

Projeto de Melhoria

Proposta de Requalificação e Saneamento do Banco de Dados de Autos de Cessão

Tema: Desenvolvimento Organizacional

Residente: Victor Aranha Pereira¹ (SEGES/CGPATRI)

Orientador: Lucas de Castro Sena (SEGES/CGPATRI)

Avaliador: Silvio César Lima Ribeiro (SEGES/CGPATRI)

Resumo: Este trabalho propõe a requalificação e saneamento do Banco de Dados de Autos de Cessão (ACs) da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (CGPATRI), visando modernizar e padronizar as informações acumuladas ao longo de trinta anos. A iniciativa busca integrar os dados ao Sistema GeoPatri, promover transparência, eficiência e facilitar a gestão ativa do patrimônio imobiliário municipal, por meio da correção de inconsistências, padronização de atributos e implementação de ferramentas para monitoramento e verificação do uso real dos imóveis cedidos. O projeto foi desenvolvido em três etapas: diagnóstico do banco atual, elaboração de uma nova estrutura de dados e proposta de integração entre divisões, alinhando-se às necessidades contemporâneas de governança e inovação na administração pública.

Palavras-chave: Banco de Dados, Autos de Cessão (ACs), CGPATRI, Saneamento de Dados, Padronização, Sistema GeoPatri, Gestão Patrimonial, Transparência, Monitoramento, Inovação na Gestão Pública.

¹ Bacharel em Ciência e Humanidades (UFABC); Bacharel em Planejamento Territorial (UFABC); Bacharel em Políticas Públicas (UFABC)

Sumário

Introdução.....	3
Atribuições e Competências da CGPATRI.....	4
Justificativa do Saneamento e Requalificação do Banco de Dados.....	5
Conceituando um Banco de Dados.....	9
Apresentação do Banco de Dados original.....	11
Breve contextualização das Vistorias de ACs.....	14
Processo de elaboração do novo Banco de Dados – Proposta I.....	16
Processo de elaboração do novo Banco de Dados – Proposta II.....	19
Metodologia de Preenchimento do Banco de Dados do banco atual.....	21
Momento atual e considerações finais.....	22
Bibliografia.....	25

Introdução

Atualmente, CGPATRI passa por um momento de grandes transformações. Durante a elaboração do presente trabalho, o Sistema GeoPatri estava em fase de homologação e produção. Em poucas palavras, esse é um sistema de integração, cadastro e registro de bancos de dados da Coordenadoria com o objetivo de permitir maior transparência e celeridade nos fluxos e processos realizados. Partindo desta premissa, tem-se a possibilidade de elaboração de um novo banco de dados para os Autos de Cessão (ACs), possibilitando o desenvolvimento de um banco que explore os conceitos fundamentais de organização e coleta de informações, padronização e gerenciamento.

A elaboração de uma proposta de requalificação e saneamento do Banco de Dados de Autos de Cessão surgiu da necessidade da Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário (CGPATRI) em obter informações pertinentes aos Autos de Cessão, dos mais antigos aos mais atuais, de maneira célere e sem inconsistências nas informações, permitindo sua vetorização e divulgação com transparência, eficiência, efetividade e eficácia. O desenvolvimento da elaboração desta proposta foi designado para uma equipe de dois membros do Programa de Residência em Gestão Pública da Escola Municipal de Administração Pública (EMASP) e três Bolsistas do Programa de Qualificação em Políticas Públicas para Arquitetos e Urbanistas do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado de São Paulo (CAU/SP).

O desafio deste trabalho reside na resolução do preenchimento, padronização e saneamento de informações cujo banco de dados ultrapassa os trinta anos de idade sem sofrer qualquer melhoria. Os métodos de registro e preenchimento não mais condizem com as necessidades atuais, sendo necessário planejar e propor inovações para a consolidação de um novo banco.

Atribuições e Competências da CGPATRI

Antes de iniciar os trabalhos, é importante compreender as atribuições e competências da CGPATRI, e consequentemente, do objeto deste trabalho, o banco de dados de ACs. De acordo com o portal da prefeitura, esta Coordenadoria é responsável pela gestão de áreas públicas municipais, seu acervo documental e destinação, por meio da cessão a entes públicos ou privados, em acordo com o interesse público ou social. Deste modo, é seu dever manifestar-se em processos “relativos ao patrimônio imobiliário que devam ser submetidos às decisões do titular da SEGES” (PMSP, 2024). O art. 49 do Decreto 62.208 de 28 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Gestão, bem como define as atribuições de suas respectivas Unidades, reforça o compromisso da Coordenadoria, ao dizer que:

Art. 49. A Coordenadoria de Gestão do Patrimônio Imobiliário - CGPATRI, no âmbito da Administração Municipal Direta, tem as seguintes atribuições:

I - gerir a destinação do patrimônio imobiliário, exceto nas hipóteses que, nos termos da legislação vigente, seja de competência do titular de Secretaria específica ou de órgão equiparado;

II - manifestar-se nos processos administrativos relativos ao patrimônio imobiliário que devam ser submetidos às decisões do titular da SEGES;

III – administrar o acervo próprio relativo ao patrimônio imobiliário do Município;

IV – avaliar, para destinação, os bens imóveis próprios e de terceiros, objeto de utilização pelo Município, no âmbito de atuação da Coordenadoria;

V - promover plano de alocação e aproveitamento do patrimônio imobiliário;

O resultado da cessão das áreas municipais são os ACs: documentos que contêm informações sobre a transferência de direitos de domínio a outra pessoa física ou jurídica, mediante o pagamento ou realização de contrapartidas. No contexto municipal, cada AC corresponde à destinação de um espaço público, seja para a própria prefeitura, por meio das Transferências de Administração, ou dessa para terceiros, desde que tenham seu mérito atestados e aprovados, cumprindo sua função pública. Na CGPATRI, uma vez que as cessões são lavradas, são armazenadas em seu repositório o AC e a planta² do bem imóvel respectivo.

