UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GABRIELA DE JESUS D'AMARAL

**Capacidades Estatais e Políticas Urbanas: O Caso da Secretaria Municipal de
Licenciamento de São Paulo**

São Paulo

2018

GABRIELA DE JESUS D'AMARAL

**Capacidades Estatais e Políticas Urbanas: O Caso da Secretaria Municipal de
Licenciamento de São Paulo**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 11 de abril de 2018. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientador:

Prof. Dr. José Carlos Vaz

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

D'Amaral, Gabriela de Jesus

Capacidades estatais e políticas urbanas : o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo / Gabriela de Jesus D'Amaral ; orientador, José Carlos Vaz. – 2018
138 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Versão corrigida

1. Administração municipal - São Paulo (SP). 2. Política urbana - São Paulo (SP). 3. Políticas públicas - São Paulo (SP). I. Vaz, José Carlos, orient.. II. Título

CDD 22.ed. – 350.981611

Nome: D'AMARAL, Gabriela de Jesus

Título: Capacidades Estatais e Políticas Urbanas: O Caso da Secretaria Municipal de
Licenciamento de São Paulo

Dissertação apresentada à Escola de
Artes, Ciências e Humanidades da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciências do
Programa de Pós-Graduação em Gestão
de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 11/04/2018

Banca Examinadora

Prof. Dra. Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Profª. Dra. Paula Freire Santoro

Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Prof. Dra. Gabriela Spanghero Lotta

Universidade Federal do ABC. Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais
Aplicadas

Agradecimentos

Agradeço primeiro às mulheres da minha família que, desde muito cedo, me ensinaram o valor do trabalho, da persistência e da determinação. Sobretudo à minha mãe, que me apoiou incondicionalmente na realização deste mestrado.

À minha avó e ao meu padrinho, agradeço por terem feito o possível para me proporcionar uma formação educacional de qualidade.

Aos meus irmãos, Gustavo e Rodrigo, agradeço pela admiração e também pela compreensão nos momentos difíceis.

Às minhas primas, Barbara e Aline, agradeço pela amizade e por sempre acreditarem no meu sucesso - até mesmo antes dessas realizações se concretizarem.

À amiga já de longa data, Ana Helena, agradeço pelos livros e conhecimentos compartilhados, pelos cafés revigorantes e pela revisão desta dissertação: Danke mein lieber Freund!

Ao amigo Danilo Fuster, agradeço por ter me apresentado o curso de Gestão de Políticas Públicas, por ter compartilhado suas experiências no campo de públicas, e principalmente por ter tornado minha trajetória como mestranda mais leve.

Ao Thiago, agradeço o companheirismo e por ter compreendido os “altos e baixos” da minha vida acadêmica com a paciência de sempre.

Aos colegas do GETIP, agradeço pela troca de ideias e conhecimentos, pela perspectiva de novas pesquisas e pelo apoio na elaboração desta dissertação.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas – especialmente aos colegas Raphael Borella, João Rezende, Karine Julião, Ana Luiza Mathias, Erica Stella e Marina Ruzzi – agradeço por terem tornado essa trajetória menos solitária e mais enriquecedora possível.

E aos queridos colegas Victor Bastos, Débora Paim, Rilciane Barbosa, Diego Vargas, Douglas Franco e Laryssa Kruger agradeço por compartilharem comigo as alegrias e as dificuldades de estudar o “urbano” no campo de públicas.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas, agradeço por contribuírem com a minha formação interdisciplinar. Especialmente às professoras Ursula Peres, Renata Bichir e Cecília Olivieri, que me acompanharam mais de perto nessa trajetória.

Aos professores da FAU-USP, Paula Freire Santoro, Cândido Malta Campos Filho, Marly Namur, Ana Claudia Veiga de Castro e Joana Mello de Carvalho e Silva,

agradeço por terem estimulado o diálogo entre os campos de políticas públicas e de planejamento urbano.

Ao meu orientador, José Carlos Vaz, agradeço a generosidade em compartilhar seus conhecimentos e suas experiências comigo, por ter inspirado tranquilidade e confiança nos momentos de aflição. Mas, principalmente, por ter colocado o meu “sarrafo” mais alto, me estimulando a perseguir metas mais ambiciosas neste mestrado.

Aos servidores da USP, especialmente aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação e da Biblioteca da EACH-USP, agradeço todo o auxílio prestado.

Por fim, agradeço o apoio financeiro proporcionado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através da Bolsa CAPES - Demanda Social.

“Quando se chega a Tecla, pouco se vê da cidade, escondida atrás dos tapumes, das defesas de pano, dos andaimes, das armaduras metálicas, das pontes de madeira suspensas por cabos ou apoiadas em cavaletes, das escadas de corda, dos fardos de juta. À pergunta: Por que a construção de Tecla prolonga-se por tanto tempo, os habitantes, sem deixar de içar baldes, de baixar cabos de ferro, de mover longos pincéis para cima e para baixo, respondem:

— Para que não comece a destruição. — E, questionados se temem que após a retirada dos andaimes a cidade comece a desmoronar e a despedaçar-se, acrescentam rapidamente, sussurrando: — Não só a cidade.

Se, insatisfeito com as respostas, alguém espia através dos cercados, vê guindastes que erguem outros guindastes, armações que revestem outras armações, traves que escoram outras traves.

— Qual é o sentido de tanta construção? — pergunta. — Qual é o objetivo de uma cidade em construção senão uma cidade? Onde está o plano que vocês seguem, o projeto?

— Mostraremos assim que terminar a jornada de trabalho; agora não podemos ser interrompidos — respondem.

O trabalho cessa ao pôr do sol. A noite cai sobre os canteiros de obras. É uma noite estrelada.

— Eis o projeto — dizem. ”

(CALVINO, 1990, p. 117)

RESUMO

D'AMARAL, Gabriela de Jesus. **Capacidades estatais e políticas urbanas**: o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo. 2018. 138 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão corrigida.

Esta dissertação buscou contribuir para o debate sobre as políticas urbanas em São Paulo, a partir da lente analítica das capacidades estatais. Os estudos urbanos brasileiros, influenciados pelo marxismo urbano, contribuíram para o entendimento sobre o papel das forças capitalistas sobre a produção das cidades brasileiras. Entretanto, poucos estudos se dedicaram a entender os interesses do Estado na construção do espaço urbano. A ótica das capacidades estatais permite adentrar o aparelho estatal e entender como as políticas, atores e recursos mobilizados pelo Estado refletem seus próprios interesses. As capacidades estatais são reforçadas pela abordagem institucional, sobretudo do Neoinstitucionalismo Histórico, mas também pela perspectiva situacional de Carlos Matus. A metodologia adotada consiste em uma pesquisa qualitativa, baseada no estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo, com recorte temporal de 2013 e 2016. A escolha por estudar as capacidades mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no âmbito da SEL, se deve pela forte relação construída entre atores estatais e não estatais em torno do licenciamento urbano de São Paulo. A pesquisa de campo consistiu em análise documental e em entrevistas qualitativas com atores envolvidos no processo de criação e operacionalização da SEL. A análise dos resultados foi baseada na análise temática dos dados coletados. A perspectiva situacional de Carlos Matus permitiu a análise do caso dentro de um contexto político específico. Por fim, conclui-se que a mobilização de capacidades estatais no âmbito da SEL, refletem a tentativa do governo municipal de São Paulo de ter um maior controle sobre o licenciamento urbano – mesmo que essa tentativa não signifique uma mudança no *status quo* da produção capitalista da cidade.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Políticas urbanas. Licenciamento Urbano. São Paulo.

ABSTRACT

D'AMARAL, Gabriela de Jesus. **State capacity and urban policy**: the case of São Paulo Licensing Department. 2018. 138 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2018. Corrected version.

This dissertation sought to contribute to the debate on urban policies in the city of São Paulo, based on the analytical lens of state capacity. Brazilian urban studies, influenced by urban Marxism, contributed to the understanding of the role of capitalist forces in the production of Brazilian cities. However, few studies have focused on understanding the interests of State in the construction of urban space. The perspective of state capacities allows us to enter the state apparatus and understand how the public policies, actors and resources mobilized by the State reflect its own interests. State capacities are reinforced by the institutional approach, especially from the historical Neoinstitutionalism. But also from the situational approach developed by Carlos Matus. The method adopted is a qualitative research, based on the case study of the Municipal Licensing Department of the city of São Paulo (Brazil), between 2013 and 2016. The choice to study the capacities mobilized by the São Paulo City Hall surroundings the Municipal Licensing Department is based on the strong relationship built between state and non-state actors in the urban licensing of São Paulo. The field research consisted of documental includes documental analysis and qualitative interviews with actors involved in the process of creation and operationalization of Municipal Licensing Department. The analysis of the results was based on the thematic analysis of the collected data. The situational approach of Carlos Matus allowed the case analysis within a specific political context. Finally, the conclusion is the mobilization of state capacities reflects the attempt of the municipal government of São Paulo to have a greater control over urban licensing process – even if this attempt does not mean a change in the *status quo* of capitalist production of the city.

Keywords: State capacity. Urban policy. Urban licensing. São Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Triângulo de Governo de Carlos Matus (1991).	46
Figura 2 - Desenho da pesquisa.....	50
Figura 3 - Organograma simplificado da SEHAB (Fevereiro de 2011).....	71
Figura 4 - Organograma simplificado da SEL (Maio de 2013).....	73
Figura 5 - Organograma simplificado da SEL (Setembro de 2013).....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Características dos principais capitais do urbano.....	34
Tabela 2 - Tipologia das capacidades estatais identificadas na literatura de referência.	44
Tabela 3 - Template utilizado para análise das capacidades estatais.	53
Tabela 4 – Lista de entrevistados.	56
Tabela 5 – Plataformas de e-democracia integradas ao planejamento urbano de São Paulo (SP), entre 2013 e 2016.	69
Tabela 6 - Simplificação da legislação e da regulamentação relacionada à aprovação de empreendimentos.....	84
Tabela 7 – Distribuição dos servidores na Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), por departamento.	90
Tabela 8 - Decretos relacionados aos empreendimentos de HIS e HMP, publicados entre 2013 e 2016.	95
Tabela 9 - Síntese das descobertas: capacidades identificadas no caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE	Assessoria de Gestão Estratégica
AGPP	Assistente de Gestão de Políticas Públicas
APROV	Departamento de Aprovação de Edificações
ASBEA	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIM	<i>Building Information Modeling</i>
BM	Banco Mundial
CAEHIS	Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação
de Interesse Social	
CAF	Coordenadoria de Administração e Finanças
CAIEPS	Comissão de Análise Integrada de Edificações e Projetos de
Uso e Parcelamento do Solo	
CAS	Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social
CASE	Departamento de Cadastro Setorial
CCFSP	Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEIGEO	Coordenadoria de Gestão de licenciamento Eletrônico,
Informação e Geoprocessamento	
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEUSO	Comissão de Edificações e Uso de Solo
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CIL	Comissão Integrada de Licenciamento
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
COE	Código de Obras e Edificações
COGEDI	Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
COMIN	Coordenadoria de Edificação de Uso Comercial e Industrial
CONTRU	Departamento de Controle do Uso de Imóveis
CPO	Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras
CPU	Conselho de Política Urbana
CPPU	Comissão de Proteção à Paisagem Urbana
CRF	Coordenadoria de Regularização Fundiária

CTLU	Câmara Técnica de Legislação Urbana
DCFSP	Departamento de Controle da Função Social da Propriedade
DEINFO	Departamento de Produção e Análise de Informação
DEPAVE	Departamento de Parques e Áreas Verdes
DEUSO	Departamento de Uso de Solo
DEURB	Departamento de Urbanismo
DIPRO	Departamento de Estatística e Produção de Informação
DGPI	Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário
FAU-USP	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMASAI	Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GEGRAN	Grupo Executivo da Grande São Paulo
GEOSAMPA	Plataforma online de bases Georreferenciadas da cidade de São Paulo
GEP	Grupo Executivo de Planejamento
GT	Grupo de Trabalho
GTEC	Unidade de Gestão Técnica de Análise
HABI	Superintendência de Habitação Popular
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
INFO	Supervisão Geral da Informação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
NIMBY	<i>Not In My Back Yard</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PARHIS	Coordenadoria de Parcelamento de Solo e Habitação de Interesse Social

PARSOLO	Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas
PDE	Plano Diretor Estratégico
PDG	Programa de Desenvolvimento Gerencial
PL	Projeto de Lei
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PRE	Planos Regionais Estratégicos
PRODAM	Companhia de Processamento de Dados de São Paulo
PT	Partido dos Trabalhadores
PUB	Plano Urbanístico Básico
RESID	Coordenadoria de Uso residencial
RESOLO	Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo
SAEHIS	Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
SAHIS	Subcomissão para HIS e HMP
SEC	Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados
SECOVI	Sindicato da Habitação
SEGUR	Coordenadoria de Atividade especial e segurança de uso
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEL	Secretaria Municipal de Licenciamento
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SERVIN	Coordenadoria de Serviços e uso institucional
SGAF	Supervisão Geral de Administração e Finanças
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SISACOE	Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações
SLC	Sistema Eletrônico de Licenciamento de Construções
SLEA	Sistema de Licenciamento Eletrônico de Atividades
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMG	Secretaria Municipal de Gestão
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento

SP-Urbanismo

SVMA

ZEIS

Empresa pública São Paulo Urbanismo

Secretaria do Verde e do Meio Ambiente

Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
1.1	REFERENCIAIS TEÓRICOS.....	20
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS.....	22
1.3	APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS.....	23
2	REVISÃO DA LITERATURA.....	25
2.1	ENTENDENDO O URBANO: EXPLICAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A PRODUÇÃO DAS CIDADES.....	25
2.1.1	<i>Community power debate</i> e teoria das elites.....	25
2.1.2	Pluralismo.....	26
2.1.3	Marxismo e captura do Estado.....	27
2.1.4	Urbanismo marxista.....	28
2.1.5	Máquinas de crescimento.....	30
2.1.6	Teoria dos Regimes Urbanos.....	30
2.2	QUEM GOVERNA O URBANO?.....	31
2.2.1	A emergência da Governança, ou a diluição das fronteiras entre o público e o privado.....	31
2.2.2	Quem governa o urbano no Brasil?	33
2.3	ANALISANDO A AÇÃO DO ESTADO: ABORDAGEM INSTITUCIONAL E CAPACIDADES ESTATAIS.....	36
2.3.1	“Instituições importam”.....	36
2.3.2	Contribuições da abordagem institucional para a análise de políticas públicas.....	38
2.3.3	A emergência do conceito de capacidades estatais.....	40
2.3.4	Capacidades estatais: a polissemia do conceito.....	41
2.3.5	Capacidades estatais: possibilidades de categorização analítica.....	42
2.3.6	Capacidades de governo e perspectiva situacional.....	45
3	MÉTODOS.....	48
3.1	DESENHO DA PESQUISA.....	48
3.2	OBJETIVOS DA PESQUISA.....	50
3.3	SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DO CASO.....	51
3.4	CARACTERIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PESQUISADAS.....	52

3.5	PLANEJAMENTO PARA A PESQUISA DE CAMPO.....	55
4	APRESENTAÇÃO DO CASO	58
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS URBANOS DE SÃO PAULO.....	58
4.2	TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS URBANAS EM SÃO PAULO.....	62
4.3.	CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NA GESTÃO FERNANDO HADDAD (2013-2016).....	66
4.3.1	Revisão do marco regulatório urbanístico.....	67
4.3.2	Transformações nas estruturas municipais das políticas urbanas.....	70
4.4.	O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO.....	72
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS: A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO.....	77
5.1	A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES PARA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO.....	78
5.2	CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS.....	83
5.2.1	Capacidades técnicas.....	83
5.2.2	Capacidades tecnológicas.....	86
5.2.3	Capacidades administrativas.....	89
5.2.4	Capacidades financeiras.....	93
5.3	CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS.....	94
5.3.1	Relação com a política habitacional dos governos federal e municipal.....	94
5.3.2	Relação com as secretarias municipais.....	97
5.3.3	Relação com a Câmara Municipal de São Paulo e com o Ministério Público.....	98
5.3.4	Relação com o setor privado.....	100
5.4	CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS URBANAS: INTERPRETAÇÃO DOS SIGNIFICADOS DAS CAPACIDADES NOS PROCESSOS URBANOS DE SÃO PAULO SOB A PERSPECTIVA SITUACIONAL.....	101

5.4.1	Liderança: O papel da Secretaria Municipal de Licenciamento na mobilização de capacidades.....	101
5.4.2	Mobilização de capacidades na gestão Fernando Haddad (2013-2016)	103
5.5	SÍNTESE DAS DESCOBERTAS.....	105
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
6.1	RELAÇÃO DAS DESCOBERTAS COM A LITERATURA E COM O PROBLEMA DE PESQUISA.....	109
6.2	CONTRIBUIÇÕES, DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DO TRABALHO.....	111
6.3	PERSPECTIVAS DE NOVAS PESQUISAS.....	113
	REFERÊNCIAS.....	115
	APÊNDICE A - INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1925-2017)	124
	APÊNDICE B - MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA, UTILIZADO NA PESQUISA DE CAMPO.....	127
	APÊNDICE C – DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS.....	128
	ANEXO A – ORGANOGRAMAS COMPLETOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO (SEL/PMSP).....	129
	ANEXO B – ORGANOGRAMAS COMPLETOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO (SEHAB/PMSP).....	132
	ANEXO C – DISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS POR DEPARTAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO (SEL/PMSP).....	134
	ANEXO D – EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (EHIS) E DE HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (EHMP).....	137

1. INTRODUÇÃO

Esta introdução tem como objetivo apresentar o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), as motivações para escolha desse caso e as trajetórias da pesquisa, que resultaram na presente dissertação. Primeiro, serão apresentados os referenciais teóricos que deram contorno à pesquisa, centrados em torno dos temas Capacidades Estatais e Políticas Urbanas. Depois, são apresentadas as trajetórias percorridas para o desenvolvimento do problema de pesquisa e dos seus objetivos. E por fim, é apresentada uma síntese dos capítulos que compõem esta dissertação.

1.1. REFERENCIAIS TEÓRICOS

Para desenvolvimento desta pesquisa, procurou-se articular o debate teórico em torno dos conceitos e questões centrais implicados na discussão de Capacidades Estatais e Políticas Urbanas, com a realização de uma pesquisa empírica. A seguir, são apresentados de forma sucinta os principais elementos que deram suporte ao enquadramento teórico da pesquisa.

Os estudos urbanos desenvolvidos a partir da década de 1950, através das lentes teóricas do *community power debate* (HUNTER, 1953), da teoria das elites (MILLS, 1956), do pluralismo (DAHL, 1961), das máquinas de crescimento (MOLOTOCH, 1976), do urbanismo marxista (TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1981; HARVEY, 1982; CASTELLS, 1983), e da teoria dos regimes urbanos (ELKIN, 1985; STONE, 1993), foram fundamentais por iluminar aspectos importantes sobre o poder local, os jogos de poder, a relação entre os atores e a influência do capitalismo sobre a produção das cidades.

No Brasil, sobretudo a partir da década de 1970, uma série de intelectuais brasileiros dedicaram-se a entender o urbano, inspirados pelo pensamento marxista e por teóricos da questão urbana como Manuel Castells, Henri Lefebvre e Christian Topalov. Da produção científica da época, destacam-se as obras "Crítica à razão dualista" de Francisco de Oliveira (1972), "Economia política da urbanização" de Paul Singer (1973), "São Paulo 1975: Crescimento e pobreza" organizada por Kowarick, Brant e Camargo (1975), e "A espoliação urbana" também de Kowarick (1979). Com esses estudos, os autores brasileiros começavam a construir uma explicação teórica sobre o crescimento urbano mais adequada à realidade latino-americana.

A cidade de São Paulo adquiriu um papel central nos estudos urbanos brasileiros, devido ao seu crescimento econômico acelerado acompanhado de um processo de urbanização intenso e desigual. Os trabalhos de Lúcio Kowarick (1979), Caio Prado Jr. (1983), Milton Santos (1990), Luiz Costa (2005), Raquel Rolnik (2008) foram fundamentais para entender as implicações do processo de urbanização capitalista da capital paulistana.

