187	12,4667	-0,6698
JT	Jaçanã/ Tremembé	23	22	176	8,0000	-0,6926
AD	Cidade Ademar	24	11	162	14,7273	-0,7217
MP	São Miguel Paulista	25	17	143	8,4118	-0,7611
G	Guaianases	26	14	134	9,5714	-0,7797
EM	Ermelino Matarazzo	27	15	114	7,6000	-0,8212
IT	Itaim Paulista	28	13	81	6,2308	-0,8896
MB	M. Boi Mirim	29	7	78	11,1429	-0,8958
CT	Cidade Tiradentes	30	7	8	1,1429	-1,0410
PA	Parelheiros	31	7	0	0,0000	-1,0575
INCLUÍDAS			241	8934	41,3207	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	6878	17,9236	MÉDIA
TOTAL			587	15812		
MÉDIA GERAL				510,0645		
DESVIO PADRÃO				482,3080		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 7

Autuações de atividade irregular por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Ruído	Vistores	Autuações de Ruído	Autuações de Ruído/ Agente Vistor	Ip Autuações de Ruído
SE	Sé	01	46	680	14,7826	3,3942
PI	Pinheiros	02	35	424	12,1143	1,8130
MO	Mooca	03	29	401	13,8276	1,6709
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	04	17	348	20,4706	1,3435
VM	Vila Mariana	05	21	294	14,0000	1,0100
ST	Santana / Tucuruvi	06	19	245	12,8947	0,7073
LA	Lapa	07	23	240	10,4348	0,6765
PE	Penha	08	20	201	10,0500	0,4356
MP	São Miguel Paulista	09	17	166	9,7647	0,2194
IP	Ipiranga	10	30	165	5,5000	0,2132
FB	Freguesia / Brasilândia	11	16	143	8,9375	0,0773
SA	Santo Amaro	12	13	132	10,1538	0,0094
BT	Butantã	13	25	128	5,1200	-0,0153
CL	Campo Limpo	14	19	122	6,4211	-0,0524
PJ	Pirituba	15	18	87	4,8333	-0,2686
VP	Vila Prudente	16	22	71	3,2273	-0,3674
IQ	Itaquera	17	21	67	3,1905	-0,3921
CS	Socorro	18	19	56	2,9474	-0,4601
JA	Jabaquara	19	18	27	1,5000	-0,6392
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	20	20	25	1,2500	-0,6515
CV	Casa Verde	21	17	4	0,2353	-0,7813
SM	São Mateus	22	15	4	0,2667	-0,7813
AD	Cidade Ademar	23	11	3	0,2727	-0,7874
G	Guaianases	24	14	3	0,2143	-0,7874
JT	Jaçanã/ Tremembé	25	22	3	0,1364	-0,7874
PR	Perus	26	11	3	0,2727	-0,7874
MB	M. Boi Mirim	27	7	2	0,2857	-0,7936
EM	Ermelino Matarazzo	28	15	1	0,0667	-0,7998
CT	Cidade Tiradentes	29	7	0	0,0000	-0,8060
IT	Itaim Paulista	30	13	0	0,0000	-0,8060
PA	Parelheiros	31	7	0	0,0000	-0,8060
INCLUÍDAS			241	2709	10,9809	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	1336	3,3792	MÉDIA
TOTAL			587	4045		
MÉDIA GERAL				130,4839		
DESVIO PADRÃO				161,8971		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 8

Autuações de ruído por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Publicidade	Vistores	Autuações de Publicidade	Autuações de Publicidade/ Vistor	Ip Autuações Publicidade
PI	Pinheiros	01	35	15489	442,5429	2,4243
VM	Vila Mariana	02	21	15356	731,2381	2,3951
SA	Santo Amaro	03	13	11764	904,9231	1,6081
SE	Sé	04	46	11689	254,1087	1,5917
LA	Lapa	05	23	10391	451,7826	1,3073
IP	Ipiranga	06	30	9234	307,8000	1,0538
MO	Mooca	07	29	9142	315,2414	1,0337
BT	Butantã	08	25	5918	236,7200	0,3273
ST	Santana / Tucuruvi	09	19	5898	310,4211	0,3229
VP	Vila Prudente	10	22	4605	209,3182	0,0396
PE	Penha	11	20	4474	223,7000	0,0109
CL	Campo Limpo	12	19	4325	227,6316	-0,0217
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	13	17	4255	250,2941	-0,0371
FB	Freguesia / Brasilândia	14	16	3447	215,4375	-0,2141
IQ	Itaquera	15	21	3164	150,6667	-0,2761
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	16	20	2973	148,6500	-0,3180
AD	Cidade Ademar	17	11	2636	239,6364	-0,3918
PJ	Pirituba	18	18	2608	144,8889	-0,3979
MP	São Miguel Paulista	19	17	1899	111,7059	-0,5533
JA	Jabaquara	20	18	1348	74,8889	-0,6740
CS	Socorro	21	19	1232	64,8421	-0,6994
IT	Itaim Paulista	22	13	1173	90,2308	-0,7124
EM	Ermelino Matarazzo	23	15	1120	74,6667	-0,7240
CV	Casa Verde	24	17	959	56,4118	-0,7592
SM	São Mateus	25	15	914	60,9333	-0,7691
JT	Jaçanã/ Tremembé	26	22	631	28,6818	-0,8311
G	Guaianases	27	14	335	23,9286	-0,8960
MB	M. Boi Mirim	28	7	99	14,1429	-0,9477
PR	Perus	29	11	74	6,7273	-0,9531
CT	Cidade Tiradentes	30	7	0	0,0000	-0,9694
PA	Parelheiros	30	7	0	0,0000	-0,9694
INCLUÍDAS			241	94881	439,4198	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	42271	109,8811	MÉDIA
TOTAL			587	137152		
MÉDIA GERAL				4424,2581		
DESVIO PADRÃO				4564,1228		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 9

Autuações de publicidade irregular por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Ambulantes	Vistores	Autuações de Ambulantes	Autuações de Ambulantes/ Vistor	Ip Autuações de Ambulantes
SE	Sé	01	46	38903	845,7174	5,3559
PI	Pinheiros	02	35	2847	81,3429	0,1727
MO	Mooca	03	29	2288	78,8966	0,0924
VM	Vila Mariana	04	21	2065	98,3333	0,0603
LA	Lapa	05	23	1478	64,2609	-0,0241
ST	Santana / Tucuruvi	06	19	1037	54,5789	-0,0875
SA	Santo Amaro	07	13	972	74,7692	-0,0968
BT	Butantã	08	25	551	22,0400	-0,1574
PE	Penha	09	20	166	8,3000	-0,2127
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	10	17	145	8,5294	-0,2157
VP	Vila Prudente	11	22	97	4,4091	-0,2226
FB	Freguesia / Brasilândia	12	16	91	5,6875	-0,2235
CS	Socorro	13	19	83	4,3684	-0,2246
IP	Ipiranga	14	30	83	2,7667	-0,2246
IQ	Itaquera	15	21	81	3,8571	-0,2249
JA	Jabaquara	16	18	71	3,9444	-0,2264
SM	São Mateus	17	15	15	1,0000	-0,2344
CL	Campo Limpo	18	19	11	0,5789	-0,2350
PJ	Pirituba	19	18	10	0,5556	-0,2351
G	Guaianases	20	14	8	0,5714	-0,2354
PR	Perus	21	11	5	0,4545	-0,2358
MP	São Miguel Paulista	22	17	4	0,2353	-0,2360
AD	Cidade Ademar	23	11	1	0,0909	-0,2364
EM	Ermelino Matarazzo	23	15	1	0,0667	-0,2364
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	24	20	0	0,0000	-0,2366
CT	Cidade Tiradentes	24	7	0	0,0000	-0,2366
CV	Casa Verde	24	17	0	0,0000	-0,2366
IT	Itaim Paulista	24	13	0	0,0000	-0,2366
JT	Jaçanã/ Tremembé	24	22	0	0,0000	-0,2366
MB	M. Boi Mirim	24	7	0	0,0000	-0,2366
PA	Parelheiros	24	7	0	0,0000	-0,2366
INCLUÍDAS			241	50224	146,9673	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	789	1,9386	MÉDIA
TOTAL			587	51013		
MÉDIA GERAL				1645,58065		
DESVIO PADRÃO				6956,29792		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 10

Autuações de ambulantes por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Obras V. Públ.	Vistores	Autuações de Obras em Vias Públicas	Autuações/ Vistor	Ip Autuações de Obras V. Públicas
G	Guaianases	01	14	636	45,4286	3,1098
JA	Jabaquara	02	18	456	25,3333	1,9934
ST	Santana / Tucuruvi	03	19	456	24,0000	1,9934
VP	Vila Prudente	04	22	455	20,6818	1,9872
MO	Mooca	05	29	262	9,0345	0,7902
IQ	Itaquera	06	21	239	11,3810	0,6476
CV	Casa Verde	07	17	186	10,9412	0,3189
SE	Sé	08	46	170	3,6957	0,2197
EM	Ermelino Matarazzo	09	15	147	9,8000	0,0770
VM	Vila Mariana	10	21	147	7,0000	0,0770
MP	São Miguel Paulista	11	17	123	7,2353	-0,0718
LA	Lapa	12	23	111	4,8261	-0,1462
CS	Socorro	13	19	102	5,3684	-0,2021
PJ	Pirituba	14	18	102	5,6667	-0,2021
SA	Santo Amaro	15	13	98	7,5385	-0,2269
PI	Pinheiros	16	35	68	1,9429	-0,4129
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	17	20	67	3,3500	-0,4191
CL	Campo Limpo	18	19	60	3,1579	-0,4625
JT	Jaçanã/ Tremembé	19	22	51	2,3182	-0,5184
PE	Penha	20	20	49	2,4500	-0,5308
BT	Butantã	21	25	48	1,9200	-0,5370
IT	Itaim Paulista	22	13	43	3,3077	-0,5680
FB	Freguesia / Brasilândia	23	16	28	1,7500	-0,6610
IP	Ipiranga	24	30	21	0,7000	-0,7044
SM	São Mateus	25	15	17	1,1333	-0,7292
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	26	17	11	0,6471	-0,7664
PR	Perus	27	11	10	0,9091	-0,7726
AD	Cidade Ademar	28	11	9	0,8182	-0,7788
CT	Cidade Tiradentes	29	7	0	0,0000	-0,8347
MB	M. Boi Mirim	29	7	0	0,0000	-0,8347
PA	Parelheiros	29	7	0	0,0000	-0,8347
INCLUÍDAS			241	1381	6,7397	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	2791	7,3490	MÉDIA
TOTAL			587	4172		
MÉDIA GERAL				134,5806		
DESVIO PADRÃO				161,2397		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 -11

Autuações de obras em vias públicas por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Postura/ Vistor	Vistores	Autuações de Postura	Autuações de Postura/ Vistor	Ip Autuações de Postura
LA	Lapa	01	23	52063	2263,6087	5,2341
VM	Vila Mariana	02	21	50749	2416,6190	5,0459
PI	Pinheiros	03	35	39872	1139,2000	3,4878
SE	Sé	04	46	39230	852,8261	3,3959
MO	Mooca	05	29	34375	1185,3448	2,7004
SA	Santo Amaro	06	13	33595	2584,2308	2,5887
PE	Penha	07	20	28117	1405,8500	1,8040
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	08	17	27762	1633,0588	1,7532
BT	Butantã	09	25	23185	927,4000	1,0976
CL	Campo Limpo	10	19	20821	1095,8421	0,7589
ST	Santana / Tucuruvi	11	19	19980	1051,5789	0,6385
JT	Jaçanã/ Tremembé	12	22	18637	847,1364	0,4461
G	Guaianases	13	14	15702	1121,5714	0,0257
CS	Socorro	14	19	14112	742,7368	-0,2021
VP	Vila Prudente	15	22	11658	529,9091	-0,5536
PJ	Pirituba	16	18	9466	525,8889	-0,8675
MP	São Miguel Paulista	17	17	9378	551,6471	-0,8802
IP	Ipiranga	18	30	8314	277,1333	-1,0326
IT	Itaim Paulista	19	13	5675	436,5385	-1,4106
CV	Casa Verde	20	17	4270	251,1765	-1,6118
JA	Jabaquara	21	18	2974	165,2222	-1,7975
SM	São Mateus	22	15	2860	190,6667	-1,8138
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	23	20	2485	124,2500	-1,8675
AD	Cidade Ademar	24	11	1785	162,2727	-1,9678
FB	Freguesia / Brasilândia	25	16	1488	93,0000	-2,0103
EM	Ermelino Matarazzo	26	15	1343	89,5333	-2,0311
PR	Perus	27	11	1131	102,8182	-2,0615
IQ	Itaquera	28	21	168	8,0000	-2,1994
MB	M. Boi Mirim	29	7	3	0,4286	-2,2230
CT	Cidade Tiradentes	30	7	2	0,2857	-2,2232
PA	Parelheiros	31	7	0	0,0000	-2,2235
INCLUÍDAS			241	301363	1410,8824	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	179837	458,0833	MÉDIA
TOTAL			587	481200		
MÉDIA GERAL				15522,5806		
DESVIO PADRÃO				6981,26525		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 12

Autuações de postura por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações de Contr. Sanit.	Vistores	Autuações de Controle Sanitário	Autuações Contr. Sanit./ Vistor	Ip Autuações Contr. Sanitário
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	01	17	8395	493,8235	42,1680
SE	Sé	02	46	5783	125,7174	27,4380
LA	Lapa	03	23	1966	85,4783	5,9124
VP	Vila Prudente	04	22	1640	74,5455	4,0740
MO	Mooca	05	29	1483	51,1379	3,1886
VM	Vila Mariana	06	21	1358	64,6667	2,4837
PE	Penha	07	20	1132	56,6000	1,2092
PI	Pinheiros	08	35	1033	29,5143	0,6509
MP	São Miguel Paulista	09	17	948	55,7647	0,1715
IP	Ipiranga	10	30	895	29,8333	-0,1273
BT	Butantã	11	25	826	33,0400	-0,5165
ST	Santana / Tucuruvi	12	19	813	42,7895	-0,5898
IQ	Itaquera	13	21	589	28,0476	-1,8530
CL	Campo Limpo	14	19	566	29,7895	-1,9827
PJ	Pirituba	15	18	321	17,8333	-3,3643
SA	Santo Amaro	16	13	318	24,4615	-3,3813
FB	Freguesia / Brasilândia	17	16	276	17,2500	-3,6181
CS	Socorro	18	19	103	5,4211	-4,5937
AD	Cidade Ademar	19	11	0	0,0000	-5,1746
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	19	20	0	0,0000	-5,1746
CT	Cidade Tiradentes	19	7	0	0,0000	-5,1746
CV	Casa Verde	19	17	0	0,0000	-5,1746
EM	Ermelino Matarazzo	19	15	0	0,0000	-5,1746
G	Guaianases	19	14	0	0,0000	-5,1746
IT	Itaim Paulista	19	13	0	0,0000	-5,1746
JA	Jabaquara	19	18	0	0,0000	-5,1746
JT	Jaçanã/ Tremembé	19	22	0	0,0000	-5,1746
MB	M. Boi Mirim	19	7	0	0,0000	-5,1746
PA	Parelheiros	19	7	0	0,0000	-5,1746
PR	Perus	19	11	0	0,0000	-5,1746
SM	São Mateus	19	15	0	0,0000	-5,1746
INCLUÍDAS			241	14475	54,0710	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	13970	35,4125	MÉDIA
TOTAL			587	28445		
MÉDIA GERAL				917,5806		
DESVIO PADRÃO				1777,3244		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 -13

Autuações de controle sanitário por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações Ambientais	Vistores	Autuações Ambientais	Autuações Ambientais/ Vistor	Ip Autuações Ambientais
JT	Jaçanã/ Tremembé	01	22	26	1,1818	3,9831
PA	Parelheiros	02	7	23	3,2857	3,4938
AD	Cidade Ademar	03	11	0	0,0000	-0,2578
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	03	20	0	0,0000	-0,2578
BT	Butantã	03	25	0	0,0000	-0,2578
CL	Campo Limpo	03	19	0	0,0000	-0,2578
CS	Socorro	03	19	0	0,0000	-0,2578
CT	Cidade Tiradentes	03	7	0	0,0000	-0,2578
CV	Casa Verde	03	17	0	0,0000	-0,2578
EM	Ermelino Matarazzo	03	15	0	0,0000	-0,2578
FB	Freguesia / Brasilândia	03	16	0	0,0000	-0,2578
G	Guaianases	03	14	0	0,0000	-0,2578
IP	Ipiranga	03	30	0	0,0000	-0,2578
IQ	Itaquera	03	21	0	0,0000	-0,2578
IT	Itaim Paulista	03	13	0	0,0000	-0,2578
JA	Jabaquara	03	18	0	0,0000	-0,2578
LA	Lapa	03	23	0	0,0000	-0,2578
MB	M. Boi Mirim	03	7	0	0,0000	-0,2578
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	03	17	0	0,0000	-0,2578
MO	Mooca	03	29	0	0,0000	-0,2578
MP	São Miguel Paulista	03	17	0	0,0000	-0,2578
PE	Penha	03	20	0	0,0000	-0,2578
PI	Pinheiros	03	35	0	0,0000	-0,2578
PJ	Pirituba	03	18	0	0,0000	-0,2578
PR	Perus	03	11	0	0,0000	-0,2578
SA	Santo Amaro	03	13	0	0,0000	-0,2578
SE	Sé	03	46	0	0,0000	-0,2578
SM	São Mateus	03	15	0	0,0000	-0,2578
ST	Santana / Tucuruvi	03	19	0	0,0000	-0,2578
VM	Vila Mariana	03	21	0	0,0000	-0,2578
VP	Vila Prudente	03	22	0	0,0000	-0,2578
INCLUÍDAS			241	0	0,0000	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	49	0,2031	MÉDIA
TOTAL			587	49		
MÉDIA GERAL				1,5806		
DESVIO PADRÃO				6,1307		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 14

Autuações ambientais por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking de Autuações Não Canceladas	Vistores	Autuações mantidas	Autuações Canceladas	Percentual de Autuações Canceladas	Ip Proporção de Autuações Canceladas
MB	M. Boi Mirim	1	7	712	1	0,1404	1,2687
IT	Itaim Paulista	2	13	2570	4	0,1556	1,2677
JT	Jaçanã/ Tremembé	3	22	28138	357	1,2687	1,1947
G	Guaianases	4	14	8767	306	3,4904	1,0489
JA	Jabaquara	5	18	16264	652	4,0089	1,0149
AD	Cidade Ademar	6	11	7616	368	4,8319	0,9609
EM	Ermelino Matarazzo	7	15	5581	284	5,0887	0,9441
CV	Casa Verde	8	17	9360	518	5,5342	0,9148
PR	Perus	9	11	6288	475	7,5541	0,7823
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	10	20	13089	1129	8,6256	0,7120
PI	Pinheiros	11	35	101605	8945	8,8037	0,7003
SE	Sé	12	46	181278	19088	10,5297	0,5871
CS	Socorro	13	19	78078	9094	11,6473	0,5138
LA	Lapa	14	23	74813	9971	13,3279	0,4035
MO	Mooca	15	29	162174	25549	15,7541	0,2443
VP	Vila Prudente	16	22	132931	24135	18,1560	0,0867
VM	Vila Mariana	17	21	180775	33335	18,4400	0,0681
PA	Parelheiros	18	7	19	4	21,0526	-0,1034
FO	Freguesia / Brasilândia	19	16	140354	30143	21,4764	-0,1312
IP	Ipiranga	20	30	104435	22849	21,8787	-0,1576
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	21	17	108876	24270	22,2914	-0,1846
SA	Santo Amaro	22	13	115381	30411	26,3570	-0,4514
SM	São Mateus	23	15	32744	8979	27,4218	-0,5213
ST	Santana / Tucuruvi	24	19	138169	38554	27,9035	-0,5529
PE	Penha	25	20	190989	60105	31,4704	-0,7869
CT	Cidade Tiradentes	26	7	8	3	37,5000	-1,1825
BT	Butantã	27	25	120560	49027	40,6661	-1,3902
CL	Campo Limpo	28	19	158580	66450	41,9031	-1,4714
PJ	Pirituba	29	18	83488	40402	48,3926	-1,8972
MP	São Miguel Paulista	30	17	139266	67684	48,6005	-1,9108
IQ	Itaquera	31	21	153092	75821	49,5264	-1,9716
INCLUÍDAS			241	1179190	237729	20,4067	MÉDIA
EXCLUÍDAS			346	1316810	411184	19,0971	MÉDIA
TOTAL			587	2496000	648913		
MÉDIA GERAL						19,4774	
DESVIO PADRÃO						15,2410	