Justificativa do Saneamento e Requalificação do Banco de Dados

Tratar do objetivo deste trabalho envolve compreender, mesmo que sucintamente, a trajetória desta unidade ao longo do tempo. O marco temporal será o Decreto nº 27.321, de 11 de janeiro de 1988, que cria o Departamento Patrimonial da então Secretaria de Negócios Jurídicos. Sua estrutura era organizada enquanto acessório da secretaria, tendo pouca ou nenhuma autonomia em sua gestão. O Decreto nº 43.220, de 18 de agosto de 2005, reorganiza a então Secretaria Municipal de Gestão, e insere o antigo Departamento Patrimonial, alterando seu nome para Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI). O Decreto 54.888, de 28 de fevereiro de 2014 muda o DGPI para a então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. O Decreto nº 57.775, de 6 de julho de 2017 reorganiza novamente a Secretaria Municipal de Gestão, e insere o antigo DGPI, promovendo-o a Coordenadoria de Gestão do Patrimônio. O Decreto nº 58.596, de 7 de janeiro de 2019 reorganiza a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, transferindo a CGPATRI a ela. Finalmente, o Decreto nº 61.262, de 29 de abril de 2022, transfere a CGPATRI para a Secretaria Municipal de Gestão, onde permanece até o momento do presente trabalho.

² Plantas são desenhos técnicos que podem representar áreas e imóveis, com finalidades específicas. No caso dos ACs, delimitam o patrimônio imobiliário municipal cedido.

Figura 1: Trajetória da CGPATRI, a partir de 1988



Fonte: Elaboração própria

Como pode-se perceber, esta Unidade sofreu uma série de mudanças significativas no decorrer de sua trajetória, indicando que não houve tempo para que pudesse se consolidar, desenvolver projetos e inovar seus processos. Um estudo paralelo realizado por esta equipe que tinha como principal objetivo a compreensão do trabalho realizado por CGPATRI em cada uma de suas divisões, bem como a identificação de desafios, fraquezas e potencialidades, permitiu uma percepção de

seu ambiente organizacional e da presença de certas barreiras burocráticas, interpessoais e culturais que se enraizaram em sua operacionalização. São essas características que influenciam o desenvolvimento de projetos e ideias de inovação, garantindo aberturas, ou fechando portas. Em relação à proposta de requalificação e saneamento, observou-se o que Kingdon (1984) chama de janela de oportunidade, que são condições favoráveis que permitem que projetos ou políticas sejam adotadas quando fluxos de problemas, soluções e vontade política se alinham.

A janela de oportunidade compreende três cenários: a necessidade de saneamento do Banco de ACs, que havia sido solicitado há muito tempo, sem qualquer resposta; a criação do Sistema GeoPatri; e a articulação com órgãos externos à SEGES.

O primeiro cenário aborda uma situação mais sensível, por envolver a intervenção cujo trabalho havia sido delegado a uma divisão. Nesse ponto, é importante entender que este projeto foi idealizado por um Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG) e que, portanto, se tratava de uma intervenção externa à divisão responsável pela sua gestão. Ao tratar desse tipo de intervenção, Costa e Feitosa (2016) dizem que muitas podem ser as barreiras, caso a inovação seja imposta. A ideia inicial era realizar um saneamento, a partir do banco de dados de *Excel* cujo acesso era restrito a esta divisão, e então desenvolver um banco paralelo, para evitar conflitos. Logo percebeu-se os riscos e os problemas que isso poderia gerar, como um comportamento reativo, duplicidade e retrabalho, além de represálias por realizar um trabalho sem qualquer tipo de conversa com a divisão responsável. Concluiu-se que o ideal seria desenvolver uma proposta e apresentar à divisão responsável, com o objetivo de se inserir às atividades, integrando as equipes. Com isso, deparou-se com outra situação: a apresentação de uma proposta de inovação e o risco de resistência à mudança.

Neste sentido, Costa e Feitosa (2016) identificam que o processo de mudança em instituições públicas ocorre de forma lenta e gradual por conta da

resistência, caracterizada pelo objetivo de se manter o *status quo* do modelo organizacional como está. Ao mesmo tempo, a inovação causa sempre mudanças de paradigma, uma vez que trocam certezas de processos realizados há muito tempo, ainda que com inconsistências e defasados, por processos que geram incerteza, dão mais trabalho e responsabilidades para o funcionário, trazendo como consequência o risco de fracasso em sua implementação.

Por essa razão, o intervalo de tempo em que se desenvolveu a primeira proposta para a primeira reunião de apresentação para a divisão responsável, foi de aproximadamente dois meses. Cabe assinalar que o próprio agendamento das reuniões para a apresentação das propostas foi outro ponto de conflito, em virtude das dificuldades de articulação interna.

O segundo cenário se apresenta com o Sistema Geopatri. O Sistema é um projeto desenvolvido, desde 2017, pelo Setor de Cadastro de Áreas (SCA), para a gestão integrada de bancos de dados georreferenciados referentes ao patrimônio imobiliário da Prefeitura. Em 2023, o contrato com a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam) foi firmado para a construção e desenvolvimento do sistema, e até o momento de elaboração e entrega deste trabalho, encontra-se na fase de conclusão e últimos ajustes. Ele permitirá a visualização e manutenção de dados espaciais em tempo real, de forma integrada, possibilitando tomadas de decisões mais assertivas e uma gestão eficiente e transparente das áreas públicas municipais. Deste modo, todos os dados utilizados pela CGPATRI que tenham vinculação com camadas geográficas serão gerenciados por meio desse sistema. Isto posto, os dados de ACs não apenas integram o Sistema, como são parte fundamental dele.