No entanto, ainda existe um vazio analítico sobre o papel do Estado e das suas instituições sobre a produção das cidades, tanto no debate nacional quanto internacional sobre o “urbano”. Marques (2017) reforça essa ideia, apontando as principais lacunas existentes nos estudos urbanos: as instituições, agências e processos de produção de políticas; os atores sociais como políticos, capitais e atores associativos, bem como suas relações entre si e com o Estado; e os legados que produziram esses elementos (atores, instituições, agências etc.).

Nesse sentido, a abordagem institucional se mostra uma opção teórica para analisar não só as instituições políticas, mas também suas burocracias e seus legados históricos. Os estudos clássicos do Neoinstitucionalismo Histórico dão relevância ao papel das instituições políticas, das estruturas organizacionais, dos procedimentos burocráticos, da dependência de trajetória e da construção de capacidades estatais na análise de políticas públicas (SKOCPOL, 1985, 1992; PIERSON, 1996; IMMERGUT, 1998; EVANS, 2011).

Portanto, nota-se a utilização de um olhar interdisciplinar para desenvolver a discussão proposta neste trabalho, envolvendo as áreas de conhecimento: Sociologia, Ciência Política, Administração Pública, Análise de Políticas Públicas, Economia Política, Geografia, Arquitetura e Urbanismo. A interdisciplinaridade contribui para a construção de um conhecimento integrado sobre o caso estudado.

Esta dissertação mobilizou diferentes arcabouços teóricos - mesmo que eles sejam considerados irreconciliáveis para diversos pesquisadores - para tentar entender um problema complexo. Mas cabe ressaltar que muitas das questões levantadas continuarão sem ser respondidas. O que, modestamente, se pretende aqui é provocar um diálogo entre as disciplinas que se dedicaram a estudar o "urbano" e mostrar que o desenvolvimento de olhares interdisciplinares talvez seja a melhor opção para entender a complexidade dos fenômenos urbanos.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

A análise proposta por esta pesquisa pretende compreender como o governo municipal de São Paulo respondeu às tensões e disputas em torno da produção da cidade, a partir da mobilização de instrumentos, de dispositivos legais, de relações entre atores públicos e privados, de instituições e estruturas organizacionais, isto é, da mobilização de capacidades estatais.

A partir do momento que o governo municipal tem que lidar com os diversos interesses sobre a produção da cidade (e ainda tem seus próprios interesses em jogo), a mobilização de capacidades vai refletir os interesses do Estado. Com isso, chegou-se aos seguintes problemas de pesquisa:

Quais capacidades foram mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no âmbito da Secretaria Municipal de Licenciamento, para lidar com as tensões e disputas pelo processo de produção da cidade de São Paulo? E o que essas capacidades significam? Isto é, até que ponto essas capacidades refletem as tensões e disputas em torno da produção do espaço urbano?

Dessa maneira, a pesquisa buscou analisar as capacidades mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) através da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), em termos dos seus significados nas relações entre o Estado e o capital na cidade de São Paulo.

A opção pelo caso específico da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo foi feita por se tratar de uma instituição pública diretamente relacionada com a produção da cidade, responsável pela regulação de empreendimentos imobiliários. Por isso, tem uma relação intensa com atores públicos (relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano) e privados (sobretudo com o mercado imobiliário).

O principal objetivo desta pesquisa é contribuir para o debate sobre a construção de capacidades estatais na produção de políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas. Para atingir esse objetivo, foi selecionado um caso particular, com um recorte espacial e temporal específico, que enquadrava a discussão sobre capacidades e políticas urbanas.

Os objetivos específicos se desdobram em três propósitos que dialogam com as etapas da pesquisa. Primeiro, foi necessário caracterizar os processos envolvidos na

produção capitalista do espaço urbano em São Paulo, partindo da noção de como os capitais buscam organizar a produção das cidades. Depois, através de um estudo de caso, foram identificadas as capacidades mobilizadas pela PMSP através da SEL. E por último, foi analisado como as capacidades identificadas se relacionam com as tensões e disputas pela construção da cidade.

1.3. APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Além desta Introdução, a dissertação é composta por mais cinco capítulos: Revisão da Literatura, Métodos, Apresentação do Caso, Análise dos Resultados e Conclusão.

O segundo capítulo, de Revisão da Literatura, é dividido em três partes. Primeiro, são apresentadas as explicações teóricas desenvolvidas desde a década de 1950 para entender o fenômeno urbano. Depois, são apresentadas as explicações teóricas sobre a governança das cidades. E por fim, o capítulo fecha com a abordagem institucional e com a literatura de capacidades estatais, que formam os constructos analíticos desta dissertação.

O terceiro capítulo, de Métodos, apresenta as estratégias metodológicas adotadas na pesquisa. Para tanto, o capítulo foi dividido em cinco partes: desenho da pesquisa, objetivos, critérios para seleção e justificativa do caso, caracterização das capacidades estatais estudadas, e planejamento para a pesquisa de campo.

No quarto capítulo, de Apresentação do Caso, são apresentadas as particularidades das políticas urbanas e dos instrumentos urbanísticos no caso empírico de São Paulo. O capítulo apresenta primeiro as explicações teóricas para os processos urbanos de São Paulo, depois a institucionalização das políticas urbanas na PMSP, a caracterização das políticas urbanas na gestão Haddad (2013-2016), para, por fim, apresentar o caso específico da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo.

No quinto capítulo, de Análise dos Resultados, é realizada a análise temática dos dados obtidos com a realização e transcrição das entrevistas e com a pesquisa documental, com ênfase nas capacidades mobilizadas pelo governo municipal de São Paulo no âmbito da SEL.

No sexto e último capítulo, de Conclusão, é apresentada uma síntese das descobertas, isto é, das capacidades estatais ligadas às políticas urbanas no caso empírico do município de São Paulo. As conclusões buscam dialogar com os resultados obtidos com a literatura revista nos primeiros capítulos. Além disso, neste último capítulo serão apresentadas as

limitações, contribuições e dificuldades da pesquisa, e apontadas as possibilidades de novas pesquisas relacionadas ao tema.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. ENTENDENDO O URBANO: EXPLICAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A PRODUÇÃO DAS CIDADES

A primeira parte desta revisão da literatura retoma as linhas teóricas que analisaram a produção do espaço urbano, buscando as pontes que ligam os estudos urbanos às análises que se debruçaram sobre o Estado e suas políticas públicas.

Cabe ressaltar que esta revisão é baseada em pesquisa bibliográfica realizada pela autora, mas que dois artigos publicados recentemente por Eduardo Marques foram de grande contribuição no mapeamento das principais linhas teóricas que tratam do urbano: “De volta aos capitais para entender as políticas urbanas” (MARQUES, 2016) e “Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil” (MARQUES, 2017).

2.1.1. *Community power debate* e teoria das elites

Os estudos urbanos surgiram nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 e 1960, com teorias sobre o poder local como o *community power debate* (HUNTER, 1953) e o desenvolvimento da teoria das elites (MILLS, 1956). De acordo com Marques (2017), até os anos 50 as discussões acerca do urbano focaram em questões macrosociológicas. As análises macrosociológicas, tradicionalmente realizadas por sociólogos, geógrafos e planejadores urbanos, trataram das dimensões societais do poder, mas não consideraram as instituições políticas e as burocracias como *players* importantes do jogo de poder. As instituições e as burocracias seriam objeto de estudo somente para os cientistas políticos que, por sua vez, consideram o espaço urbano “apenas uma folha em branco a ser preenchida” (MARQUES, 2017, p. 7).

O debate norte americano conhecido como *community power* centralizou a cidade nas análises sobre o poder político (*politics*) e teve como principal expositor Floyd Hunter. Hunter (1953) estudou o poder político na cidade americana de Atlanta. Suas principais descobertas foram que o poder político estava concentrado em um número limitado de atores, mas que o utilizavam de forma ampla e continuada (HUNTER, 1953). Nesse caso, a reprodução do poder estaria ligada à herança de ativos e propriedades, mas também pela interação social desses atores em escolas e universidades, casamentos e

amizades que reproduziam suas posições e, portanto, o poder associado a elas (MARQUES, 2017).

Marques (2017) considera o *community power debate* o último momento de diálogo intenso entre os estudos urbanos e a ciência política. Os debates que o sucederam centraram suas análises em microssociológicos, como as interações sociais, ou em aspectos macrossociológicos, como o sistema político e econômico.

Considerando os aspectos macrossociológicos, Charles Mills (1956) desenvolveu poucos anos mais tarde a teoria das elites. O autor analisou historicamente as relações entre economia, classes sociais e Estado no contexto norte-americano, chegando à conclusão que a distribuição de poder não é igualitária e uma classe social dominante (a elite) exerce influência sobre as demais (MILLS, 1956). A teoria das elites teve grande aderência nos estudos do campo da Ciência Política, embora logo tenha surgido uma nova teoria para contestá-la: o Pluralismo.

2.1.2. Pluralismo

Nos anos 1960, surgiu o Pluralismo surgiu em oposição às teorias anteriores. Os autores pluralistas mantiveram o enfoque nas cidades, porém sob a perspectiva da pluralidade da política norte-americana. Seu principal expositor, Dahl (1961) estudou a política da cidade de New Haven.

Os pluralistas abordavam a distribuição de poder em diversos grupos de interesse, que se organizam em coalizões para influenciar o processo de *decision-making*, sendo que nenhum dos grupos é soberano (ROCHA, 2005). Nesta perspectiva, o Estado é considerado neutro, e seu propósito é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, conforme a lógica de mercado (DAHL, 1961). Conforme expressa Dahl (1961):

“[...] um indivíduo não é um sistema político, e a análise das preferências individuais não pode explicar plenamente as decisões coletivas, as quais somente poderão ser explicadas se entendermos os mecanismos pelos quais as decisões individuais são agregadas e combinadas nas decisões coletivas” (DAHL, 1961, p. 770).

No Pluralismo, são acrescentados os atores políticos, bem como sua relação com os atores privados. Lindblom (1979) destacou a desproporção dos recursos de poder entre os atores, com uma maior probabilidade de vitória dos capitalistas. No entanto, as

burocracias e instituições públicas permaneceram apartados do debate. Dessa maneira, o Estado continua sendo considerado como um espaço vazio a ser preenchido pelos vitoriosos das disputas políticas, assim como tratado na literatura marxista.

2.1.3. Marxismo e captura do Estado

A tradição marxista apresenta os argumentos mais disseminados sobre os circuitos de valorização do capital e dos processos econômicos e políticos, com uma interpretação fortemente estruturalista e ligada à captura do Estado (MARQUES, 2016). Os autores marxistas analisavam as relações entre economia, classes sociais e Estado, partindo da ideia de que a distribuição de poder não é igualitária e uma classe social dominante exerce influência sobre as demais (ROCHA, 2005).

Karl Marx primeiro interpretou o Estado sob um viés político, como uma arena ocupada pelos vitoriosos das disputas políticas (Marx, 1982 apud MARQUES, 2016). Neste aspecto, Marx dá destaque à complexificação das instituições estatais e os seus interesses, mas recusa a autonomia estatal (MARQUES, 2016). Depois, sob um viés econômico, Marx e Engels interpretaram o Estado como "uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa" (MARX & ENGELS, 1998, p. 36). Nesse sentido, Nicos Poulantzas argumenta que o Estado deve garantir "a determinação, em última instância, da estrutura do todo pelo econômico" (POULANTZAS, 1977, p. 14).

Na tradição marxista o Estado está posto a serviço da classe dominante, uma vez que não possui interesses próprios nem recursos de poder para concretizar suas vontades. Para tentar explicar a influência dos capitais sobre o Estado alguns autores utilizaram o conceito de "captura do Estado".

A partir dos anos 1970, os autores marxistas buscaram explicar os mecanismos de captura do Estado pela classe burguesa (MILIBAND, 1972; DOMHOFF, 1979; OFFE, 1984). Segundo Ralph Miliband (1972), a captura do Estado era possível devido às elites econômicas e políticas compartilharem uma visão de mundo semelhante, podendo concordar em grande parte das decisões políticas tomadas. Offe (1984), aponta para a maior facilidade da ação coletiva dos capitalistas em comparação a dos trabalhadores. George Domhoff (1979), acrescenta a esse argumento, a influência das universidades, clubes e partidos políticos na difusão dessa visão de mundo.

Para Claus Offe (1984), o Estado no sistema capitalista sempre seria dependente do capital, sendo seu interesse voltado para a produção de políticas públicas (*policy*) que

promovessem a acumulação de capital, o que incluiria desde a criação de regras formais e organizações até a participação dos capitalistas no setor público. Para Marques (2016), o deslocamento do debate para os mecanismos de acumulação do capital não explica a captura, mas a maior probabilidade de vitória dos capitalistas.

2.1.4. Urbanismo marxista

Marx em sua crítica ao sistema capitalista pode não ter dado ênfase aos reflexos do modo de produção capitalista na construção das cidades, mas outros autores se apropriaram das críticas ao capital e fizeram uma releitura do marxismo para entender o urbano. Entre os anos 70 e 80, os autores urbanistas marxistas (TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1981; HARVEY, 1982; CASTELLS, 1983) aprofundaram essa discussão, auxiliando na compreensão das influências do sistema capitalista na construção das cidades.

A lógica marxista quando “aplicada” ao urbano apresenta uma inovação: o solo urbano é, ao mesmo tempo, o *meio* que permite a reprodução do capital e seu *subproduto*. Ohtake (1982) sintetizou a releitura do pensamento marxista desenvolvida por David Harvey para entender o urbano:

“Harvey (1978) procura também as relações entre desenvolvimento urbano e desenvolvimento capitalista. (...) Harvey pensa o urbano como investimento, isto é, não só como condição para a produção, mas como parte - o urbano ele mesmo - da produção. O urbano é produzido através de investimentos produtivos que ampliam a base material de reprodução do capital simultaneamente em dois níveis: enquanto um "ambiente construído" funciona à reprodução do capital em geral ao nível do sistema como um todo, e enquanto capital particular investido diretamente em atividades urbanas específicas, que nesse nível particular deve ser reproduzido.” (OHTAKE, 1982, p. 11)

O entendimento de que o espaço urbano é fruto de um processo de produção capitalista deriva da escola de sociologia urbana francesa. Dentro da escola francesa, o campo de análise do materialismo histórico avançou na discussão da construção das cidades segundo a lógica capitalista (TOPALOV, 1979). Já o campo de análise do urbanismo marxista, por sua vez, apresenta a luta de classes e os diversos interesses conflitantes em torno do desenvolvimento urbano (TOPALOV, 1979). Sobre o papel do Estado no processo de urbanização capitalista, Topalov (1979) faz algumas considerações:

“Primeiro: a urbanização espontânea é anárquica, governada unicamente por interesses privados. Assim, esta anarquia acarreta em males econômicos e sociais. Segundo: por consequência, o Estado, o poder público, assegurando o interesse geral, deve intervir para fazer com que esse se imponha aos interesses privados. Deve assegurar a ordem urbana mais justa e racional, corrigindo os aspectos negativos da urbanização espontânea. Em terceiro lugar, portanto, o plano urbano, por um lado, e os serviços públicos, por outro, serão os instrumentos dessa intervenção estatal racional. [...] Em qualquer versão, a tese central é a mesma: o Estado é assimilado a um sujeito, a um sujeito racional que persegue um objetivo, o interesse geral e planejamento é definido como uma estratégia, um conjunto de ações racionais ajustados esse objetivo” (*tradução livre*, TOPALOV, 1979, p. 8)

De acordo com Topalov (1979), o Estado deveria atuar como um sujeito racional para a resolução dos conflitos urbanos e garantir a prevalência dos interesses públicos sobre os privados. Já para a escola de sociologia urbana marxista francesa, o Estado não é um sujeito dotado de vontade, ele é um conjunto de dispositivos, um processo sem sujeito, um veículo que representa o interesse da classe dominante (ALTHUSSER, 1971 apud TOPALOV, 1979).

O sociólogo espanhol Manuel Castells também realizou uma interpretação marxista da urbanização capitalista. Para Castells, o espaço urbano é o *locus* da vida cotidiana, do “consumo coletivo” – em contraposição à ideia de espaço de “produção” defendida pelos autores franceses. Este “consumo coletivo” é realizado econômica e socialmente através do Estado e de suas políticas públicas, uma vez que o mercado só consegue suprir demandas individuais (ARANTES, 2009). Segundo Castells, o Estado se encarrega da “produção dos meios essenciais de reprodução da força de trabalho: saúde, educação, habitação, equipamentos coletivos etc.” e assim “se converte em verdadeiro planejador do processo geral de consumo: isto está na base da chamada política urbana” (Castells apud ARANTES, 2009).

Também de inspiração marxista, os estudos da escola de sociologia urbana brasileira ocorreram concomitantemente aos estudos da escola francesa e espanhola (MARQUES, 2017). A obra “A Espoliação Urbana” de Lúcio Kowarick (1979) marcou esse período, pois propôs uma primeira sistematização da questão urbana, conectando dimensões sociais a condições urbanas concretas (trabalho, transporte, moradia etc.). Portanto, na literatura marxista urbana – nacional e internacional -, o Estado continuou sendo encarado como um espaço vazio, mesmo em análises que incluíam atores políticos e econômicos, mas que continuavam a ignorar o papel das instituições e das burocracias estatais (MARQUES, 2016).

2.1.5. Máquinas de crescimento

Na década de 1970, surgiu um novo modelo teórico para explicar a questão urbana: as máquinas de crescimento (*growth machines*). O modelo teve origem nos estudos de Harvey Molotch (1976), que analisou o federalismo norte-americano que, em um contexto de crise fiscal, não teria recursos para repassar aos governos locais. O que levou os governos locais a buscarem outras fontes de financiamento para suas políticas, principalmente através das empresas privadas.

Entretanto, Harding (1977) verificou que o modelo de máquinas de crescimento não se aplicava no contexto europeu, uma vez que os governos locais dependiam menos de recursos privados, por receberem o repasse dos governos centrais e por possuírem muitas propriedades de terra. Apesar do contexto ser importante, o argumento de que o Estado "quebrado" necessita da iniciativa privada para implementar as políticas públicas ainda é bastante difundido.

No Brasil, o modelo chegou em meados de 2010, principalmente através do discurso de que o Estado deveria compensar a falta de recursos para a produção das cidades através de parcerias com a iniciativa privada, sobretudo através de Parcerias Público-Privadas (COTA, 2013). No entanto, de acordo com Marques (2017) o desenho do federalismo brasileiro não permite que o argumento das *growth machines* seja totalmente aplicado, uma vez que existem outras formas de financiamento das políticas urbanas através de repasses automáticos (via fundos de participação municipal) e de repasses específicos (condicionados a políticas específicas).

2.1.6. Teoria dos regimes urbanos

Nos anos 1980, Stephen Elkin (1985) desenvolveu o modelo dos regimes urbanos, em uma crítica ao modelo pluralista. O modelo proposto por Elkin (1985) envolvia o poder de decisão nas mãos de proprietários de terra, políticos buscando construir vitórias eleitorais estáveis e burocracias funcionais.

A partir da crítica de Elkin, Clarence Stone (1993) desenvolveu a teoria dos regimes urbanos, dando outra explicação para a coalizão central-executiva de New Haven estudada por Dahl (1961) em "*Who governs?*". O estudo de Stone (1993) foi considerado um dos textos mais importantes sobre política na cidade. Para o autor, o poder estaria associado à capacidade de governo, isto é, a capacidade do poder político em mobilizar

recursos e políticas baseadas em coalizões entre atores públicos e privados (STONE, 1993). Para que a coalização de governo seja viável, ela precisa mobilizar recursos proporcionais a agenda política.

O autor propôs quatro tipos de regimes urbanos, indo do mais conservador até o mais disruptivo: (i) regimes de manutenção; (ii) regimes de desenvolvimento; (iii) regimes progressistas de classe média; e (iv) regimes dedicados à expansão das oportunidades das classes de baixa renda (STONE, 1993). O primeiro tipo, de manutenção, estaria centrado na provisão de serviços públicos de rotina e precisaria somente da aprovação eleitoral. O segundo tipo, de desenvolvimento, buscaria modificar padrões econômicos e sociais e envolveria ligações com o investimento privado, principalmente com as atividades de incorporação imobiliária. No terceiro tipo, progressista de classe média, a ação do governo consistiria em uma complexa regulação, que não exigiria a participação das massas, mas de uma base popular ativa. O quarto e último tipo, das classes de baixa renda, necessitaria de todos os recursos do regime progressista mais a capacidade de obter apoio das massas na legitimação e utilização dos projetos do governo.