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 7.2 - 15

Proporção de autuações canceladas/ não canceladas em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip Informação padronizada

Is Informação da Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

III. DADOS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (SAC)

Fonte: Sistema de Atendimento ao Cidadão

SAC/ PRODAM/ 1998 - 2004

Subprefeituras		ranking SAC VISTORIA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC vistoria
PA	Parelheiros	1			2	14	31	4	237	288	1,4195
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	2				10	86	58	163	317	1,4018
CT	Cidade Tiradentes	3			17	17	55	206	262	557	1,2551
MB	M. Boi Mirim	4			1	8	117	134	340	600	1,2288
PR	Perus	5			1	2	397	322	274	996	0,9868
IP	Ipiranga	6			18	52	354	253	380	1057	0,9495
IT	Itaim Paulista	7	5	58	25	151	369	286	272	1166	0,8829
SM	São Mateus	8	1	33	236	457	215	125	215	1282	0,8120
MO	Mooca	9	2	97	142	332	311	204	207	1295	0,8040
AD	Cidade Ademar	10	10	60	207	576	226	204	139	1422	0,7264
ST	Santana / Tucuruvi	11			2	305	927	113	186	1533	0,6586
JT	Jaçanã/ Tremembé	12	1	4	22	177	902	391	497	1994	0,3768
MP	São Miguel Paulista	13	24	189	287	251	475	345	430	2001	0,3725
IQ	Itaquera	14		3	91	430	719	431	456	2130	0,2937
EM	Ermelino Matarazzo	15	1	71	461	464	470	301	393	2161	0,2748
VP	Vila Prudente	16				17	1144	579	432	2172	0,2680
PJ	Pirituba	17		21	62	84	1489	589	246	2491	0,0731
CL	Campo Limpo	18			162	401	961	564	608	2696	-0,0522
G	Guaianases	19	1	222	456	695	672	496	317	2859	-0,1519
CS	Socorro	20	39	231	582	559	978	271	603	3263	-0,3988
JA	Jabaquara	21		193	674	767	965	388	380	3367	-0,4623
CV	Casa Verde	22		1	341	661	1224	604	619	3450	-0,5131
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	23	2	38	879	1321	674	246	473	3633	-0,6249
PE	Penha	24	46	308	997	619	544	561	649	3724	-0,6805
PI	Pinheiros	25	5	242	1177	921	725	367	322	3759	-0,7019
SA	Santo Amaro	26	2	164	731	1065	1115	464	374	3915	-0,7973
BT	Butantã	27	72	313	622	951	1474	637	531	4600	-1,2159
LA	Lapa	28	1	506	1203	1429	1127	349	350	4965	-1,4390
FB	Freguesia / Brasilândia	29		128	1404	1301	1015	640	535	5023	-1,4745
SE	Sé	30	257	1332	1931	1479	595	233	267	6094	-2,1290
VM	Vila Mariana	31	2	476	1715	1770	1357	456	341	6117	-2,1431
SUBTOTAL INCLUÍDAS			341	3130	7541	8304	7985	3076	2958	33335	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			130	1560	6907	8982	13728	7745	8540	47592	
TOTAL			471	4690	14448	17286	21713	10821	11498	80927	
MÉDIA		2610,5484									
DESVIO PADRÃO		1636,1541									
								MÉDIA INCLUÍDAS	3703,89		
								MÉDIA EXCLUÍDAS	2163,27		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 1DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
VISTORIA TÉCNICA

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC TERRENOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC terrenos
PA	Parelheiros	1			1	10	11	15	29	66	1,4801
CT	Cidade Tiradentes	2			1	1	10	62	66	140	1,4050
PR	Perus	3					33	142	155	330	1,2120
SE	Sé	4		16	30	42	137	216	231	672	0,8646
VM	Vila Mariana	5		1	19	39	141	254	280	734	0,8016
PI	Pinheiros	6		3	76	120	140	225	182	746	0,7894
MB	M. Boi Mirim	7			2	4	81	308	389	784	0,7508
G	Guaianases	8		5	31	51	108	296	356	847	0,6868
CV	Casa Verde	9			31	35	107	338	523	1034	0,4969
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	10				2	226	406	401	1035	0,4959
SA	Santo Amaro	11		22	104	145	226	298	256	1051	0,4796
JT	Jaçanã/ Tremembé	12		1	5	37	278	364	468	1153	0,3760
IT	Itaim Paulista	13	9	24	12	54	234	379	488	1200	0,3283
LA	Lapa	14		29	103	154	254	370	338	1248	0,2795
FB	Freguesia / Brasilândia	15	1	36	128	207	239	270	427	1308	0,2186
AD	Cidade Ademar	16	56	33	70	239	124	461	438	1421	0,1038
EM	Ermelino Matarazzo	17		18	189	187	328	301	402	1425	0,0997
IP	Ipiranga	18			3	42	301	539	566	1451	0,0733
SM	São Mateus	19	3	24	159	260	284	333	399	1462	0,0622
JA	Jabaquara	20		44	157	295	393	410	308	1607	-0,0851
VP	Vila Prudente	21				3	495	575	600	1673	-0,1522
ST	Santana / Tucuruvi	22	1		1	32	481	628	577	1720	-0,1999
PJ	Pirituba	23		3	8	18	515	608	690	1842	-0,3238
MP	São Miguel Paulista	24	37	97	275	151	327	402	563	1852	-0,3340
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	25		3	41	107	399	751	553	1854	-0,3360
CL	Campo Limpo	26		2	104	310	613	533	665	2227	-0,7149
MO	Mooca	27		61	176	408	513	520	549	2227	-0,7149
CS	Socorro	28	35	137	302	350	492	538	675	2529	-1,0216
IQ	Itaquera	29		1	5	321	764	1045	1104	3240	-1,7438
PE	Penha	30	20	86	351	544	785	1153	903	3842	-2,3553
BT	Butantã	31	119	356	480	668	945	908	1023	4499	-3,0226
SUBTOTAL INCLUÍDAS			120	488	992	1650	3138	3958	4002	14348	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			161	514	1872	3186	6846	9690	10602	32871	
TOTAL			281	1002	2864	4836	9984	13648	14604	47219	
MÉDIA		1523,1935						MÉDIA INCLUÍDAS	1594,22		
DESVIO PADRÃO		984,5134						MÉDIA EXCLUÍDAS	1494,14		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 2

DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
TERRENOS

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC PASSEIO PÚBLICO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC passeio
PA	Parelheiros	1				3			1	4	1,1612
PR	Perus	2					5	7	11	23	1,0971
CT	Cidade Tiradentes	3						11	18	29	1,0769
G	Guaianases	4			4	4	3	40	26	77	0,9149
IT	Itaim Paulista	5		2	3	1	4	31	41	82	0,8980
EM	Ermelino Matarazzo	6		2	5	6	11	41	45	110	0,8035
MB	M. Boi Mirim	7			1	1	3	52	75	132	0,7293
MP	São Miguel Paulista	8	3	4	12	5	7	44	64	139	0,7056
SM	São Mateus	9		3	9	15	8	24	81	140	0,7023
AD	Cidade Ademar	10			1	3	11	55	120	190	0,5335
FB	Freguesia / Brasilândia	11		1	32	18	9	48	83	191	0,5302
JT	Jaçanã/ Tremembé	12			3	12	44	79	102	240	0,3648
CV	Casa Verde	13			11	13	23	69	135	251	0,3277
CL	Campo Limpo	14			3	5	30	88	131	257	0,3074
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	15					20	95	159	274	0,2501
PJ	Pirituba	16		1	1	2	19	110	145	278	0,2366
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	17			6	15	53	94	126	294	0,1826
JA	Jabaquara	18		6	25	52	58	59	114	314	0,1151
CS	Socorro	19		13	37	41	50	64	110	315	0,1117
VP	Vila Prudente	20				1	78	108	146	333	0,0509
IQ	Itaquera	21			3	32	56	137	132	360	-0,0402
SA	Santo Amaro	22		16	35	29	47	111	167	405	-0,1920
ST	Santana / Tucuruvi	23		1	2	4	52	164	246	469	-0,4080
PE	Penha	24		8	44	49	50	97	229	477	-0,4350
IP	Ipiranga	25				16	136	176	221	549	-0,6780
LA	Lapa	26		26	33	25	49	177	248	558	-0,7084
BT	Butantã	27	4	73	49	28	37	129	249	569	-0,7455
MO	Mooca	28		32	45	36	59	160	276	608	-0,8771
VM	Vila Mariana	29		11	58	33	79	229	358	768	-1,4170
PI	Pinheiros	30		41	77	74	142	281	349	964	-2,0785
SE	Sé	31	6	69	121	186	240	284	485	1391	-3,5195
SUBTOTAL INCLUÍDAS			10	269	420	431	841	1711	2599	6281	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			3	40	200	278	542	1353	2094	4510	
TOTAL			13	309	620	709	1383	3064	4693	10791	
MÉDIA		348,0968					MÉDIA INCLUÍDAS		697,89		
DESVIO PADRÃO		296,3227					MÉDIA EXCLUÍDAS		205,00		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 3DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
PASSEIO PÚBLICO

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC EDIFICAÇÃO IRREGULAR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC edificação irregular
CT	Cidade Tiradentes	1				1	1	18	28	48	1,0886
PA	Parelheiros	2		1	1	9	12	9	23	55	1,0805
PR	Perus	3					2	43	45	90	1,0402
G	Guaianases	4		1	7	10	4	32	47	101	1,0276
IT	Itaim Paulista	5	1	7	8	13	15	74	132	250	0,8560
FB	Freguesia / Brasilândia	6		3	25	21	13	68	147	277	0,8249
EM	Ermelino Matarazzo	7		10	25	20	49	81	121	306	0,7915
MB	M. Boi Mirim	8				1	5	151	184	341	0,7512
SM	São Mateus	9		19	67	42	29	77	118	352	0,7386
MP	São Miguel Paulista	10	22	27	89	31	42	115	111	437	0,6407
PJ	Pirituba	11			3	3	11	191	257	465	0,6085
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	12					102	198	197	497	0,5716
CV	Casa Verde	13			7	19	30	188	270	514	0,5521
JT	Jaçanã/ Tremembé	14		4	15	15	97	205	214	550	0,5106
AD	Cidade Ademar	15			3	35	11	253	251	553	0,5072
CL	Campo Limpo	16	1		31	35	36	214	348	665	0,3782
VP	Vila Prudente	17				5	279	257	340	881	0,1295
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	18		4	93	56	233	260	291	937	0,0651
SA	Santo Amaro	19		35	50	62	74	364	406	991	0,0029
IP	Ipiranga	20			2	45	243	392	378	1060	-0,0765
JA	Jabaquara	21		69	167	255	162	228	234	1115	-0,1399
LA	Lapa	22		6	37	57	107	431	526	1164	-0,1963
IQ	Itaquera	23			59	261	352	323	370	1365	-0,4277
CS	Socorro	24	39	217	233	263	216	212	258	1438	-0,5117
BT	Butantã	25	59	138	179	142	109	402	476	1505	-0,5889
PI	Pinheiros	26	1	15	50	91	125	753	824	1859	-0,9964
VM	Vila Mariana	27	1	9	42	104	258	693	821	1928	-1,0759
PE	Penha	28	6	76	417	587	483	395	340	2304	-1,5088
ST	Santana / Tucuruvi	29	6	25	26	54	906	890	731	2638	-1,8933
SE	Sé	30	5	88	96	400	637	762	859	2847	-2,1339
MO	Mooca	31	2	498	750	444	450	577	545	3266	-2,6163
SUBTOTAL INCLUÍDAS			74	814	1232	1399	2909	5264	5566	17258	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			69	438	1250	1682	2184	3592	4326	13541	
TOTAL			143	1252	2482	3081	5093	8856	9892	30799	
MÉDIA		993,5161									
DESVIO PADRÃO		868,5817									
								MÉDIA INCLUÍDAS	1917,56		
								MÉDIA EXCLUÍDAS	615,50		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 4DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
EDIFICAÇÃO IRREGULAR

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC COMÉRCIO IRREGULAR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC comércio irregular
PA	Parelheiros	1			1	10	15	19	39	84	1,1963
CT	Cidade Tiradentes	2				1	19	82	103	205	1,1113
PR	Perus	3					23	92	134	249	1,0804
IT	Itaim Paulista	4	1	7	15	27	59	129	200	438	0,9476
G	Guaianases	5		6	15	24	84	176	170	475	0,9216
EM	Ermelino Matarazzo	6	1		72	73	64	179	220	609	0,8275
MB	M. Boi Mirim	7			1	5	75	268	347	696	0,7664
PJ	Pirituba	8		1	5	5	21	341	487	860	0,6512
JT	Jaçanã/ Tremembé	9			6	33	170	308	375	892	0,6287
CV	Casa Verde	10			8	27	89	383	513	1020	0,5388
SM	São Mateus	11		11	108	161	175	284	327	1066	0,5064
FB	Freguesia / Brasilândia	12		5	94	178	198	291	368	1134	0,4587
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	13			54	81	150	339	517	1141	0,4538
AD	Cidade Ademar	14	4	48	68	105	54	439	452	1170	0,4334
MP	São Miguel Paulista	15	10	22	127	83	119	380	437	1178	0,4278
JA	Jabaquara	16		51	151	216	176	291	349	1234	0,3884
VP	Vila Prudente	17				7	440	581	643	1671	0,0814
IQ	Itaquera	18		1	60	286	378	492	502	1719	0,0477
CL	Campo Limpo	19		1	83	238	417	505	602	1846	-0,0415
IP	Ipiranga	20				35	400	613	807	1855	-0,0479
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	21				6	439	668	763	1876	-0,0626
SA	Santo Amaro	22		97	336	248	280	431	533	1925	-0,0970
CS	Socorro	23	26	143	197	254	300	412	601	1933	-0,1027
ST	Santana / Tucuruvi	24	1	2		49	595	746	792	2185	-0,2797
VM	Vila Mariana	25		16	71	151	258	776	954	2226	-0,3085
MO	Mooca	26		130	435	431	633	771	863	3263	-1,0370
PE	Penha	27	3	53	534	615	494	763	880	3342	-1,0925
PI	Pinheiros	28	5	242	1177	921	725	367	322	3759	-1,3855
LA	Lapa	29	1	506	1203	1429	1127	349	350	4965	-2,2328
BT	Butantã	30	29	64	187	286	285	484	3661	4996	-2,2545
SE	Sé	31	7	54	148	631	1209	1107	2225	5381	-2,5250
SUBTOTAL INCLUÍDAS			43	1111	3557	4181	5512	5644	10507	30555	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			45	349	1599	2435	3959	7422	9029	24838	
TOTAL			88	1460	5156	6616	9471	13066	19536	55393	
MÉDIA		1786,8710						MÉDIA INCLUÍDAS		3395,00	
DESVIO PADRÃO		1423,4026						MÉDIA EXCLUÍDAS		1129,00	

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 5**DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
COMÉRCIO IRREGULAR**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC POLUIÇÃO SONORA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC poluição sonora
PA	Parelheiros	1					2			2	0,9899
PR	Perus	2						1	2	3	0,9760
IT	Itaim Paulista	3	1			2		2	4	9	0,8923
MB	M. Boi Mirim	4				2		1	14	17	0,7809
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	5					1	10	9	20	0,7391
EM	Ermelino Matarazzo	6			8	6	2		6	22	0,7112
CT	Cidade Tiradentes	7				1	3	14	5	23	0,6972
JT	Jaçanã/ Tremembé	8					3	3	17	23	0,6972
CV	Casa Verde	9			2	7	1	2	14	26	0,6554
MP	São Miguel Paulista	10	1	1		1	2	10	17	32	0,5718
AD	Cidade Ademar	11			1	8	1	3	21	34	0,5439
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	12			3	16	1		14	34	0,5439
IQ	Itaquera	13				3	5	17	9	34	0,5439
SM	São Mateus	14		1	3	7	5	12	9	37	0,5021
VP	Vila Prudente	15					4	6	27	37	0,5021
FB	Freguesia / Brasilândia	16			12	18	2	2	10	44	0,4046
PJ	Pirituba	17					21	4	20	45	0,3907
ST	Santana / Tucuruvi	18					6	12	31	49	0,3349
CL	Campo Limpo	19			1	9	5	14	36	65	0,1119
G	Guaianases	20			1	8	19	33	5	66	0,0980
JA	Jabaquara	21		1	11	41	2	2	10	67	0,0841
LA	Lapa	22			1	3	3	27	48	82	-0,1250
PE	Penha	23		1	13	13	2	24	34	87	-0,1947
IP	Ipiranga	24					4	21	69	94	-0,2922
CS	Socorro	25	1	26	33	14	1	2	24	101	-0,3898
MO	Mooca	26		7	24	24	6	11	51	123	-0,6963
PI	Pinheiros	27			19	35	9	54	73	190	-1,6300
BT	Butantã	28	4	21	36	38	13	35	49	196	-1,7137
SA	Santo Amaro	29			8	55	58	33	56	210	-1,9088
VM	Vila Mariana	30			16	23	41	53	81	214	-1,9645
SE	Sé	31	7	8	50	51	18	47	97	278	-2,8564
SUBTOTAL INCLUÍDAS			11	36	154	229	158	293	555	1436	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			3	30	88	156	82	162	307	828	
TOTAL			14	66	242	385	240	455	862	2264	
MÉDIA		73,0323					MÉDIA INCLUÍDAS		159,5556		
DESVIO PADRÃO		71,7572					MÉDIA EXCLUÍDAS		37,6364		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 6DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
POLUIÇÃO SONORA $Ip = (M - Is) / Dp$