Uma das fases de desenvolvimento do Sistema foi a criação e melhoria do Formulário de Cessões de Áreas, bem como o vínculo automático com as informações georreferenciadas elaboradas pelo SCA. Portanto, este momento seria ideal para que as propostas de melhoria pudessem ser discutidas e implementadas. Entretanto, as fragilidades de comunicação e a consequente delonga na

apresentação de propostas fez com que o sistema fosse homologado sem a possibilidade de considerá-las. Isso não impediu que ele trouxesse melhorias, mas algumas questões relacionadas ao monitoramento dos ACs não foram consideradas. Ainda assim, o Sistema permite que o saneamento seja realizado e as propostas de melhoria foram apenas readaptadas a este novo cenário. Tanto a proposta inicial, quanto a final, serão apresentadas em seus respectivos tópicos.

O último cenário trata das possibilidades de integração de dados com órgãos externos. Durante os últimos oito meses, foi realizada uma série de reuniões em secretarias, como a da Fazenda (SF) e Unidades, como o Departamento de Desapropriações (DESAP) e o Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio (DEMAP), ambos da Procuradoria Geral do Município. Além destes, outros órgãos também demonstraram interesse em integrar informações com vista em desenvolver parcerias e novos arranjos, bem como melhorar seus próprios sistemas, como por exemplo, a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Este novo quadro de parcerias intensificou exponencialmente a necessidade de termos dados consolidados, confiáveis e transparentes. O sucesso destas parcerias depende de um sistema integrado e munido de ferramentas que permita o compartilhamento de informações. Portanto, o momento de pensar melhorias e sanear os dados era este. Afinal, não é possível desenvolver novos arranjos e parcerias sem ter uma base confiável para tal.

É possível compreender como esses instantes foram fundamentais para que a proposta se materializasse. Do mesmo modo, o contexto de tantas mudanças na gestão organizacional da CGPATRI ajuda a explicar as dificuldades para olhar para si própria, compreender gargalos, e unir as divisões para repensar seus fluxos. O Sistema GeoPatri é um grande catalisador dessas mudanças, visto que altera a maneira de emitir informações existentes, e transmitir novas informações. O que até então era totalmente segmentado, agora se tornará um ambiente integrado de fácil acesso a seus técnicos e gestores. A mudança que este Sistema trará não será apenas de um processo, uma consulta, ou de um Banco de Dados, mas sim de uma necessidade de se pensar uma gestão ativa, participativa e transversal.

Conceituando um Banco de Dados

Todos os dias, realizamos escolhas baseadas em informações que permitem agir da melhor maneira possível. Se precisamos sair de casa para um local específico, e o clima está nublado, com nuvens pesadas, e a temperatura baixa, escolhemos roupas que nos mantenham aquecidos, e levamos artefatos que nos protejam de uma possível chuva. Escolhemos também a melhor forma de chegarmos àquela localização, de preferência no menor tempo possível, e com o melhor custo-benefício. Todas essas tomadas de decisões partem de uma série de informações que coletamos em diversas fontes e garantem que tenhamos os menores riscos a adversidades possíveis. Essas informações só são possíveis porque foram ordenadas e organizadas de modo a transmitirem significado dentro de determinado contexto. Mas há algo ainda anterior a essas informações, e que a subsidiam, que são os dados.

De acordo com Elias (Blnaprática, 2024): “O dado não possui significado relevante e não conduz a nenhuma compreensão. (...) Portanto, não tem valor algum para embasar conclusões, muito menos respaldar decisões”. Entretanto, é a partir dele que nos é possível construir o conhecimento, a partir de sua análise enquanto matéria prima da informação. Dados podem ainda ter diversas formas, sendo representados por números, letras, símbolos, imagens, sons etc. Deste modo, todo dado mensurável que representa algum aspecto da realidade pode se tornar uma possível fonte de informação e conhecimento para a tomada de decisões, que no contexto deste trabalho, favorece a governança e sua gestão ativa.

Ao pensarmos na estruturação de um Banco de Dados, Machado (2014) exalta dois elementos fundamentais para seu sucesso: os dados enquanto um dos recursos mais importantes e a modelagem de dados enquanto técnica na produção de resultados e nas fases de planejamento e análise de projetos. De acordo com o

autor, a modelagem de dados é o “estudo das informações existentes em um contexto sob observação para a construção de um modelo de representação” (p.14, 2014). Deste modo, trata-se da agregação de dados para a estruturação de um conjunto específico de informações a ser comunicada ao seu usuário final para a tomada de decisões. O modelo de dados deve ser simples o bastante tanto para seu preenchimento, quanto para a construção de modelos que permitam sua leitura.

O Banco de Dados pode ser definido, de acordo com Machado (2014), como um “conjunto de dados devidamente relacionados”. Deve-se ter uma coleção lógica de dados, ser projetado com valores para um propósito específico e representar algum aspecto do mundo real, que cientistas de dados chamam de “minimundo”.

Para a construção desse banco, três são os modelos a serem desenvolvidos: (a) modelo conceitual, caracterizado pela apresentação dos dados e seus relacionamentos, de maneira simples, com as informações a serem apresentadas; (b) modelo lógico, caracterizado pela descrição das estruturas que estarão no banco, a partir das possibilidades permitidas pela sua abordagem; e (c) modelo físico, caracterizado pela descrição das estruturas físicas de armazenamento de dados, como o tamanho e tipo de campos, domínio de preenchimento, nomenclaturas, exigência de conteúdo, gatilhos etc.

Machado (2014) também explica que o processo de elaboração de um Banco de Dados deve passar por pelo menos quatro aspectos: (a) observação, que compreende a realização de entrevistas, reuniões, questionários, análise de documentos e absorção de conhecimento e experiência prévios dos servidores; (b) entendimento dos conceitos e do objeto observado; (c) verificação de fidelidade e carências, a partir da detecção de falhas e anomalias, riscos e erros técnicos de representação; e (d) validações, com a aprovação do modelo, a partir da participação do usuário final, bem como de outros profissionais da área técnica. A partir destas regras e técnicas de modelagem de dados, a proposta de uma nova planilha de dados foi desenvolvida, compreendendo os modelos conceitual e físico.