Desse modo, pode-se concluir que distintos regimes urbanos, demandam capacidades de governo específicas. Isto é, quanto mais disruptivo o modelo, maior deverá ser a capacidade do governo para implementar as mudanças almejadas. Da mesma maneira, quanto mais conservador for o regime, menor será o esforço em mobilizar a capacidade de governo para manter o regime.

2.2. QUEM GOVERNA O URBANO?

2.2.1. A emergência da Governança, ou a diluição das fronteiras entre o público e o privado

Após a década de 1980, a literatura internacional se dedicou a estudar os novos arranjos de produção de políticas públicas, com a participação de atores privados e de organizações do Terceiro Setor (PIERRE, 1998; DAVIES, 2003; RACO, 2014). Nas décadas seguintes, o conceito de governança adquiriu múltiplas formas e significados, mas existe um consenso que se refere ao desenvolvimento de estilos de governar em que as fronteiras entre público e privado estão menos definidas.

Visto isso, Gerry Stoker (1998) estruturou cinco proposições com o objetivo de

apresentar os aspectos variados do conceito Governança: (i) como um conjunto de instituições e atores que são procedentes de dentro e fora do governo; (ii) a identificação da confusão de fronteiras e responsabilidades para abordar questões sociais e econômicas; (iii) a identificação da dependência de poder nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva; (iv) como redes de atores interdependentes; e (v) reconhecimento que a capacidade de ação não reside no poder de comando do governo ou no uso de sua autoridade. Dessa maneira, o autor argumenta que a ideia de governança fornece um enquadramento teórico que permite identificar tendências e características, verificar processos de transformação e adaptação das formas de governar (STOKER, 1998).

Patrick Le Galès (2011) e Eduardo Marques (2013), por sua vez, utilizam o conceito para se referir a um conjunto de atores (estatais e não estatais), padrões de relação de diversos tipos (formais e informais, legais e ilegais) e instituições que subjazem aos processos de produção de políticas (LE GALÈS, 2011; MARQUES, 2013). Vivien Lowndes (2001) ainda construiu pontes entre os estudos sobre governança e o Neoinstitucionalismo histórico, analisando o efeito das instituições, dos formatos de políticas e dos atores estatais. Marques (2016) propõe que a chave para a construção de pontes entre as tradições teóricas está no enfoque na ação política e nas relações entre os atores. Além disso, a noção de padrões de governança pode ser flexível o suficiente para analisar as relações entre os capitais e os demais atores (MARQUES, 2016).

Na literatura brasileira, diversos termos foram empregados em momentos diferentes para se referir às relações entre atores públicos e privados, tais como: a ideia de anéis burocráticos de poder (CARDOSO, 1971); clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos (NUNES, 1997); e mais recentemente, de tecido relacional do Estado (MARQUES, 2003). Este último termo defendido por Marques (2003), compreende as redes sociais formadas por atores públicos e privados através da formação histórica dos setores de políticas, de comunidades profissionais e trajetórias individuais. Nesse processo, os atores privados teriam papel de destaque devido aos seus recursos de poder, no entanto sua ação política estaria condicionada às estratégias coletivas ou individuais e das posições ocupadas no tecido relacional (MARQUES, 2016). Ainda segundo Marques (2016), a combinação das formas de ação no interior dos espaços relacionais e institucionais dariam forma aos padrões de governança.

Cabe ressaltar que, por mais que haja um deslocamento da ação política para outros atores como o setor privado, a sociedade civil, entidades do Terceiro Setor e até

mesmo organizações multilaterais (ONU, Banco Mundial, BID, etc.), o governo e o Estado continuam no centro do debate sobre governança. Em última análise, o conceito de governança proporciona uma chave analítica flexível o suficiente para responder “quem governa o que? ”, ou ainda “quem governa quando o Estado não governa? ” (LÈS GALES, 2015).

2.2.2. Quem governa o urbano no Brasil?

A constituição histórica do Estado brasileiro deu grandes recursos de poder aos atores privados ao mesmo passo que as instituições públicas se tornaram um ator central na produção de políticas (MARQUES, 2016). Ao longo do tempo, os capitais brasileiros se concentraram nas empresas de construção civil e nos bancos, enquanto os capitais nacionais de origem estrangeira investiram na indústria (SANTOS, 1990). Ao mesmo tempo que o Estado dependia de recursos privados para desenvolver a economia, ele foi grande produtor de setores econômicos através de contratações maciças e continuadas (CAMARGOS, 1993).

Os capitais ligados à produção das cidades são tratados por Marques (2016) como capitais do urbano. Segundo o autor, os capitais do urbano são aqueles cujos processos de valorização estão diretamente associados à construção, manutenção e operação da cidade (MARQUES, 2016). E possuem quatro tipos: (i) capital incorporador, (ii) capital dos serviços, (iii) construção civil e (iv) gestão e consultoria. A tabela a seguir apresenta a caracterização dos principais tipos de capitais do urbano.

Tabela 1 - Características dos principais capitais do urbano.

Tipo de capital	Estado	Espaço (localização e fluxos)	Origem da valorização	Mercado	Onde pressiona politicamente ou opera
Capital incorporador	Só regulador	É a origem da valorização	Mudança de uso no espaço	Concorrencial	Aprovação de regras e sua aplicação
Capital dos serviços	Único comprador	Afeta a rentabilidade	Acesso ao fundo público	Oligopsônico	Licitações e definição e operação dos serviços
Construção civil (equipamentos, infraestrutura e edificações públicas)	Um comprador entre outros	Indiferente	Acesso ao fundo público	Oligopólico	Licitações e fiscalização das obras
Gestão e consultoria	Substituído, em parte	Indiferente	Acesso ao fundo público	Oligopsônico	Licitações e medição dos serviços

Fonte: Adaptado de MARQUES, 2016.

De acordo com Marques (2016), existe uma tendência para os capitais do urbano acumularem poder político por causa de suas conexões com atores políticos, seja através de atividades ilegais como a corrupção em obras e licitações públicas, seja legalmente com o financiamento de campanhas eleitorais. Além disso, os capitais do urbano estão presentes em muitos processos de produção de políticas públicas, normalmente por ação no tecido relacional do Estado (MARQUES, 2016). Mais recentemente, sua participação tornou-se ainda mais ativa com o surgimento de novos formatos institucionais como as Parcerias público-privado (COTA, 2013) e também com serviços de gestão e consultoria.

Na produção das políticas urbanas, a presença dos capitais nacionais é ainda mais destacada. Marques (2017) faz uma distinção das políticas *do* urbano das demais políticas setoriais, como sendo essencialmente os “processos que cercam a política e as políticas *da* cidade”, mas não todas que ocorrem “*na* cidade” (MARQUES, 2017, p. 3). Desse modo, estão incluídas “as políticas de produção direta do espaço construído, como transportes, infraestrutura e habitação, mas também a regulação estatal sobre ações

privadas, como o licenciamento de empreendimentos” (MARQUES, 2017, p. 2).

As especificidades das políticas do urbano se devem à sua associação direta com o espaço urbano. O espaço media “as formas pelas quais as *policies* produzem *politics*” (MARQUES, 2017, p. 4). Fazendo uma analogia ao trabalho de Lasswell, Marques (2017) propõe acrescentar uma outra dimensão ao “*Who gets what, when, how*”: o “*where*”. Segundo o autor, essa mediação gera três elementos específicos às políticas do urbano: espacialidades, percepções e propinquidade (MARQUES, 2017). As espacialidades se referem à dimensão espacial dos processos, constitutivas das instituições e das práticas políticas. As percepções são moldadas pelo espaço, que por sua vez também molda as preferências sobre as políticas, definindo as estratégias e ações possíveis. E a propinquidade se refere à dimensão espacial concreta, tendo duplo sentido: em uma via, dos “efeitos do espaço herdado sobre o qual a política age” e, na outra, dos “efeitos concretos das ações políticas sobre o espaço” (MARQUES, 2017, p. 3).

Para estudar as políticas do urbano, especialmente no Brasil, Marques (2017) propõe considerar três importantes especificidades: (i) Instituições, agências e processos de produção de políticas; (ii) Atores sociais, suas relações entre si e com o Estado; e (iii) legados históricos e desenrolar da política e das políticas.

Na primeira especificidade, estariam englobadas “as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições” (MARQUES, 2017, p. 2). Dessa maneira, os problemas de pesquisa girariam em torno: do desenho das agências e das organizações públicas, que pode produzir uma diversidade de insulamentos da burocracia, de capacidades estatais e de conflitos políticos; do desenho das próprias políticas, considerando a espacialização de sua produção e entrega; dos interesses das agências e burocracias locais; e ainda, da capacidade de indução do governo federal sobre políticas locais.

Na segunda especificidade, as investigações tratariam de atores específicos relacionados às políticas do urbano: os capitais do urbano, parte da classe política e burocratas de nível de rua. Para Marques (2016), é importante afastar o argumento de captura do Estado (conforme tratado *no item 2.1.3*), bem como a ação política desses atores, elementos que ainda permeiam a literatura urbana até hoje. O autor considera que os estudos urbanos só têm a ganhar com a incorporação de outras questões como as dinâmicas, estratégias e ações políticas concretas dos capitais do urbano, observando suas interações com coalizões construídas historicamente e cercadas por instituições

(MARQUES, 2016).

E na última, os legados históricos se referem a “construção histórica conjunta dos Estados e sociedades” que forneceram o ambiente onde são constituídas as políticas públicas (MARQUES, 2017, p. 12). O legado histórico importa uma vez que processos diversos geram condições diversas para a produção da política e das políticas.

2.3. ANALISANDO A AÇÃO DO ESTADO: ABORDAGEM INSTITUCIONAL E CAPACIDADES ESTATAIS

Conforme visto anteriormente neste capítulo, as análises sobre as cidades e o poder local carecem de um olhar mais aprofundado acerca das instituições e dos atores políticos que permeiam as políticas urbanas. Tendo isso em vista, a abordagem institucional se mostrou uma opção teórica para analisar dentro do aparelho estatal, de suas instituições políticas, de suas políticas públicas, como também o papel das burocracias e a importância dos legados históricos.

Para diversos autores o Neoinstitucionalismo, sobretudo o Neoinstitucionalismo histórico, reforça a centralidade das capacidades estatais na análise de políticas públicas (SKOCPOL, 1985, 1992; STEINMO et al, 1992; PIERSON, 1996; BICHIR, 2016), uma vez que retoma a perspectiva *state-centered* em seus estudos. Para Sikkink, “o valor do enfoque institucional aparece no momento em que permite superar as concepções totalmente abstratas acerca da autonomia estatal e centra a atenção nos atributos mais concretos das estruturas, das instituições e dos procedimentos do Estado que gravitam no resultado das políticas (*tradução livre*, SIKKINK, 1993).

Portanto, este capítulo foi buscar na literatura de Sociologia e de Ciência Política abordagens que permitam compreender a emergência da noção de capacidades estatais na análise de políticas públicas, partindo da abordagem institucional desenvolvida em meados do século XX.

2.3.1. “Instituições importam”

Em meados do século XX, a abordagem institucionalista se desenvolveu na Ciência Política, inspirada pela Filosofia Política e pelo Direito, e consistia em análises especulativas, descritivas e formalistas (PERES, 2008). O institucionalismo, também chamado de antigo institucionalismo, tinha como objeto de análise o ambiente formal das

instituições, com análises sobre a Constituição Federal dos países, suas leis e estruturas administrativas, entre outras regras formais que formavam o desenho institucional, a fim de formular modelos prescritivos. Para Steinmo et al. (1992, p. 3), “era óbvio que leis formais, regras e estruturas administrativas não explicavam realmente o comportamento político ou os resultados políticos”. Portanto, na metade do século XX, novas abordagens emergiram, sobretudo em oposição à abordagem institucional, sendo elas: a comportamentalista, a pluralista e a neomarxista (ROCHA, 2005).

Resumidamente, a abordagem comportamental¹ voltava-se para o ambiente informal da política, relacionado ao comportamento humano. Os comportamentalistas (ou behavioristas) focavam suas análises na cultura política e nos componentes psicológicos dos atores sociais, utilizando de métodos comparativos, indutivos ou dedutivos nos seus estudos (Peres, 2008). Os pluralistas, por sua vez, abordavam a distribuição de poder em diversos grupos de interesse ou grupos de pressão, que se organizam em coalizões para influenciar o processo de *decision-making*, sendo que nenhum deles é soberano (Rocha, 2005). Do lado oposto do debate, os neomarxistas analisavam as relações entre economia, classes sociais e Estado, partindo da ideia de que a distribuição de poder não é igualitária e uma classe social dominante (teoria das elites) exerce influência sobre as demais (Rocha, 2005). Nessas perspectivas, o propósito do Estado é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, conforme a lógica de mercado.

A retomada do contexto institucional foi uma reação às análises desenvolvidas nas décadas de 50 e 60. O Neoinstitucionalismo surgiu na década de 1980 em resposta às críticas ao comportamentalismo, pluralismo e neomarxismo, que excluíram da sua análise o contexto institucional (PERES, 2008). Skocpol (1985), foi uma das primeiras autoras a propor uma reorientação teórica em relação às abordagens anteriores, tentando reorganizar a base analítica da abordagem neoinstitucionalista. No texto clássico “*Bringing the state back: Strategies of analysis in current research*”, a autora desenvolve essa perspectiva no âmbito da Ciência Política (SKOCPOL, 1985). A autora parte da premissa de que o Estado possui autonomia para atingir suas metas e objetivos, sem que eles sejam resposta a uma demanda social ou à pressão de certo grupo social ou de uma elite (SKOCPOL, 1985). Nesse texto, Theda Skocpol, de certa forma, critica as abordagens comportamentalista, pluralista e neomarxista, que colocam no centro da

¹ Entende-se aqui o comportamentalismo como uma designação genérica do *behaviorismo*, cuja extensão é bastante ampla e cuja formulação inicial surgiu na psicologia norte-americana (PERES, 2008).

análise a sociedade (perspectiva sociocêntrica), não considerando que o Estado pode ter seus próprios interesses.

Segundo Pierson (1996), o surgimento do Neoinstitucionalismo demonstra o interesse por como “arranjos relativamente estáveis e rotineiros” influenciam o comportamento político. Dimaggio e Powel reforçam essa ideia, descrevendo o Neoinstitucionalismo como

“[...] o esforço atual para coadunar os focos de pesquisa dessas tradições com os desenvolvimentos contemporâneos nos métodos e nas teorias não significa um mero retorno às raízes clássicas, mas um esforço para encontrar novas respostas para antigas questões sobre como as escolhas sociais são moldadas, mediadas e canalizadas por arranjos institucionais” (DIMAGGIO & POWEL, 1991, p. 2).

Portanto, a abordagem do Neoinstitucionalismo colaborou para a formação de uma agenda de pesquisa que investiga como as instituições políticas corroboram para a produção de resultados que não podem ser explicados somente pelo comportamento individual de atores pertencentes a uma elite social (CORTES & LIMA, 2012). Pode-se dizer, portanto, que a contribuição do Institucionalismo e do Neoinstitucionalismo para as políticas públicas pode ser sintetizada na máxima “instituições importam”, uma vez que o contexto institucional afeta as decisões políticas e, conseqüentemente, a produção de políticas públicas.

2.3.2. Contribuições da abordagem institucional para a análise de políticas públicas

Segundo Cortes e Lima (2012), o Neoinstitucionalismo é uma referência teórica bastante difundida na análise de políticas públicas. Para as autoras, os neoinstitucionalistas pretendem entender o papel do desenho institucional na produção de resultados políticos e sociais (CORTES & LIMA, 2012). Atualmente, a escola neoinstitucionalista tem como centro epistemológico e metodológico, estudos dos fenômenos políticos, através de análises de como as instituições, por meio de um conjunto de regras formais e informais, moldam, condicionam ou induzem os atores sociais a tomar determinadas decisões (PERES, 2008).

Para Skocpol e outros autores (SKOCPOL, 1985, 1992; IMMERGUT, 1998; EVANS, 2011), as instituições políticas são consideradas as variáveis explicativas dos processos decisórios, uma vez que apresentam uma conjuntura de arranjos que embasam

as decisões políticas, não só garantindo sua estabilidade, mas também influenciando diretamente o resultado das escolhas, seja por meio de constrangimentos, seja por meio de estímulos. Hogwood e Gunn (1984, *apud* MARQUES, 2013) apontam que a decisão seria o elemento principal do processo político se, e apenas se, o processo de implementação fosse perfeito.

Desse modo, o Neoinstitucionalismo evoluiu de uma perspectiva *state-centered*, num primeiro momento, para uma perspectiva denominada por Theda Skocpol de *polity-centered analysis*, voltada para a análise das “regras do jogo” político (SKOCPOL, 1992). A *polity-centered analysis* procurou equilibrar a o papel do Estado e da sociedade em seus estudos, percebendo o Estado como parte integrante da sociedade, influenciando e sendo influenciado. De acordo com Pierson (1996):

“As instituições estabelecem as regras do jogo das lutas políticas – influenciando na formação de identidades de grupo, de preferências políticas e de escolhas de coalização, bem como promovendo o aumento de poder de alguns grupos, em detrimento de outros.” (PIERSON, 1996, p. 152).

As “regras do jogo” citadas acima por Pierson (1996) podem ser caracterizadas, por exemplo, através do sistema político, do sistema eleitoral, do modelo federativo, das regras dos processos legislativos e judiciários, do modelo de mercado etc., que determinado Estado escolhe ou possui.

Cabe ressaltar que a abordagem do Neoinstitucionalismo contempla diferentes enfoques, com bases teóricas e “visões de mundo” distintas umas das outras. Basicamente, o Neoinstitucionalismo subdivide-se em três enfoques: o Neoinstitucionalismo Histórico, o Neoinstitucionalismo Sociológico e o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional (PETERS et al, 2005). O Neoinstitucionalismo Histórico e o Sociológico estão fundamentados nas tradições sociológicas do conflito, baseados nos estudos marxistas e weberianos (CORTES & LIMA, 2012). Já o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional baseia-se na teoria da *rational choice*, a qual enfatiza que o desenho institucional impõe restrições, limitações ou sanções ao comportamento individual dos atores (PERES, 2008).

Para esta dissertação será utilizado o enfoque do Neoinstitucionalismo Histórico, por ele “ter se debruçado muito mais intensamente sobre o próprio Estado e suas instituições no estudo das políticas” (MARQUES, 2013). Desse modo, a contribuição do

Neoinstitucionalismo histórico para a análise de políticas públicas é a retomada do olhar para dentro do aparelho do Estado, através das instituições políticas, dos atores estatais, da burocracia, das capacidades estatais, e das relações de poder que existem entre eles. Para Rocha (2005) a distribuição de poder entre os grupos de interesse ou classes sociais dependem das estruturas e das capacidades estatais. Segundo o autor, cada Estado tem sua capacidade dada por determinados requisitos próprios que são historicamente condicionados, ou seja, são reflexo da história construída por cada nação (ROCHA, 2005).

2.3.3. A emergência do conceito de capacidades estatais

Segundo Pires e Gomide (2015), o conceito de capacidade estatal passou por duas gerações de análise. A primeira geração, que trata do conceito mais amplo, aborda a concepção weberiana de Estado e de sua capacidade legislativa (impor leis), de sua capacidade extrativa (cobrar impostos) e de sua capacidade coercitiva (uso da força). Para Tilly (1975, *apud* CINGOLANI, 2013), a capacidade estatal pode ser determinada pela capacidade de cobrar os impostos, ou seja, a capacidade de construir um aparelho estatal que extraia de modo eficaz os recursos da população.

Na introdução do livro *“Bringing the state back in”*, Theda Skocpol define as capacidades estatais como a capacidade do Estado de implementar metas oficiais, especialmente sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas persistentes, considerando as capacidades extrativa e coercitiva como parte do controle administrativo e militar de um território (EVANS et al, 1985). Portanto, a definição de capacidades estatais elaborada pelos autores da primeira geração de análise, pode ser aplicada tanto em contextos autoritários quanto democráticos.