Ip Informação padronizada

Is Informação da Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC ESGOTO A CÉU ABERTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC esgoto a céu aberto
PA	Parelheiros	1			3	2	14	18	53	90	1,4742
CT	Cidade Tiradentes	2					4	47	47	98	1,4420
PI	Pinheiros	3			14	22	20	62	91	209	0,9951
JA	Jabaquara	4		8	16	19	24	64	88	219	0,9548
VM	Vila Mariana	5		3	14	8	42	62	102	231	0,9065
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	6		1	13	14	10	82	118	238	0,8783
PR	Perus	7					23	73	142	238	0,8783
LA	Lapa	8		3	11	11	13	95	117	250	0,8300
SA	Santo Amaro	9		1	7	22	47	94	115	286	0,6850
IT	Itaim Paulista	10	3	10	8	2	46	116	144	329	0,5119
IP	Ipiranga	11			2	5	25	140	168	340	0,4676
VP	Vila Prudente	12				1	97	113	136	347	0,4394
EM	Ermelino Matarazzo	13	1	13	64	67	70	60	104	379	0,3106
MB	M. Boi Mirim	14				2	33	150	223	408	0,1938
FB	Freguesia / Brasilândia	15		20	30	33	49	115	162	409	0,1898
MO	Mooca	16		11	30	36	61	128	154	420	0,1455
CV	Casa Verde	17			15	30	50	143	188	426	0,1213
PJ	Pirituba	18			2	1	30	166	234	433	0,0931
G	Guaianases	19		15	39	29	65	182	136	466	-0,0397
SE	Sé	20		3	7	36	141	125	154	466	-0,0397
SM	São Mateus	21	3	7	61	58	68	100	180	477	-0,0840
MP	São Miguel Paulista	22	20	39	52	14	64	135	161	485	-0,1162
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	23					102	198	197	497	-0,1646
AD	Cidade Ademar	24			1	51	15	240	280	587	-0,5270
ST	Santana / Tucuruvi	25				3	167	179	255	604	-0,5954
JT	Jaçanã/ Tremembé	26		4	11	29	132	198	314	688	-0,9336
CL	Campo Limpo	27			52	85	181	171	288	777	-1,2920
BT	Butantã	28	34	80	102	55	51	179	289	790	-1,3443
PE	Penha	29	20	51	139	80	90	186	293	859	-1,6222
IQ	Itaquera	30			39	152	184	288	266	929	-1,9040
CS	Socorro	31	19	121	188	141	198	190	308	1165	-2,8543
SUBTOTAL INCLUÍDAS			34	101	187	198	567	1064	1445	3596	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			66	289	733	810	1549	3035	4062	10544	
TOTAL			100	390	920	1008	2116	4099	5507	14140	
MÉDIA		456,1290					MÉDIA INCLUÍDAS		399,56		
DESVIO PADRÃO		248,3551					MÉDIA EXCLUÍDAS		479,27		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 7DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
ESGOTO A CÉU ABERTO

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		ranking SAC ÁREAS MUNICIPAIS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	total regional	Ip SAC áreas municipais
PA	Parelheiros	1			1	4	9	8	19	41	0,9852
CT	Cidade Tiradentes	2					9	25	19	53	0,9457
PR	Perus	3					11	19	39	69	0,8932
IT	Itaim Paulista	4	1	1	3	3	11	21	44	84	0,8439
MP	São Miguel Paulista	5	1	7	15	20	16	17	34	110	0,7585
EM	Ermelino Matarazzo	6	1	6	13	17	19	27	28	111	0,7552
FB	Freguesia / Brasilândia	7		1	14	12	16	36	56	135	0,6763
G	Guaianases	8		4	10	19	32	44	29	138	0,6665
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	9			5	5	14	54	65	143	0,6500
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	10					9	65	69	143	0,6500
CV	Casa Verde	11			3	4	5	66	98	176	0,5416
JT	Jaçanã/ Tremembé	12		1	1	3	39	70	66	180	0,5285
PI	Pinheiros	13		7	11	29	37	82	46	212	0,4233
VM	Vila Mariana	14			16	23	41	53	81	214	0,4168
ST	Santana / Tucuruvi	15				1	26	92	125	244	0,3182
PJ	Pirituba	16		2	5		66	88	89	250	0,2985
MO	Mooca	17		10	15	36	18	64	112	255	0,2820
SM	São Mateus	18	1	3	43	56	17	74	62	256	0,2788
SE	Sé	19	6	12	22	31	39	71	82	263	0,2558
AD	Cidade Ademar	20	12	33	33	48	12	60	96	294	0,1539
VP	Vila Prudente	21				2	67	100	142	311	0,0980
JA	Jabaquara	22		13	39	75	41	79	91	338	0,0093
SA	Santo Amaro	23	1	5	8	43	37	133	139	366	-0,0827
MB	M. Boi Mirim	24			3	13	31	144	202	393	-0,1714
IP	Ipiranga	25			3	10	89	200	191	493	-0,5000
LA	Lapa	26		4	22	13	47	134	297	517	-0,5788
PE	Penha	27	1	36	152	166	172	175	120	822	-1,5809
CL	Campo Limpo	28			19	66	176	266	318	845	-1,6565
CS	Socorro	29	22	85	118	116	91	130	358	920	-1,9029
IQ	Itaquera	30			39	152	184	288	266	929	-1,9325
BT	Butantã	31	11	34	152	163	273	315	313	1261	-3,0234
SUBTOTAL INCLUÍDAS			18	72	249	349	607	1144	1386	3825	
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			39	192	516	781	1047	1856	2310	6741	
TOTAL			57	264	765	1130	1654	3000	3696	10566	
MÉDIA		340,8387					MÉDIA INCLUÍDAS		425,00		
DESVIO PADRÃO		304,3512					MÉDIA EXCLUÍDAS		306,41		

Fonte: PRODAM/ 2004

TABELA 8.1 - 8**DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC
ÁREAS MUNICIPAIS**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

IV. DADOS DA OUVIDORIA GERAL (OG)

Fonte: Relatórios da Ouvidoria Geral

2001- 2004

Subprefeituras		RANKING	CASOS ENCERRADOS (%)	Ip OG concluídos
FB	Freguesia / Brasilândia	1	60,0000	1,5946
SM	São Mateus	2	60,0000	1,5946
CV	Casa Verde	3	56,0000	1,2797
JA	Jabaquara	4	53,0000	1,0436
LA	Lapa	5	52,0000	0,9649
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	6	51,0000	0,8862
MO	Mooca	7	51,0000	0,8862
VP	Vila Prudente	8	50,0000	0,8075
ST	Santana / Tucuruvi	9	48,0000	0,6500
VM	Vila Mariana	10	48,0000	0,6500
IQ	Itaquera	11	47,0000	0,5713
BT	Butantã	12	45,0000	0,4139
PJ	Pirituba	13	45,0000	0,4139
PR	Perus	14	43,0000	0,2565
SE	Sé	15	43,0000	0,2565
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	16	42,0000	0,1777
IT	Itaim Paulista	17	40,0000	0,0203
MP	São Miguel Paulista	18	37,0000	-0,2158
G	Guaianases	19	35,0000	-0,3733
IP	Ipiranga	20	35,0000	-0,3733
JT	Jaçanã/ Tremembé	21	35,0000	-0,3733
PE	Penha	22	35,0000	-0,3733
AD	Cidade Ademar	23	34,0000	-0,4520
CL	Campo Limpo	24	31,0000	-0,6881
PI	Pinheiros	25	31,0000	-0,6881
CS	Socorro	26	30,0000	-0,7668
EM	Ermelino Matarazzo	27	30,0000	-0,7668
SA	Santo Amaro	28	24,0000	-1,2391
PA	Parelheiros	29	18,0000	-1,7114
CT	Cidade Tiradentes	30	14,0000	-2,0263
MB	M. Boi Mirim	31	9,0000	-2,4198
MÉDIA INCLUÍDAS			41,8889	
MÉDIA EXCLUÍDAS			38,8636	
MÉDIA GERAL			39,7419	
DESVIO PADRÃO			12,7042	

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA 7.3 - 1

Casos solicitados pela Ouvidoria Geral e Concluídos pelas Subprefeituras

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	TEMPO MÉDIO	Ip OG tempo
CT	Cidade Tiradentes	1	91	2,0643
PA	Parelheiros	2	107	1,7936
BT	Butantã	3	122	1,5398
EM	Ermelino Matarazzo	4	139	1,2521
VP	Vila Prudente	5	153	1,0152
MO	Mooca	6	164	0,8291
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	7	170	0,7276
IT	Itaim Paulista	8	173	0,6768
MB	M. Boi Mirim	9	185	0,4738
IP	Ipiranga	10	191	0,3723
SM	São Mateus	11	200	0,2200
PR	Perus	12	201	0,2030
VM	Vila Mariana	13	202	0,1861
JA	Jabaquara	14	206	0,1184
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	15	211	0,0338
SA	Santo Amaro	16	212	0,0169
ST	Santana / Tucuruvi	17	216	-0,0508
PI	Pinheiros	18	221	-0,1354
G	Guaianases	19	222	-0,1523
CS	Socorro	20	225	-0,2030
JT	Jaçanã/ Tremembé	21	227	-0,2369
CL	Campo Limpo	22	231	-0,3046
FB	Freguesia / Brasilândia	23	233	-0,3384
SE	Sé	24	238	-0,4230
IQ	Itaquera	25	241	-0,4738
AD	Cidade Ademar	26	287	-1,2521
LA	Lapa	27	294	-1,3706
PE	Penha	28	296	-1,4044
CV	Casa Verde	29	297	-1,4213
PJ	Pirituba	30	309	-1,6244
MP	São Miguel Paulista	31	339	-2,1320
MÉDIA INCLUÍDAS			206,6667	
MÉDIA EXCLUÍDAS			215,5909	
MÉDIA GERAL			213,0000	
DESVIO PADRÃO			59,0999	

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA 7.3 - 2

Tempo médio de atendimento às solicitações da Ouvidoria Geral

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Qualidade do atendimento	Ip OG Qualidade do atendimento	
PA	Parelheiros	1	2	1,5128	
CT	Cidade Tiradentes	2	3	1,4547	
MB	M. Boi Mirim	3	6	1,2804	
PR	Perus	3	6	1,2804	
EM	Ermelino Matarazzo	4	12	0,9317	
SM	São Mateus	5	13	0,8736	
IT	Itaim Paulista	6	14	0,8155	
CV	Casa Verde	7	15	0,7574	
G	Guaianases	8	18	0,5830	
JT	Jaçanã/ Tremembé	9	19	0,5249	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	10	20	0,4668	
JA	Jabaquara	10	20	0,4668	
VP	Vila Prudente	11	21	0,4087	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	12	22	0,3506	
IP	Ipiranga	13	23	0,2924	
PJ	Pirituba	13	23	0,2924	
AD	Cidade Ademar	14	27	0,0600	
MP	São Miguel Paulista	15	28	0,0019	
FB	Freguesia / Brasilândia	16	29	-0,0562	
BT	Butantã	17	35	-0,4049	
CS	Socorro	18	37	-0,5212	
CL	Campo Limpo	19	38	-0,5793	
ST	Santana / Tucuruvi	19	38	-0,5793	
MO	Mooca	20	39	-0,6374	
IQ	Itaquera	21	40	-0,6955	
PE	Penha	22	46	-1,0442	
PI	Pinheiros	22	46	-1,0442	
SA	Santo Amaro	23	47	-1,1023	
LA	Lapa	24	49	-1,2185	
VM	Vila Mariana	25	54	-1,5091	
SE	Sé	26	79	-2,9619	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			410	45,56	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			459	20,86	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			869		
MÉDIA GERAL			28,0323		
DESVIO PADRÃO			17,2075		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA 8.2 - 1

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras Qualidade do atendimento

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Fiscalização Ausente	Ip OG Fiscalização Ausente		
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,3202		
PA	Parelheiros	2	2	1,1934		
MB	M. Boi Mirim	3	3	1,1300		
PR	Perus	4	4	1,0667		
G	Guaianases	5	5	1,0033		
IT	Itaim Paulista	6	6	0,9399		
CS	Socorro	7	8	0,8132		
EM	Ermelino Matarazzo	8	10	0,6865		
MP	São Miguel Paulista	8	10	0,6865		
JA	Jabaquara	9	11	0,6231		
CV	Casa Verde	10	12	0,5597		
SM	São Mateus	10	12	0,5597		
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	11	13	0,4964		
IQ	Itaquera	12	14	0,4330		
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	13	18	0,1795		
VP	Vila Prudente	14	19	0,1162		
AD	Cidade Ademar	15	21	-0,0106		
CL	Campo Limpo	16	22	-0,0739		
FB	Freguesia / Brasilândia	16	22	-0,0739		
MO	Mooca	16	22	-0,0739		
PJ	Pirituba	16	22	-0,0739		
ST	Santana / Tucuruvi	17	23	-0,1373		
IP	Ipiranga	18	25	-0,2640		
JT	Jaçanã/ Tremembé	18	25	-0,2640		
SA	Santo Amaro	19	26	-0,3274		
LA	Lapa	20	28	-0,4541		
PE	Penha	21	29	-0,5175		
BT	Butantã	22	36	-0,9611		
PI	Pinheiros	23	50	-1,8482		
VM	Vila Mariana	24	56	-2,2284		
SE	Sé	25	71	-3,1789		
	SUBTOTAL INCLUÍDAS		337	37,44	MÉDIA INCLUÍDAS	
	SUBTOTAL EXCLUÍDAS		288	13,09	MÉDIA EXCLUÍDAS	
	TOTAL		625			
	MÉDIA GERAL		20,1613			
	DESVIO PADRÃO		15,9606			
	Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001 - 04					
	TABELA 8.2 - 2					
	Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras					
	Fiscalização ausente					
	$Ip = (M - Is) / Dp$					
Ip	Informação padronizada					
Is	Informação da Subprefeitura					
M	Média das Is					
D	Desvio padrão					

Subprefeituras		RANKING	Prevaricação	Ip OG Prevaricação	
CT	Cidade Tiradentes	1	2	0,6686	
MB	M. Boi Mirim	1	2	0,6686	
PA	Parelheiros	1	2	0,6686	
IT	Itaim Paulista	2	4	0,5744	
SM	São Mateus	2	4	0,5744	
CV	Casa Verde	3	6	0,4802	
PR	Perus	3	6	0,4802	
FB	Freguesia / Brasilândia	4	8	0,3859	
CL	Campo Limpo	5	9	0,3388	
EM	Ermelino Matarazzo	5	9	0,3388	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	5	9	0,3388	
PE	Penha	5	9	0,3388	
JA	Jabaquara	6	10	0,2917	
CS	Socorro	7	11	0,2446	
PJ	Pirituba	7	11	0,2446	
AD	Cidade Ademar	8	12	0,1975	
IP	Ipiranga	8	12	0,1975	
JT	Jaçanã/ Tremembé	8	12	0,1975	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	9	13	0,1504	
VP	Vila Prudente	10	14	0,1033	
BT	Butantã	11	15	0,0562	
G	Guaianases	11	15	0,0562	
IQ	Itaquera	11	15	0,0562	
MP	São Miguel Paulista	12	19	-0,1322	
VM	Vila Mariana	12	19	-0,1322	
PI	Pinheiros	13	23	-0,3206	
ST	Santana / Tucuruvi	14	24	-0,3677	
MO	Mooca	15	26	-0,4619	
SA	Santo Amaro	15	26	-0,4619	
LA	Lapa	16	32	-0,7446	
SE	Sé	17	123	-5,0310	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			300	33,33	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			202	9,18	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			502		
MÉDIA GERAL			16,1935		
DESVIO PADRÃO			21,2296		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001 - 04

TABELA 8.2 - 3

**Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Denúncias de Prevaricação**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Limpeza de terreno	Ip OG Limpeza de terreno	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,4654	
G	Guaianases	2	1	1,2874	
PA	Parelheiros	2	1	1,2874	
PR	Perus	2	1	1,2874	
IT	Itaim Paulista	3	4	0,7534	
JA	Jabaquara	3	4	0,7534	
LA	Lapa	3	4	0,7534	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	3	4	0,7534	
FB	Freguesia / Brasilândia	4	5	0,5755	
IP	Ipiranga	4	5	0,5755	
MO	Mooca	4	5	0,5755	
VP	Vila Prudente	4	5	0,5755	
EM	Ermelino Matarazzo	5	6	0,3975	
MP	São Miguel Paulista	5	6	0,3975	
PI	Pinheiros	5	6	0,3975	
SA	Santo Amaro	5	6	0,3975	
SM	São Mateus	5	6	0,3975	
AD	Cidade Ademar	6	7	0,2195	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	6	7	0,2195	
CV	Casa Verde	6	7	0,2195	
VM	Vila Mariana	7	9	-0,1365	
JT	Jaçanã/ Tremembé	8	10	-0,3145	
ST	Santana / Tucuruvi	8	10	-0,3145	
SE	Sé	9	11	-0,4925	
CS	Socorro	10	12	-0,6705	
MB	M. Boi Mirim	10	12	-0,6705	
CL	Campo Limpo	11	14	-1,0265	
BT	Butantã	12	18	-1,7385	
PJ	Pirituba	13	19	-1,9165	
IQ	Itaquera	14	20	-2,0944	
PE	Penha	15	22	-2,4504	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			74	8,22	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			173	7,86	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			247		
MÉDIA GERAL			7,9677		
DESVIO PADRÃO			5,7183		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.1

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Limpeza de terrenos

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Construção Irregular	Ip OG Construção Irregular	
CT	Cidade Tiradentes	1	1	1,1387	
PA	Parelheiros	2	2	1,1084	
PR	Perus	3	4	1,0476	
SA	Santo Amaro	3	4	1,0476	
MB	M. Boi Mirim	4	7	0,9566	
IT	Itaim Paulista	5	8	0,9262	
SM	São Mateus	6	9	0,8959	
MP	São Miguel Paulista	7	13	0,7745	
EM	Ermelino Matarazzo	8	17	0,6531	
G	Guaianases	8	17	0,6531	
JA	Jabaquara	9	23	0,4710	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	10	26	0,3799	
CV	Casa Verde	11	28	0,3192	
VP	Vila Prudente	11	28	0,3192	
IP	Ipiranga	12	32	0,1978	
IQ	Itaquera	12	32	0,1978	
AD	Cidade Ademar	13	33	0,1674	
CS	Socorro	14	35	0,1067	
PJ	Pirituba	15	36	0,0764	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	16	37	0,0460	
JT	Jaçanã/ Tremembé	17	42	-0,1057	
CL	Campo Limpo	18	44	-0,1664	
FB	Freguesia / Brasilândia	19	51	-0,3789	
PE	Penha	20	52	-0,4093	
MO	Mooca	21	57	-0,5610	
ST	Santana / Tucuruvi	22	63	-0,7431	
BT	Butantã	23	64	-0,7735	
LA	Lapa	24	89	-1,5323	
VM	Vila Mariana	25	98	-1,8055	
PI	Pinheiros	26	103	-1,9572	
SE	Sé	27	139	-3,0499	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			649	72,11	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			545	24,77	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			1194		
MÉDIA GERAL			38,5161		
DESVIO PADRÃO			32,9463		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.2

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras Construção irregular

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	OG Segurança edifícia	Ip OG Segurança edifícia	
AD	Cidade Ademar	1	0	1,0000	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	1	0	1,0000	
BT	Butantã	1	0	1,0000	
CL	Campo Limpo	1	0	1,0000	
CS	Socorro	1	0	1,0000	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,0000	
CV	Casa Verde	1	0	1,0000	
EM	Ermelino Matarazzo	1	0	1,0000	
FB	Freguesia / Brasilândia	1	0	1,0000	
G	Guaianases	1	0	1,0000	
IP	Ipiranga	1	0	1,0000	
IQ	Itaquera	1	0	1,0000	
IT	Itaim Paulista	1	0	1,0000	
JA	Jabaquara	1	0	1,0000	
JT	Jaçanã/ Tremembé	1	0	1,0000	
LA	Lapa	1	0	1,0000	
MB	M. Boi Mirim	1	0	1,0000	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	1	0	1,0000	
MO	Mooca	1	0	1,0000	
MP	São Miguel Paulista	1	0	1,0000	
PA	Parelheiros	1	0	1,0000	
PE	Penha	1	0	1,0000	
PI	Pinheiros	1	0	1,0000	
PJ	Pirituba	1	0	1,0000	
PR	Perus	1	0	1,0000	
SA	Santo Amaro	1	0	1,0000	
SE	Sé	1	0	1,0000	
SM	São Mateus	1	0	1,0000	
ST	Santana / Tucuruvi	1	0	1,0000	
VM	Vila Mariana	2	1	0,0000	
VP	Vila Prudente	2	1	0,0000	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			1	0,11	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			1	0,05	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			2		
MÉDIA GERAL			0,0645		
DESVIO PADRÃO			0,2497		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.3

**Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Segurança nas edificações**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip: Índice padronizado

Is: Índice da Subprefeitura

M: Média dos Is

D: Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Comércio Irregular	Ip OG Comércio Irregular	
CT	Cidade Tiradentes	01	1	1,3482	
PA	Parelheiros	02	5	1,2512	
IT	Itaim Paulista	03	6	1,2269	
G	Guaianases	04	10	1,1300	
PR	Perus	05	14	1,0330	
JA	Jabaquara	06	19	0,9118	
MB	M. Boi Mirim	07	20	0,8876	
EM	Ermelino Matarazzo	08	29	0,6694	
CV	Casa Verde	09	31	0,6209	
JT	Jaçanã/ Tremembé	10	34	0,5482	
MP	São Miguel Paulista	10	34	0,5482	
SM	São Mateus	10	34	0,5482	
IQ	Itaquera	11	43	0,3300	
PJ	Pirituba	12	45	0,2815	
AD	Cidade Ademar	13	46	0,2573	
CS	Socorro	14	52	0,1118	
FB	Freguesia / Brasilândia	15	53	0,0876	
IP	Ipiranga	16	57	-0,0094	
VP	Vila Prudente	17	60	-0,0821	
BT	Butantã	18	61	-0,1064	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	19	62	-0,1306	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	20	73	-0,3973	
PE	Penha	21	74	-0,4215	
ST	Santana / Tucuruvi	22	80	-0,5669	
CL	Campo Limpo	23	86	-0,7124	
LA	Lapa	24	98	-1,0033	
MO	Mooca	25	103	-1,1245	
SA	Santo Amaro	26	106	-1,1972	
VM	Vila Mariana	27	112	-1,3427	
PI	Pinheiros	28	119	-1,5124	
SE	Sé	29	188	-3,1851	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			924	102,67	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			831	37,77	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			1755		
MÉDIA GERAL			56,6129		
DESVIO PADRÃO			41,2510		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.4

**Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Comércio irregular**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Poluição sonora	Ip OG Poluição sonora	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,4114	
G	Guaianases	1	0	1,4114	
PA	Parelheiros	1	0	1,4114	
JA	Jabaquara	2	1	1,0765	
MB	M. Boi Mirim	2	1	1,0765	
CV	Casa Verde	3	2	0,7416	
IQ	Itaquera	3	2	0,7416	
JT	Jaçanã/ Tremembé	3	2	0,7416	
MO	Mooca	3	2	0,7416	
PR	Perus	3	2	0,7416	
VP	Vila Prudente	3	2	0,7416	
AD	Cidade Ademar	4	3	0,4067	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	4	3	0,4067	
FB	Freguesia / Brasilândia	4	3	0,4067	
IT	Itaim Paulista	4	3	0,4067	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	4	3	0,4067	
MP	São Miguel Paulista	4	3	0,4067	
ST	Santana / Tucuruvi	4	3	0,4067	
CS	Socorro	5	4	0,0718	
IP	Ipiranga	5	4	0,0718	
PJ	Pirituba	5	4	0,0718	
SM	São Mateus	5	4	0,0718	
CL	Campo Limpo	6	5	-0,2631	
EM	Ermelino Matarazzo	6	5	-0,2631	
PE	Penha	6	5	-0,2631	
PI	Pinheiros	7	6	-0,5980	
SA	Santo Amaro	7	6	-0,5980	
LA	Lapa	8	7	-0,9330	
BT	Butantã	9	8	-1,2679	
VM	Vila Mariana	10	10	-1,9377	
SE	Sé	11	15	-3,6122	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			61	6,78	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			57	2,59	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			118		
MÉDIA GERAL			3,8065		
DESVIO PADRÃO			3,1029		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.5

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Ruído

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Ambulantes	Ip OG Ambulantes	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	0,3970	
PA	Parelheiros	1	0	0,3970	
EM	Ermelino Matarazzo	2	2	0,3526	
PR	Perus	2	2	0,3526	
IT	Itaim Paulista	3	3	0,3304	
FB	Freguesia / Brasilândia	4	4	0,3083	
JA	Jabaquara	4	4	0,3083	
MB	M. Boi Mirim	4	4	0,3083	
CV	Casa Verde	5	5	0,2861	
G	Guaianases	5	5	0,2861	
IQ	Itaquera	5	5	0,2861	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	5	5	0,2861	
SM	São Mateus	5	5	0,2861	
VP	Vila Prudente	5	5	0,2861	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	6	6	0,2639	
JT	Jaçanã/ Tremembé	6	6	0,2639	
AD	Cidade Ademar	7	7	0,2418	
CS	Socorro	7	7	0,2418	
CL	Campo Limpo	8	8	0,2196	
PJ	Pirituba	8	8	0,2196	
IP	Ipiranga	9	9	0,1974	
VM	Vila Mariana	9	9	0,1974	
MP	São Miguel Paulista	10	10	0,1752	
PE	Penha	11	12	0,1309	
BT	Butantã	12	17	0,0200	
MO	Mooca	13	24	-0,1352	
ST	Santana / Tucuruvi	14	27	-0,2017	
PI	Pinheiros	15	31	-0,2904	
SA	Santo Amaro	16	33	-0,3347	
LA	Lapa	17	37	-0,4234	
SE	Sé	18	255	-5,2571	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			442	49,11	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			113	5,14	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			555		
MÉDIA GERAL			17,9032		
DESVIO PADRÃO			45,1002		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.6

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras Ambulantes

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Passeio Público	Ip OG Passeio Público	
CS	Socorro	1	0	1,4843	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,4843	
EM	Ermelino Matarazzo	1	0	1,4843	
PA	Parelheiros	1	0	1,4843	
PI	Pinheiros	1	0	1,4843	
PJ	Pirituba	1	0	1,4843	
PR	Perus	1	0	1,4843	
SM	São Mateus	1	0	1,4843	
VP	Vila Prudente	1	0	1,4843	
BT	Butantã	2	1	0,8682	
CL	Campo Limpo	2	1	0,8682	
FB	Freguesia / Brasilândia	2	1	0,8682	
G	Guaianases	2	1	0,8682	
IT	Itaim Paulista	2	1	0,8682	
JT	Jaçanã/ Tremembé	2	1	0,8682	
MP	São Miguel Paulista	2	1	0,8682	
SE	Sé	2	1	0,8682	
ST	Santana / Tucuruvi	2	1	0,8682	
JA	Jabaquara	3	2	0,2521	
MB	M. Boi Mirim	3	2	0,2521	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	3	2	0,2521	
SA	Santo Amaro	3	2	0,2521	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	4	3	-0,3641	
CV	Casa Verde	4	3	-0,3641	
IP	Ipiranga	4	3	-0,3641	
PE	Penha	4	3	-0,3641	
LA	Lapa	5	4	-0,9802	
MO	Mooca	5	4	-0,9802	
VM	Vila Mariana	5	4	-0,9802	
IQ	Itaquera	6	5	-1,5964	
AD	Cidade Ademar	7	7	-2,8287	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			20	2,22	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			33	1,50	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			53		
MÉDIA GERAL			1,7097		
DESVIO PADRÃO			1,7549		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.7

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Passeio público

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Esgoto a céu aberto	Ip OG Esgoto a céu aberto	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	1	0	1,6062	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,6062	
CV	Casa Verde	1	0	1,6062	
EM	Ermelino Matarazzo	1	0	1,6062	
G	Guaianases	1	0	1,6062	
JA	Jabaquara	1	0	1,6062	
PA	Parelheiros	1	0	1,6062	
PI	Pinheiros	1	0	1,6062	
SA	Santo Amaro	1	0	1,6062	
SE	Sé	1	0	1,6062	
VM	Vila Mariana	1	0	1,6062	
BT	Butantã	2	1	0,8227	
IP	Ipiranga	2	1	0,8227	
IQ	Itaquera	2	1	0,8227	
LA	Lapa	2	1	0,8227	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	2	1	0,8227	
MO	Mooca	2	1	0,8227	
MP	São Miguel Paulista	2	1	0,8227	
PE	Penha	2	1	0,8227	
PR	Perus	2	1	0,8227	
VP	Vila Prudente	2	1	0,8227	
IT	Itaim Paulista	3	2	0,0392	
PJ	Pirituba	3	2	0,0392	
ST	Santana / Tucuruvi	3	2	0,0392	
AD	Cidade Ademar	4	3	-0,7443	
CL	Campo Limpo	4	3	-0,7443	
CS	Socorro	4	3	-0,7443	
FB	Freguesia / Brasilândia	4	3	-0,7443	
MB	M. Boi Mirim	5	4	-1,5279	
SM	São Mateus	5	4	-1,5279	
JT	Jaçanã/ Tremembé	6	5	-2,3114	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			6	0,67	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			35	1,59	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			41		
MÉDIA GERAL			1,3226		
DESVIO PADRÃO			1,4233		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.8

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras Esgoto a céu aberto

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Áreas Municipais	Ip OG Áreas Municipais	
CT	Cidade Tiradentes	1	1	1,2617	
PA	Parelheiros	1	1	1,2617	
G	Guaianases	2	4	0,9712	
IT	Itaim Paulista	2	4	0,9712	
CV	Casa Verde	3	5	0,8744	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	3	5	0,8744	
PR	Perus	3	5	0,8744	
MP	São Miguel Paulista	4	6	0,7776	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	5	7	0,6808	
EM	Ermelino Matarazzo	5	7	0,6808	
LA	Lapa	6	8	0,5840	
SM	São Mateus	6	8	0,5840	
AD	Cidade Ademar	7	9	0,4872	
MB	M. Boi Mirim	7	9	0,4872	
PI	Pinheiros	7	9	0,4872	
JA	Jabaquara	8	10	0,3904	
JT	Jaçanã/ Tremembé	9	13	0,0999	
ST	Santana / Tucuruvi	9	13	0,0999	
IP	Ipiranga	10	14	0,0031	
VM	Vila Mariana	10	14	0,0031	
VP	Vila Prudente	11	17	-0,2873	
IQ	Itaquera	12	20	-0,5777	
BT	Butantã	13	21	-0,6745	
MO	Mooca	14	22	-0,7714	
PJ	Pirituba	14	22	-0,7714	
SA	Santo Amaro	14	22	-0,7714	
FB	Freguesia / Brasilândia	15	23	-0,8682	
CS	Socorro	16	28	-1,3522	
SE	Sé	17	31	-1,6426	
PE	Penha	18	34	-1,9331	
CL	Campo Limpo	19	43	-2,8044	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			154	17,11	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			281	12,77	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			435		
MÉDIA GERAL			14,0323		
DESVIO PADRÃO			10,3295		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.9

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras Áreas municipais

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		RANKING	Crime Ambiental	Ip OG Crime Ambiental	
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	1	0	1,5000	
BT	Butantã	1	0	1,5000	
CS	Socorro	1	0	1,5000	
CT	Cidade Tiradentes	1	0	1,5000	
CV	Casa Verde	1	0	1,5000	
EM	Ermelino Matarazzo	1	0	1,5000	
FB	Freguesia / Brasilândia	1	0	1,5000	
G	Guaianases	1	0	1,5000	
IP	Ipiranga	1	0	1,5000	
IQ	Itaquera	1	0	1,5000	
IT	Itaim Paulista	1	0	1,5000	
JA	Jabaquara	1	0	1,5000	
JT	Jaçanã/ Tremembé	1	0	1,5000	
LA	Lapa	1	0	1,5000	
MB	M. Boi Mirim	1	0	1,5000	
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	1	0	1,5000	
MO	Mooca	1	0	1,5000	
MP	São Miguel Paulista	1	0	1,5000	
PA	Parelheiros	1	0	1,5000	
PE	Penha	1	0	1,5000	
PI	Pinheiros	1	0	1,5000	
PJ	Pirituba	1	0	1,5000	
PR	Perus	1	0	1,5000	
SA	Santo Amaro	1	0	1,5000	
SE	Sé	1	0	1,5000	
ST	Santana / Tucuruvi	1	0	1,5000	
VP	Vila Prudente	1	0	1,5000	
CL	Campo Limpo	2	1	0,5000	
SM	São Mateus	2	1	0,5000	
VM	Vila Mariana	2	1	0,5000	
AD	Cidade Ademar	3	3	-1,5000	
SUBTOTAL INCLUÍDAS			1	0,11	MÉDIA INCLUÍDAS
SUBTOTAL EXCLUÍDAS			5	0,23	MÉDIA EXCLUÍDAS
TOTAL			6		
MÉDIA GERAL			0,1935		
DESVIO PADRÃO			0,6011		

Fonte: Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral do Município 2001-04

TABELA DOG.10

Quantidade de Solicitações da Ouvidoria Geral para as Subprefeituras
Crime ambiental

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

V. DADOS SÓCIO-AMBIENTAIS

Fonte: ATLAS AMBIENTAL DO MUNICÍPIO

2002

Subprefeituras		Ranking Vitores/ Subprefeitura	Vitores	Ip Vitores/ Subprefeitura
SE	Sé	01	46	3,3165
PI	Pinheiros	02	35	1,9685
IP	Ipiranga	03	30	1,3558
MO	Mooca	04	29	1,2333
BT	Butantã	05	25	0,7431
LA	Lapa	06	23	0,4981
JT	Jaçanã/ Tremembé	07	22	0,3755
VP	Vila Prudente	07	22	0,3755
IQ	Itaquera	08	21	0,2530
VM	Vila Mariana	08	21	0,2530
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	09	20	0,1304
PE	Penha	09	20	0,1304
CL	Campo Limpo	10	19	0,0079
CS	Socorro	10	19	0,0079
ST	Santana / Tucuruvi	10	19	0,0079
JA	Jabaquara	11	18	-0,1146
PJ	Pirituba	11	18	-0,1146
CV	Casa Verde	12	17	-0,2372
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	12	17	-0,2372
MP	São Miguel Paulista	12	17	-0,2372
FB	Freguesia / Brasilândia	13	16	-0,3597
EM	Ermelino Matarazzo	14	15	-0,4823
SM	São Mateus	14	15	-0,4823
G	Guaianases	15	14	-0,6048
IT	Itaim Paulista	16	13	-0,7273
SA	Santo Amaro	16	13	-0,7273
AD	Cidade Ademar	17	11	-0,9724
PR	Perus	17	11	-0,9724
CT	Cidade Tiradentes	18	7	-1,4626
MB	M. Boi Mirim	18	7	-1,4626
PA	Parelheiros	18	7	-1,4626
MÉDIA VITORES/ INCLUÍDAS			27	
MÉDIA VITORES/ EXCLUÍDAS			16	
TOTAL			587	
MÉDIA GERAL			18,9355	
DESVIO PADRÃO			8,1606	

Fonte: Relatório interno da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras/ 2006

TABELA 9.1 – 1
Agentes Vitores por Subprefeitura

$$Ip = (Is - M) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking território/ vistor	extensão territorial (km 2)	vistores	territ./vist.	Ip território/ vistor
SE	Sé	01	26,2	46	0,5696	0,3735
JA	Jabaquara	02	14,1	18	0,7833	0,3493
PI	Pinheiros	03	31,7	35	0,9057	0,3355
EM	Ermelino Matarazzo	04	15,1	15	1,0067	0,3240
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	05	21,5	20	1,0750	0,3163
MO	Mooca	06	35,2	29	1,2138	0,3006
IP	Ipiranga	07	37,5	30	1,2500	0,2965
VM	Vila Mariana	08	26,4	21	1,2571	0,2957
G	Guaianases	09	17,8	14	1,2714	0,2941
MP	São Miguel Paulista	10	24,3	17	1,4294	0,2762
VP	Vila Prudente	11	33,3	22	1,5136	0,2667
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	12	26,4	17	1,5529	0,2622
CV	Casa Verde	13	26,7	17	1,5706	0,2602
IT	Itaim Paulista	14	21,7	13	1,6692	0,2491
LA	Lapa	15	40,1	23	1,7435	0,2407
ST	Santana / Tucuruvi	16	34,7	19	1,8263	0,2313
CL	Campo Limpo	17	36,7	19	1,9316	0,2194
FB	Freguesia / Brasilândia	18	31,5	16	1,9688	0,2152
PE	Penha	19	42,8	20	2,1400	0,1958
CT	Cidade Tiradentes	20	15	7	2,1429	0,1955
BT	Butantã	21	56,1	25	2,2440	0,1840
IQ	Itaquera	22	54,3	21	2,5857	0,1453
AD	Cidade Ademar	23	30,7	11	2,7909	0,1221
SA	Santo Amaro	24	37,5	13	2,8846	0,1115
JT	Jaçanã/ Tremembé	25	64,1	22	2,9136	0,1082
PJ	Pirituba	26	54,6	18	3,0333	0,0947
SM	São Mateus	27	45,8	15	3,0533	0,0924
PR	Perus	28	57,2	11	5,2000	-0,1506
CS	Socorro	29	134,2	19	7,0632	-0,3614
MB	M. Boi Mirim	30	62,1	7	8,8714	-0,5661
PA	Parelheiros	31	353,5	7	50,5000	-5,2778
INCLUÍDAS			325,4	241	1,5438	
EXCLUÍDAS			1183,4	346	4,8212	
TOTAL			1508,8	587		
MÉDIA					3,8697	
DESVIO PADRÃO					8,8352	

Fontes:

IBGE (território).