Apresentação do Banco de Dados original

Para a compreensão da necessidade de requalificação deste banco de dados, neste tópico será apresentada a planilha que tem sido preenchida desde a década de 90. Também foram realizadas entrevistas com as servidoras responsáveis pelo seu preenchimento, a fim de compreender o porquê da utilização do mesmo método de preenchimento, bem como atributos, por tanto tempo e qual o impacto da utilização desta planilha nos dias de hoje. Por fim, será elencado, na visão delas, quais os ganhos esperados da utilização do Sistema GeoPatri, bem como da utilização deste novo formulário.

Este banco é carinhosamente apelidado de “casinha”, pelas servidoras responsáveis. Trata-se de um formulário desenvolvido em *access*, *software* de gerenciamento de banco de dados que permite criar formulários para serem acessados por vários usuários, pela Prodam. Segundo entrevista com os Agentes Administrativos (AAGs) responsáveis pelo cadastro dos ACs, o formulário foi disponibilizado para apenas um usuário, que teve sua conta compartilhada entre todos os funcionários responsáveis pelo cadastro. Desde então, o processo de preenchimento tem sido o mesmo, e caso alguém queira fazer o cadastro, é preciso que nenhuma outra pessoa esteja no projeto do *access*. Após este preenchimento, os dados são automaticamente inseridos em uma planilha que fica armazenada em seus computadores pessoais. Os atributos estão descritos da seguinte maneira:

Banco de dados <u>CGPATRI-DD</u>	Nome
cod_ac	Código de AC
tipo_ac	Tipo de AC
status_ac	Status do AC
area_oficial	Área Oficial

setor	Setor
quadra	Quadra
lote	Lote
digito	Dígito
endereco	Endereço
num_pa	Número de Processo
data_lavatura	Data de Lavatura
Período	Período
prazo	Prazo
data_termino	Data de Término
ctg_entidade	Nome da Entidade
nom_cessionario	Nome do Cessionário
ctg_final	Finalidade
final_det	Finalidade Detalhada

Os atributos apresentados foram levados em consideração para a nova proposta, mas atentou-se à verificação da maneira como essas informações eram preenchidas. De acordo com o modelo de dados apresentado por Machado (2014), é fundamental que questões conceituais relativas ao preenchimento sejam analisadas para que se evitem riscos e falhas no momento de alimentação do banco. Notou-se que algumas das informações, embora tivessem certo grau de padronização, eram preenchidas por campos abertos, resultando em erros e inconsistências de digitação. Por mais que se tenha por exemplo, apenas uma “Prefeitura Municipal de São Paulo”, ela era digitada de formas diversas, dificultando a análise de dados e informações precisas.

O *access* nunca foi ensinado para fins de gerenciamento e edição, servindo apenas como um operador para o banco. O preenchimento obrigatório de campos que não são mais necessários (SQL, número de croqui) ou a dificuldade de consulta de informações por não conseguir ler caracteres especiais, maiúsculos ou

minúsculos, limitavam e tornavam maçante o gerenciamento e utilização do banco. As entrevistadas também revelaram que alguns ACs, por serem bem antigos, não constam no Banco de Dados original. Os ACs iniciais, de acordo com elas, são bastante controversos porque há ausência de documentação, e mesmo os presentes podem não estar necessariamente relacionados à área cedida específica. Portanto, revela-se a necessidade de analisar esses ACs e realizar encaminhamentos específicos para a recuperação dessas informações.

Breve contextualização das Vistorias de ACs

Os entrevistados também explicaram que realizam o preenchimento, desde o início dos anos 2000, com uma dinâmica de operacionalização bastante distinta da atual. A antiga Patri³ tinha um setor de vistorias que realizava vistorias *in loco*, facilitando a verificação da conformidade do uso real para com o acordado em contrato. Com a diminuição das equipes, o setor se extinguiu e a vistoria do patrimônio imobiliário se tornou uma atribuição das subprefeituras, como demonstra o Decreto nº 59.775, de 18 de setembro de 2020, que versa sobre a reorganização da Secretaria Municipal das Subprefeituras:

Art. 54. A Coordenação de Administração e Infraestrutura – CADM tem as seguintes atribuições:

I - Planejar, gerir e acompanhar a execução de atividades relacionadas a:

- a) apoio administrativo;
- b) serviços de transporte, zeladoria, conservação e manutenção das instalações da SMSUB;
- c) aquisições e gestão de contratos administrativos;
- d) administração de suprimentos;

³ “Patri” é como eram chamadas as antigas divisões, quando CGPATRI era um Departamento da PGM. Cada divisão tinha este nome e uma numeração própria.

e) bens patrimoniais móveis e imóveis;

Ocorre que as vistorias dos ACs realizadas pela própria Unidade se encerraram desde a primeira metade dos anos 2010. Outro desafio é a realização das vistorias, de maneira satisfatória, pelas Subprefeituras. Não há corpo técnico ou disposição destas para o atendimento pleno das demandas da CGPATRI. Já o Decreto nº 60.061, de 3 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a reorganização da SMUL, define como finalidades e atribuições, no que tange ao interesse da CGPATRI, a gestão do patrimônio imobiliário municipal. De acordo com este, temos que:

Art. 2º A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL tem por finalidade coordenar e conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento e desenvolvimento urbano, (...), incluindo a gestão do patrimônio imobiliário do Município.

E com isso, sobre o capítulo que dispõe sobre as atribuições das unidades:

Art. 42. A Divisão de Vistoria e Fiscalização – DVF tem as seguintes atribuições:

I – efetuar vistorias de imóveis;

II – verificar indícios de descumprimento da função social da propriedade.

Uma ordem interna foi criada em abril de 2024, expandindo as atribuições da DVF para a Divisão de Cadastro e Informações Territoriais, por conta do volume vultoso de imóveis considerados ociosos. Ou seja, há uma equipe da SMUL com experiência e que realiza vistorias técnicas em imóveis considerados ociosos, que poderiam sanar a necessidade de monitoramento dos ACs, ainda que esta seja uma atribuição das Subprefeituras. Como CGPATRI não possui mais esta competência, a verificação do uso real dos imóveis imobiliários municipais depende da construção de parcerias e vínculos para com as secretarias responsáveis.