A dimensão democrática só foi incorporada na segunda geração de análise, quando os autores passaram a considerar as novas demandas para o Estado em um ambiente com crescente participação política, buscando dar maior legitimidade às políticas públicas e obter maior controle social (BERSH, PRAÇA & TAYLOR, 2013). Conforme Tilly (1975 *apud* CINGOLANI, 2013) a interação entre democracia e capacidade do Estado é definida de uma forma mais ampla, como a medida em que as intervenções de agentes estatais em recursos não-estatais, atividades e conexões interpessoais, alteram as distribuições desses recursos, atividades e conexões

interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições. A segunda geração, portanto, trata do conceito em um olhar mais específico, analisando a capacidade do Estado em atingir os objetivos os quais ele mesmo se propôs através de políticas públicas (MATTHEWS, 2012).

2.3.4. Capacidades estatais: a polissemia do conceito

Bersh, Praça e Taylor (2013), em seu mapeamento teórico-conceitual sobre capacidade burocrática e autonomia do Estado, apontam a cacofonia muitas vezes gerada pelos pesquisadores acerca da definição de capacidades estatais:

“[...] as definições adotadas raramente são consistentes, e as referências frequentemente se cruzam de modo a gerar uma confusão conceitual. (...) Para piorar a situação, os resultados desejados são por vezes adicionados às medidas de capacidade, tais como a qualidade, eficiência, eficácia, ausência de corrupção; bem como as metas normativas, tais como o Estado de direito ou a democracia” (*tradução livre*, BERSCH, PRAÇA & TAYLOR, 2013, p. 3)

Além da polissemia do conceito, os autores destacam os desafios entorno da mensuração das capacidades estatais (BERSCH, PRAÇA & TAYLOR, 2013). De acordo com os autores, no primeiro momento os pesquisadores tentaram mensurar a capacidade estatal através de *proxies* e da capacidade extrativa do Estado, ou seja, a capacidade de cobrar impostos (LEVI, 1988; CHEIBUB, 1998; apud BERSCH, PRAÇA E TAYLOR, 2013). Depois, foram incorporadas medidas subjetivas, como a eficácia, eficiência e efetividade e os processos de recrutamento da burocracia (EVANS E RAUCH, 1999; ROTHSTEIN E TEORELL, 2012; DAHLSTROM, 2012; apud BERSCH, PRAÇA E TAYLOR, 2013). Em ambos os casos, a incorporação de medidas objetivas e subjetivas fornecem uma aproximação do conceito de capacidades estatais, entretanto não permitem a compreensão do todo. Um melhor caminho a ser percorrido talvez seja a análise das capacidades estatais caso a caso.

Marta Arretche em suas análises das capacidades administrativas para a habitação social, criou uma métrica para as capacidades estatais específicas para o seu trabalho, considerando a efetividade das políticas públicas no primeiro momento (ARRETCHE, 2007) e olhando para a capacidade municipal no segundo momento (ARRETCHE, 2012). Assim, ressalta-se a importância de identificar e mensurar as capacidades estatais conforme o objeto a ser analisado.

Para Gomide e Pires (2012), no cenário brasileiro, também é necessária a existência de capacidades políticas que incluam múltiplos atores, a negociação de interesses, a busca por consensos, e a formação de coalizões políticas que deem suporte às políticas adotadas. De acordo com os autores, o processo de democratização brasileiro, posterior à Constituição Federal de 1988, coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa (GOMIDE & PIRES, 2012).

Conforme expressa Skocpol (1992): “(...) a política cria políticas (públicas), estas também reelaboram a política”. Essa troca entre as políticas públicas e a política implicam na transformação das capacidades estatais, reformulando a estrutura administrativa em iniciativas futuras e afetando a identidade e, pode-se dizer, a própria capacidade dos grupos sociais no jogo político (SKOCPOL, 1992). Dessa forma, atualmente existe uma reaproximação da agenda de capacidades estatais com a dimensão social, sem dessa vez excluir o contexto institucional das análises, mas no sentido de considerar as duas dimensões de análise e sobretudo perceber os frutos da relação entre Estado e sociedade.

2.3.5. Capacidades estatais: possibilidades de categorização analítica

De acordo com Cingolani (2013), o conceito de capacidade estatal engloba as dimensões do poder do Estado, tais como o coercitivo, militar e extrativo, de formulação e de implementação, de transformação e de industrialização, relacional, de alcance territorial e político. Conforme Ana Pereira (2015) discorre, a noção de capacidade estatal, a princípio, era resultado do insulamento da burocracia, sendo o componente político incorporado na literatura somente a partir da década dos anos 1990.

Souza (2010) olha para três diferentes tipos de capacidades: as capacidades financeiras, as capacidades infra estruturais (ou burocráticas) e o alcance territorial (ou capilaridade das políticas). As capacidades financeiras se referem aos recursos necessários para executar os objetivos das políticas públicas, tais como o orçamento. As capacidades burocráticas se referem ao corpo administrativo disponível e seu nível de capacitação. E por último, a capilaridade das políticas se refere ao seu alcance territorial, ou seja, sua capacidade de coesão e adesão no território nacional.

Gomide e Pires (2012) propõem a problematização e redefinição do conceito de capacidades estatais, através do esforço analítico de compreender empiricamente como eles são construídos, de que forma se organizam e que características possuem. Dessa

forma, pensar em categorias analíticas dentro da noção de capacidades estatais facilita a compreensão do processo de implementação de políticas públicas.

Gomide e Pires (2014) propõem uma primeira diferenciação do conceito de capacidades estatais em contextos democráticos em dois componentes: o técnico-administrativo e o político. Gomide, Silva e Pires (2014) definem a capacidade técnico-administrativa como o conjunto de recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado, incluindo também os mecanismos de coordenação intragovernamental. Já a capacidade política se refere à inclusão de múltiplos atores, à negociação de interesses, à busca por consensos, e à formação de coalizões que deem suporte às políticas adotadas (GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014).

As habilidades das burocracias estatais são analisadas por Ana Pereira (2015) através da criação de canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados pelas políticas (capacidade participativa), da possibilidade das agências levarem adiante suas escolhas políticas (capacidade decisória) e das decisões tomadas deliberadamente por duas ou mais agências (coordenação interburocráticas). A concepção de burocracia insulada e, por isso, apartada das dinâmicas internas do governo e também das sociais, vem perdendo força entre os pesquisadores do campo de públicas. Conforme Ana Pereira (2015) a relação entre burocracias e grupos sociais é um fator que pode fortalecer ou enfraquecer as políticas públicas, bem como para a construção de novas capacidades estatais.

Ainda, alguns autores como Gomide, Silva e Pires (2014), consideram as dimensões políticas e relacionais em uma única capacidade. Segundo os autores, as capacidades político-relacionais se referem

“[...] às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. É possível perceber tais capacidades a partir da existência de formas de interação das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos). Além disso, a promoção de capacidades políticas depende, fortemente, de existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras), assim como da atuação dos órgãos de controle – sejam eles internos ou externos –, provendo transparência e escrutínio público da ação governamental.” (GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014, p. 238)

A noção de capacidades estatais em ambientes democráticos se refere à

necessidade de o Estado, por um lado, fixar objetivos desenvolvidos com algum grau de consentimento entre os atores estatais, e por outro, implementar suas políticas públicas de modo efetivo. A construção das capacidades - sejam elas técnicas, administrativas, jurídicas, relacionais - ao longo do processo de implementação visa, de certo modo, reunir os recursos administrativos, financeiros e tecnológicos necessários à execução da política, canalizar o fluxo de informações, mediar o conflito de interesses entre os grupos sociais e os atores políticos, promover a relação entre as agências estatais, construir bases legais e legítimas e, em última instância, reaproximar Estado e sociedade.

A tabela a seguir reúne as capacidades identificadas na revisão da literatura, classificando as capacidades estatais segundo sua tipologia.

Tabela 2 - Tipologia das capacidades estatais identificadas na literatura de referência.

Tipo de capacidade	Definição	Autor(es)
Capacidades técnico-administrativas	conjunto de recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado, incluindo também os mecanismos de coordenação intragovernamental.	GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014
Capacidades financeiras	recursos necessários para executar os objetivos das políticas públicas, tais como o orçamento.	SOUZA, 2010
Capacidades burocráticas	corpo administrativo disponível e seu nível de capacitação.	SOUZA, 2010
Capilaridade das políticas	alcance territorial, ou seja, capacidade de coesão e adesão no território.	SOUZA, 2010
Capacidades políticas	inclusão de múltiplos atores, à negociação de interesses, à busca por consensos, e à formação de coalizões que deem suporte às políticas adotadas.	GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014

Capacidades político-relacionais	habilidade da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.	GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014
Capacidade participativa	criação de canais de diálogo efetivos com os grupos sociais afetados pelas políticas.	PEREIRA, 2015
Capacidade decisória	possibilidade das agências levarem adiante suas escolhas políticas.	PEREIRA, 2015
Coordenação interburocrática	decisões tomadas deliberadamente por duas ou mais agências.	PEREIRA, 2015

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018.

2.3.6. Capacidades de governo e perspectiva situacional

No capítulo anterior foram apresentadas diversas dimensões que as capacidades estatais podem assumir: institucionais, técnico-administrativas, burocráticas, interburocráticas, jurídicas, financeiras, político-relacionais, participativas, decisórias. Mas como o contexto político incide sobre essas capacidades? E o que significa o conjunto dessas capacidades em um contexto político específico?

Carlos Matus (1997) desenvolveu um modelo analítico que permite analisar as capacidades sob uma perspectiva situacional. O Planejamento Estratégico-Situacional refere-se à arte de governar que, segundo o autor, situa-se entre dois extremos: a certeza absoluta e o puro azar (MATUS, 1991). O modelo pressupõe um sistema socioeconômico formado por diversos agentes com interesses conflitivos, onde não existe apenas um sujeito que planeja, os demais agentes também podem desenvolver planos e estratégias (D'AMARAL, 2016).

A novidade do Planejamento Estratégico-Situacional em relação a outras literaturas está na forma de governo baseada na capacidade pessoal e institucional de governar (a “arte de governar”) que utiliza explicações situacionais para realizar o

planejamento do governo (D'AMARAL, 2016). O modelo de Matus é representado pelo Triângulo de Governo, que representa a articulação constante entre três variáveis: o Projeto de Governo, a Governabilidade do Sistema e as Capacidades de Governo.

Figura 1 - Triângulo de Governo de Carlos Matus.

Fonte: MATUS, 1997, p. 51.

De acordo com o autor, o Projeto de Governo se refere “ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos” (MATUS, 1997, p. 51). Os Projetos de Ação podem ser entendidos como os planos, projetos e programas que dado governo pretende implantar na sua gestão. A Governabilidade do Sistema tange as possibilidades de ação do governo, e é determinada pelas variáveis que determinado ator controla e que não controla. E as Capacidades de Governo refere-se às técnicas, métodos, habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social.

Tal definição de capacidades de governo assemelha-se muito à própria definição de capacidades estatais, entretanto a contribuição de Carlos Matus é no entendimento dessas capacidades no contexto político e social em que elas estão inseridas, interagindo sempre com o projeto de governo e com a governabilidade do sistema. Observando essa interação, Vaz (2016) caracteriza as capacidades de governo como “o conjunto de recursos, habilidades e conhecimentos que o governo tem para atuar para implantar seu projeto em dadas condições de governabilidade” (VAZ, 2016, p. 22).

Portanto, a perspectiva situacional acrescenta à análise aqui proposta o

entendimento do significado das capacidades em seu conjunto, observando-as não de forma isolada, mas suas interações com o sistema de governo situado em determinado tempo e espaço, com um projeto específico e dadas condições de governabilidade.

3. MÉTODOS

A presente dissertação adotou como método de investigação a pesquisa qualitativa, desenvolvida através de um estudo de caso (STAKE, 2000) baseado em análise documental, em entrevistas com atores-chave, análise temática (FLORES, 1994; KING, 2004), e revisão da literatura.

Visando apresentar as estratégias metodológicas adotadas de forma clara e objetiva, este capítulo foi dividido em cinco partes: desenho da pesquisa, seus objetivos, os critérios para seleção e justificativa do caso, a caracterização das capacidades estatais estudadas, e o planejamento para a pesquisa de campo.

3.1. DESENHO DA PESQUISA

As percepções iniciais sobre as políticas urbanas levaram à busca de construções teóricas de diferentes disciplinas, privilegiando autores que elaboraram teorias acerca do urbano e do poder local, que deram luz a questões importantes e que articularam o debate entre as disciplinas. O arcabouço teórico da Ciência Política e dos Estudos Urbanos forneceram os constructos para o desenvolvimento do desenho da pesquisa. Cabe ressaltar que a pesquisa desenvolvida se situa na fronteira entre esses campos de estudo, sendo que a multi e a interdisciplinaridade da área de Análise de Políticas Públicas permitiu o encontro entre os arcabouços teóricos. A seguir, apresenta-se de forma sucinta os elementos que deram suporte para o embasamento teórico e fundamentaram a pesquisa empírica.

As teorias desenvolvidas pelo *community power debate* (HUNTER, 1953), teoria das elites (MILLS, 1956), pluralismo (DAHL, 1961), máquinas de crescimento (MOLOTOCH, 1976), urbanismo marxista (TOPALOV, 1979; LOJKINE, 1981; HARVEY, 1982; CASTELLS, 1983), regimes urbanos (ELKIN, 1985; STONE, 1993) e governança (STOKER, 1998; LOWNDES, 2001; LE GALÈS, 2011) foram fundamentais por iluminar aspectos importantes sobre o poder local, os jogos de poder, a relação entre os atores e a influência do capitalismo sobre as cidades. Mais ainda, os argumentos desenvolvidos por essas linhas teóricas, principalmente as críticas de uma teoria à outra, que estimularam o debate teórico.

As especificidades do caso brasileiro deram relevo a um conjunto de trabalhos desenvolvidos a partir da década de 1970 (KOWARICK, 1979; SANTOS, 1990;

ROLNIK, 1997; FELDMAN, 2005). E mais recentemente, a pesquisa de Eduardo Marques (MARQUES, 2003, 2013, 2016, 2017) e de Telma Hoyler (2014) deram o suporte necessário à pesquisa por estreitar as fronteiras entre os Estudos Urbanos e a Ciência Política.

A abordagem institucional, sobretudo o Neoinstitucionalismo Histórico, ajudou na compreensão do caso escolhido, por iluminar questões referentes à importância das instituições políticas, das estruturas organizacionais, dos procedimentos burocráticos, da dependência de trajetória e ainda reforça a noção de capacidades estatais (SKOCPOL, 1985, 1992; PIERSON, 1996; IMMERGUT, 1998; EVANS, 2011).

A literatura de capacidades estatais deu contorno à pesquisa, pois permitiu que os vários aspectos do caso estudado fossem abrangidos, desde aspectos técnicos - como o desenho institucional, as regras formais, os procedimentos etc. - até aspectos políticos - como as relações entre os atores, os interesses, conflitos e negociações etc. (SOUZA, 2010; GOMIDE, SÁ E SILVA & PIRES, 2014; PEREIRA, 2015). Por fim, a perspectiva situacional de Carlos Matus (MATUS, 1991, 1997) possibilitou analisar o conjunto dessas capacidades inseridas em determinado contexto político e histórico.

Em última instância, a pesquisa foi desenvolvida para responder às seguintes perguntas: *Quais capacidades foram mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, no âmbito da Secretaria Municipal de Licenciamento, para lidar com as tensões e disputas pelo processo de produção da cidade de São Paulo? E o que essas capacidades significam? Isto é, até que ponto essas capacidades refletem as tensões e disputas em torno da produção do espaço urbano?*

A figura a seguir visa ilustrar o desenho da pesquisa, enfatizando os principais elementos que o compõem.

Figura 2 - Desenho da pesquisa.

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018.

3.2. OBJETIVOS DA PESQUISA

O principal objetivo desta pesquisa é contribuir para o debate sobre a construção de capacidades estatais na produção de políticas públicas, mais especificamente das políticas urbanas. Para atingir esse objetivo, foi selecionado um caso particular, com um recorte espacial e temporal específico, que enquadrou a discussão sobre capacidades e políticas urbanas.

A pesquisa buscou analisar as capacidades mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) através da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), em termos dos seus significados nas relações entre o Estado e o capital na cidade de São Paulo.

Os objetivos específicos se desdobram em três propósitos que dialogam com as etapas da pesquisa. Primeiro, foi necessário caracterizar os processos envolvidos na

produção capitalista do espaço urbano em São Paulo, partindo da noção de como os capitais buscam organizar a produção das cidades. Depois, através de um estudo de caso, foram identificadas as capacidades mobilizadas pela PMSP através da SEL. E por último, foi analisado como as capacidades identificadas se relacionam com as tensões e disputas pela construção da cidade.

Assim como dissertações anteriores defendidas no Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas (STEFANI, 2015; BARBOSA, 2016; CAVALCANTE, 2017), foi utilizada uma lente analítica bifocal acerca das capacidades estatais, isto é, através das perspectivas institucional e situacional. A combinação destas duas lentes analíticas, embora elas partam de vertentes teóricas diferentes, permitiu uma análise mais abrangente do caso: a perspectiva institucional permitiu adentrar o aparelho estatal, suas instituições e a importância do legado histórico, enquanto a perspectiva situacional permitiu a análise da conjuntura política em determinado momento histórico.

3.3. SELEÇÃO E JUSTIFICATIVA DO CASO

Na pesquisa qualitativa, o estudo de caso concentra um conhecimento experiencial do caso e chama a atenção para o contexto – político, social, econômico, entre outros (STAKE, 2000). Segundo o autor, o estudo de caso é ao mesmo tempo o *processo* de investigação do caso e o *produto* dessa investigação.

Para atender os objetivos da pesquisa, optou-se pelo *estudo de caso instrumental* onde “um caso particular é examinado principalmente para fornecer um *insight* sobre uma questão ou para redesenhar uma generalização” (STAKE, 2000). Isto é, o caso é de interesse secundário, mas ainda olhado com profundidade. Ainda segundo o autor, o caso deve ser desenhado através: (a) da sua natureza, particularmente de suas atividades e funções; (b) do seu contexto histórico; (c) da sua configuração física; (d) de outros contextos, como econômico, político, legal, etc.; (e) de outros casos onde esse caso é reconhecido; e (f) dos informantes que conhecem o caso (STAKE, 2000). Esta pesquisa se baseou em um estudo de caso instrumental das políticas urbanas do município de São Paulo, com enfoque na experiência da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL).

A escolha pela cidade de São Paulo se deve primeiro pelo intenso processo de urbanização da cidade de São Paulo, décadas antes de outras cidades brasileiras, demandando do setor público a criação de políticas e estruturas específicas que atendessem o crescimento acelerado da cidade. Isso levou à institucionalização das

políticas urbanas dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) ligada ao planejamento municipal. Segundo, devido à concentração da atividade imobiliária e das empresas construtoras e incorporadoras imobiliárias do país.

Em suma, o intenso processo de urbanização da cidade, o grau de institucionalização das políticas urbanas e sua posição econômica na dinâmica imobiliária torna a cidade de São Paulo um caso a ser estudado. O município de São Paulo tem particularidades que não poderiam ser entendidas em outros contextos, mas devido à sua complexidade, as chances de o que acontece em São Paulo serem aplicáveis a outras realidades municipais, é grande.

A opção por estudar o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo foi feita por se tratar de uma instituição pública diretamente relacionada com a produção da cidade, responsável pela regulação de empreendimentos imobiliários. Por isso, tem uma relação intensa com atores estatais (relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano) e não estatais (sobretudo com o mercado imobiliário e com os movimentos sociais por moradia). Além disso, a experiência da SEL tem um recorte temporal bem definido, uma vez que a secretaria foi criada em 2013 e desmobilizada no começo de 2017.

Vale ressaltar que estudo foi desenhado de forma a otimizar a compreensão do caso, ao invés de propor uma teorização (STAKE, 2000). O nível de generalização do caso se dá na abordagem adotada, através da criação de categorias analíticas de capacidades estatais que podem ser aplicadas às políticas urbanas de outros municípios, ao menos como referência inicial para outras pesquisas.