Secretaria de Coordenação das Subprefeituras/ 2006 (vistores/ subprefeitura)

TABELA 9.1 - 2**Área territorial média por agente vistor em cada Subprefeitura**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip Informação padronizada

Is Informação da Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking Cobertura Vegetal/ Vistor	Cobertura Vegetal (km2)	Vistores	cob.veg./ vistor	Ip Cobertura Vegetal/ Vistor
SE	Sé	01	1,04	46	0,0226	0,2760
MO	Mooca	02	1,1	29	0,0379	0,2742
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	03	0,95	20	0,0475	0,2732
JA	Jabaquara	04	0,86	18	0,0478	0,2731
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	05	0,9	17	0,0529	0,2726
VP	Vila Prudente	06	1,58	22	0,0718	0,2704
VM	Vila Mariana	07	1,95	21	0,0929	0,2681
EM	Ermelino Matarazzo	08	1,46	15	0,0973	0,2676
LA	Lapa	09	3,31	23	0,1439	0,2623
IT	Itaim Paulista	10	2,14	13	0,1646	0,2600
PI	Pinheiros	11	6,48	35	0,1851	0,2577
IP	Ipiranga	12	6,2	30	0,2067	0,2553
MP	São Miguel Paulista	13	4,59	17	0,2700	0,2482
PE	Penha	14	6,29	20	0,3145	0,2432
G	Guaianases	15	4,82	14	0,3443	0,2398
CV	Casa Verde	16	6,82	17	0,4012	0,2334
CL	Campo Limpo	17	10,76	19	0,5663	0,2148
ST	Santana / Tucuruvi	18	12,46	19	0,6558	0,2048
FB	Freguesia / Brasilândia	19	11,74	16	0,7338	0,1960
SA	Santo Amaro	20	9,74	13	0,7492	0,1943
AD	Cidade Ademar	21	8,79	11	0,7991	0,1887
BT	Butantã	22	24,56	25	0,9824	0,1681
IQ	Itaquera	23	22,29	21	1,0614	0,1592
CT	Cidade Tiradentes	24	8,27	7	1,1814	0,1457
PJ	Pirituba	25	26,58	18	1,4767	0,1125
SM	São Mateus	26	22,71	15	1,5140	0,1083
JT	Jaçanã/ Tremembé	27	49,46	22	2,2482	0,0258
MB	M. Boi Mirim	28	27,71	7	3,9586	-0,1665
CS	Socorro	29	76,75	19	4,0395	-0,1756
PR	Perus	30	48,03	11	4,3664	-0,2123
PA	Parelheiros	31	349,79	7	49,9700	-5,3389
INCLUÍDAS			67	241	0,3418	
EXCLUÍDAS			693	346	3,3512	
TOTAL			760,13	587		
MÉDIA					2,4775	
DESVIO PADRÃO					8,8955	

Fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo/ 2002

TABELA 9.1 - 3

Cobertura Vegetal por agente vistor em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking APA/vistores	APA (km2)	Vistores	APA/vist.	Ip APA/vistor
AD	Cidade Ademar	1	0	11	0,0000	0,1854
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	1	0	20	0,0000	0,1854
BT	Butantã	1	0	25	0,0000	0,1854
CL	Campo Limpo	1	0	19	0,0000	0,1854
CS	Socorro	1	0	19	0,0000	0,1854
CV	Casa Verde	1	0	17	0,0000	0,1854
FB	Freguesia / Brasilândia	1	0	16	0,0000	0,1854
G	Guaianases	1	0	14	0,0000	0,1854
IP	Ipiranga	1	0	30	0,0000	0,1854
IT	Itaim Paulista	1	0	13	0,0000	0,1854
JA	Jabaquara	1	0	18	0,0000	0,1854
JT	Jaçanã/ Tremembé	1	0	22	0,0000	0,1854
LA	Lapa	1	0	23	0,0000	0,1854
MB	M. Boi Mirim	1	0	7	0,0000	0,1854
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	1	0	17	0,0000	0,1854
MO	Mooca	1	0	29	0,0000	0,1854
PI	Pinheiros	1	0	35	0,0000	0,1854
PJ	Pirituba	1	0	18	0,0000	0,1854
PR	Perus	1	0	11	0,0000	0,1854
SA	Santo Amaro	1	0	13	0,0000	0,1854
SE	Sé	1	0	46	0,0000	0,1854
SM	São Mateus	1	0	15	0,0000	0,1854
ST	Santana / Tucuruvi	1	0	19	0,0000	0,1854
VM	Vila Mariana	1	0	21	0,0000	0,1854
VP	Vila Prudente	1	0	22	0,0000	0,1854
EM	Ermelino Matarazzo	2	0,66	15	0,0440	0,1786
CT	Cidade Tiradentes	3	0,31	7	0,0443	0,1785
MP	São Miguel Paulista	4	4,19	17	0,2465	0,1472
PE	Penha	5	7,71	20	0,3855	0,1257
IQ	Itaquera	6	8,4	21	0,4000	0,1234
PA	Parelheiros	7	251,9	7	35,9857	-5,3874
INCLUÍDAS			0,00	241	0,0000	
EXCLUÍDAS			273,17	346	1,6866	
TOTAL			273,17	587		
MÉDIA					1,1970	
DESVIO PADRÃO					6,4574	

Fonte: Atlas Ambiental do Município de São Paulo/ 2002

TABELA 9.1 - 4
APA por agente vistor em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
Is Informação da Subprefeitura
M Média das Is
D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking População/ Vistor	População (hab.)	Vistores	Pop./ Vistor	Ip População/ Vistor
PI	Pinheiros	01	272574	35	7787,8286	1,0961
SE	Sé	02	373914	46	8128,5652	1,0660
PR	Perus	03	109116	11	9919,6364	0,9080
MO	Mooca	04	308161	29	10626,2414	0,8457
JT	Jaçanã/ Tremembé	05	255612	22	11618,7273	0,7581
LA	Lapa	06	270656	23	11767,6522	0,7450
JA	Jabaquara	07	214095	18	11894,1667	0,7338
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	08	266838	20	13341,9000	0,6061
EM	Ermelino Matarazzo	09	204951	15	13663,4000	0,5778
IP	Ipiranga	10	429235	30	14307,8333	0,5209
VM	Vila Mariana	11	313036	21	14906,4762	0,4681
BT	Butantã	12	377576	25	15103,0400	0,4508
PA	Parelheiros	13	111240	7	15891,4286	0,3813
SA	Santo Amaro	14	218558	13	16812,1538	0,3000
ST	Santana / Tucuruvi	15	327135	19	17217,6316	0,2643
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	16	304393	17	17905,4706	0,2036
G	Guaianases	17	256319	14	18308,5000	0,1681
CV	Casa Verde	18	313323	17	18430,7647	0,1573
PJ	Pirituba	19	390530	18	21696,1111	-0,1308
MP	São Miguel Paulista	20	378438	17	22261,0588	-0,1806
IQ	Itaquera	21	489502	21	23309,6190	-0,2731
PE	Penha	22	475879	20	23793,9500	-0,3158
VP	Vila Prudente	23	523676	22	23803,4545	-0,3166
FB	Freguesia / Brasilândia	24	392251	16	24515,6875	-0,3795
SM	São Mateus	25	381718	15	25447,8667	-0,4617
CL	Campo Limpo	26	505969	19	26629,9474	-0,5659
CT	Cidade Tiradentes	27	190657	7	27236,7143	-0,6195
IT	Itaim Paulista	28	359215	13	27631,9231	-0,6543
CS	Socorro	29	563922	19	29680,1053	-0,8350
AD	Cidade Ademar	30	370797	11	33708,8182	-1,1904
MB	M. Boi Mirim	31	484966	7	69280,8571	-4,3280
INCLUÍDAS			2890845	241	12961,9358	
EXCLUÍDAS			7543407	346	23180,4594	
TOTAL			10434252	587		
MÉDIA					20213,7913	
DESVIO PADRÃO					11337,0221	

Fonte: IBGE/2000

TABELA 9.1 – 5.1**Contingente populacional por agente vistor em cada Subprefeitura**

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking Domicílios / Vistor	Domicílios	Vistores	Domicílios/ vistor	Ip Domicílios/ Vistor
PR	Perus	01	28938	11	2630,7273	1,0553
PI	Pinheiros	02	100945	35	2884,1429	0,9690
JT	Jaçanã/ Tremembé	03	70455	22	3202,5000	0,8607
SE	Sé	04	147975	46	3216,8478	0,8558
MO	Mooca	05	101095	29	3486,0345	0,7643
JA	Jabaquara	06	63338	18	3518,7778	0,7531
EM	Ermelino Matarazzo	07	57076	15	3805,0667	0,6557
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	08	77846	20	3892,3000	0,6260
LA	Lapa	09	90793	23	3947,5217	0,6072
PA	Parelheiros	10	28399	7	4057,0000	0,5700
IP	Ipiranga	11	128668	30	4288,9333	0,4911
BT	Butantã	12	108676	25	4347,0400	0,4713
G	Guaianases	13	66344	14	4738,8571	0,3380
CV	Casa Verde	14	88292	17	5193,6471	0,1833
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	15	88648	17	5214,5882	0,1761
VM	Vila Mariana	16	111462	21	5307,7143	0,1444
SA	Santo Amaro	17	69067	13	5312,8462	0,1427
ST	Santana / Tucuruvi	18	107708	19	5668,8421	0,0216
MP	São Miguel Paulista	19	101004	17	5941,4118	-0,0712
PJ	Pirituba	20	109712	18	6095,1111	-0,1235
IQ	Itaquera	21	131122	21	6243,9048	-0,1741
FB	Freguesia / Brasilândia	22	108031	16	6751,9375	-0,3469
SM	São Mateus	23	101292	15	6752,8000	-0,3472
VP	Vila Prudente	24	149013	22	6773,3182	-0,3542
PE	Penha	25	138237	20	6911,8500	-0,4013
CT	Cidade Tiradentes	26	49840	7	7120,0000	-0,4722
IT	Itaim Paulista	27	94063	13	7235,6154	-0,5115
CL	Campo Limpo	28	138795	19	7305,0000	-0,5351
CS	Socorro	29	150214	19	7906,0000	-0,7396
AD	Cidade Ademar	30	100121	11	9101,9091	-1,1465
MB	M. Boi Mirim	31	131935	7	18847,8571	-4,4624
INCLUÍDAS			966389	241	4273,3248	
EXCLUÍDAS			2072715	346	6329,0990	
TOTAL			3039104	587		
MÉDIA					5732,2614	
DESVIO PADRÃO					2939,1234	

Fonte: IBGE/2000 e Sumário de Dados 2004 - Município de São Paulo

TABELA 9.1 - 5.2

Domicílios por agente vistor em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip = Informação padronizada
 Is = Informação da Subprefeitura
 M = Média das Is
 D = Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking Pop. Fav./ Vistor	População de Favela	Vistores	Pop. Fav./ vistor	Ip Pop. Fav./ Vistor
PI	Pinheiros	01	552	35	15,7714	0,7412
SE	Sé	02	2744	46	59,6522	0,7284
VM	Vila Mariana	03	1956	21	93,1429	0,7187
ST	Santana / Tucuruvi	04	3869	19	203,6316	0,6865
MO	Mooca	05	6500	29	224,1379	0,6805
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	06	7267	20	363,3500	0,6399
SA	Santo Amaro	07	6985	13	537,3077	0,5892
LA	Lapa	08	15130	23	657,8261	0,5541
CT	Cidade Tiradentes	09	5873	7	839,0000	0,5012
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	10	15014	17	883,1765	0,4884
JT	Jaçanã/ Tremembé	11	21623	22	982,8636	0,4593
IQ	Itaquera	12	23345	21	1111,6667	0,4218
JA	Jabaquara	13	24186	18	1343,6667	0,3541
PE	Penha	14	28285	20	1414,2500	0,3335
BT	Butantã	15	49448	25	1977,9200	0,1692
IP	Ipiranga	16	61590	30	2053,0000	0,1473
CV	Casa Verde	17	35001	17	2058,8824	0,1456
PA	Parelheiros	18	14793	7	2113,2857	0,1298
IT	Itaim Paulista	19	28332	13	2179,3846	0,1105
PR	Perus	20	24608	11	2237,0909	0,0937
EM	Ermelino Matarazzo	21	37818	15	2521,2000	0,0108
SM	São Mateus	22	38770	15	2584,6667	-0,0077
MP	São Miguel Paulista	23	45919	17	2701,1176	-0,0416
VP	Vila Prudente	24	59608	22	2709,4545	-0,0440
PJ	Pirituba	25	50766	18	2820,3333	-0,0764
G	Guaianases	26	39742	14	2838,7143	-0,0817
FB	Freguesia / Brasilândia	27	51882	16	3242,6250	-0,1995
CL	Campo Limpo	28	122738	19	6459,8947	-1,1374
CS	Socorro	29	132177	19	6956,6842	-1,2822
AD	Cidade Ademar	30	77510	11	7046,3636	-1,3084
MB	M. Boi Mirim	31	126559	7	18079,8571	-4,5249
INCLUÍDAS			148774	241	646,9322	
EXCLUÍDAS			1011816	346	3340,3422	
TOTAL			1160590	587		
MÉDIA					2558,3845	
DESVIO PADRÃO					3430,2061	

Fonte: IBGE/2000 e Sumário de Dados 2004 - Município de São Paulo

TABELA 9.1 - 6

Contingente populacional de favela por agente vistor em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking Domic. Risco/ Vistor	Domicílios em Risco	Vistores	Domic. Risco/ vist.	Ip Domic. Risco/ Vistor
IP	Ipiranga	01	0	30	0,0000	0,5259
IT	Itaim Paulista	01	0	13	0,0000	0,5259
JA	Jabaquara	01	0	18	0,0000	0,5259
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	01	0	17	0,0000	0,5259
MO	Mooca	01	0	29	0,0000	0,5259
MP	São Miguel Paulista	01	0	17	0,0000	0,5259
PI	Pinheiros	01	0	35	0,0000	0,5259
SA	Santo Amaro	01	0	13	0,0000	0,5259
SE	Sé	01	0	46	0,0000	0,5259
ST	Santana / Tucuruvi	01	0	19	0,0000	0,5259
VM	Vila Mariana	01	0	21	0,0000	0,5259
EM	Ermelino Matarazzo	02	91	15	6,0667	0,4878
PE	Penha	03	194	20	9,7000	0,4651
PJ	Pirituba	04	195	18	10,8333	0,4579
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	05	336	20	16,8000	0,4205
LA	Lapa	06	425	23	18,4783	0,4100
G	Guaianases	07	285	14	20,3571	0,3982
VP	Vila Prudente	08	547	22	24,8636	0,3700
IQ	Itaquera	09	698	21	33,2381	0,3175
CV	Casa Verde	10	837	17	49,2353	0,2172
SM	São Mateus	11	741	15	49,4000	0,2162
JT	Jaçanã/ Tremembé	12	1209	22	54,9545	0,1814
PR	Perus	13	628	11	57,0909	0,1680
FB	Freguesia / Brasilândia	14	1106	16	69,1250	0,0925
CT	Cidade Tiradentes	15	524	7	74,8571	0,0566
BT	Butantã	16	3649	25	145,9600	-0,3891
PA	Parelheiros	17	1129	7	161,2857	-0,4852
AD	Cidade Ademar	18	3143	11	285,7273	-1,2653
CL	Campo Limpo	19	6434	19	338,6316	-1,5969
CS	Socorro	20	9053	19	476,4737	-2,4610
MB	M. Boi Mirim	21	4882	7	697,4286	-3,8460
INCLUÍDAS			4074	241	18,2709	
EXCLUÍDAS			32032	346	110,7304	
TOTAL			36106	587		
MÉDIA					83,8873	
DESVIO PADRÃO					159,5251	

Fonte: Sumário de Dados 2004 - Município de São Paulo

TABELA 9.1 - 7

Domicílios em área de risco por agente vistor em cada Subprefeitura

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

- Ip Informação padronizada
 Is Informação da Subprefeitura
 M Média das Is
 D Desvio padrão

Subprefeituras		Ranking Socio-ambiental	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	MÉDIA	Ip PSA
PI	Pinheiros	01	54,70	86,25	89,10	151,50					95,39	2,2891
SA	Santo Amaro	02	83,45	111,93	136,99						110,79	1,9571
LA	Lapa	03	124,73	128,49	142,19	147,21	169,32	126,10			139,67	1,3346
ST	Santana / Tucuruvi	04	123,16	148,88	157,67						143,24	1,2578
BT	Butantã	05	53,74	117,5	134,15	190,46	228,30				144,83	1,2235
VM	Vila Mariana	06	116,55	155,65	171,99						148,06	1,1538
CS	Socorro	07	61,40	189,89	194,25						148,51	1,1441
PA	Parelheiros	08	161,50	176,89							169,20	0,6984
SE	Sé	09	100,35	161,54	162,33	171,16	176,11	177,23	186,31	233,36	171,05	0,6584
PR	Perus	10	179,11	201,56							190,34	0,2428
IP	Ipiranga	11	135,07	203,34	244,49						194,30	0,1573
MO	Mooca	12	177,26	178,41	184,52	192,21	200,69	235,00			194,68	0,1491
PJ	Pirituba	13	180,13	209,09	209,32						199,51	0,0450
JA	Jabaquara	14	200,31								200,31	0,0278
CL	Campo Limpo	15	130,37	224,16	261,20						205,24	-0,0785
CV	Casa Verde	16	183,58	201,51	234,25						206,45	-0,1045
AD	Cidade Ademar	17	257,85	160,12							208,99	-0,1592
JT	Jaçanã/ Tremembé	18	179,22	243,73							211,48	-0,2128
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	19	168,99	229,81	263,18						220,66	-0,4108
IQ	Itaquera	20	175,54	198,12	233,46	288,39					223,88	-0,4801
PE	Penha	21	203,99	220,38	243,57	251,05					229,75	-0,6066
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	22	206,85	241,33	246,36						231,51	-0,6447
FB	Freguesia / Brasilândia	23	228,55	243,76							236,16	-0,7447
MB	M. Boi Mirim	24	232,68	243,98							238,33	-0,7916
SM	São Mateus	25	229,86	240,48	264,35						244,90	-0,9331
CT	Cidade Tiradentes	26	245,58								245,58	-0,9478
VP	Vila Prudente	27	215,65	226,40	295,13						245,73	-0,9510
EM	Ermelino Matarazzo	28	241,85	252,46							247,16	-0,9818
MP	São Miguel Paulista	29	224,18	269,45	271,64						255,09	-1,1528
G	Guaianases	30	246,12	288,37							267,25	-1,4148
IT	Itaim Paulista	31	271,75	291,71							281,73	-1,7269
MÉDIA		Fonte: Atlas Ambiental do Município/ 2002									201,60	
DESVIO PADRÃO											46,40	

TABELA 9.1 – 8.1 Perfil sócio-ambiental

Melhor referência Is < M

$$Ip = (M - Is) / Dp$$

Ip Informação padronizada

Is Informação da Subprefeitura

M Média das Is

D Desvio padrão

Obs.: D1 a D8 são os distritos que compõem as subprefeituras e suas respectivas pontuações no Atlas Ambiental.

Subprefeituras		Ranking Perfil Social	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	MÉDIA
PI	Pinheiros	1	1,69	1,83	2,15	2,48					2,04
VM	Vila Mariana	2	1,05	2,30	1,51						1,62
SA	Santo Amaro	3	0,43	2,25	1,45						1,38
LA	Lapa	4	0,23	0,49	0,93	1,30	1,23	1,46			0,94
ST	Santana / Tucuruvi	5	0,29	0,69	1,02						0,67
BT	Butantã	6	-0,36	-0,21	0,57	0,97	2,14				0,62
SE	Sé	7	-0,48	0,11	0,24	0,36	0,53	0,61	0,92	1,46	0,47
MO	Mooca	8	-0,03	0,13	0,39	0,52	0,73	0,86			0,43
IP	Ipiranga	9	-0,38	0,24	0,35						0,07
AF	Aricanduva / Vila Formosa	10	-0,57	0,12	0,36						-0,03
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	11	-0,69	-0,22	0,52						-0,13
JA	Jabaquara	12	-0,15								-0,15
JT	Jaçana/ Tremembé	13	-0,35	-0,07							-0,21
CS	Socorro	14	-1,07	-0,54	0,94						-0,22
PE	Penha	15	-0,73	-0,15	-0,13	0,09					-0,23
CV	Casa Verde	16	-0,83	-0,13	0,10						-0,29
PJ	Pirituba	17	-0,76	-0,27	0,10						-0,31
CL	Campo Limpo	18	-1,08	-0,72	0,57						-0,41
VP	Vila Prudente	19	-1,17	-0,41	0,21						-0,46
EM	Ermelino Matarazzo	20	-0,73	-0,40							-0,57
PR	Perus	21	-0,86	-0,44							-0,65
IQ	Itaquera	22	-0,86	-0,77	-0,64	-0,42					-0,67
AD	Cidade Ademar	23	-1,04	-0,53							-0,79
FB	Freguesia / Brasilândia	24	-1,44	-0,28							-0,86
SM	São Mateus	25	-1,28	-1,01	-0,74						-1,01
MB	M. Boi Mirim	26	-1,31	-0,93							-1,12
MP	São Miguel Paulista	27	-1,25	-1,10	-1,08						-1,14
IT	Itaim Paulista	28	-1,41	-1,38							-1,40
PA	Parelheiros	29	-1,86	-1,03							-1,45
G	Guaianases	30	-1,55	-1,40							-1,48
CT	Cidade Tiradentes	31	-1,70								-1,70

Fonte: Atlas Ambiental do Município/ 2002.