Portanto, uma das soluções apresentadas pela equipe de proposição da requalificação e saneamento do banco de dados foi a elaboração de atributos e de uma metodologia de verificação e controle dos ACs já cadastrados, a partir da

utilização de ferramentas do *Google Maps* e do *Geosampa*. Desta forma, é possível analisar os ACs caso a caso, a fim de verificar se o uso real apresentado nas imagens mais recentes condiz com o que está descrito no termo. A equipe compreende também as limitações desse tipo de verificação, mas esta metodologia permite que CGPATRI tenha material para provocar as secretarias responsáveis pelas vistorias, de modo a contribuir para a gestão ativa de seu patrimônio. Farah (1999) explica como essas iniciativas são necessárias para quebrar a fragmentação institucional, por permitir que desafios que exijam a articulação desses setores sejam possíveis de serem sanados. O saneamento permitirá a verificação destes ACs mais antigos e a requalificação do Banco possibilitará o monitoramento e a gestão ativa desta Unidade.

Processo de elaboração do novo Banco de Dados – Proposta I

Uma vez realizado o diagnóstico do banco, elencando as questões citadas, passou-se então a estruturar os atributos. Para tanto, a primeira etapa foi o de comparação dos atributos apresentados tanto no formulário *access*, quanto no banco de dados do *GeoSampa*, e mais ao final deste trabalho, do banco de dados do Sistema *GeoPatri*. Uma vez que eles foram elencados e organizados, desenvolve-se o primeiro produto, como mostra a imagem a seguir:

Figura 2: Apresentação da estruturação de atributos da Proposta de Requalificação

Banco de dados GeoSampa	Banco de dados GeoPati	Banco de dados COPRIS-COPR		PROPOSTA: Banco de dados COPRIS-G	Nome	Descrição	Tipo	Nível de preenchimento	Nível de acesso
cd_identificador	Nível Administrativo	cd_identificador		cd_identificador	Código identificador	Código referente ao polígono	cd	Aberto	Público
cd_numero_autorizacao	Dispositivo Legal	cd_numero_autorizacao		cd_numero_autorizacao	Número do Auto de Cessão	Número referente ao Auto de	cd	Aberto	Público
cd_situacao_cessao	NF Expediente	cd_situacao_cessao		cd_situacao_cessao	Tipo de cessão	-	tx	Restrito	Público
cd_situacao_observacao	Auto de Cessão	cd_situacao_observacao		cd_situacao_observacao	Status da cessão	Status processual da cessão	tx	Restrito	Público
cd_area_oficial	Nome Cedente	cd_area_oficial		cd_area_oficial	Observação relacionada ao at	Se aplica em situações de stat	tx	Restrito	Público
nm_endereco	Nome Cessionário	nm_endereco		nm_endereco	Número do processo administ	-	cd	Aberto	Público
cd_numero_processo	Área em Metros	cd_numero_processo		cd_numero_processo	Tipo e número da planta	-	cd	Aberto	Público
cd_tipo_numero_planta	Logradouro	cd_tipo_numero_planta		cd_tipo_numero_planta	Dispositivo legal relacionado à al	decreto, portaria e outros	cd	Aberto	Público
cd_termo_dispositivo	Logradouro	cd_termo_dispositivo		cd_termo_dispositivo	Data em que foi lavrado o ter	-	dt	Aberto	Público
dt_termo_cessao	NF Local	dt_termo_cessao		dt_termo_cessao	Prazo para término da cessão	-	tx	Aberto	Público
tx_prazo	Planta	tx_prazo		tx_prazo	Data de término da cessão	-	dt	Aberto	Público
nm_cessionario	Período	nm_cessionario		nm_cessionario	Nome do cedente	-	tx	Aberto	Público
nm_cessionario	Período	nm_cessionario		nm_cessionario	Nome do cessionário	-	nm	Aberto	Público
cd_cnpj	Período	cd_cnpj		cd_cnpj	CNPJ / CPF	-	cd	Aberto	Público
cd_categoria_fundacao	Data Cadastro	cd_categoria_fundacao		cd_categoria_fundacao	Categoria da finalidade	Resumo da finalidade detalha	tx	Restrito	Público
tx_fundacao	Data Encerramento	tx_fundacao		tx_fundacao	Finalidade da cessão detalha	-	tx	Aberto	Público
tx_observacao_geral	Data Lavratura	tx_observacao_geral		tx_observacao_geral	Observações gerais	Campo aberto para observaç	tx	Aberto	Público
cd_area_oficial	Data Prévia Encerramento	cd_area_oficial		cd_area_oficial	Área (m²) oficial de cessão	-	qt	Aberto	Público
nm_tipo_quadra	Observação	nm_tipo_quadra		nm_tipo_quadra	Tipo de área	-	nm	Restrito	Público
cd_setor	Contrapartida	cd_setor		cd_setor	Sector	-	cd	Aberto	Público
cd_quadra	Código Usuário Criação	cd_quadra		cd_quadra	Quadra	-	cd	Aberto	Público
cd_lote	Nome Usuário Criação	cd_lote		cd_lote	Lote	-	cd	Aberto	Público
cd_digito	Data de Atualização	cd_digito		cd_digito	Digito	-	cd	Aberto	Público
nm_subprefeitura	Código Usuário Atualização	nm_subprefeitura		nm_subprefeitura	Subprefeitura	-	nm	Restrito	Público
nm_distrito	Nome Usuário Atualização	nm_distrito		nm_distrito	Distrito	-	nm	Restrito	Público
nm_tipo_endereco	Identificação do Registro	nm_tipo_endereco		nm_tipo_endereco	Tipo de endereço	Classificação do endereço (na	nm	Restrito	Público
nm_titulo_endereco	Documentos Pasta	nm_titulo_endereco		nm_titulo_endereco	Título do endereço	Denominação que antecede o	nm	Restrito	Público
nm_logradouro	Histórico Formulário	nm_logradouro		nm_logradouro	Logradouro	Nome	nm	Aberto	Público
cd_numero_endereco	Identificador Área Cedida	cd_numero_endereco		cd_numero_endereco	Nº do endereço	-	cd	Aberto	Público
tx_observacao_real	Cadastro Área Pública	tx_observacao_real		tx_observacao_real	Ocupação real do imóvel	-	tx	Restrito	Restrito
tx_tipo_uso_real	Grupo Setor	tx_tipo_uso_real		tx_tipo_uso_real	Tipo de uso real	Classificação do uso real do	tx	Restrito	Restrito
tx_base_conferencia	Área Calculada	tx_base_conferencia		tx_base_conferencia	Base de Conferência	Banco de referência utilizado	tx	Restrito	Restrito
tx_registro_imagem	Grupo Setor Quadra	tx_registro_imagem		tx_registro_imagem	Data de registro da ocupação	Data do registro da ocupação	dt	Aberto	Restrito
tx_status_digitalizacao_acervo	Grupo Setor Quadra Lote	tx_status_digitalizacao_acervo		tx_status_digitalizacao_acervo	Status da digitalização do acervo	Status da digitalização do acervo	tx	Restrito	Restrito
tx_encaminhamento	Grupo Setor Quadra Lote Condomini	tx_encaminhamento		tx_encaminhamento	Encaminhamento	Tratativas após inconformidad	tx	Restrito	Restrito
nm_responsavel_revisao	Grupo Subprefeitura	nm_responsavel_revisao		nm_responsavel_revisao	Responsável pela revisão	RF da pessoa responsável pel	nm	Restrito	Restrito
dt_revisao	Grupo Distrito	dt_revisao		dt_revisao	Data de revisão	Data de início de revisão	dt	Aberto	Restrito
tx_alteracao_dados	Tipo Controle Publicação	tx_alteracao_dados		tx_alteracao_dados	Alteração de dados	Se houve ou não alteração de	tx	Restrito	Restrito
tx_observacao_dados_observacao	Observação	tx_observacao_dados_observacao		tx_observacao_dados_observacao	Observações relacionadas à al	Descrição dos dados alterados	tx	Aberto	Restrito