Além disso, o estudo de caso se mostrou uma oportunidade para estudar as capacidades estatais, de acordo com Gomide, Silva e Pires (2014), bem como as capacidades de governo de acordo com Carlos Matus (1997), aplicados a um caso específico.

3.4. CARACTERIZAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS PESQUISADAS

As capacidades técnico-administrativas (GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014) tratam dos aspectos técnicos da secretaria, como os procedimentos; da própria burocracia municipal, como o corpo administrativo disponível e também o seu nível de capacitação

(SOUZA, 2010); dos recursos financeiros disponíveis, tais como o orçamento da secretaria (SOUZA, 2010); e dos recursos tecnológicos disponíveis, como um sistema de licenciamento e gerenciamento dos processos que entram na SEL.

As capacidades político-relacionais (GOMIDE, SILVA & PIRES, 2014) incluem, na dimensão política, as disputas, os conflitos de interesse, as negociações e a busca por consensos entre os diversos atores (públicos e privados) envolvidos com a produção das políticas urbanas. E na dimensão relacional, foram identificados dois aspectos: tanto a relação da secretaria com atores "internos" à PMSP - como as Secretarias de Governo Municipal (SGM), de Desenvolvimento Urbano (SMDU), de Habitação (SEHAB) etc. - quanto sua relação com atores "externos" - principalmente do mercado imobiliário, como construtoras e representantes de sindicatos.

Para organizar os diversos tipos de capacidades identificados na literatura e junto aos informantes qualificados foi produzida uma lista de códigos (*template*) de acordo com Flores (1994) e King (2004), que representam os temas ou questões de maior relevância para a pesquisa. Este trabalho fez um esforço de gerar uma categorização das capacidades encontradas na investigação empírica para que outros pesquisadores possam pensar e repensar as políticas urbanas através das categorias analíticas geradas. A tabela a seguir apresenta o resultado do esforço que deu suporte à pesquisa de campo.

Tabela 3 - *Template* utilizado para análise das capacidades estatais.

Tipologia das capacidades estatais	Dimensões dessa capacidade	Exemplos	Referencial teórico
Capacidades técnico-administrativas <i>(Recursos humanos, financeiros e tecnológicos, incluindo também mecanismos de coordenação intragovernamental).</i>	Capacidades técnicas	Racionalização dos procedimentos	Institucional
	Capacidades administrativas	Corpo administrativo disponível e seu nível de capacitação	Institucional
	Capacidades financeiras	Disponibilidade de recursos financeiros	Institucional
	Capacidades tecnológicas	Disponibilidade de recursos tecnológicos	Institucional

Capacidades político-relacionais <i>(Habilidade da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos).</i>	Capacidades políticas	Inclusão de múltiplos atores, negociação de interesses, busca por consensos, e formação de coalizões	Institucional/Situacional
	Capacidades relacionais	Relações entre atores estatais	Institucional/Situacional
		Relações entre atores estatais e não-estatais	Institucional/Situacional

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2017.

Além disso, entre maio e novembro de 2016 foram realizadas algumas entrevistas de aproximação com o tema de pesquisa com especialistas em planejamento urbano. Somadas à revisão da literatura, estas entrevistas contribuíram para a definição do objeto de pesquisa e na elaboração do *template* inicial de capacidades estatais.

O primeiro entrevistado foi um ex-diretor do Departamento de Urbanismo (DEURB/SMDU) da PMSP. Durante a entrevista, foram identificados alguns elementos mobilizados pela PMSP para implementar os planos urbanos; a criação de novos instrumentos urbanísticos; a criação de capacidades para promover maior participação social, inclusive do setor imobiliário; e principalmente, da necessidade de criar capacidades tecnológicas nas políticas urbanas – capacidade esta que não tinha sido identificada na revisão da literatura.

Depois, foi entrevistado um professor colaborador da FAU-USP que discorreu sobre os discursos e ideias por trás do planejamento urbano; das capacidades desenvolvidas pela PMSP para elaborar e implementar os instrumentos urbanísticos; das disputas entre o técnico e o político; e da concepção sobre o papel do Estado, segundo o urbanismo marxista.

Após essa rodada inicial de entrevistas, a pesquisadora retornou à literatura e identificou as correspondências entre as capacidades apontadas pelos informantes qualificados e pelos principais pesquisadores de capacidades estatais. Da revisão da

literatura (*ver Tabela 2*), foram selecionadas as capacidades que contemplariam os diversos aspectos do objeto pesquisado: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais.

3.5. PLANEJAMENTO PARA A PESQUISA DE CAMPO

Na pesquisa de campo em estudo de caso, a entrevista como coleta de dados sobre um determinado objeto científico é a técnica mais utilizada, uma vez que através dela é possível obter dados objetivos como subjetivos (BONI & QUARESMA, 2005). Dados objetivos podem ser obtidos através das mais diversas fontes secundárias, como livros, artigos científicos, censos, estatísticas, entre outros (GIL, 2010). Entretanto, os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, visto que eles se sujeitam aos valores, atitudes e opiniões pessoais dos entrevistados.

Com o intuito de coletar informações ou dados que não seriam possíveis somente através da pesquisa bibliográfica, foram realizadas entrevistas semiestruturadas. No presente trabalho, o uso da entrevista semiestruturada teve o propósito de coletar dados com atores ligados ao planejamento e licenciamento urbano da PMSP, que participaram direta ou indiretamente do processo de criação e implantação da SEL. Os atores selecionados para as entrevistas foram divididos em três grupos: o primeiro grupo foi composto pelos informantes qualificados, que participaram da rodada inicial de entrevistas para aproximação do tema de pesquisa; o segundo grupo formado por burocratas de alto e médio escalão das secretarias de Licenciamento (SEL), de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e de Governo Municipal (SGM); e o terceiro grupo por representantes do setor privado, da Asbea-SP, do Sinduscon-SP e do Secovi-SP.

Tabela 4 – Lista de entrevistados².

Informantes qualificados (entrevistas de aproximação com o tema)	Entrevistados Setor Público	Entrevistados Setor Privado
Entrevistado A: Ex-diretor do DEURB (SMDU/PMSP)	Entrevistado C: Secretária de Licenciamento (SEL/PMSP)	Entrevistado I: Representante do SINDUSCON-SP
Entrevistado B: Professor da FAU-USP	Entrevistado D: Secretário Adjunto (SEL/PMSP)	Entrevistado J: Representante da ASBEA-SP (<i>entrevista não realizada*</i>)
	Entrevistado E: Assessor Técnico (SEL/PMSP)	Entrevistado K: Representante do SECOVI-SP (<i>entrevista não realizada*</i>)
	Entrevistado F: Secretário Adjunto da SMG / Chefe de gabinete da SMDU / Presidente da CTLU (PMSP)	
	Entrevistado G: Diretor do DEUSO (SMDU) / Presidente da CTLU (PMSP)	
	Entrevistado H: Coordenador da PARHIS / Assessor de Gabinete (SEL/PMSP)	

**Entrevista não realizada por incompatibilidade na agenda do entrevistado. As informações buscadas foram obtidas através do levantamento de dados secundários.*

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2017.

As entrevistas semiestruturadas combinaram questões abertas e fechadas, possibilitando aos entrevistados discorrerem livremente acerca dos temas propostos. A pesquisadora seguiu um roteiro com questões pré-definidas, baseadas principalmente no *template* de capacidades estatais apresentado no item 3.4. *Caracterização das*

² Ver lista completa das entrevistas realizadas no Apêndice C.

capacidades estatais pesquisadas. Os roteiros semiestruturados foram personalizados e direcionados aos entrevistados, iniciados com a indagação sobre a criação da SEL, englobaram as capacidades estatais mobilizadas pela PMSP no âmbito das políticas urbanas e por fim com uma reflexão individual sobre os principais avanços e dificuldades enfrentadas.

Após a realização da coleta de dados textuais, com a realização e transcrição das entrevistas, foram identificados os trechos do texto mais relevantes para atendimento dos objetivos da pesquisa, atribuindo a cada trecho os códigos previamente estabelecidos. Vale ressaltar que alguns códigos foram definidos a priori, por exemplo com a revisão da literatura, mas outros códigos foram adicionados após a realização das entrevistas de aproximação, tais como as capacidades tecnológicas.

Ao término dessa etapa, começou a interpretação do texto a partir do *template*. Para escapar de uma descrição exaustiva do template, a pesquisadora teve algumas outras opções, tais como: (a) listar os códigos, indicando a frequência com que eles aparecem no texto; (b) selecionar os temas mais relevantes, relacionando-os com a pesquisa; (c) “abrir” para novos temas, trazendo detalhes importantes para a pesquisa (por exemplo, temas apontados mais de uma vez pelos entrevistados, mas que não se relacionam diretamente com o objeto pesquisado); (d) estabelecer a relação entre os temas, através de mapas conceituais, figuras, diagramas, entre outros.

A apresentação dos resultados teve como objetivo sintetizar os temas encontrados, selecionando trechos ilustrativos dos códigos e produzindo uma história coerente dos resultados. King (2004) sugere a apresentação de trechos específicos das entrevistas para mostrar como a interpretação foi realizada. Dessa maneira, o leitor da pesquisa pode ter um melhor entendimento sobre o objeto pesquisado.

Os resultados desta análise serão apresentados no *Capítulo 5. Análise dos Resultados*.

4. APRESENTAÇÃO DO CASO

4.1. CARACTERIZAÇÃO DOS PROCESSOS URBANOS DE SÃO PAULO

A partir da década de 1970, uma série de intelectuais brasileiros dedicaram-se a entender o urbano, inspirados pelo pensamento marxista e por teóricos da questão urbana como Manuel Castells, Henri Lefebvre e Christian Topalov. Pedro Arantes (2009) realizou um balanço da produção dos intelectuais marxistas brasileiros que fizeram uma crítica à urbanização na “periferia do capitalismo”. De acordo com o autor, este grupo de intelectuais ligados ao CEBRAP e à FAU-USP, construíram uma teoria crítica do urbano a partir do entendimento da cidade como elemento decisivo para a produção e reprodução do capital (ARANTES, 2009).

A obra “Imperialismo e urbanização na América Latina” organizada por Castells (1973) no âmbito do CEPAL reuniu textos de Paul Singer, Fernando Henrique Cardoso, Lúcio Kowarick, Cândido Ferreira de Camargo e Milton Santos. Na obra, os autores buscavam explicações alternativas àquelas dadas pelo liberalismo americano e pelo marxismo europeu para entender o processo de urbanização da América Latina (ARANTES, 2009). Dessa forma, os autores brasileiros começavam a construir uma explicação teórica sobre o crescimento urbano mais adequada à realidade latino-americana.

Da chamada escola de sociologia urbana brasileira, destacam-se as obras “Crítica à razão dualista” de Francisco de Oliveira (1972), “Economia política da urbanização” de Paul Singer (1973), “São Paulo 1975: Crescimento e pobreza” organizada por Kowarick, Brant e Camargo (1975), e “A espoliação urbana” também de Kowarick (1979). Entretanto, não havia ainda um campo de estudos claramente constituído, com categorias analíticas próprias para entender o urbano (ARANTES, 2009). Os autores brasileiros optaram por analisar o consumo coletivo, a reprodução da classe trabalhadora, a cultura de massas, e a emergência da participação popular — considerando o fim do regime militar e o movimento de Diretas Já.

A cidade de São Paulo teve um papel central nos estudos produzidos na década de 1970 devido a já evidente concentração urbano-industrial, bem como os problemas urbanos decorrentes dela. Francisco de Oliveira na “Crítica à razão dualista” argumenta que a cidade é o melhor exemplo de “manutenção, ampliação e combinação do padrão ‘primitivo’ com novas relações de produção” (OLIVEIRA, 1972, p. 46). Isso porque os

serviços urbanos no capitalismo periférico não são totalmente providos pelo Estado na forma de serviços públicos (salário indireto) — diferente do que apontava Castells para os países centrais (ARANTES, 2009). Oliveira explica que essa diferença ocorre devido à “ausência de acumulação prévia que financiasse sua implantação” nos países periféricos (OLIVEIRA, 1972, p. 55).

No texto posterior “O Estado e o urbano”, Oliveira argumenta que “a industrialização brasileira trouxe dentro de si, de uma só vez, de uma pancada, todo um exército industrial de reserva vindo dos campos para dentro das cidades” (OLIVEIRA, 1982, p. 43). A urbanização é, portanto, decorrente da formação de um “mercado de força de trabalho” para servir à indústria brasileira (OLIVEIRA, 1982, p. 45). O Estado, por sua vez, atua como regulador das relações capital-trabalho, fixando o preço da força de trabalho (salário direto) mas também assumindo os custos da reprodução da força de trabalho através do provimento de serviços urbanos (salário indireto) (ARANTES, 2009).

Paul Singer (1973), no livro “Economia política da urbanização”, apresenta sua interpretação da urbanização capitalista nos países periféricos. Para o autor, a urbanização é decorrente do processo de formação de um exército industrial de reserva, assemelhando-se ao argumento de Francisco de Oliveira. E, assim como os outros autores marxistas, Singer acaba dando uma explicação puramente econômica (a industrialização) para a urbanização das cidades latino-americanas, sem considerar suas dinâmicas próprias (ARANTES, 2009). Um exemplo disso está na conclusão do autor de que “a capital paulista já possuía o maior parque industrial do país [...] graças ao café” (SINGER, 1973, p. 124).

Caio Prado Jr. (1983) buscou outras explicações (não-econômicas) para o processo de industrialização-urbanização da capital paulista. O pesquisador, no famoso ensaio de 1935 sobre a cidade de São Paulo, explora as características históricas e geográficas que permitiram a concentração urbano-industrial. A posição geográfica estratégica (alto de uma colina), a presença de inúmeros canais pluviais (Tietê, Pinheiros, Tamanduateí etc.) e sua localização privilegiada como entreposto comercial entre o interior (produção agrícola) e o litoral (escoamento da produção via Porto de Santos) são elementos apontados pelo autor que permitiram a ocupação da cidade, a instalação das indústrias e da infraestrutura urbana, como as ferrovias (PRADO JR., 1983).

Entretanto, o estudo realizado anos mais tarde por Luiz Costa (2005), aponta que não foi tanto a atividade econômica nem as condições geográficas em si que possibilitaram o surto de desenvolvimento do Estado de São Paulo e da sua capital, mas

sim a conjuntura desses fatores associados a uma estrutura social distinta: ao propício momento histórico, nacional e internacional; à vontade política de realização; e à fomentação de uma base produtiva lucrativa que resultou no “tripé da urbanização paulistana”. Segundo o autor, o “tripé da urbanização paulistana” é formado não só pela cultura do café, mas pela estruturação de um complexo cafeeiro, com a construção de uma infraestrutura dos espaços agrários (fazendas produtoras de café, ferrovias, imigração, etc.) e pelo processo de urbanização a partir de áreas não-urbanas (do interior para o litoral). Portanto, foi o excedente de capital gerado no meio agrário que permitiu a transformação do solo urbano e constituiu grande parte dos espaços construídos, que se tornavam um elemento de atração de capitais. Era assim que o capital se reproduzia no solo da capital (COSTA, 2005).

Costa (2005) ainda argumenta que a cidade de São Paulo cresceu por interesses segmentados e meramente econômicos, sem considerar as necessidades sociais dos seus cidadãos. De acordo com o autor, o crescimento da capital estava diretamente relacionado a um *implícito* processo de planejamento político e territorial, onde toda a estrutura estatal foi posta a serviço da reprodução do capital. Sendo assim, não é estranho que as obras de infraestrutura estivessem subordinadas a esses interesses, que seu crescimento se desse sem um plano ou projeto explícito e que não houvesse controle sobre os limites e as formas que a cidade adquire (COSTA, 2005).

Para Singer, as contradições das cidades são as mesmas “contradições do sistema que, para desenvolver as forças produtivas, vai sempre suscitando novos problemas” (SINGER, 1973, p. 133). Problemas como falta de moradia, saneamento, transporte, isto é, extensos problemas urbanos explorados no livro “São Paulo 1975: Crescimento e pobreza” (KOWARICK et al, 1975). Partindo da investigação sobre o paradoxo vivido pela capital paulista, de crescimento econômico acelerado e aumento da pobreza, os autores chegam à conclusão que a desigualdade social é consequência da distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas

Lúcio Kowarick (1979), cria o conceito “espoliação urbana” para definir o principal fenômeno descrito no livro “São Paulo 1975”: a expulsão das classes trabalhadoras para a periferia, como consequência do crescimento acelerado e aumento da pobreza. No livro de mesmo nome, o autor analisa a desigualdade socioterritorial da capital paulistana, com enfoque no déficit habitacional.

No capítulo “A lógica da desordem”, Kowarick (1979) demonstra através de um vasto conjunto de dados sobre a cidade de São Paulo que a aparente desordem do

crescimento metropolitano segue uma única lógica: a acumulação de capital. Ao analisar aspectos diretamente ligados ao acúmulo de capital — expansão urbana, serviços, infraestrutura, espaços, relações sociais e níveis de consumo —, o autor desvenda os processos por detrás da aparência caótica da metrópole paulistana.

Para Kowarick (1979), o poder público teve uma atuação tardia no ordenamento do solo urbano, restringindo-se aos núcleos de ocupação criados pelo setor privado, e posta a serviço da dinâmica de valorização-especulação imobiliária. Dessa maneira, “a política governamental baseia-se em parâmetros que alimentam os interesses da apropriação privada” que, por sua vez, são “ditados pelos imperativos do processo de acumulação, excludentes e predatórios, e não pelas ‘necessidades sociais’ que transcendem a lógica da engrenagem econômica” (KOWARICK, 1979, p. 52).

Em artigo mais recente também intitulado como “A lógica da desordem”, Raquel Rolnik completa que “o modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório, que estruturou a lógica da desordem de nossas cidades na passagem para uma economia e sociedade modernas, tem origens profundas na formação histórico-política brasileira” (ROLNIK, 2008, p. 3). Assim, a autora traz novos elementos para o argumento de Kowarick: a indistinção e a ambigüidade entre o público e o privado e entre o real e o legal na cultura política brasileira. Segundo a autora, o modelo urbanístico concentrador, excludente e predatório está “inscrito na ordem administrativa que regula a cidade” (ROLNIK, 2008, p. 3). Assim, pode-se dizer que a lógica da desordem da produção capitalista das cidades também transpassa as instituições políticas ligadas à regulação dessa produção.

Conforme aponta Loïc Wacquant (2007 apud ROLNIK, 2008) o surgimento de um novo regime de desigualdade urbana acompanha a modernização econômica acelerada, provocada pela reestruturação global do capitalismo e da cristalização de uma nova divisão internacional do trabalho. Na década de 90, Milton Santos já demonstrava como a nova divisão internacional do trabalho afetava principalmente as metrópoles do Terceiro Mundo, como São Paulo, alterando as funções urbanas e provocando modificações brutais na sua lógica interna. De acordo com o autor:

“Em todos os sistemas urbanos há componentes e aspectos internacionais que constituem um seu subsistema inseparável. O mesmo pode ser dito dos organismos urbanos resultantes, pois estes associam, em uma lógica, as lógicas individuais particulares dos subsistemas internacional, nacional e local, se não também regional. A própria paisagem urbana – o espaço construído – testemunha essa associação de influências” (SANTOS, 1990, pp. 21-22).

Segundo Santos (1990) a reconstrução do espaço urbano se faz necessária, repetidamente e em intervalos menores, para atender as novas demandas do capital cada vez mais exigentes e complexas. Nessa nova configuração, cabe ao Estado viabilizar os novos empreendimentos para atrair capitais para a cidade.

Em São Paulo, os problemas urbanos levaram à necessidade de investimentos públicos maciços para “reabilitar” a cidade para novos empreendimentos contrastando com a incapacidade do poder público de realizar tais investimentos (SANTOS, 1990). Nesse sentido, Pedro Jacobi e Ursula Peres afirmam que “os desafios metropolitanos exigem que os administradores públicos implementem políticas para garantir que os residentes tenham padrões de vida adequados” (JACOBI & PERES, 2016, p. 26, *tradução livre*). Segundo os autores, o Estado tem um papel central na intermediação de interesses na gestão urbana e ambiental das metrópoles brasileiras.