TABELA 9.1 - 8.2

PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO

Obs.:

D1 a D8 são os distritos que compõem as subprefeituras e suas respectivas pontuações no Atlas Ambiental.

APÊNDICE 2A

QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO TABULAÇÃO GERAL

I. O QUESTIONÁRIO APLICADO

II. TABELA GERAL DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS: TAB. AP 2A - 1

III. GRÁFICOS DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS

Nota: gráficos numerados de acordo com a numeração das questões

I. QUESTIONÁRIO ACADÊMICO APLICADO AOS TÉCNICOS INTERNOS E EXTERNOS DAS COORDENADORIAS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO - CPDU

Trata-se o presente da tese de doutorado de Rosane Segantin Keppke, servidora municipal (RF 627.194.400), desenvolvendo o tema – “A Regulação de Uso do Solo e as Desigualdades Sociais: o Caso de São Paulo”. Este questionário de opinião tem finalidade exclusivamente acadêmica. Estas fichas individuais serão arquivadas como memória de análise e não constarão no texto. Como responsável, assumo o compromisso de resguardar a privacidade e os direitos dos voluntários que o responderem, nos termos da Lei, aos quais ofereço meus profundos agradecimentos.

Dados básicos sobre sua profissão ou função (marque um “X” na alternativa apropriada ou complete o campo, quando couber). Não é preciso citar seu nome.

a) É funcionário público municipal?	Sim	Não	b) Subprefeitura ou região de trabalho	

c) Profissão ou carreira	Engenheiro	Arquiteto	Ag. Vistor	Ag. Apoio	OUTRA

d) Unidade de lotação (se for funcionário)	SFISC	SUSLIC	SUDES	OUTRA

e) Como funcionário municipal exerce ou exerceu cargo de chefia?	Sim	Não

QUESTÕES

Por favor, responda com um “X” cada uma das seguintes questões atribuindo **graus crescentes** de concordância com as colocações apresentadas, considerando a **REALIDADE REGIONAL**. **Grau I é a mínima e grau V é a máxima concordância; os graus II, III e IV são para as suas opiniões intermediárias.** Use o verso das folhas se quiser fazer comentários sobre alguma questão.

A	Sobre a missão regional da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU):	I	II	III	IV	V
1	Promover a qualidade do ambiente urbano.					
2	Fazer valer a função social da propriedade urbana.					
3	Exercer o controle de uso e ocupação do solo.					
B	Sobre o respeito à Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) na região:	I	II	III	IV	V
4	A viabilidade ou aplicação prática da LPUOS na região é baixa.					
5	As irregularidades proliferaram devido à tolerância que se observa tanto do estado quanto da sociedade.					
6	As irregularidades são corriqueiras, pois a LPUOS não leva em conta as tendências da cidade real.					
7	As leis são falhas, pois quem as formula não dialoga com quem as aplica.					
8	O problema não é a Lei, mas a burocracia imposta para obter alvarás e licenças.					
9	As sucessivas anistias desestimulam o respeito à LPUOS.					
10	No poder público, a falta de controle é reflexo da falta de condições de trabalho.					
11	Os ricos são os piores cumpridores da LPUOS.					
12	Os pobres são os piores cumpridores da LPUOS.					
13	As irregularidades proliferaram devido ao aumento da pobreza.					
14	O papel de um agente público ou civil isolado não causa impacto na aplicação da LPUOS.					
15	Os Planos Regionais Estratégicos e o novo Zoneamento (LPUOS) são mais viáveis para a região do que os planos e as leis anteriores.					
C	Dadas as matérias regulatórias que seguem (questões 16 a 37), avalie o grau de prioridade com que cada uma é tratada na região:	I	II	III	IV	V
16	Controle das licenças para as atividades de comércio, indústria, serviços.					
17	Controle de uso do solo e normas de convivência de usos nas zonas.					
18	Controle das licenças para as obras e edificações à luz do COE ¹ e LPUOS.					
19	Controle da estabilidade (estrutural) das edificações.					
20	Controle da segurança das edificações: lotação, incêndio, elevadores, instalações elétricas,					

¹ Código de Obras e Edificações.

	pára-raios, armazenagem de produtos químicos, gás.					
21	Controle dos movimentos de terra.					
22	Respeito a recuos, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.					
23	Controle da higiene e da salubridade das edificações.					
24	Controle de ruído (Programa de Silêncio Urbano - PSIU).					
25	Controle das licenças de estação radio-base, antenas de telefonia (radiação).					
26	Controle das licenças de anúncios (poluição visual).					
27	Controle de incômodos: odor, gases, vibração, horário de carga/descarga.					
28	Controle de pólos geradores de tráfego e garantia da quantidade mínima de vagas para autos nas edificações.					
29	Garantir acessibilidade para portadores de necessidades especiais.					
30	Preservar a permeabilidade do solo nos terrenos.					
31	Fiscalizar se há reuso da água nos edifícios.					
32	Preservação das árvores nos logradouros públicos e privados.					
33	Preservação dos Espaços Livres (verdes e institucionais) contra invasões.					
34	Controle dos Termos de Permissão de Uso (TPU) dos logradouros públicos por ambulantes, bancas de jornal, feiras e afins.					
35	Controle dos TPUs das redes concessionárias de serviços públicos.					
36	Fiscalização contra loteamentos irregulares.					
37	Controle dos terrenos vazios (muro, passeio, limpeza).					
38	Dentre as questões da seção “C”, cite as 5 ocorrências fiscais mais importantes na região:					
D	Sobre a escala de prioridade atribuída às demandas abaixo, na Subprefeitura:	I	II	III	IV	V
39	Sistema de Atendimento ao Cidadão (SAC).					
40	Processos administrativos.					
41	Chefia imediata.					
42	Administração Superior.					
43	Amigo de um funcionário importante.					
44	Organizações Não Governamentais (ONGs).					
45	Defesa Civil.					
46	Ministério Público.					
47	Ouvidoria Geral do Município.					
48	Poder Judiciário.					
49	Poder Legislativo, vereadores, parlamentares.					
50	Cite o número das 5 questões que você consideraria prioritárias na seção D:					
E	Se houvesse um pedido em favor do contribuinte, num procedimento fiscal qualquer da Subprefeitura, os agentes competentes tenderiam a atendê-lo em se tratando de um solicitante que:	I	II	III	IV	V
51	Faz ameaças, é perigoso.					
52	É amigo de um funcionário importante.					
53	É um superior administrativo.					
54	Pede para ignorar uma pequena infração corriqueira, que não afeta a vizinhança.					
55	É pobre e as infrações dos excluídos sempre foram socialmente toleradas.					
56	É rico, poderoso ou influente.					
57	É um político da situação.					
58	É um político da oposição.					
F	Sobre a regulação de uso do solo e as desigualdades sociais na região:	I	II	III	IV	V
59	Pouco se faz ação fiscal contra os pobres, apenas nos casos de denúncia.					
60	A regularização fundiária é interessante do ponto de vista sócio-ambiental, ainda que em detrimento de áreas públicas em prol da habitação.					
61	A moradia econômica e o desdobro econômico ² causam impactos significativos como política social de uso e ocupação do solo na região.					
62	Há viabilidade econômica para as Habitações do Mercado Popular ³ nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da região.					

² Licenças fornecidas à população de baixa renda com isenção de emolumentos e com peças gráficas fornecidas pela prefeitura.

³ Empreendimentos promovidos pelo Setor Privado para a população de baixa renda.

II. TABELA GERAL DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS:

TAB. AP 2A - 1

Parte 1/3

SUMÁRIO			QUESTÕES		OPINIÃO GERAL							APROV					FISC				
CONDORDAM (%)	NEUTROS (%)	DISCORDAM (%)	MÓDULO	PALAVRA-CHAVE	I	II	III	IV	V	R	NR	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
			A	MISSÃO																	
54	25	21	1	Qualidade do Ambiente Urbano	14	29	53	43	70	209	3	3	6	8	3	8	13	27	51	41	64
40	28	32	2	Função Social da Propriedade	30	38	56	42	42	208	4	7	5	8	5	3	28	36	52	38	39
65	19	16	3	Exercer o Controle de UOS	12	22	40	44	93	211	1	2	3	5	7	11	11	22	37	40	86
			B	LPUOS																	
44	35	21	4	viabilidade da lei	15	29	72	31	60	207	5	1	5	12	3	7	15	25	67	28	57
61	20	19	5	tolerância	14	24	40	60	67	205	7	0	3	4	14	7	14	22	36	55	63
62	15	23	6	cidade real	20	27	31	57	73	208	4	1	3	6	8	10	20	25	26	56	66
70	13	17	7	formuladores X aplicadores da lei	15	22	27	48	99	211	1	0	0	8	7	13	15	22	20	48	91
40	25	35	8	burocracia	28	45	53	37	45	208	4	1	8	7	6	5	27	39	51	33	44
63	17	20	9	anistias	22	19	36	34	96	207	4	4	2	6	1	12	21	20	32	33	88
55	27	18	10	falta de condições de trabalho	19	18	56	41	74	208	4	2	2	10	4	9	18	19	49	37	71
30	29	41	11	ricos, os piores	42	43	62	33	29	209	3	4	9	7	5	3	41	37	59	29	28
33	36	31	12	pobres, os piores	34	31	74	30	39	208	4	2	7	8	4	7	33	26	70	28	36
56	21	23	13	aumento da pobreza	28	18	43	50	66	205	7	2	2	5	9	9	27	17	41	46	60
44	28	28	14	agente civil	26	32	58	41	50	207	5	3	4	8	4	9	26	28	52	41	45
47	27	26	15	agente público	36	17	55	50	47	205	6	3	2	9	5	7	36	16	48	48	43
34	36	30	16	PREs e LUOS	30	29	69	44	22	194	18	4	7	8	8	0	28	24	65	41	22

II. TABELA GERAL DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS:
TAB. AP 2A - 1
 Parte 2/3

SUMÁRIO			QUESTÕES		OPINIÃO GERAL							APROV					FISC				
CONDORDAM (%)	NEUTROS (%)	DISCORDAM (%)	MÓDULO	PALAVRA-CHAVE	I	II	III	IV	V	R	NR	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V
			C	MATÉRIAS PRIORITÁRIAS																	
37	34	29	17	controle de atividades	19	42	72	41	37	211	1	0	10	10	6	2	19	36	67	38	36
37	41	22	18	controle do zoneamento	14	32	85	53	24	208	4	0	5	13	9	1	14	29	76	50	24
42	36	22	19	controle de licenças	17	29	72	52	36	206	6	0	3	14	6	5	17	27	65	49	33
28	28	44	20	estabilidade estrutural	49	41	58	29	30	207	5	10	4	9	2	3	43	41	52	28	28
28	31	41	21	segurança	43	40	64	34	23	204	8	7	5	5	8	3	39	40	61	27	22
33	24	43	22	movimentos de terra	36	51	50	50	19	206	6	3	7	10	8	0	35	48	44	45	19
38	26	36	23	restrições de implantação	29	46	52	48	31	206	6	2	10	4	8	4	28	39	50	45	29
25	27	48	24	higiene e salubridade	45	55	55	32	19	206	6	7	11	6	3	1	44	47	50	32	19
21	28	51	25	ruído	47	58	59	30	14	208	4	5	10	7	6	0	43	52	55	29	14
28	31	41	26	ERBs	36	50	63	34	24	207	5	3	7	11	7	0	35	46	59	28	24
22	28	50	27	poluição visual	48	56	57	31	15	207	5	5	9	7	6	0	46	51	55	26	15
19	22	59	28	controle de incômodos	77	44	45	27	13	206	6	11	6	6	3	1	73	40	43	24	12
18	31	51	29	pólos geradores de tráfego	55	49	63	23	14	204	7	7	5	9	4	2	51	47	59	21	12
30	21	49	30	acessibilidade	57	44	43	38	23	205	7	4	8	6	5	4	55	42	39	35	20
22	19	59	31	permeabilidade do solo	69	53	39	29	17	207	5	4	10	10	4	0	67	51	31	26	17
11	11	78	32	reuso da água	117	41	23	17	7	205	7	16	6	2	2	0	107	38	22	17	7
31	31	38	33	árvores	35	43	63	42	21	204	8	2	4	10	8	3	34	41	59	38	18
40	26	34	34	invasões	38	34	53	42	41	208	5	3	6	5	12	2	37	31	52	33	40
31	31	38	35	TPUs	34	43	63	37	26	203	9	3	9	10	3	2	33	39	57	35	25
21	38	41	36	concessionárias	43	40	76	28	14	201	11	4	6	9	5	1	41	36	72	27	13
42	24	34	37	loteamentos	29	42	49	48	40	208	5	3	5	5	10	4	28	41	48	40	37
56	27	17	38	MPL	13	19	51	51	54	188	25	1	6	4	7	6	12	16	48	49	51
MÉDIA DE CONCORDÂNCIA		30																			

II. TABELA GERAL DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS:

TAB. AP 2A - 1

Parte 3/3

SUMÁRIO			QUESTÕES		OPINIÃO GERAL								APROV					FISC				
CONDORDAM (%)	NEUTROS (%)	DISCORDAM (%)	MÓDULO	PALAVRA-CHAVE	I	II	III	IV	V	R	NR	I	II	III	IV	V	I	II	III	IV	V	
			D	SOLICITANTES PRIORITÁRIOS																		
75	19	6	40	SAC	4	8	38	61	94	205	7	0	3	9	4	11	4	7	33	60	87	
63	29	8	41	Processos	4	12	59	71	60	206	6	1	3	7	9	8	4	10	57	66	54	
62	30	8	42	Chefia	5	12	60	65	61	203	9	0	0	8	11	7	5	12	57	60	56	
72	17	11	43	administração superior	7	17	35	80	62	201	12	0	2	4	12	8	7	17	35	73	56	
21	21	58	44	Amigo	74	43	42	30	11	200	12	10	6	6	3	2	67	39	41	29	10	
34	35	31	45	ONGs	28	33	71	49	18	199	13	5	6	8	6	1	26	29	65	48	17	
82	9	9	46	defesa civil	7	13	18	45	122	205	7	0	1	4	9	14	7	13	16	42	112	
89	5	6	47	Ministério Público	6	7	11	27	154	205	7	1	0	3	2	21	6	8	9	29	140	
86	8	6	48	Ouvidoria	8	5	17	29	147	206	6	1	1	2	4	20	7	5	18	28	133	
81	9	10	49	Poder Judiciário	8	12	18	27	138	203	10	1	2	3	3	18	8	11	18	25	127	
51	22	27	50	Poder Legislativo	16	33	40	62	35	186	26	3	3	7	7	3	14	32	37	59	32	
MÉDIA DE CONCORDÂNCIA		65	51	solicitantes prioritários																		
			E	SOLICITANTES ESPECIAIS																		
15	19	66	52	ameaçador	99	35	38	19	12	203	9	12	6	6	3	1	93	30	33	20	12	
16	16	68	53	amigo	94	44	33	26	7	204	8	10	6	5	4	3	88	40	30	25	6	
29	23	48	54	superior	56	41	47	41	19	204	8	6	7	5	6	4	53	36	45	38	17	
10	17	73	55	infração corriqueira	99	48	34	19	2	202	10	15	8	3	2	0	89	44	34	18	2	
12	27	61	56	infrator pobre	83	41	54	18	7	203	9	11	8	6	2	1	76	36	52	17	7	
14	15	71	57	infrator rico	103	39	31	23	7	203	9	14	5	3	4	2	96	37	28	21	6	
27	15	58	58	Político de situação	85	34	30	36	19	204	8	9	6	3	7	2	79	32	29	32	18	
15	19	66	59	político de oposição	92	41	38	22	8	201	11	11	8	4	3	1	86	36	36	22	7	
MÉDIA DE DISCORDÂNCIA		64																				
			F	DESIGUALDADES SOCIAIS																		
49	22	29	60	contra pobres, apenas com denúncia	38	22	46	49	53	208	4	5	3	6	8	6	35	20	41	47	50	
28	37	35	61	regulariz. fundiária X áreas públicas	39	32	76	37	21	205	7	5	9	8	1	4	36	26	71	39	19	
37	32	31	62	moradia econômica gera impacto	32	34	66	39	38	209	3	4	5	10	4	5	28	32	63	35	36	
32	37	31	63	HMP é viável	30	31	75	39	23	198	13	2	5	10	6	4	30	28	70	34	22	

III. GRÁFICOS DOS QUESTIONÁRIOS TÉCNICOS

Gráficos numerados de acordo com a numeração das questões

1. QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO

3. CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

4. VIABILIDADE DA LEI

5. TOLERÂNCIA

7. FORMULADORES vs. OPERADORES DA LEI

6. CIDADE REAL

8. BUROCRACIA

9. ANISTIAS

11. RICOS, OS PIORES CUMPRIDORES DA LEI

10. FALTA DE CONDIÇÕES DE TRABALHO

12. POBRES, OS PIORES CUMPRIDORES DA LEI

13. AUMENTO DA POBREZA

14- AGENTE CIVIL

15. AGENTE PÚBLICO

16. PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS E LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

17. CONTROLE DE ATIVIDADES

19. CONTROLE DE LICENÇAS

18. CONTROLE DE ZONEAMENTO

20. CONTROLE DE ESTABILIDADE

21. CONTROLE DE SEGURANÇA

23. CONTROLE DE PARÂMETROS DE IMPLANTAÇÃO

22. CONTROLE DE MOVIMENTOS DE TERRA

24. CONTROLE DE HIGIENE E SALUBRIDADE

25. CONTROLE DE RUÍDO

27. CONTROLE DE POLUIÇÃO VISUAL

26. CONTROLE DE RADIAÇÃO
(Estações Radio-bases)

28. CONTROLE DE INCÔMODOS

29. CONTROLE DE PÓLOS GERADORES DE TRÁFEGO

31. CONTROLE DE PERMEABILIDADE DO SOLO

30. CONTROLE DE ACESSIBILIDADE

32. CONTROLE DE REÚSO DA ÁGUA

33. CONTROLE DO PATRIMÔNIO ARBÓREO

35. CONTROLE DE PERMISSÃO DE USO DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS: AMBULANTES

34. CONTROLE DE INVASÕES DE ÁREAS PÚBLICAS

36. CONTROLE DE OBRAS EM VIAS PÚBLICAS (CONCESSIONÁRIAS)

37. CONTROLE DE PARCELAMENTO DO SOLO

40. DEMANDAS DO SAC - SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO

38. CONTROLE DE MURO, PASSEIO E LIMPEZA DOS TERRENOS PRIVADOS

41. DEMANDAS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

42. DEMANDAS DA CHEFIA

44. DEMANDAS DE AMIGOS

43. DEMANDAS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

45. DEMANDAS DE ONGs

46. DEMANDAS DA DEFESA CIVIL

48. DEMANDAS DA OUVIDORIA GERAL

47. DEMANDAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

49. DEMANDAS DO PODER JUDICIÁRIO - PJ

50. DEMANDAS DO PODER LEGISLATIVO - PL

53. INFRATOR AMIGO

52. INFRATOR AMEAÇADOR

54. INFRATOR PROTEGIDO POR SUPERIORES

55. INFRAÇÃO CORRIQUEIRA

57. INFRATOR RICO

56. INFRATOR POBRE

58. INFRATOR PROTEGIDO POR POLÍTICO (DE SITUAÇÃO)

59- INFRATOR PROTEGIDO POR POLÍTICO (DE OPOSIÇÃO)

61. PRIORIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE AS ÁREAS PÚBLICAS

60. AÇÃO FISCAL CONTRA POBRES, SOMENTE COM DENÚNCIAS

62. MORADIA ECONÔMICA GERA IMPACTO

63. HABITAÇÃO DO MERCADO POPULAR (HMP) É VIÁVEL

APÊNDICE 2B

QUESTIONÁRIO DE OPINIÃO TABULAÇÃO COMPARATIVA

COMPARAÇÃO ENTRE SUBPREFEITURAS SOCIALMENTE INCLUÍDAS vs. EXCLUÍDAS

Nota: gráficos numerados de acordo com a numeração das questões (v. Apêndice 2A)

1. QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO

3. CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

4. VIABILIDADE DA LEI

5. TOLERÂNCIA

7. FORMULADORES vs. OPERADORES DA LEI

6. CIDADE REAL

8. BUROCRACIA

9. ANISTIAS

11. RICOS, OS PIORES CUMPRIDORES DA LEI

10. FALTA DE CONDIÇÕES DE TRABALHO

12. POBRES, OS PIORES CUMPRIDORES DA LEI

13. AUMENTO DA POBREZA

15. AGENTE PÚBLICO

14. AGENTE CIVIL

16. PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS E LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

17. CONTROLE DE ATIVIDADES

19. CONTROLE DE LICENÇAS

18. CONTROLE DO ZONEAMENTO

20. CONTROLE DE ESTABILIDADE ESTRUTURAL

21. CONTROLE DE SEGURANÇA

23. CONTROLE DE PARÂMETROS DE IMPLANTAÇÃO

22. CONTROLE DE MOVIMENTOS DE TERRA

24. CONTROLE DE HIGIENE E SALUBRIDADE

25. CONTROLE DE RUÍDO

27. CONTROLE DA POLUIÇÃO VISUAL URBANA

26. CONTROLE DE RADIAÇÃO: ESTAÇÕES RÁDIO-BASES - ERBs

28. CONTROLE DE INCÔMODOS EM GERAL

29. CONTROLE DE PÓLOS GERADORES DE TRÁFEGO

31. CONTROLE DA PERMEABILIDADE DO SOLO

30. CONTROLE DE ACESSIBILIDADE

32. CONTROLE DO REUSO DA ÁGUA

33. CONTROLE DO PATRIMÔNIO ARBÓREO

35. CONTROLE DOS TERMOS DE PERMISSÃO DE USO DOS LOGRADOUROS PÚBLICOS - TPUs: AMBULANTES

34. CONTROLE DE INVASÕES DE ESPAÇOS LIVRES PÚBLICOS

36. CONTROLE DE OBRAS EM VIAS PÚBLICAS (CONCESSIONÁRIAS)

37. CONTROLE DE PARCELAMENTO DO SOLO

40. DEMANDAS DO SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO - SAC

38. CONTROLE DAS CONDIÇÕES DE MURO, PASSEIO E LIMPEZA (MPL) DOS TERRENOS PRIVADOS

41. DEMANDAS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

42. DEMANDAS DA CHEFIA

44. DEMANDAS DE AMIGOS

43. DEMANDAS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

45. DEMANDAS DE ONGs

46. DEMANDAS DA DEFESA CIVIL

48. DEMANDAS DA OUVIDORIA GERAL - OG

47. DEMANDAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MP

49. DEMANDAS DO PODER JUDICIÁRIO - PJ

50. DEMANDAS DO PODER LEGISLATIVO - PL

53. INFRATOR AMIGO

52. INFRATOR AMEAÇADOR

54. INFRATOR PRTEGIDO POR SUPERIORES

55. INFRAÇÃO CORRIQUEIRA

57. INFRATOR RICO

56. INFRATOR POBRE

58. INFRATOR PROTEGIDO POR POLÍTICO (DE SITUAÇÃO)

59. INFRATOR PROTEGIDO POR POLÍTICO (DE OPOSIÇÃO)

61. PRIORIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE AS ÁREAS PÚBLICAS

60. AÇÃO FISCAL CONTRA POBRES, SOMENTE COM DENÚNCIAS

62. MORADIA ECONÔMICA GERA IMPACTO

63. HABITAÇÃO DO MERCADO POPULAR (HMP) É VIÁVEL

APÊNDICE 3

INDICADORES FORMULADOS PARA A PESQUISA

TABELA 10.4 – 1	INDICADOR DE OFERTA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - IO
TABELA 10.4 – 2	INDICADOR DE DEMANDA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - ID
TABELA 10.4 – 3	INDICADOR DE CONDIÇÕES DE CONTORNO - IC
TABELA 10.4 – 4	INDICADOR DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - ICUOS

TABELA 10.4 – 1 INDICADOR DE OFERTA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – IO
Parte 1/4

Ip Médio Oferta	Ranking de Oferta de Controle de UOS		Subprefeituras	SUPERVISÃO DE LICENCIAMENTO – SUSLIC			
				P1	P1	P1	P1
				Ip processos moviment.	Ip processos deferidos	Ip processos concluídos	Ip proc. anistia UOS
1,7117	01	SE	Sé	-1,0004	-0,1889	-0,5328	1,0578
1,3378	02	MG	V. Maria / V. Guilherme	-0,5027	-0,8715	-0,4151	0,5893
1,1091	03	VM	Vila Mariana	1,7216	1,3392	2,9817	-0,4297
0,6939	04	LA	Lapa	-0,0589	2,9451	1,4544	1,0578
0,5407	05	PI	Pinheiros	-0,6008	1,1806	0,8310	0,1286
0,5275	06	MO	Mooca	-0,2893	-0,2400	-0,4514	0,0401
0,4835	07	JT	Jaçanã/ Tremembé	0,3023	0,1919	-0,5412	0,1502
0,3835	08	VP	Vila Prudente	-0,4827	-0,7226	-0,8291	-0,0047
0,3274	09	ST	Santana / Tucuruvi	0,3671	2,0832	0,6473	-1,4395
0,2859	10	PE	Penha	-0,1295	-0,0268	-0,5043	-0,2150
0,2267	11	SA	Santo Amaro	-0,3663	0,1435	0,2689	1,0578
0,1080	12	BT	Butantã	-0,7582	-0,0663	0,6089	0,8544
0,0364	13	CL	Campo Limpo	-0,5199	0,5313	-0,0583	-1,8856
-0,0047	14	IP	Ipiranga	1,5878	0,7288	2,7146	-1,8632
-0,0686	15	IQ	Itaquera	0,8625	-0,9236	-0,8667	0,3356
-0,0758	16	MP	São Miguel Paulista	0,5548	-0,4825	-0,1873	0,4746
-0,0832	17	CS	Socorro	2,2672	1,8110	0,1034	1,0578
-0,1830	18	FB	Freguesia / Brasilândia	-0,2628	-0,2687	-0,6712	-0,1334
-0,2669	19	PJ	Pirituba	0,6895	-0,4426	0,3946	0,9465
-0,3304	20	AF	Aricanduva/ V. Formosa	2,1088	-0,6744	-0,6291	0,2542
-0,3571	21	G	Guaianases	0,3511	0,7091	1,1473	-0,0531
-0,4424	22	PR	Perus	-0,8200	-0,0034	-0,3010	0,6000
-0,5131	23	SM	São Mateus	-0,8207	-0,9083	-0,8297	0,4000
-0,5131	24	JA	Jabaquara	-0,9415	-0,9790	-0,5639	-0,7663
-0,5327	25	IT	Itaim Paulista	-0,8372	-0,8964	-0,7664	1,0499
-0,5914	26	CV	Casa Verde	-0,9467	-0,6370	0,5422	-1,6218
-0,6875	27	PA	Parelheiros	-1,1594	0,0699	-0,9284	1,0578
-0,7254	28	EM	Ermelino Matarazzo	-0,3669	-0,7710	-0,7011	-1,9774
-0,7481	29	MB	M. Boi Mirim	-1,2275	-0,9790	-0,9284	1,0578
-0,7544	30	AD	Cidade Ademar	-0,4603	-0,6755	-0,0609	0,2783
-0,8944	31	CT	Cidade Tiradentes	1,7392	-0,9790	-0,9284	-2,0584

TABELA 10.4 – 1 INDICADOR DE OFERTA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – IO

Parte 2/4

Ranking de Oferta de Controle de UOS		SUPERVISÃO DE FISCALIZAÇÃO - SFISC						
		P3	P3	P2	P2	P1	P2	P2
		Ip produtividade fiscal	Ip Autuações de Parcelamento Irregular	Ip Autuações de MPL	Ip Autuação de Obras Irregulares	Ip Autuações de Segurança	Ip Autuações de "Habite-se"	Ip Autuações de atividade
01	SE	-0,3514	-0,2776	-0,1434	0,5103	5,3168	0,2593	1,1630
02	MG	-0,3158	-0,2724	-0,0686	1,0262	-0,2245	-0,4448	-0,4355
03	VM	1,6284	-0,2757	0,4410	0,9758	-0,1863	0,1855	3,1244
04	LA	0,0608	-0,2770	-0,6912	-0,0844	0,3369	-0,2637	1,1941
05	PI	0,1301	-0,2787	-0,6671	0,0704	0,2192	0,9164	2,6496
06	MO	-0,8032	-0,2710	0,2034	1,5816	0,0873	1,3165	-0,2033
07	JT	3,2872	5,0884	-0,8732	-0,8718	-0,2877	-0,5878	-0,6926
08	VP	0,3733	-0,2743	0,5086	1,2006	-0,0817	0,8672	0,8354
09	ST	0,0494	-0,1959	0,6608	1,6426	-0,1057	0,6504	-0,0706
10	PE	0,9252	-0,2620	1,6753	2,4176	0,0099	-0,0045	0,2134
11	SA	0,9560	-0,1756	0,0579	0,4763	-0,0381	0,6459	0,9370
12	BT	-0,1819	-0,2727	1,0384	-0,0349	-0,2539	-0,4917	0,0600
13	CL	0,6455	0,4908	2,1154	0,0152	-0,2692	0,0224	0,4373
14	IP	-0,2672	-0,2746	0,0560	0,4559	0,0404	-0,2839	0,1512
15	IQ	0,9818	-0,2365	2,4047	0,0715	-0,2550	0,2146	-0,1390
16	MP	-1,3151	-0,2458	1,9626	0,2767	-0,1776	4,1863	-0,7611
17	CS	-1,1562	1,4330	-0,0959	-0,4094	-0,2637	1,1243	-0,6491
18	FB	-0,5193	-0,2622	0,6833	1,7832	-0,2616	0,3241	-0,4583
19	PJ	0,4301	-0,2323	0,6250	0,1570	-0,2528	-0,3397	-0,3028
20	AF	0,5355	-0,2790	-0,7990	-0,9307	-0,2659	-0,6973	0,4477
21	G	-0,8569	-0,0692	-0,8546	-0,8889	-0,2736	-0,7063	-0,7797
22	PR	1,1300	-0,1964	-0,8550	-0,9285	-0,2888	-0,6817	-0,4086
23	SM	-0,0614	-0,2162	-0,2909	-0,8286	-0,2757	-0,6929	-0,6698
24	JA	-0,5361	-0,2787	-0,7814	-0,9255	-0,2681	-0,6906	-0,3568
25	IT	-0,0089	-0,2277	-0,9118	-0,9759	-0,2823	-0,7152	-0,8896
26	CV	-0,4411	-0,2795	-0,8677	-0,9485	-0,2583	-0,6817	0,1409
27	PA	-1,3605	-0,2795	-0,9273	-0,9795	-0,2921	-0,7175	-1,0575
28	EM	-0,9561	-0,2691	-0,8815	-0,9511	-0,2747	-0,6817	-0,8212
29	MB	0,3322	-0,2790	-0,9192	-0,9760	-0,2921	-0,6728	-0,8958
30	AD	-0,7477	-0,2746	-0,8773	-0,9474	-0,2888	-0,6415	-0,7217
31	CT	-1,5867	-0,2792	-0,9273	-0,9795	-0,2921	-0,7175	-1,0410

TABELA 10.4 – 1 INDICADOR DE OFERTA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – IO

Parte 3/4

Ranking de Oferta de Controle de UOS		SUPERVISÃO DE FISCALIZAÇÃO - SFISC							
		P1	P1	P2	P1	P2	P1	P1	P1
		Ip Autuações de Ruído	Ip Autuações Publicidade	Ip Autuações de Ambulantes	Ip Autuações de Obras V. Públicas	Ip Autuações de Postura	Ip Autuações Contr. Sanitário	Ip Autuações Ambientais	Ip Proporção de Autuações Canceladas
01	SE	3,3942	1,5917	5,3559	0,2197	3,3959	27,4380	-0,2578	0,5871
02	MG	1,3435	-0,0371	-0,2157	-0,7664	1,7532	42,1680	-0,2578	-0,1846
03	VM	1,0100	2,3951	0,0603	0,0770	5,0459	2,4837	-0,2578	0,0681
04	LA	0,6765	1,3073	-0,0241	-0,1462	5,2341	5,9124	-0,2578	0,4035
05	PI	1,8130	2,4243	0,1727	-0,4129	3,4878	0,6509	-0,2578	0,7003
06	MO	1,6709	1,0337	0,0924	0,7902	2,7004	3,1886	-0,2578	0,2443
07	JT	-0,7874	-0,8311	-0,2366	-0,5184	0,4461	-5,1746	3,9831	1,1947
08	VP	-0,3674	0,0396	-0,2226	1,9872	-0,5536	4,0740	-0,2578	0,0867
09	ST	0,7073	0,3229	-0,0875	1,9934	0,6385	-0,5898	-0,2578	-0,5529
10	PE	0,4356	0,0109	-0,2127	-0,5308	1,8040	1,2092	-0,2578	-0,7869
11	SA	0,0094	1,6081	-0,0968	-0,2269	2,5887	-3,3813	-0,2578	-0,4514
12	BT	-0,0153	0,3273	-0,1574	-0,5370	1,0976	-0,5165	-0,2578	-1,3902
13	CL	-0,0524	-0,0217	-0,2350	-0,4625	0,7589	-1,9827	-0,2578	-1,4714
14	IP	0,2132	1,0538	-0,2246	-0,7044	-1,0326	-0,1273	-0,2578	-0,1576
15	IQ	-0,3921	-0,2761	-0,2249	0,6476	-2,1994	-1,8530	-0,2578	-1,9716
16	MP	0,2194	-0,5533	-0,2360	-0,0718	-0,8802	0,1715	-0,2578	-1,9108
17	CS	-0,4601	-0,6994	-0,2246	-0,2021	-0,2021	-4,5937	-0,2578	0,5138
18	FB	0,0773	-0,2141	-0,2235	-0,6610	-2,0103	-3,6181	-0,2578	-0,1312
19	PJ	-0,2686	-0,3979	-0,2351	-0,2021	-0,8675	-3,3643	-0,2578	-1,8972
20	AF	-0,6515	-0,3180	-0,2366	-0,4191	-1,8675	-5,1746	-0,2578	0,7120
21	G	-0,7874	-0,8960	-0,2354	3,1098	0,0257	-5,1746	-0,2578	1,0489
22	PR	-0,7874	-0,9531	-0,2358	-0,7726	-2,0615	-5,1746	-0,2578	0,7823
23	SM	-0,7813	-0,7691	-0,2344	-0,7292	-1,8138	-5,1746	-0,2578	-0,5213
24	JA	-0,6392	-0,6740	-0,2264	1,9934	-1,7975	-5,1746	-0,2578	1,0149
25	IT	-0,8060	-0,7124	-0,2366	-0,5680	-1,4106	-5,1746	-0,2578	1,2677
26	CV	-0,7813	-0,7592	-0,2366	0,3189	-1,6118	-5,1746	-0,2578	0,9148
27	PA	-0,8060	-0,9694	-0,2366	-0,8347	-2,2235	-5,1746	3,4938	-0,1034
28	EM	-0,7998	-0,7240	-0,2364	0,0770	-2,0311	-5,1746	-0,2578	0,9441
29	MB	-0,7936	-0,9477	-0,2366	-0,8347	-2,2230	-5,1746	-0,2578	1,2687
30	AD	-0,7874	-0,3918	-0,2364	-0,7788	-1,9678	-5,1746	-0,2578	0,9609
31	CT	-0,8060	-0,9694	-0,2366	-0,8347	-2,2232	-5,1746	-0,2578	-1,1825

TABELA 10.4 – 1 INDICADOR DE OFERTA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – IO
Parte 4/4

Ranking de Oferta de Controle de UOS		Ouvidoria Geral - OG	
		P2	P2
		Ip OG concluídos	Ip OG tempo
01	SE	0,2565	-0,4230
02	MG	0,8862	0,0338
03	VM	0,6500	0,1861
04	LA	0,9649	-1,3706
05	PI	-0,6881	-0,1354
06	MO	0,8862	0,8291
07	JT	-0,3733	-0,2369
08	VP	0,8075	1,0152
09	ST	0,6500	-0,0508
10	PE	-0,3733	-1,4044
11	SA	-1,2391	0,0169
12	BT	0,4139	1,5398
13	CL	-0,6881	-0,3046
14	IP	-0,3733	0,3723
15	IQ	0,5713	-0,4738
16	MP	-0,2158	-2,1320
17	CS	-0,7668	-0,2030
18	FB	1,5946	-0,3384
19	PJ	0,4139	-1,6244
20	AF	0,1777	0,7276
21	G	-0,3733	-0,1523
22	PR	0,2565	0,2030
23	SM	1,5946	0,2200
24	JA	1,0436	0,1184
25	IT	0,0203	0,6768
26	CV	1,2797	-1,4213
27	PA	-1,7114	1,7936
28	EM	-0,7668	1,2521
29	MB	-2,4198	0,4738
30	AD	-0,4520	-1,2521
31	CT	-2,0263	2,0643

TABELA 10.4 – 2 INDICADOR DE DEMANDA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – ID
Parte 1/3