Fonte: Elaboração Própria

Como se pode notar, tinha-se acesso apenas aos atributos do Banco de Dados da DD e do GeoSampa, e utilizou-se o processo de percepção visual, a partir de cores, para a identificação de atributos iguais e distintos entre si. Considerando que o objetivo específico deste trabalho seria o de desenvolver e padronizar os atributos dos ACs, houve uma análise dos riscos que poderiam ser sanados ou não com a requalificação. O fato de os dados serem preenchidos em campos abertos trouxe para a equipe preocupação. O maior enfoque foi, então, produzir atributos que tivessem campos fechados de preenchimento para mitigar erros de digitação. Já os campos abertos de preenchimento simples, por exemplo, para inserção de nome de logradouro ou nome do cedente, possuem uma descrição detalhada da forma como devem ser escritos, como será apresentado adiante.

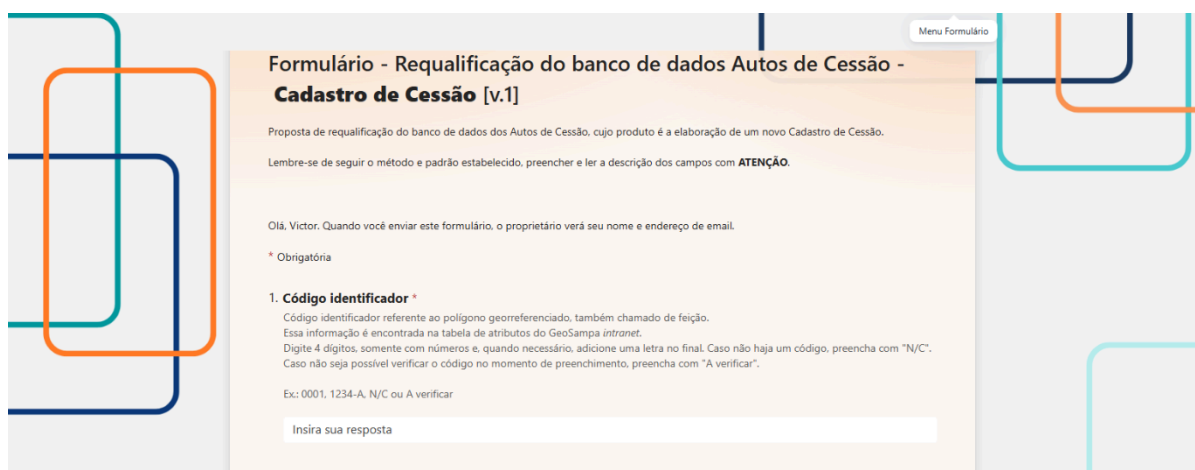
Além da especificação do nível de preenchimento, os atributos propostos especificam também o tipo de preenchimento (código, texto, data, numérico etc.), e o nível de acesso (público ou restrito), considerando os princípios de publicidade e

transparência. Outra inovação relacionou-se à criação de campos que caracterizam o uso real do equipamento, de modo que crie ferramentas para a verificação do uso atual dos espaços cedidos, em comparação ao que consta oficialmente nos ACs considerando a dinamicidade do território paulista.

A metodologia para o preenchimento dos campos será explicada em tópico próprio, mas o principal objetivo destes atributos é permitir que CGPATRI tenha insumos para verificar e encaminhar ações relativas a ACs antigos, como encerramento, retificação, vetorização ou outras questões que venham a aparecer. Em suma, pode-se dizer que esta ferramenta é uma das mais importantes para o saneamento e monitoramento do banco de dados. Por fim, o controle também foi desenvolvido para coletar informações relativas ao usuário que preenche as informações, como a data de revisão, se houve alteração de dados e observações gerais sobre o saneamento.