No entanto, apesar de muitas vezes citado pelos autores marxistas urbanos brasileiros, a atuação do Estado na dinâmica urbana foi pouco explorada. Mas cabe perguntar: qual o papel do Estado? Será que ele tem interesses próprios? O assunto parece muito pouco tematizado na literatura brasileira, sobretudo no que tange as formas pelas quais o Estado se organiza para atuar.

A próxima seção pretende apresentar como a administração pública municipal lidou com a questão urbana ao longo do processo de urbanização-industrialização da metrópole paulistana.

4.2. TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS URBANAS EM SÃO PAULO

As trajetórias das políticas urbanas na Prefeitura Municipal de São Paulo acompanharam o crescimento vertiginoso da metrópole paulistana. Sarah Feldman (2005), no livro “Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972”, aborda a institucionalização das políticas urbanas na PMSP desde as primeiras décadas do século XX. Em 1925, com a criação da Diretoria de Obras e Viação, já era notada a necessidade de lidar com questões relacionadas à sua urbanização. Dentro da Diretoria, foi criada uma Seção de Cadastro, com a missão de elaborar um plano geral para a cidade de São Paulo, organizar o cadastro, fixar e fiscalizar alinhamentos e nivelamentos, e tratar de “todas as questões referentes ao problema do Urbanismo”.

A questão urbana, já encarada como “problema” pela gestão municipal, demandava respostas do setor público, o que refletiu na própria estrutura organizacional da PMSP e na criação de instrumentos de planejamento urbano. No final da década de 20, foi lançado o primeiro código de obras da cidade, o Código de Obras Arthur Saboya. Com a promulgação do código, instituiu-se uma Comissão de Estudos do Zoneamento com a missão de desenvolver um plano de conjunto para a cidade (ROLNIK, 1997).

Nas décadas seguintes, uma série de planos, estudos e projetos foram desenvolvidos por intelectuais renomados, muitos deles encomendados pela própria PMSP. Entre eles, destacam-se: o Plano de Avenidas de Prestes Maia (1930), com seu modelo urbanístico rodoviarista e radiocêntrico; o “Programa de Melhoramentos Públicos para São Paulo” do americano Robert Moses (de 1950), que acrescentou vias expressas ao Plano de Avenidas; o “Plano Regional de São Paulo — Uma Contribuição da Universidade para o Estudo de um Código de Ocupação Lícita do Solo”, elaborado por Anhaia Mello (de 1954), com alternativas para o problema da congestão urbana; o “Anteprojeto de um Sistema de Transporte Rápido Metropolitano” elaborado pela Comissão do Metropolitano presidida por Prestes Maia (de 1956); o “Estudo da Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana” desenvolvido pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) e coordenado pelo francês Padre Lebreton em 1957.

Destes trabalhos, depreende-se três vertentes de pensamento que influenciaram (e continuam influenciando) a atuação de urbanistas e planejadores na cidade de São Paulo: de Prestes Maia, de Anhaia Mello e do Padre Lebreton (FELDMAN, 2005). Prestes Maia e Anhaia Mello foram retratados por diversos autores (OSELLO, 1983; MEYER, 1990 apud FELDMAN, 2005) como personagens centrais do planejamento urbano paulistano no século XX. Muito se deve a suas visões divergentes sobre o crescimento urbano. Enquanto Anhaia Mello tinha uma posição antagônica ao crescimento acelerado da cidade, defendendo sua contenção para solucionar o problema da congestão urbana, Prestes Maia buscava esgotar as potencialidades da metrópole e resolver seus problemas com novas obras e novos planos (MEYER, 1990 apud FELDMAN, 2005).

Já o francês Padre Lebreton, do movimento de *Economie et Humanisme*, defendia a descentralização para solucionar os problemas de moradia, infraestrutura e transportes (ENTINI & BATISTA, 2014). O estudo desenvolvido pela SAGMACS (1957) sob a coordenação do Padre Lebreton utilizava uma metodologia multidisciplinar, contemplando os aspectos sociológicos, demográficos, econômicos, urbanísticos, jurídicos e

administrativos da aglomeração paulistana. Na ocasião de entrega do estudo, Lebrecht afirmou que São Paulo se revelava como “o fenômeno mais gigantesco de crescimento urbano espontâneo que se pode observar em todo o mundo” (ENTINI & BATISTA, 2014).

Tal fenômeno podia ser verificado através do crescimento vertiginoso de empreendimentos imobiliários, que se intensificaram e se diversificaram entre as décadas 1940 e 50 (FELDMAN, 2005). De acordo com dados levantados pela autora, o número de plantas licenciadas para construção passou de menos de 8 mil, em 1940, para mais de 18 mil, em 1950 (FELDMAN, 2005, p. 16).

No final da década 40, o Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras foi criado com a função de *staff* (pesquisa e consulta) e de articulação entre os diferentes setores da administração pública. Para Feldman, o perfil do departamento era de “um órgão eminentemente técnico e legalista em relação aos problemas urbanos, que atua absolutamente desvinculado com a política, o que estava na contramão da politização do período” (FELDMAN, 2005, p. 108).

Evelyn Levy (1984) estudou a politização do urbano no caso específico de São Paulo. Segundo a autora, a politização do urbano é fruto da combinação de uma urbanização acelerada com a efervescência política do momento. No entanto, percorreu-se um longo trajeto até que o planejamento se tornasse uma atividade “autônoma” dentro do aparelho estatal (LEVY, 1984, p. 80). Para a autora, essa autonomia só foi conquistada na década de 60, com a criação do Grupo Executivo de Planejamento (GEP) e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRA) e da contratação de um consórcio de empresas para elaboração do Plano Urbanístico Básico (PUB) (LEVY, 1984).

Em 1967, foi criado um órgão transitório, o Grupo Executivo de Planejamento (GEP), com a atribuição de coordenar estudos, projetos e a legislação urbana alinhado com as ações do Departamento de Urbanismo (FELDMAN, 2005). Mais especificamente, cabia ao GEP coordenar os estudos e contratos do Plano Urbanístico Básico (PUB) e atuar como órgão implantador do mesmo até a constituição de um órgão próprio. Segundo Adiron Ribeiro, “a ideia era tentar fazer com que aquele trabalho gerasse a formação de um órgão permanente de planejamento. Se não servisse para um plano diretor, serviria como escola [...]” (Adiron Ribeiro, 1996 *in* FELDMAN, 2005, p. 236).

Apenas em 1972 foi constituído um órgão próprio, a Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), logo após a aprovação das leis do PDDI e do Zoneamento. A COGEP era ligada diretamente ao gabinete do prefeito e, por isso, tinha *status* de “super

secretaria” (FELDMAN, 2005, p. 255). Com o propósito de promover o planejamento integrado do município, as competências da COGEP incluíam a coordenação das atividades de planejamento urbano, elaboração de planos integrados, entrosamento com demais órgãos, assessoria ao prefeito na implantação do PDDI e proposição de medidas para a participação social no processo de planejamento (FELDMAN, 2005). Para Feldman (2005) apesar das suas medidas para o planejamento urbano ou para um plano geral para a cidade nunca se concretizarem, a importância da COGEP se encontra no seu papel como marco institucional para o zoneamento e como órgão normativo do setor de planejamento da PMSP.

No final da década de 70, são criadas mais duas estruturas municipais, já com *status* de secretaria: a Secretaria de Vias Públicas e a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. A SVP tinha como atribuições programar, orientar e organizar os projetos completos de obras viárias, assegurando e fiscalizando sua execução. Já a SEHAB tinha como objetivos fiscalizar a execução de edificações, emitir alvarás e desempenhar as funções a ela atribuídas segundo o Código de Obras e a legislação de uso e ocupação do solo (Lei de Zoneamento).

Com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMPLA) na década de 1980, planejamento e licenciamento se separaram. A SEMPLA possuía as mesmas funções da COGEP de promover o planejamento integrado do município, mas agora atuando como uma secretaria guarda-chuva que abrangia o planejamento urbano, o orçamento e a gestão do município.

Somente em 2009, as atribuições de realizar o planejamento e desenvolvimento urbano do município foram transferidas para uma nova secretaria: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Cabia à SMDU conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano — antigas funções da SEMPLA e da SEHAB, respectivamente. A SEMPLA, então, passou a ser chamada de Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e a SEHAB, de Secretaria Municipal de Habitação.

O licenciamento urbano permaneceu no encargo do Departamento de Aprovação de Edificações (APROV) da SEHAB até 2013, quando foi criada uma secretaria própria para tratar do assunto: a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). O processo de criação da SEL será tratado nas próximas seções. Por ora, cabe ressaltar que não cabia à SEL realizar o planejamento urbano — atividade que permaneceu no encargo somente da SMDU.

Através dessa breve recuperação histórica das trajetórias das políticas urbanas em São Paulo desde meados do século XX, pode-se observar como o governo municipal de São Paulo lidou com o “problema” do Urbanismo. Nesse sentido, Rolnik (2017) argumenta que:

"consolidou-se no país a visão de que o *locus* de formulação de uma política urbana especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada como setor da administração pública, sobretudo a partir do final dos anos 1960 e início dos 1970. A crença nos milagres do planejamento - apesar de décadas de frustrações - era forte o suficiente nos meios políticos e técnicos para reaparecer no processo constituinte de 1988 [...]. Por essas razões é fundamental entendermos que visão de cidade e de política urbana tem dominado nossa experiência de planejamento, tanto para compreender seu fracasso como projeto de controle do processo de desenvolvimento urbano quanto seu sucesso na cultura político-urbanística dominante no país" (ROLNIK, 2017, p. 226).

Mesmo em governos recentes, pode-se observar que a “crença nos milagres do planejamento” permanece forte na cultura político-urbanística dos municípios brasileiros. Na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), a revisão do marco legal urbanístico e as transformações das estruturas municipais para lidar com as questões urbanas, reforça o legado histórico deixado pela cultura política-urbanística construída em São Paulo ao longo do século XX.

Portanto, através da caracterização das políticas urbanas na Gestão Haddad, o próximo item pretende entender que “visão de cidade e de política urbana” dominou essa experiência recente de planejamento urbano no município de São Paulo.

4.3. CARACTERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NA GESTÃO FERNANDO HADDAD (2013-2016)

“O fato é que, desde a década de 1940 até hoje, a cidade de São Paulo vem crescendo baseada em um modelo de desigualdade socioterritorial, conhecido por espoliação urbana, no qual o desigual acesso à infraestrutura urbana, serviços públicos, mobilidade e empregos agrava a exclusão gerada pela baixa remuneração do trabalho. Esse quadro é marcado por um processo de concentração da habitação popular nas periferias desqualificadas, o que constitui o pior cenário para as grandes metrópoles modernas. Nos últimos anos, com a retomada do crescimento econômico do País, aumento do emprego, maior acesso ao crédito e implantação dos programas sociais, a situação econômica da população melhorou, mas a falta de uma política urbana, fundiária e habitacional no município, associada a um intenso processo de especulação imobiliária, agravou os processos de exclusão territorial. ” (HADDAD, 2012, p. 18).

O trecho destacado do Programa de Governo de Fernando Haddad (2012) vai ao encontro com o que autores brasileiros apontaram sobre o emergente modelo de desigualdade socioterritorial implantado na metrópole paulistana desde a década de 1940 — se referindo inclusive ao termo “espoliação urbana” cunhado por Kowarick (1979). A espoliação urbana é agravada, segundo Haddad (2012) pela “falta de uma política urbana” no município “associada a um intenso processo de especulação imobiliária”.

Nesse sentido, o então candidato a prefeito se comprometia a “repensar o modelo urbanístico da cidade à luz do que ela é, dos seus desequilíbrios, de suas segregações, de sua imobilidade e das suas carências” e “induzir a cidade a um novo modelo de desenvolvimento mais integrador, capaz de reduzir drasticamente os desequilíbrios socioterritoriais, de atenuar os problemas advindos do passado e de prevenir problemas que poderão surgir no futuro” (HADDAD, 2012, p. 20).

Mas até que ponto essas medidas levaram a uma ruptura com o modelo de desigualdade socioterritorial implantado na cidade de São Paulo? Essa ainda é uma questão pouco explorada pela literatura. Para começar a entender isso, essa seção pretende delinear a visão de cidade e de política urbana dominantes no projeto de governo vencedor das eleições de 2012. Partindo dos seus dois eixos principais — da revisão do marco regulatório urbanístico e da reestruturação de instituições públicas municipais relacionadas ao planejamento e licenciamento urbano — os próximos subitens buscam caracterizar as políticas urbanas no período de 2013 a 2016.

4.3.1. Revisão do marco regulatório urbanístico

Após tomada a posse, a primeira ação do governo municipal foi a elaboração de um Programa de Metas para a cidade de São Paulo, conforme exigido na Emenda nº 30 da Lei Orgânica do Município (LOM) (SÃO PAULO, 2008). Conforme a LOM, o Programa de Metas devia estar alinhado com o programa de governo apresentado na campanha eleitoral e com o Plano Diretor Estratégico vigente (SÃO PAULO, 2008).

A novidade do Programa de Metas 2013-2016, em relação a programas anteriores, foi sua articulação territorial, buscando “a redução expressiva das desigualdades socioespaciais para a estruturação de uma cidade reconhecida como lugar em que se vive com qualidade e que oferece oportunidades para todos” (SÃO PAULO, 2013, p. 9). Essa visão de cidade enunciada no programa seria reforçada por um “novo pacto” da política urbana, que previa a revisão do marco regulatório da cidade: o Plano Diretor Estratégico

(PDE), a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e os Planos Regionais Estratégicos (PRE).

De acordo com a PMSP, a revisão do marco regulatório tinha dois objetivos principais: consolidar “os instrumentos para a gestão democrática da cidade” e regular “a produção privada do espaço urbano” (PMSP, 2013, p. 9).

A consolidação dos instrumentos para a gestão democrática da cidade ocorreu através do envolvimento da sociedade civil na revisão do marco regulatório. Para coordenar o processo participativo, a PMSP adotou a agenda de Governo Aberto através de iniciativas de transparência, *accountability*, participação social e inovação tecnológica – sendo a participação social a principal iniciativa utilizada para legitimação dos projetos propostos (D’AMARAL & PINHEIRO, 2017).

Para ampliar os canais de participação online no planejamento urbano, a PMSP gerenciou sete plataformas digitais no período de 2013 a 2016: Programa de Metas, Planeja Sampa, Geo Sampa, Gestão Urbana, Habita Sampa, InfoCidade e Observa Sampa. Gabriela D’Amaral e Bruno Pinheiro (2017) analisaram essas sete plataformas de acordo com a metodologia de Mapeamento de Plataformas de e-Democracia desenvolvida pelo Grupo de Estudos em Tecnologias e Inovações na Gestão Pública (GETIP). O resultado dessa análise pode ser conferido abaixo.

Tabela 5 – Plataformas de e-democracia integradas ao planejamento urbano de São Paulo (SP), entre 2013 e 2016.

Nome	Direito	Funcionalidades Políticas	Funcionalidades Técnicas	Uso de Dados
GeoSampa	Direito de acesso à informação	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços	Geolocalização de informações Visualização de dados Download/upload de arquivos	Usa e disponibiliza dados
Gestão Urbana	Direito à participação e ao controle social	Acessar dados e informações públicas Participar de consultas e discussões coletivas	Publicar conteúdos e comentários Enquetes e votações Download/upload de arquivos	Usa e disponibiliza dados
Habita Sampa	Direito de acesso à informação	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços	Download/upload de arquivos Geolocalização de informações Visualização de dados	Usa e disponibiliza dados
InfoCidade	Direito de acesso à informação	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços	Download/upload de arquivos Geolocalização de informações Visualização de dados	Usa e disponibiliza dados
Observa Sampa	Direito de acesso à informação	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços	Visualização de dados Geolocalização de informações Download/upload de arquivos	Usa e disponibiliza dados
Planeja Sampa	Direito à participação e ao controle social	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços Participar de consultas e discussões	Download/upload de arquivos Enquetes e votações Publicar conteúdos e comentários	Disponibiliza dados

		coletivas		
Programa de Metas	Direito de acesso à informação	Acessar dados e informações públicas Fiscalizar e monitorar políticas e serviços Fiscalizar e Monitorar Políticos	Visualização de dados Efetuar buscas e filtros	Usa dados

Fonte: D'AMARAL & PINHEIRO, 2017.

O processo participativo do PDE e da LPUOS foi realizado através da plataforma digital Gestão Urbana, que permitia acesso à informação e participação virtual consultiva complementar à participação presencial (D'AMARAL & PINHEIRO, 2017). Já o processo participativo das PRE's não foi concluído, apenas a etapa de consultas públicas fora iniciada no último ano de mandato, em 2016.

De modo geral, as plataformas digitais enfatizaram a ampliação da transparência e do acesso à informação, visando explorar as possibilidades e a abundância de dados governamentais existentes (D'AMARAL & PINHEIRO, 2017). Mas, apesar do ineditismo da iniciativa, o caráter eminentemente consultivo da participação digital demonstra as limitações ainda existentes no que tange a tomada de decisão e o compartilhamento de poder (D'AMARAL & PINHEIRO, 2017).

A ampliação dos canais de participação também permitiu uma maior atuação do setor imobiliário nas políticas urbanas e a representatividade de sindicatos patronais em instâncias deliberativas, ainda que em detrimento de outros atores e interesses (HOYLER, 2014). Dessa maneira, é destacada a atuação de entidades ligadas ao setor imobiliário - como o Secovi, o Sinduscon e a Asbea - na revisão do marco regulatório urbanístico que tinha como um de seus principais objetivos "regular a produção privada do espaço urbano" (SÃO PAULO, 2013, p. 9).

4.3.2. Transformações nas estruturas municipais das políticas urbanas

Até 2013, a regulação da produção privada da cidade competia, principalmente, a duas secretarias executivas do governo municipal: a SMDU e a SEHAB. A SMDU, criada em 2009, era responsável pela elaboração e revisão da legislação urbana e a realização do planejamento urbano e aprovação de empreendimentos. Já dentro da SEHAB existia uma

estrutura específica responsável pela aprovação dos empreendimentos imobiliários, o APROV. O APROV, criado em 1986, era um departamento submetido à Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da SEHAB, conforme organograma abaixo.

Figura 3 - Organograma simplificado da SEHAB (Fevereiro de 2011).

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018³.

Apesar das modificações ocorridas dentro da SEHAB desde a sua criação, o APROV manteve uma estrutura mais ou menos estável, sofrendo poucas alterações ao longo dos anos e das diferentes gestões do governo municipal de São Paulo (HOYLER, 2014). De acordo com dados analisados por Telma Hoyler (2014) não foi a eficiência do departamento que manteve essa estabilidade: a emissão de uma licença demorava em média 437 dias para empreendimentos de pequeno e médio porte e 708 dias para empreendimentos de grande porte.

A ineficiência do departamento era atribuída ao insulamento da sua burocracia e a falta de transparência nos procedimentos e informações sobre o processo de licenciamento (HOYLER, 2014). No entanto, "o que poderia ser considerada uma disfunção da burocracia em relação às suas atribuições implementadoras, na verdade foi o resultado de sucessivas decisões adotadas pelo nível técnico (endossados pelos cargos

³ Organograma baseado nas informações fornecidas pela Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

políticos)" (HOYLER, 2014, p. 93). Portanto, o esquema de propinas no APROV mantinha-se através da seguinte lógica: a ineficiência do sistema e a morosidade dos processos, criava uma desordem na aprovação de empreendimentos para que o incorporador pagasse para "passar na frente". Em outras palavras, o APROV institucionalizou a "lógica da desordem" no setor de regulação de empreendimentos imobiliários da PMSP.

Quando Fernando Haddad assumiu a PMSP em 2013, o então prefeito tomou medidas para afastar seu governo dessas denúncias de corrupção. Logo nos primeiros meses de mandato, o APROV foi extinto. No entanto, a cidade não podia parar. Com o mercado imobiliário aquecido, a PMSP recebia cada dia mais projetos para licenciar. Era necessário, portanto, criar uma estrutura que atendesse a crescente demanda e que também afastasse o "fantasma" da corrupção.