Ip Demanda por controle urbanístico	Ranking Demanda Controle de UOS		Subprefeituras	SAC - SISTEMA DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO							
				P1	P1	P1	P1	P1	P1	P1	P1
				Ip SAC vistoria	Ip SAC terrenos	Ip SAC passeio	Ip SAC edificação irregular	Ip SAC comércio irregular	Ip SAC poluição sonora	Ip SAC esgoto a céu aberto	Ip SAC áreas municipais
1,1979	01	CT	Cidade Tiradentes	1,2551	1,4050	1,0769	1,0886	1,1113	0,6972	1,4420	0,9457
1,1948	02	PA	Parelheiros	1,4195	1,4801	1,1612	1,0805	1,1963	0,9899	1,4742	0,9852
0,9904	03	PR	Perus	0,9868	1,2120	1,0971	1,0402	1,0804	0,9760	0,8783	0,8932
0,8304	04	G	Guaianases	-0,1519	0,6868	0,9149	1,0276	0,9216	0,0980	-0,0397	0,6665
0,7883	05	IT	Itaim Paulista	0,8829	0,3283	0,8980	0,8560	0,9476	0,8923	0,5119	0,8439
0,7132	06	EM	Ermelino Matarazzo	0,2748	0,0997	0,8035	0,7915	0,8275	0,7112	0,3106	0,7552
0,5979	07	MB	M. Boi Mirim	1,2288	0,7508	0,7293	0,7512	0,7664	0,7809	0,1938	-0,1714
0,5856	08	JA	Jabaquara	-0,4623	-0,0851	0,1151	-0,1399	0,3884	0,0841	0,9548	0,0093
0,5823	09	CV	Casa Verde	-0,5131	0,4969	0,3277	0,5521	0,5388	0,6554	0,1213	0,5416
0,5343	10	MP	São Miguel Paulista	0,3725	-0,3340	0,7056	0,6407	0,4278	0,5718	-0,1162	0,7585
0,4785	11	MG	Vila Maria / Vila Guilherme	1,4018	0,4959	0,2501	0,5716	-0,0626	0,7391	-0,1646	0,6500
0,4763	12	SM	São Mateus	0,8120	0,0622	0,7023	0,7386	0,5064	0,5021	-0,0840	0,2788
0,4392	13	AF	Aricanduva/ Vila Formosa	-0,6249	-0,3360	0,1826	0,0651	0,4538	0,5439	0,8783	0,6500
0,3781	14	VP	Vila Prudente	0,2680	-0,1522	0,0509	0,1295	0,0814	0,5021	0,4394	0,0980
0,2297	15	IP	Ipiranga	0,9495	0,0733	-0,6780	-0,0765	-0,0479	-0,2922	0,4676	-0,5000
0,2267	16	FB	Freguesia / Brasilândia	-1,4745	0,2186	0,5302	0,8249	0,4587	0,4046	0,1898	0,6763
0,2217	17	JT	Jaçanã/ Tremembé	0,3768	0,3760	0,3648	0,5106	0,6287	0,6972	-0,9336	0,5285
0,1971	18	PJ	Pirituba	0,0731	-0,3238	0,2366	0,6085	0,6512	0,3907	0,0931	0,2985
-0,0156	19	ST	Santana / Tucuruvi	0,6586	-0,1999	-0,4080	-1,8933	-0,2797	0,3349	-0,5954	0,3182
-0,0189	20	SA	Santo Amaro	-0,7973	0,4796	-0,1920	0,0029	-0,0970	-1,9088	0,6850	-0,0827
-0,0397	21	AD	Cidade Ademar	0,7264	0,1038	0,5335	0,5072	0,4334	0,5439	-0,5270	0,1539
-0,0400	22	CS	Socorro	-0,3988	-1,0216	0,1117	-0,5117	-0,1027	-0,3898	-2,8543	-1,9029
-0,1074	23	IQ	Itaquera	0,2937	-1,7438	-0,0402	-0,4277	0,0477	0,5439	-1,9040	-1,9325
-0,1516	24	MO	Mooca	0,8040	-0,7149	-0,8771	-2,6163	-1,0370	-0,6963	0,1455	0,2820
-0,2485	25	PI	Pinheiros	-0,7019	0,7894	-2,0785	-0,9964	-1,3855	-1,6300	0,9951	0,4233
-0,2662	26	CL	Campo Limpo	-0,0522	-0,7149	0,3074	0,3782	-0,0415	0,1119	-1,2920	-1,6565
-0,2952	27	LA	Lapa	-1,4390	0,2795	-0,7084	-0,1963	-2,2328	-0,1250	0,8300	-0,5788
-0,4686	28	PE	Penha	-0,6805	-2,3553	-0,4350	-1,5088	-1,0925	-0,1947	-1,6222	-1,5809
-0,5037	29	BT	Butantã	-1,2159	-3,0226	-0,7455	-0,5889	-2,2545	-1,7137	-1,3443	-3,0234
-0,6299	30	VM	Vila Mariana	-2,1431	0,8016	-1,4170	-1,0759	-0,3085	-1,9645	0,9065	0,4168
-1,8658	31	SE	Sé	-2,1290	0,8646	-3,5195	-2,1339	-2,5250	-2,8564	-0,0397	0,2558

TABELA 10.4 – 2 INDICADOR DE DEMANDA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – ID

Parte 2/3

Ranking Demanda Controle de UOS		OG - OUVIDORIA GERAL						
		P2	P2	P2	P2	P2	P2	P2
		Ip OG Limpeza de terreno	Ip OG Construção Irregular	Ip OG Segurança edilícia	Ip OG Comércio Irregular	Ip OG Poluição sonora	Ip OG Ambulantes	Ip OG Passeio Público
01	CT	1,4654	1,1387	1,0000	1,3482	1,4114	0,3970	1,4843
02	PA	1,2874	1,1084	1,0000	1,2512	1,4114	0,3970	1,4843
03	PR	1,2874	1,0476	1,0000	1,0330	0,7416	0,3526	1,4843
04	G	1,2874	0,6531	1,0000	1,1300	1,4114	0,2861	0,8682
05	IT	0,7534	0,9262	1,0000	1,2269	0,4067	0,3304	0,8682
06	EM	0,3975	0,6531	1,0000	0,6694	-0,2631	0,3526	1,4843
07	MB	-0,6705	0,9566	1,0000	0,8876	1,0765	0,3083	0,2521
08	JA	0,7534	0,4710	1,0000	0,9118	1,0765	0,3083	0,2521
09	CV	0,2195	0,3192	1,0000	0,6209	0,7416	0,2861	-0,3641
10	MP	0,3975	0,7745	1,0000	0,5482	0,4067	0,1752	0,8682
11	MG	0,7534	0,0460	1,0000	-0,3973	0,4067	0,2861	0,2521
12	SM	0,3975	0,8959	1,0000	0,5482	0,0718	0,2861	1,4843
13	AF	0,2195	0,3799	1,0000	-0,1306	0,4067	0,2639	-0,3641
14	VP	0,5755	0,3192	0,0000	-0,0821	0,7416	0,2861	1,4843
15	IP	0,5755	0,1978	1,0000	-0,0094	0,0718	0,1974	-0,3641
16	FB	0,5755	-0,3789	1,0000	0,0876	0,4067	0,3083	0,8682
17	JT	-0,3145	-0,1057	1,0000	0,5482	0,7416	0,2639	0,8682
18	PJ	-1,9165	0,0764	1,0000	0,2815	0,0718	0,2196	1,4843
19	ST	-0,3145	-0,7431	1,0000	-0,5669	0,4067	-0,2017	0,8682
20	SA	0,3975	1,0476	1,0000	-1,1972	-0,5980	-0,3347	0,2521
21	AD	0,2195	0,1674	1,0000	0,2573	0,4067	0,2418	-2,8287
22	CS	-0,6705	0,1067	1,0000	0,1118	0,0718	0,2418	1,4843
23	IQ	-2,0944	0,1978	1,0000	0,3300	0,7416	0,2861	-1,5964
24	MO	0,5755	-0,5610	1,0000	-1,1245	0,7416	-0,1352	-0,9802
25	PI	0,3975	-1,9572	1,0000	-1,5124	-0,5980	-0,2904	1,4843
26	CL	-1,0265	-0,1664	1,0000	-0,7124	-0,2631	0,2196	0,8682
27	LA	0,7534	-1,5323	1,0000	-1,0033	-0,9330	-0,4234	-0,9802
28	PE	-2,4504	-0,4093	1,0000	-0,4215	-0,2631	0,1309	-0,3641
29	BT	-1,7385	-0,7735	1,0000	-0,1064	-1,2679	0,0200	0,8682
30	VM	-0,1365	-1,8055	0,0000	-1,3427	-1,9377	0,1974	-0,9802
31	SE	-0,4925	-3,0499	1,0000	-3,1851	-3,6122	-5,2571	0,8682

TABELA 10.4 – 2 INDICADOR DE DEMANDA DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO – ID

Parte 3/3

Ranking Demanda Controle de UOS		OG - OUVIDORIA GERAL					
		P2	P2	P2	P2	P3	P3
		Ip OG Esgoto a céu aberto	Ip OG Áreas Municipais	Ip OG Crime Ambiental	Ip OG Qualid. do atendimento	Ip OG Fiscalização Ausente	Ip OG Prevaricação
01	CT	1,6062	1,2617	1,5000	1,4547	1,3202	0,6686
02	PA	1,6062	1,2617	1,5000	1,5128	1,1934	0,6686
03	PR	0,8227	0,8744	1,5000	1,2804	1,0667	0,4802
04	G	1,6062	0,9712	1,5000	0,5830	1,0033	0,0562
05	IT	0,0392	0,9712	1,5000	0,8155	0,9399	0,5744
06	EM	1,6062	0,6808	1,5000	0,9317	0,6865	0,3388
07	MB	-1,5279	0,4872	1,5000	1,2804	1,1300	0,6686
08	JA	1,6062	0,3904	1,5000	0,4668	0,6231	0,2917
09	CV	1,6062	0,8744	1,5000	0,7574	0,5597	0,4802
10	MP	0,8227	0,7776	1,5000	0,0019	0,6865	-0,1322
11	MG	0,8227	0,8744	1,5000	0,3506	0,1795	0,3388
12	SM	-1,5279	0,5840	0,5000	0,8736	0,5597	0,5744
13	AF	1,6062	0,6808	1,5000	0,4668	0,4964	0,1504
14	VP	0,8227	-0,2873	1,5000	0,4087	0,1162	0,1033
15	IP	0,8227	0,0031	1,5000	0,2924	-0,2640	0,1975
16	FB	-0,7443	-0,8682	1,5000	-0,0562	-0,0739	0,3859
17	JT	-2,3114	0,0999	1,5000	0,5249	-0,2640	0,1975
18	PJ	0,0392	-0,7714	1,5000	0,2924	-0,0739	0,2446
19	ST	0,0392	0,0999	1,5000	-0,5793	-0,1373	-0,3677
20	SA	1,6062	-0,7714	1,5000	-1,1023	-0,3274	-0,4619
21	AD	-0,7443	0,4872	-1,5000	0,0600	-0,0106	0,1975
22	CS	-0,7443	-1,3522	1,5000	-0,5212	0,8132	0,2446
23	IQ	0,8227	-0,5777	1,5000	-0,6955	0,4330	0,0562
24	MO	0,8227	-0,7714	1,5000	-0,6374	-0,0739	-0,4619
25	PI	1,6062	0,4872	1,5000	-1,0442	-1,8482	-0,3206
26	CL	-0,7443	-2,8044	0,5000	-0,5793	-0,0739	0,3388
27	LA	0,8227	0,5840	1,5000	-1,2185	-0,4541	-0,7446
28	PE	0,8227	-1,9331	1,5000	-1,0442	-0,5175	0,3388
29	BT	0,8227	-0,6745	1,5000	-0,4049	-0,9611	0,0562
30	VM	1,6062	0,0031	0,5000	-1,5091	-2,2284	-0,1322
31	SE	1,6062	-1,6426	1,5000	-2,9619	-3,1789	-5,0310

TABELA 10.4 – 3

INDICADOR DE CONDIÇÕES DE CONTORNO - IC

Ip Condições de Contorno	Ranking de Condições de Contorno	Subprefeituras		CONDIÇÕES DE CONTORNO								
				P2	P2	P3	P1	P1	P1	P1	P1	P3
				Ip Vistores/ Subpref.	Ip território/ vistor	Ip Cobertura Vegetal/ Vistor	Ip APA/ vistor	Ip Pop./ Vistor	Ip Pop. Fav./ Vistor	Ip Domic./ Vistor	Ip Domic. Risco/ Vistor	Ip PSA
1,0511	01	PI	Pinheiros	1,9685	0,3355	0,2577	0,1854	1,0961	0,7412	0,9690	0,5259	2,2891
0,9030	02	SE	Sé	3,3165	0,3735	0,2760	0,1854	1,0660	0,7284	0,8558	0,5259	0,6584
0,5847	03	LA	Lapa	0,4981	0,2407	0,2623	0,1854	0,7450	0,5541	0,6072	0,4100	1,3346
0,4937	04	VM	Vila Mariana	0,2530	0,2957	0,2681	0,1854	0,4681	0,7187	0,1444	0,5259	1,1538
0,4893	05	MO	Mooca	1,2333	0,3006	0,2742	0,1854	0,8457	0,6805	0,7643	0,5259	0,1491
0,4644	06	SA	Santo Amaro	-0,7273	0,1115	0,1943	0,1854	0,3000	0,5892	0,1427	0,5259	1,9571
0,4611	07	BT	Butantã	0,7431	0,1840	0,1681	0,1854	0,4508	0,1692	0,4713	-0,3891	1,2235
0,4367	08	ST	Santana / Tucuruvi	0,0079	0,2313	0,2048	0,1854	0,2643	0,6865	0,0216	0,5259	1,2578
0,4275	09	IP	Ipiranga	1,3558	0,2965	0,2553	0,1854	0,5209	0,1473	0,4911	0,5259	0,1573
0,2616	10	JA	Jabaquara	-0,1146	0,3493	0,2731	0,1854	0,7338	0,3541	0,7531	0,5259	0,0278
0,1972	11	AF	Aricanduva/ V. Formosa	0,1304	0,3163	0,2732	0,1854	0,6061	0,6399	0,6260	0,4205	-0,4108
0,1901	12	JT	Jaçanã/ Tremembé	0,3755	0,1082	0,0258	0,1854	0,7581	0,4593	0,8607	0,1814	-0,2128
0,0881	13	CV	Casa Verde	-0,2372	0,2602	0,2334	0,1854	0,1573	0,1456	0,1833	0,2172	-0,1045
0,0497	14	PJ	Pirituba	-0,1146	0,0947	0,1125	0,1854	-0,1308	-0,0764	-0,1235	0,4579	0,0450
0,0342	15	MG	Vila Maria / V. Guilherme	-0,2372	0,2622	0,2726	0,1854	0,2036	0,4884	0,1761	0,5259	-0,6447
0,0170	16	PR	Perus	-0,9724	-0,1506	-0,2123	0,1854	0,9080	0,0937	1,0553	0,1680	0,2428
0,0166	17	IQ	Itaquera	0,2530	0,1453	0,1592	0,1234	-0,2731	0,4218	-0,1741	0,3175	-0,4801
-0,0154	18	PE	Penha	0,1304	0,1958	0,2432	0,1257	-0,3158	0,3335	-0,4013	0,4651	-0,6066
-0,0366	19	EM	Ermelino Matarazzo	-0,4823	0,3240	0,2676	0,1786	0,5778	0,0108	0,6557	0,4878	-0,9818
-0,0611	20	VP	Vila Prudente	0,3755	0,2667	0,2704	0,1854	-0,3166	-0,0440	-0,3542	0,3700	-0,9510
-0,1504	21	MP	São Miguel Paulista	-0,2372	0,2762	0,2482	0,1472	-0,1806	-0,0416	-0,0712	0,5259	-1,1528
-0,1722	22	FB	Freguesia / Brasilândia	-0,3597	0,2152	0,1960	0,1854	-0,3795	-0,1995	-0,3469	0,0925	-0,7447
-0,1858	23	CL	Campo Limpo	0,0079	0,2194	0,2148	0,1854	-0,5659	-1,1374	-0,5351	-1,5969	-0,0785
-0,1956	24	CS	Socorro	0,0079	-0,3614	-0,1756	0,1854	-0,8350	-1,2822	-0,7396	-2,4610	1,1441
-0,2092	25	G	Guaianases	-0,6048	0,2941	0,2398	0,1854	0,1681	-0,0817	0,3380	0,3982	-1,4148
-0,2446	26	SM	São Mateus	-0,4823	0,0924	0,1083	0,1854	-0,4617	-0,0077	-0,3472	0,2162	-0,9331
-0,3531	27	CT	Cidade Tiradentes	-1,4626	0,1955	0,1457	0,1785	-0,6195	0,5012	-0,4722	0,0566	-0,9478
-0,3801	28	IT	Itaim Paulista	-0,7273	0,2491	0,2600	0,1854	-0,6543	0,1105	-0,5115	0,5259	-1,7269
-0,4225	29	AD	Cidade Ademar	-0,9724	0,1221	0,1887	0,1854	-1,1904	-1,3084	-1,1465	-1,2653	-0,1592
-1,5938	30	MB	M. Boi Mirim	-1,4626	-0,5661	-0,1665	0,1854	-4,3280	-4,5249	-4,4624	-3,8460	-0,7916
-2,1463	31	PA	Parelheiros	-1,4626	-5,2778	-5,3389	-5,3874	0,3813	0,1298	0,5700	-0,4852	0,6984

TABELA 10.4 – 4

INDICADOR DE CONTROLE DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - ICUOS

Subprefeituras		Indicador de Controle de Uso e Ocupação do Solo ICUOS	Ranking ICUOS	Ip Condições de Contorno	Ranking de Condições de Contorno	Ip Oferta	Ranking de Oferta de Controle de UOS	Ip Demanda	Ranking de Demanda por Controle de UOS
				P2		P1		P1	
PI	Pinheiros	0,5092	1	1,0511	01	0,1832	05	-0,2485	25
SA	Santo Amaro	0,4574	2	0,4644	06	0,9198	11	-0,0189	20
VM	Vila Mariana	0,3800	3	0,4937	04	1,1627	03	-0,6299	30
LA	Lapa	0,3627	4	0,5847	03	0,5768	04	-0,2952	27
ST	Santana / Tucuruvi	0,3196	5	0,4367	08	0,4209	09	-0,0156	19
JT	Jaçanã/ Tremembé	0,2846	6	0,1901	12	0,5364	07	0,2217	17
MO	Mooca	0,2600	7	0,4893	05	0,2129	06	-0,1516	24
MG	Vila Maria / Vila Guilherme	0,2367	8	0,0342	15	0,3999	02	0,4785	11
IP	Ipiranga	0,2332	9	0,4275	09	-0,1519	14	0,2297	15
PR	Perus	0,1888	10	0,0170	16	-0,2692	22	0,9904	03
JA	Jabaquara	0,1799	11	0,2616	10	-0,3891	24	0,5856	08
AF	Aricanduva/ Vila Formosa	0,1565	12	0,1972	11	-0,2078	20	0,4392	13
BT	Butantã	0,1148	13	0,4611	07	0,0409	12	-0,5037	29
VP	Vila Prudente	0,1136	14	-0,0611	20	0,1985	08	0,3781	14
SE	Sé	0,0912	15	0,9030	02	0,4246	01	-1,8658	31
G	Guaianases	0,0822	16	-0,2092	25	-0,0833	21	0,8304	04
CV	Casa Verde	0,0794	17	0,0881	13	-0,4411	26	0,5823	09
MP	São Miguel Paulista	0,0606	18	-0,1504	21	0,0088	16	0,5343	10
PJ	Pirituba	0,0392	19	0,0497	14	-0,1398	19	0,1971	18
EM	Ermelino Matarazzo	0,0100	20	-0,0366	19	-0,6002	28	0,7132	06
FB	Freguesia / Brasilândia	-0,0318	21	-0,1722	22	-0,0096	18	0,2267	16
IQ	Itaquera	-0,0410	22	0,0166	17	-0,0899	15	-0,1074	23
PE	Penha	-0,0461	23	-0,0154	18	0,3148	10	-0,4686	28
CT	Cidade Tiradentes	-0,0754	24	-0,3531	27	-0,7935	31	1,1979	01
IT	Itaim Paulista	-0,0834	25	-0,3801	28	-0,3616	25	0,7883	05
CS	Socorro	-0,0885	26	-0,1956	24	0,0773	17	-0,0400	22
SM	São Mateus	-0,0935	27	-0,2446	26	-0,3612	23	0,4763	12
CL	Campo Limpo	-0,1179	28	-0,1858	23	0,1662	13	-0,2662	26
AD	Cidade Ademar	-0,3673	29	-0,4225	29	-0,5843	30	-0,0397	21
MB	M. Boi Mirim	-0,8021	30	-1,5938	30	-0,6188	29	0,5979	07
PA	Parelheiros	-0,9100	31	-2,1463	31	-0,5422	27	1,1948	02