A segunda etapa do processo de elaboração do novo banco foi a busca por uma ferramenta para a inserção dos dados. O acesso ao *Office 365* permite a utilização de uma série de aplicativos que auxiliam na construção de um banco de dados online, garantindo a integração interna. Deste modo, a plataforma *forms office* foi utilizada para desenvolver um formulário constituído de diversas funcionalidades, dentre elas campos abertos, fechados, com múltipla escolha e obrigatoriedade de determinados campos. Essa proposta resultou em um formulário de 32 campos com título, descrição, instruções para a inserção dos dados e exemplos de preenchimento.

Figura 3: Formulário de Requalificação do banco de dados Autos de Cessão



Fonte: Elaboração Própria

A escolha dessa ferramenta se deu pela facilidade com que as informações poderiam ser preenchidas e a possibilidade de uso do *Business Intelligence* (BI) do próprio programa, que já gerava informações baseadas nos dados inseridos. Com isso, a primeira entrega deste trabalho foi finalizada, e a proposta foi apresentada para os gestores responsáveis pelo Banco. Apesar de terem aprovado a proposta, sabia-se que uma nova proposta deveria ser desenvolvida. Como explicado anteriormente, este produto ainda não considerava sua inserção ao novo Sistema, e a necessidade de readaptação trouxe o desenvolvimento da segunda proposta, mais alinhada às necessidades e contexto da CGPATRI.

Processo de elaboração do novo Banco de Dados – Proposta II

Como já mencionado, a segunda proposta parte da realização do saneamento dos dados a partir do Sistema GeoPatri. A Prodam faria a inserção da base de dados

original para o Sistema e, como os atributos diferem entre si, ela viria com uma série de inconsistências a serem corrigidas. A imagem a seguir mostra como o formulário está representado no Sistema, bem como o tipo de erro que deverá ser corrigido durante o saneamento:

Figura 4: apresentação do Formulário de Cessão de Área

Alterar Registro

Cessão Área

Auto de Cessão

Prazo

INDETERMINADO

Dispositivo Legal

Sem informação

Nº Expediente

Outros - SEI6016.2023.00420130

Auto de Cessão

4464

Nome Cedente

Nome Cessionário

SME -Secretaria Municipal de Educação

Compl. Controle Entrada CPF / CNPJ

-

Área (M²)

6822,10

Tipo Cessão

Transferência de Administração

Tipo Finalidade

Regularização do já implantado CEMEI IRAPARÁ

Logradouro

Rua Iraparã, alt do nº110 - Paraíso do Morumbi- Subprefeitura de Campo Lin

Nº Local

Planta

DGPI-01.216_00

☒ Em Vigor
☐ Em Pendência
☐ Terceiro

Nível Administração

Não informado

Data Lavratura

03/02/2025

Dt Prevista Encerramento

dd/mm/aaaa

Data Cadastro

dd/mm/aaaa

Data Encerramento

dd/mm/aaaa

Número Dispositivo Legal

Área Antiga Ref.

6.822,10M²

Observação

Contrapartida

Código Usuário Criação

PRODAM

Nome Usuário Criação

PRODAM

Nome Secretária Atual

Data de Atualização

30/03/2025

Código Usuário Atualização

PRODAM

Nome Usuário Atualização

PRODAM

Identificação do Registro

5033

Nome Departamento

Documentos Pasta: 4464

Incluir Documentos

Nome	Local do arquivo	Extensão	Tamanho	Download
------	------------------	----------	---------	----------

Histórico Formulário

Departamento	Nome Usuário Alteração	Data de Atualização	Usuário Atualização
	PRODAM	30/03/2025	PRODAM

Fechar

Alterar

Fonte: Sistema GeoPatri, 2025

Esta equipe realizará a correção das informações de cada um dos ACs levantados no Formulário de Cessões de Áreas, além do preenchimento de um formulário *forms* com informações de monitoramento que não foram atribuídas ao Sistema e de atributos relativos aos nomes originais dos órgãos que possam diferir dos atuais, considerando termos de ACs antigos. A partir dos atributos de monitoramento será possível identificar a ocupação real do imóvel, ou seja, se esse está em acordo com o uso descrito no AC. Caso não seja possível determinar a ocupação real, o analista deve inserir a opção “indeterminado”.

Outro atributo acrescentado é sobre o tipo de uso real, na qual inseriu-se uma múltipla seleção, para facilitar a captação de dados e transformá-los em gráficos. O banco de conferência refere-se às imagens utilizadas para se verificar o uso real. Se, por exemplo, utilizou-se de uma imagem do *Google StreetView*, esta opção deverá ser marcada. O atributo seguinte solicita a inserção da data do registro da ocupação real, ou seja, a data a qual a imagem utilizada de base se refere. Relacionado à conferência da documentação, temos o atributo que solicita o status da digitalização do acervo documental. Nele, deve-se verificar se AC e planta estão presentes e se são correspondentes. Após a realização das análises, é realizado o encaminhamento. A partir dele, serão apontadas as demandas para que o AC que apresentar inconsistências seja corrigido. Poderão ser solicitadas vistorias, regularização ou encerramento de AC, digitalização de documentação ausente e vetorização.

Os últimos atributos referem-se ao controle do saneamento, com a identificação do analista responsável pela revisão e preenchimento, data de revisão, se houve alteração de dados, e observações gerais, considerando as particularidades de cada AC. Em reuniões recentes, a proposta foi aprovada e passou-se a aguardar a homologação dos últimos ajustes para que os formulários entrassem no modo de produção, para que se possa, de fato, iniciar o Saneamento dos dados.

Metodologia de Preenchimento do Banco de Dados do banco atual

Delimitados os atributos e suas categorias de preenchimento, passou-se a focar em uma metodologia que pudesse ser aplicada por qualquer servidor, com instruções claras e linguagem simples, para evitar quaisquer inconsistências no preenchimento dos dados. A DD, responsável pela lavratura dos ACs, possui um repositório de arquivos onde são armazenados os termos e plantas de cada uma das cessões lavradas. Este é o principal insumo, pois através dele pode-se comparar as informações oficiais com a situação real, por meio de imagens de satélite, imagens atualizadas do *Google StreetView* ou outras fontes que permitam a verificação real do espaço cedido.