4.4. O CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO

A criação da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) remete a duas ações realizadas no final de 2012, ainda durante a gestão de Gilberto Kassab (2009-2012): a criação de uma Comissão Integrada de Licenciamento (CIL) e do cargo de Secretário Especial de Licenciamentos⁴. A CIL, vinculada ao gabinete do prefeito, tinha como objetivo conferir agilidade na instrução, análise e decisão administrativa aos processos de aprovação de obras e edificações e ao licenciamento de atividades (SÃO PAULO, 2012). O Secretário Especial de Licenciamentos presidia a CIL e exercia outras atividades de acompanhamento e controle determinadas pelo prefeito, contando com a infraestrutura e o apoio administrativo da SEHAB.

Em 2013, quando Fernando Haddad assumiu a prefeitura de São Paulo, a arquiteta Paula Motta Lara foi nomeada para o cargo de Secretária Especial de Licenciamentos, com a missão de organizar uma nova secretaria para lidar com o licenciamento urbano de São Paulo. A nova secretária já era funcionária de carreira da PMSP desde a década de 1970 e tinha sido diretora do APROV nos governos de Luiza Erundina (1989-1993) e Marta Suplicy (2001-2004).

⁴A CIL e o cargo de SEL foram criados através do Decreto 53.569, de 28 de novembro de 2012 e do Decreto 53.577, de 29 de novembro de 2012, respectivamente. Observa-se que a datas dos decretos são posteriores à eleição, podendo ser fruto do processo de transição entre os governos Kassab e Haddad.

Nos primeiros meses da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), a SEL foi criada através da Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013. De acordo com a lei, a estrutura da SEL era composta pelo Gabinete da secretária (SEL-G) e por oito unidades específicas, sendo cinco coordenadorias (RESID, COMIN, SERVIN, SEGUR e PARHIS), duas supervisões gerais (SGAF e INFO) e uma unidade técnica de análise (GTEC). A estrutura interna da secretaria é representada no organograma abaixo.

Figura 4 - Organograma simplificado da SEL (Maio de 2013).

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018⁵.

As cinco coordenadorias eram divididas em áreas temáticas: edificação de uso residencial (RESID), edificação de uso comercial e industrial (COMIN), edificação de serviços e uso institucional (SERVIN), atividades especiais e segurança de uso (SEGUR) e parcelamento do solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS).

Na SEL-G, além das funções básicas do quadro de Chefia de Gabinete e da Assessoria Técnica e Jurídica (ATAJ), foram criadas duas novas assessorias: de gestão estratégica (AGE) e da secretaria executiva dos órgãos colegiados (SEC). A AGE era vinculada à formulação da política de licenciamento e controle urbano, sobretudo do Código de Obras e Edificações (COE), e ao monitoramento das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico da secretaria (PMSP, 2013). Já a SEC era responsável pela

⁵ Organograma baseado nas informações fornecidas pela Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

articulação dos órgãos que participam do processo de licenciamento e de apoio aos órgãos colegiados envolvidos nas decisões.

Além disso, existiam três órgãos colegiados que integravam os processos de decisão do licenciamento: a Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO), a Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo (CAIEPS) e a Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS). A CEUSO era um órgão normativo e consultivo sobre a legislação de obras, edificações, de parcelamento do solo, de acessibilidade e de segurança do uso. A CAIEPS tinha o objetivo de coordenar a decisão dos processos de licenciamento que envolvesse outras secretarias municipais. E a CAEHIS era um órgão normativo, consultivo e decisório sobre a legislação de ZEIS e empreendimentos de HIS e HMP.

Em setembro de 2013, foi criada a Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (SAEHIS). Além da SEL, a SAEHIS envolvia outras secretarias municipais como a SVMA, SEHAB e a SIURB, com o objetivo de agilizar as análises de projetos de HIS. A SAEHIS foi ligada à estrutura da CAIEPS, conforme organograma abaixo.

Figura 5 - Organograma simplificado da SEL (Setembro de 2013).

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018⁶.

⁶ Organograma baseado nas informações fornecidas pela Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

A criação de estruturas específicas para tratar de HIS e HMP dentro da SEL tinha relação com o projeto de governo, expressado no Programa de Metas 2013-2016. Segundo o programa, a PMSB perseguiria a meta de: “Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais” (SÃO PAULO, 2013). Caberia então à SEL realizar o licenciamento das 55 mil unidades habitacionais, tendo que mobilizar atores e capacidades para lidar com esses processos, além dos processos “convencionais” de mercado.

O quadro de funcionários era composto por cerca de 300 técnicos, entre arquitetos e engenheiros, provenientes dos antigos departamentos da SEHAB. Além deles, foram contratados arquitetos, agentes de apoio e Analistas de Gestão de Políticas Públicas (AGPP), aprovados em concursos mais recentes. A capacitação dos funcionários, antigos e novos, no novo marco regulatório estabelecido na cidade foi feito em parceria com a iniciativa privada.

O papel da SEL na reformulação do marco regulatório urbanístico se deu através da revisão do Código de Obras e Edificações (COE), que não havia sido revisado desde a Lei Municipal nº 11.228/1992 (SÃO PAULO, 1992). Ao contrário dos demais instrumentos urbanísticos, como o PDE e a LPUOS, a revisão do COE não envolveu um amplo processo participativo e foi aberto apenas às partes interessadas, como movimentos de moradia e entidades ligadas ao setor imobiliário.

O envolvimento do setor imobiliário com a SEL ocorreu através de um protocolo de cooperação técnica, chamado de “Plantas Online II”, firmado em 2013 entre a SEL e o Secovi-SP, o Sinduscon-SP e a Asbea-SP. O “Plantas Online II” consistiu na reforma de cinco andares do Edifício Martinelli destinados para instalação da nova secretaria, readequação do mobiliário, reforma e construção de instalações sanitárias, projeto de iluminação, instalação de sistemas de arquivamento e de pontos de telefonia e informática. A readequação dos espaços implicou também na realocação e tramitação de cerca de 14 mil processos da SEHAB para a SEL.

O projeto foi precedido pelo “Plantas Online I” de 2002, iniciativa ocorrida durante o governo Marta Suplicy (2001-2004), no qual entidades do setor imobiliário doaram verbas para equipar tecnologicamente a SEHAB. Passados mais de 10 anos desde o “Plantas Online I”, muitos equipamentos e sistemas estavam obsoletos. Com isso, foi iniciado um novo processo de informatização para concluir o licenciamento eletrônico. A SEL herdou da gestão anterior o Sistema Eletrônico de Licenciamento de Construções

(SLC). O objetivo inicial era que o SLC fosse aperfeiçoado e completamente implantado, inclusive as ferramentas de gestão e controle.

O processo de informatização seria acompanhado da reestruturação de procedimentos e do redesenho de rotinas, buscando eliminar etapas que não agregassem valor às análises e evitar retrabalhos.

Talvez por se tratar de uma experiência recente, a SEL ainda foi pouco explorada pela literatura. Neste universo, destaca-se a dissertação de Telma Hoyler (2014) que estudou a intermediação de interesses entre atores públicos e privados no licenciamento urbano de São Paulo. A autora focou no papel dos burocratas de nível de rua e os critérios de discricionariedade adotados por estes na aprovação (ou não) de empreendimentos imobiliários, bem como nas capacidades construídas ao longo do processo.

De acordo com Hoyler (2014),

"[...] a reestruturação dos procedimentos, a especialização das funções, a contratação de pessoas, o monitoramento de rotinas e a divulgação de informações são elementos em geral abordados pela literatura como indicadores da construção de capacidades estatais" (HOYLER, 2014, p. 98).

Conforme apontado pela pesquisadora, o trabalho ainda deixa em aberto a discussão se as medidas adotadas no âmbito da SEL levariam a uma expansão da capacidade estatal, o que requereria um maior tempo de análise (HOYLER, 2014).

Tendo isso em vista, esta dissertação busca responder quais capacidades foram mobilizadas pela PMSP em torno da SEL no período de 2013 a 2016 e quais seus significados para a regulação da produção privada do espaço urbano de São Paulo. O próximo capítulo apresenta a análise dos resultados obtidos com a pesquisa de campo.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES NO ÂMBITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO

Este capítulo visa apresentar a análise das capacidades estatais identificadas na pesquisa de campo, com base na análise temática proposta por Flores (1994) e King (2004). A análise dos resultados foi baseada em documentos, tais como o Programa de Governo Haddad (2012), da legislação pertinente, dos organogramas da PMSP (SEHAB, SMDU, SMG e SEL) e de notícias, mas principalmente nas entrevistas com a burocracia e dirigentes da SEL, da SMDU e da SMG, entrevista com representante do setor imobiliário.

Visto o trabalho precedente de Hoyler (2014) sobre o papel da burocracia de nível de rua da SEL, durante a pesquisa de campo foi dado maior enfoque para a burocracia de médio e alto escalão da SEL, da SMDU e da SMG. Através da pesquisa qualitativa, buscou-se captar as percepções, visões e entendimentos dos atores envolvidos com o processo de criação e operacionalização da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo.

A análise desenvolvida apresenta duas temporalidades: *antes*, com a mobilização de atores e capacidades para criação da SEL, e *depois*, com as capacidades mobilizadas para operacionalização da secretaria. O primeiro item deste capítulo analisa a criação da SEL, considerando a própria criação da secretaria a mobilização de uma capacidade estatal.

Nos itens seguintes, são analisadas três dimensões das capacidades estatais relacionadas à operacionalização da SEL, de acordo com o *template* (Ver item 3.4. do Capítulo 3. Métodos) elaborado anteriormente à pesquisa de campo: (i) as capacidades técnico-administrativas, que englobam a racionalização dos procedimentos, a burocracia executiva, os recursos financeiros e tecnológicos da secretaria; e (ii) as capacidades político-relacionais, considerando as relações entre atores estatais e entre atores estatais e não-estatais.

Ao final deste capítulo, interpretou-se o significado do conjunto dessas capacidades sob a perspectiva situacional, isto é, considerando o contexto político e institucional em que as capacidades estavam inseridas.

5.1. A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES PARA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO

Conforme visto no capítulo anterior, diante da descoberta do esquema de corrupção no APROV, o governo de Fernando Haddad (2013-2016) começou a mobilizar recursos para substituir as estruturas ligadas aos casos de corrupção. Durante o período de transição entre o governo Kassab e Haddad foram criadas duas estruturas para conferir agilidade no processo de licenciamento, a Comissão Integrada de Licenciamento (CIL) e o cargo de Secretário Especial de Licenciamento. Entretanto, essas duas novas estruturas se sobrepunham às estruturas já existentes da SEHAB, gerando mais uma instância para tramitação dos processos. Segundo o Entrevistado C:

“Existia um secretário especial de licenciamento, que se misturava com diretor de APROV da época. Existia outro secretário especial de controle urbano que se misturava com o diretor do CONTRU. Era uma estrutura bem confusa.” (Entrevistado C)

Em 2013, com o início do mandato de Fernando Haddad (PT) na prefeitura, as ações para afastar do novo governo o “fantasma” da corrupção. Entre elas, a reestruturação do licenciamento urbano, organizada em torno do projeto de lei PL nº 237/2013, enviado para a CMSP em 22 de abril de 2013. As propostas do PL se consolidaram na Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013 (SÃO PAULO, 2013). Entre as medidas implementadas pela lei, interessa a este caso: a reorganização da estrutura da SEHAB, substituindo os antigos departamentos (APROV, CASE, CONTRU, HABI, PARSOLO e RESOLO) por novos, dedicados somente à questão habitacional (CAS, CPO e CRF); a criação da Controladoria Geral do Município (CGM), para investigar os casos de corrupção; e a criação da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), para tratar exclusivamente do licenciamento urbano.

Segundo o Entrevistado E, o licenciamento urbano

“[...] era uma caixa preta também. Talvez sendo uma pasta ele ficasse mais visível. Entendo que essa foi uma parte das preocupações do porquê é separado a parte de Licenciamento da Habitação. Assim, a busca dos empreendimentos de Habitação por parte da SEHAB não foi encavalada pela questão da SEL. Assim, a SEHAB vai buscar isso independentemente dela conseguir o licenciamento. E depois, quando ela tiver que executar, ela faz o licenciamento. Mas não tem ingerência de um sobre o outro. [...]. Então, isso

é um aprendizado também: às vezes você tem que cortar essas coisas em pedaços para ver se elas operam melhor. ” (Entrevistado E)

Portanto, para além dos casos de corrupção, a divisão de atribuições entre a SEHAB e a SEL permitiu uma melhor operacionalização dos temas “licenciamento urbano” e “habitação” dentro da PMSP, permitindo que o governo municipal tivesse um maior controle sobre os temas.

De acordo com o Entrevistado D, *“a SEL foi criada para dar resposta a uma questão específica e conjuntural que era a corrupção no APROV que foi detectada e que era sistematizada...”* (Entrevistado D). No entanto, conforme fala do próprio entrevistado, o problema da corrupção ficava em segundo plano. Segundo ele, o principal objetivo da SEL:

“era organizar e dar celeridade aos processos. Para agilizar o que em última instância reduz a questão da corrupção. Mas isso acho que do ponto de vista de sistema é uma coisa. É que a gente fala muito nisso porque hoje está muito em pauta. Mas isso [a corrupção] é uma coisa que não é o eixo. O eixo é você organizar a cidade para enfrentar os desafios de uma nova situação.” (Entrevistado D)

Os “desafios de uma nova situação” giravam em torno de um mercado imobiliário aquecido, com expectativa de crescimento. Com a economia aquecida, o número de pedidos para aprovação de empreendimentos aumentava. Na época de criação da SEL, existiam aproximadamente 25 mil processos pendentes na PMSP, segundo o Balanço Final da secretaria (PMSP, 2016).

Segundo notícia publicada no jornal O Estado de S. Paulo em dezembro de 2012, a percepção dos atores do setor imobiliário na época era de que: *“a cidade hoje está parada, muitos empresários estão deixando de investir em São Paulo por causa da demora na aprovação dos empreendimentos”* (O Estado de S. Paulo, 2012). De acordo com Hoyler (2014), no caso específico da SEL as capacidades estatais construídas conferiram agilidade à aprovação de empreendimentos imobiliários. O que atendia aos interesses do mercado imobiliário, mas também a demanda do governo municipal pela agilidade na análise — desde que as exigências legais fossem cumpridas.

“Do governo não tinha pressão para aprovar. Tinha pressão para ser rápido. Mas desde que assim, ‘olha, a gente faz um Comunique-se, a empresa tem que cumprir’. Não existia assim: ‘ah, avança o processo sem ela cumprir’. Não existia isso. A empresa tem a parte dela, e o poder público tem a parte dele. É isso que eu te digo que tinha autonomia para fazer um trabalho técnico

absolutamente de acordo com a legislação. Existia pressão para os prazos."
(Entrevistado D)

A morosidade do processo de aprovação de empreendimentos foi identificada nos documentos analisados como o principal gargalo do licenciamento urbano de São Paulo. Morosidade que, para Hoyler (2014), corroborava com o esquema de corrupção instalado no licenciamento urbano. A fala do Entrevistado F, confirma a percepção de Hoyler (2014) de que o esquema de corrupção se beneficiava da ineficiência do sistema e da morosidade dos processos:

"De todos os processos do Aref que eu vi, eu não vi nenhuma atrocidade técnica de uma aprovação frontalmente ilegal. Mas me parecia que você tinha processos que andavam mais rápidos e processos que andavam mais devagar." (Entrevistado F)

Portanto, a criação da SEL pode ser entendida não só como uma tentativa de inibir a corrupção no licenciamento urbano de São Paulo, mas como uma tentativa de colocar uma estrutura em seu lugar, que pudesse atender um interesse específico do mercado (agilização do licenciamento). E também aos interesses do governo de criar barreiras para que o antigo sistema corrupto não voltasse rapidamente e ter um maior controle sobre o processo de licenciamento. A própria missão da SEL refletia isso:

"A Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) é uma pasta plena, encarregada de consolidar um novo modelo de gestão urbana e tem como principal missão reorganizar o fluxo de processos para liberação de alvarás, além de implantar um padrão de qualidade e confiabilidade nas atividades de licenciamentos. O principal objetivo da secretaria é garantir a criação de um direcionamento mais racional, ágil e transparente nos pedidos, na análise e na liberação de alvarás de obras." (PMSP, 2013)

Para implementar um novo modelo de gestão urbana, o primeiro desafio consistia em reorganizar os recursos e processos herdados da SEHAB na estruturação da nova secretaria. De acordo com o Entrevistado C:

"[...] nós viemos com a missão de criar uma secretaria, praticamente do nada, com a estrutura antiga da SEHAB que lidava com a questão do licenciamento urbano, que eram os departamentos de aprovação de edificação [APROV] e parcelamento do uso do solo [PARSOLO], segurança do uso [CONTRU], cadastro setorial [CASE]...e isso foi adaptado." (Entrevistado C)

Os processos do APROV foram distribuídos de acordo com seus temas entre as coordenadorias de Edificação de Uso Residencial (RESID), Edificação de Uso Comercial e Industrial (COMIN), e Edificação de Serviços e Uso Institucional (SERVIN). Os processos do CONTRU foram reorganizados na Coordenadoria de Atividades Especiais e Segurança de Uso (SEGUR). O PARSOLO foi incorporado aos processos de HIS e HMP na Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS). E as atividades de cadastramento do CASE passaram para a Supervisão Geral de Informação (INFO).

A incorporação das antigas estruturas da SEHAB na SEL foi considerada um problema para alguns entrevistados, devido ao elevado grau de insulamento que as burocracias dos antigos departamentos construíram ao longo do tempo.

“Tinha um problema de coordenação entre, digamos, as coordenadorias ali, porque elas foram feitas de vários desmembramentos da SEHAB e que também tinham um grau bastante elevado de independência quando elas estavam na SEHAB. O APROV era uma coisa, o CONTRU outra coisa. [...] eram órgãos históricos da Secretaria de Habitação que foram retirados de lá e foram incorporadas na SEL, com a ideia de tentar fazer eles terem mais coordenação. Mas eles continuaram com essa tendência meio que de centrífuga, cada um para o seu lado. O esqueleto da Secretaria obviamente era o APROV, que a Doutora Paula reestruturou em várias diretorias, ela fez coordenações por tema. Eu acho, assim, era um desenho muito bom [...].” (Entrevistado E)

De acordo com o Entrevistado E, a área mais problemática era o SEGUR devido à própria conformação histórica da área dentro da PMSP. A estrutura “original” do SEGUR, o CONTRU, tinha a função de fiscalizar empreendimentos imobiliários na cidade de São Paulo. Ao longo do tempo, a atividade de fiscalização foi se esvaziando ou foi passada para outras áreas, como as subprefeituras.

“Assim, o SEGUR era uma área um pouco mais antiga, mais engessada, até com alguns processos que eram meio obsoletos. Mas eles tinham que continuar tocando porque era um outro processo que rodava assim. E sempre se tentou modernizar isso, inclusive com o [novo] Código de Obras. Ver que coisas que o SEGUR realmente precisava verificar na segurança para ele não ficar obsoleto. Tinha questões de, por exemplo, o SEGUR historicamente, quando era CONTRU – nos áureos tempos do CONTRU –, eles tinham um corpo de agentes gestores, que faziam a fiscalização. E que isso foi diminuindo historicamente na Prefeitura ou foi sendo centralizado pelos prefeitos regionais e o CONTRU deixou de ter esse poder de fiscalização na cidade. Então eles faziam uma fiscalização amostral e ‘pro forma’. No fundo eles passavam a fiscalização no processo quando algo dava errado. Eu não sei, às vezes dava a impressão que tinha um pouco de ressentimento assim da área de achar que ela tinha sido meio que preterida ao longo dos anos e que mesmo na SEL agora ela ficava feito um ‘puxadinho’.” (Entrevistado E)

Outras áreas, no entanto, se adaptaram melhor à nova realidade imposta. No caso da INFO, o conhecimento técnico sobre o acervo de plantas e mapas da cidade adquirido pelos técnicos da CASE foi útil na transição deste acervo para a plataforma digital GEOSAMPA.

“A INFO, que era a outra parte que cuidava das plantas e dos mapas da cidade, também ficava mais isolada, mas se tinha uma perspectiva melhor de modernização. Quando teve por exemplo a iniciativa de criar o GEOSAMPA quem tinha mais contatos com eles era o pessoal lá do INFO, que tinham as plantas que tinham que ser digitalizadas. Então o INFO eu acho ficava até mais próximo, digamos assim, do gabinete.” (Entrevistado E)

De acordo com o Entrevistado E, no caso do antigo departamento de Parcelamento e Uso do Solo (PARSOLO), suas funções tornaram-se obsoletas devido a desnecessidade de novos loteamentos na cidade de São Paulo. Exceto para construção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP).