A metodologia do preenchimento inicia-se com a leitura do Termo de Cessão, onde se encontram a maioria dos dados necessários, como número do AC, processo, legislação aplicável, CNPJ/CPF e título do cessionário, finalidade, endereço, metragem e contrapartidas; em seguida, procede-se à leitura da Planta, que permite verificar a localização exata da área cedida, confirmar seu uso real e validar a precisão da vetorização; finalmente, após a coleta dessas informações, os usuários realizam o preenchimento sistemático dos campos na tabela ou formulário preparado, garantindo a padronização e integridade dos dados inseridos no sistema.

Como é possível notar, o preenchimento das informações é relativamente simples. Os únicos pontos de atenção referem-se à inserção do endereço, e verificação do local em relação à planta. No primeiro caso, existem situações em que o local se encontra no cruzamento de duas ou mais ruas. Neste caso, considera-se o endereço cuja “entrada” se localiza. Já em locais sem numeração ou sem uma porta de entrada, utiliza-se outro número de referência, o mais próximo possível da área. É importante frisar que, uma vez que os ACs estão vetorizados, este polígono se torna a informação mais fidedigna de sua localização no espaço: endereços podem mudar, mas sua geolocalização, não.

Momento atual e considerações finais

Atualmente, está sendo preparada uma nova equipe para que se efetive o saneamento dos dados. A realização da entrevista para este trabalho foi muito importante, porque permitiu um momento ideal para que a proposta fosse apresentada, de maneira minuciosa, para os AAGs responsáveis pelo preenchimento do novo Banco de Cessões de Áreas. Antes receosos com a inserção de novas pessoas, pensando que teriam seus trabalhos dispensados, agora passam a vislumbrar a ideia de uma união entre as equipes, facilitando os trabalhos, ajudando uns aos outros, e permitindo que novas metodologias de padronização sejam discutidas.

Ou seja, onde antes percebia-se certas barreiras, com a abordagem correta, passou-se a criar pontes. O estudo e elaboração de um novo formulário, em momento algum, foi a parte mais difícil deste trabalho. As maiores dificuldades residem na maneira como as pessoas são apresentadas à inovação e a novas formas de trabalho. Abrucio (2007) bem nota como a reforma gerencial-administrativa do Estado se respalda em todas as escalas institucionais, onde o mesmo quadro funcional que possui o mesmo *modus operandi* por tantos anos, de uma hora para outra, se vê em uma fase de quebra de paradigmas. Por outro lado, Jannuzzi (2005) também demonstra como a inovação e melhoria das informações são fundamentais para a criação de indicadores, porque permitem o aprimoramento do controle público e administrativo, alinhando-se às necessidades coletivas da população e contribuindo com a função social do patrimônio imobiliário municipal.

Portanto, é fundamental considerar todas as condicionantes que se apresentam no processo de inovação, desde as barreiras burocráticas e culturais até as oportunidades de integração e colaboração. Uma implantação bem-sucedida reside na participação ativa dos usuários que usufruirão do sistema. Envolver as equipes responsáveis pelo preenchimento e gestão dos dados desde as etapas

iniciais não apenas facilita a adoção das mudanças, mas garante que as soluções propostas atendam às necessidades reais do trabalho cotidiano. Essa abordagem participativa fortalece a transparência, a eficiência e a sustentabilidade das inovações, alinhando-se aos objetivos de governança e gestão ativa do patrimônio imobiliário municipal.

Bibliografia

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005> >. Acesso em: 20/10/2024.

ELIAS, Diego. **Dados Vs Informação: Qual a diferença?** BI NA PRÁTICA, 2024. Disponível em: < <https://www.binapratica.com.br/dados-x-informacao> >. Acesso em: 01/02/2025.

FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.** *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, 2001.

JANUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** 2. ed. Campinas: Alínea, 2005.

KINGDON, John. ***Agendas, Alternatives, and Public Policies.*** [S.l.]: [s.n.], 1984.

MACHADO, Felipe Nery Rodrigues. **Projeto e implementação de banco de dados.** 3. ed. São Paulo: Érica, 2014.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **CGPatri - Quem Somos.** Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/gestao/w/cgpatri_quem_somos>. Acesso em: 22/03/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 27.321, de 11 de janeiro de 1988.** Disponível em: < <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-27321-de-11-de-novembro-de-1988> >. Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 43.220, de 18 de agosto de 2005.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-46230-de-23-de-agosto-de-2005> >.

Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 54.888, de 28 de fevereiro de 2014.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54888-de-28-de-fevereiro-de-2014>

>. Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 57.775, de 6 de julho de 2017.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57775-de-06-de-julho-de-2017> >.

Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 58.5896, de 7 de janeiro de 2019.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58596-de-7-de-janeiro-de-2019> >.

Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 59.775, de 18 de setembro de 2020.**

Disponível em:

<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59775-de-18-de-setembro-de-2020>>. Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 60.061, de 3 de fevereiro de 2021.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60061-de-3-de-fevereiro-de-2021>

>. Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 61.262, de 29 de abril de 2022.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61262-de-29-de-abril-de-2022> >.

Acesso em: 15/02/2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Decreto nº 62.208, de 28 de fevereiro de 2023.**

Disponível em: <

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62208-de-28-de-fevereiro-de-2023>

>. Acesso em: 15/02/2025.

FEITOSA, Livia Vanessa dos Santos & COSTA, Carlos Eugênio Silva. **Inovações no setor público: A resistência à mudança e o impacto causado no comportamento do indivíduo.** In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE (SINGEP), 5., 2016, São Paulo. Anais do V SINGEP. São Paulo: SINGEP, 2016. Disponível em: < <https://singep.org.br/5singep/resultado/191.pdf> > Acesso em: 20/03/2025.