“Inclusive a ideia era até tentar deixar o Parcelamento também com o novo Código de Obras mais automático, mais rápido possível. Já emendado nos processos de Habitação de Interesse Social, que eram os grupos que diziam ter relevância para o Parcelamento. Não havia mais Parcelamento na cidade por outro tipo de loteamento, então não fazia sentido.” (Entrevistado E)

Dessa forma, pretendia-se equacionar a questão do loteamento de empreendimentos de HIS e HMP unificando-o com o parcelamento na mesma coordenadoria, a PARHIS. Segundo relato da coordenadora da área:

“[...] foi difícil no começo, tudo novo, porque não existia essa aprovação assim junto com o parcelamento também. Mas eu acho que a gente conseguiu pelo menos estruturar até que desse certo.” (Entrevistado H)

Portanto, a estruturação da SEL foi impulsionada pela formação de um novo modelo organizacional, que abarcasse as mudanças em curso tanto na Prefeitura quanto na cidade de São Paulo. Tendo em vista os desafios impostos para o estabelecimento de um novo modelo organizacional no licenciamento urbano, tiveram que ser mobilizados atores e recursos para implementar as mudanças desejadas.

Os próximos itens se dedicam à análise das capacidades mobilizadas para operacionalização da SEL, analisando as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais das capacidades identificadas na pesquisa de campo.

5.2. CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS

De acordo com o Planejamento Estratégico (PMSP, 2013) da secretaria, o diagnóstico do licenciamento urbano apontava para: a morosidade das decisões, pouca ou nenhuma transparência nos atos administrativos, um estoque muito grande de processos, a desconfiança dos usuários, pouca confiabilidade das informações prestadas, funcionários desmotivados, cargas de trabalho e de responsabilidades desequilibradas, e ambientes de trabalho precários.

Nesse sentido, a mobilização de capacidades técnico-administrativas pela SEL buscava restabelecer: a confiabilidade e a transparência das decisões e procedimentos de análise; a desburocratização; a prestação do serviço com eficiência, agilidade e qualidade; a integração do licenciamento; a informatização; o tratamento igualitário dos usuários; o equilíbrio entre as equipes, a valorização e qualificação das pessoas e a melhoria das condições de trabalho (PMSP, 2013).

No caso da SEL, as capacidades técnico-administrativas englobam as (i) capacidades técnicas, no que tange a racionalização dos procedimentos, o redesenho dos processos e a elaboração de um novo marco legal; (ii) as capacidades administrativas ou burocráticas, relacionadas aos recursos humanos mobilizados, bem como seu nível de capacitação; (iii) as capacidades financeiras, no que tange os recursos financeiros disponíveis para operacionalização da secretaria; e (iii) as capacidades tecnológicas desenvolvidas para realizar as atividades da secretaria.

5.2.1. Capacidades técnicas

No primeiro momento, a secretaria precisava dar conta dos cerca de 25 mil processos herdados da SEHAB (PMSP, 2016). De acordo com os entrevistados C e E, o principal passivo eram os pedidos de anistia, baseados nas leis municipais nº 11.522/1994 e 13.558/2003. Seis mil processos de anistia foram incumbidos à Unidade de Gestão Técnica de Análise (GTEC), que contou com servidores de outros setores para diminuir

o estoque de documentos. A GTEC conseguiu diminuir o estoque de 6.000 para 2.704 processos — sendo que 400 processos sequer haviam sido abertos (PMSP, 2016).

Cabe lembrar o próspero cenário econômico vivido pelo mercado imobiliário entre 2009 e 2012, que pode estar diretamente relacionado ao grande número de processos de licenciamento na PMSP (PMSP, 2016). Mesmo com a emergência da crise econômica após 2013, o número de processos continuou aumentando, tendo em vista a revisão do marco legal urbanístico da cidade.

Para dar celeridade ao licenciamento foi feito o redesenho de processos. O redesenho de processos foi instituído com a revisão da legislação e regulamentação referente ao licenciamento de empreendimentos imobiliários e de habitação popular.

A simplificação da legislação tinha como objetivo de solucionar entraves da legislação municipal que dificultavam a aprovação de empreendimentos em São Paulo (PMSP, 2016). A partir de encontros com representantes do setor privado, entidades de classe de arquitetos e com movimentos sociais por moradia, foi revista a legislação relacionada ao licenciamento urbano.

Tabela 6 - Simplificação da legislação e da regulamentação relacionada à aprovação de empreendimentos.

Legislação	Disposições gerais
Resolução nº 28/CONPRESP/2013	Dispensa a anuência do Conpresp para licenciamento de reformas em edificações localizadas em área envoltória de bens tombados e que não impliquem em acréscimo ou diminuição da área construída.
Lei Municipal nº 15.831/2013	Do Projeto Simplificado - o alvará de aprovação passa a ser obtido com a apresentação de projeto simplificado, excluindo a necessidade de detalhamento dos compartimentos internos da edificação, que são de responsabilidade dos profissionais envolvidos na obra.
Lei Municipal nº 15.855/2013	Da Licença de Funcionamento - Dispensa a apresentação de Habite-se para emissão da Licença de Funcionamento para empreendimentos de até 1500m².
Decreto Municipal nº 55.955/2014	Dos Equipamentos Públicos - Define

	procedimentos específicos para o licenciamento de equipamentos públicos, com o objetivo de agilizar a oferta de vagas em hospitais, escolas e creches da cidade.
Decreto Municipal nº 55.036/2014	Da simplificação dos procedimentos - Autoriza a instalação de estande de vendas de forma informatizada e declaratória. Também possibilita que o Alvará de Demolição seja emitido independentemente da comprovação da regularidade do imóvel.
Decreto Municipal nº 56.089/2015	Da Regulamentação do PDE - Regulamenta a aplicação das disposições do novo Plano Diretor Estratégico.
Lei Municipal nº 16.642/2017	Código de Obras e Edificações (COE) - Simplifica o licenciamento de obras, adota o Projeto Simplificado, regulamenta o <i>retrofit</i> , instrui a modernização dos procedimentos e o licenciamento eletrônico.

Fonte: PMSP, 2016.

Entre a legislação levantada, destaca-se a elaboração do novo Código de Obras e Edificações (COE). Apesar da Lei nº 16.642/2017 ter sido aprovada em 09 de maio de 2017, já na gestão de João Dória Jr. (2017-2020), a SEL foi responsável pela elaboração da minuta da lei. O projeto de lei (PL nº 466/2015) foi encaminhado para CMSP em 03 de setembro de 2015, aproximadamente dois anos antes da sua aprovação.

A elaboração do PL nº 466/2015 envolveu entidades do setor imobiliário - sobretudo do Secovi, da Asbea e do Sinduscon - e técnicos das subprefeituras e das secretarias municipais de Licenciamento, Desenvolvimento Urbano, Serviços e Obras, Pessoa com Deficiência, Fazenda, Transporte e Justiça (SÃO PAULO, 2017). O envolvimento dos atores estatais e não estatais na elaboração do COE será tratado adiante no item de *Capacidades político-relacionais*.

Quanto às capacidades técnicas desenvolvidas, depreende-se a racionalização e agilização dos procedimentos, obtida com a simplificação do licenciamento das obras, com a redução de etapas e do número de documentos exigidos, e com o Projeto Simplificado. Com a adoção do Projeto Simplificado para o licenciamento de residências

unifamiliares, HIS, HMP e outras edificações de até 1500 metros quadrados, não existe mais a exigência da apresentação do detalhamento da parte interna da edificação, que fica sob responsabilidade do proprietário do empreendimento. Além disso, o novo COE regulamenta o retrofit, isto é, a requalificação de edificações mais antigas, construídas antes de 1992. Também se destaca a anuência de atividades de pouca relevância urbanística, tais como obras de até 30 metros quadrados, reformas internas, construção de piscinas e muros.

Por outro lado, o novo COE torna mais exigente o protocolo de processos, isto é, processos com documentação incompleta ou sem parâmetros para análise técnica passam a ser indeferidos automaticamente. Também são definidas as atribuições dos atores envolvidos no processo de licenciamento: o Poder Público, o proprietário do empreendimento e o responsável técnico pelo projeto e execução da obra.

Por fim, o novo COE instituiu a modernização e a informatização dos procedimentos. Com a implementação do licenciamento eletrônico se pretendia conferir uma maior transparência e agilidade no processo de licenciamento. As capacidades tecnológicas mobilizadas pela SEL serão apresentadas no item a seguir.

5.2.2. Capacidades tecnológicas

A construção de capacidades tecnológicas foi apontada pela maioria dos entrevistados como a principal carência do processo de licenciamento urbano de São Paulo. Nesse sentido, cabe ressaltar que essa dimensão das capacidades técnico-administrativas não emergiu da revisão da literatura, mas foi identificada na fala dos entrevistados desde a realização das entrevistas de aproximação. No caso específico da SEL, as capacidades tecnológicas são representadas pelos recursos tecnológicos disponíveis na época de sua criação, bem como os recursos mobilizados para operacionalização da secretaria.

No final de 2012, durante a transição da gestão Kassab para a gestão Haddad, foi criado em parceria com a iniciativa privada o Sistema Eletrônico de Licenciamento de Construções (SLC-e). De acordo com o Entrevistado C, o sistema apenas transferia todas as etapas do licenciamento realizadas em papel para o computador, sem modificar os métodos de análise ou o fluxograma dos processos. Com isso, o SLC-e, apesar de informatizar o licenciamento, não realizava o redesenho dos processos.

Ainda no processo de transição entre os governos, estava sendo desenvolvido um novo projeto pela Secretaria de Finanças junto à Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM). O projeto conhecido como “Painel de Licenciamento” consistia na unificação de todas as áreas de licenciamento da PMSP — como o licenciamento urbano, licenciamento ambiental, abertura de empresas, entre outros — e no acompanhamento e monitoramento em “tempo real” dos processos. Mas o projeto não foi adiante, de acordo com o Entrevistado E:

“A conclusão que acho que quase todo mundo chegou ali é que ele [o painel de licenciamento] era meio inútil. Na verdade, ele não retratava mesmo com agilidade o que a gente precisava saber dessa questão da diminuição dos prazos, dos processos. E não resolvia a questão do processo eletrônico. [...]. No final, ele era uma demanda mais do Prefeito de saber como que estava o encaminhamento de alguns projetos estratégicos. ” (Entrevistado E)

Com a operacionalização da SEL, os projetos criados no governo de transição foram reformulados. O SLC foi integrado aos bancos de dados da prefeitura que continham as informações urbanísticas incidentes sobre o projeto. A integração aos bancos de dados agilizou a análise dos processos, pois eliminou a etapa de produção das informações urbanísticas, que duravam aproximadamente um mês.

Além disso, a SEL implantou um projeto piloto do SLC para residências unifamiliares, emitindo a licença em até cinco dias desde que todas as exigências da legislação fossem atendidas e não houvesse interferências com outras áreas, como o meio ambiente (SVMA), o tráfego local (CET), entre outros. No final, o projeto piloto foi implantado apenas para as residências unifamiliares, não conseguindo se estender para outros empreendimentos.

Outra dificuldade encontrada era a unificação dos documentos em um único sistema. Para tanto foi desenvolvido o Sistema SEL (SISSEL), que reunia todas as informações necessárias para emissão de um alvará. De maneira geral, o SISSEL acessava o banco de dados do SIMPROC - onde era feito o cadastramento inicial dos processos - e do SISACOE - que emitia os documentos - e transformava os dados numa interface digital inteligível para o técnico poder emitir o alvará. De acordo com um dos coordenadores consultados:

“O SISSEL foi um sistema criado para facilitar na hora de preencher, e ele tinha os documentos. E que foi maravilhoso, porque rapidamente ele já alimenta o sistema com os dados que estão cadastrados e você só prepara os

encaminhamentos de documento e despacho tudo rapidamente. ”
(Entrevistado H)

Dessa maneira, os técnicos adquiriram uma maior autonomia na análise e tramitação dos processos. De acordo com dados apresentados no Balanço de 2 anos da SEL, o tempo médio para emissão de um alvará passou de 6 horas e 30 minutos para 12 minutos (PMSP, 2015).

Foram totalmente informatizados os sistemas de licenciamento de equipamentos de transporte - como elevadores, escadas rolantes e esteiras -, realizado através do “Cadastro para Funcionamento de Aparelho de Transporte”, e o cadastro de edificações, através do CEDI Online.

Para gerenciar o processo de informatização dos dados da SEL e coordenar os sistemas de licenciamento eletrônico, foi criada uma coordenadoria específica a Coordenadoria de Gestão de Licenciamento Eletrônico, Informatização e Geoprocessamento (CEIGEO). A CEIGEO era composta por três grupos técnicos que visavam coordenar as próximas etapas de implantação do SLC-e e do projeto de informatização dos cadastros da secretaria, bem como pelo mapeamento e lançamento das bases georreferenciadas do licenciamento urbano.

No entanto, durante os quatro anos de operacionalização da SEL, não se concluiu a informatização do processo de licenciamento urbano. Segundo os entrevistados, isso ocorreu porque o desenvolvimento de capacidades tecnológicas na PMSP dependia da Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo (PRODAM). A PRODAM, na visão dos entrevistados:

“O processo ele é muito complicado. Quer dizer, ou a gente acredita que a gente vai conseguir evoluir na hora que a gente tem um sistema de informatização da PMSP, moderno e adequado. E a Prefeitura conta hoje com o seu departamento, ou contava na época da Paula, com o departamento de apoio que era a PRODAM. E a PRODAM é uma tragédia para a cidade de São Paulo, né? Quer dizer, tentamos aqui, eu tentei com a Paula, ter um processo de aprovação que no mundo é bem divulgado que é o BIM. Aí ele batia...ele não conseguia expandir por causa da PRODAM.” (Entrevistado I)

De acordo com os entrevistados, além do BIM (*Building Information Modeling*), outras soluções tecnológicas para agilizar o processo de licenciamento foram oferecidas à SEL, mas elas não obtiveram o aval da PRODAM. O Entrevistado E aponta para a existência de um conflito de interesses entre a SEL e a PRODAM: para a PRODAM interessava o desenvolvimento do “Painel de Licenciamento” em parceria com a

Secretaria de Finanças - projeto que fora rapidamente rejeitado pela SEL, que tinha interesse em um sistema que atendesse às demandas da secretaria.

Outra limitação para o licenciamento eletrônico foi a obsolescência dos equipamentos de informática da PMSP, conforme expressa o Entrevistado I:

“[...] porque você pode ter uma empresa de informática, de dados, muito moderna mas você não tem o software e não tem o equipamento. Porque o equipamento vai ficando obsoleto muito rápido. Então esse é um outro problema que tem. Mas, na época da Paula, ele [o problema] bateu na PRODAM. Então não depende da cultura do pessoal, você precisa ter um equipamento que esteja adequado a isso. Então, isso eu diria que foi um dos grandes erros do prefeito antigo e que ele não conseguiu evoluir nessa área.”
(Entrevistado I)

Tendo em vista a dependência do Estado para a aquisição de novas tecnologias, o desenvolvimento das capacidades tecnológicas para realização de atividades rotineiras como a emissão de licenças, alvarás e aprovações, bem como a gestão desses processos, ficou limitada.

De acordo com o Entrevistado E, o licenciamento eletrônico “engatinhou muito” ao longo dos quatro anos de secretaria. Para ele, no início, criou-se a expectativa de que a informatização do processo de licenciamento conferiria maior agilidade, transparência e até mesmo inibiria a corrupção (Entrevistado E). Entretanto, ao longo do processo de implantação do licenciamento eletrônico, a dependência em relação à PRODAM, a dependência tecnológica da PMSP e a existência de uma cultura organizacional resistente a mudanças atuaram como “barreiras” para conclusão do sistema eletrônico.

5.2.3. Capacidades administrativas

As capacidades administrativas se referem a mobilização de recursos humanos, bem como seu nível de capacitação. De acordo com informações disponibilizadas pela PMSP, o corpo administrativo da SEL era composto por 560 servidores, entre os técnicos (arquitetos e engenheiros), agentes de apoio, assistentes de gestão de políticas públicas (AGPP), assessores, coordenadores, chefes de gabinete, secretária e secretário adjunto (Ver Anexo C).

Tabela 7 – Distribuição dos servidores na Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), por departamento.

Departamento	Número de servidores
COMIN	46
GTEC	35
INFO	67
PARHIS	60
RESID	66
SEC	22
SEGUR	87
SEL-G	46
SERVIN	60
SGAF	71
Total de servidores	560

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018.

De acordo com o entrevistado D, os técnicos da SEL eram altamente capacitados, com um nível superior à dos técnicos das subprefeituras.

"Eu acho que tinha uma equipe técnica que eu avalio hoje, que é a equipe técnica mais qualificada para fazer esse tipo de coisa na cidade. Tanto que todos técnicos que saem de lá abrem escritório e vão fazer assessoria, consultoria. Muito mais do que na subprefeitura." (Entrevistado D)

Essa também era a percepção dos representantes do mercado imobiliário, de acordo com o Entrevistado I:

"[...] os técnicos da SEL são técnicos de carreira de muitos e muitos anos. [Eles] são espetaculares, aquilo lá é uma escola, eles são muitos bons. Muito bons..." (Entrevistado I)

Apesar do alto nível de capacitação técnica dos servidores, para o Entrevistado G esse nível de capacitação não acompanhava os avanços conceituais e normativos encontrados no novo marco regulatório urbanístico.

"Eu não acho que a gente tenha um quadro técnico licenciador tão avançado quanto é a lei. [...] Por isso que eu acho, assim, tem pessoas que você conversa dentro da Prefeitura que você nota muita diferença entre a pessoa que tem a visão moderna, da transparência da informação, de trabalhar com o sistema, desses novos conceitos, da cidade aberta, democrática. E tem gente que vai falar: 'Não, eu acho que tem que ter gabarito alto em todas as áreas mesmo, outorga onerosa é uma besteira...'" (Entrevistado G)

A capacitação dos servidores no novo marco regulatório da cidade – Plano Diretor Estratégico (PDE) e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) –, foi realizada através de oficinas que abrangiam todo o corpo técnico de arquitetos e engenheiros da PMSP, incluindo a SEL, a SEHAB, a SMDU e as subprefeituras.

A capacitação dos funcionários, antigos e novos, foi realizada em parceria com a iniciativa privada. De acordo com o Entrevistado E, essa parceria com a iniciativa privada ocorria através das entidades ligadas ao setor imobiliário, sobretudo com o Secovi-SP, que dava essas capacitações ou fornecia espaços para a equipe da SEL realizar seus treinamentos.

A política de desenvolvimento de recursos humanos da SEL buscava atender as necessidades do processo de licenciamento de alto desempenho, a valorização do funcionalismo público, a atração de novas competências e as perspectivas de longo prazo para o desenvolvimento urbano de São Paulo (PMSP, 2013). Durante o planejamento estratégico, foi percebida a necessidade capacitar a burocracia de médio escalão em competências de gerenciamento e gestão.

“Eles são todos ótimos técnicos, mas na parte da gestão foi o que a gente mais sofreu. Então o primeiro planejamento foi muito nesse pé de a gente cheio de ideias, [...], mas não tinha aderência da equipe. Do planejamento saiu a necessidade de ter capacitação específica para gestor, diretor, diretoria, coordenador. Para eles aprenderem como que é que fariam os planejamentos das áreas deles. Porque não tem planejamento. É uma máquina, licenciamento sempre foi uma máquina contínua. Nem aquele prazer de missão cumprida a gente tem nessa área. Porque você depende do mercado, entra um monte de pedido e você tem que dar conta, [...]. Eles não conseguem dentro desse universo imaginar um planejamento específico.” (Entrevistado C)

Segundo o Entrevistado E, a burocracia de médio escalão da secretaria era formada por técnicos altamente capacitados, que muitas vezes atuavam como um tipo de “supertécnico” que acabava “carregando o departamento nas costas”. Isto é, os processos de licenciamento mais complexos eram analisados por esses “supertécnicos”, o que deixava as competências gerenciais em segundo plano. Visando esvaziar cada vez mais esse tipo de atividade na secretaria, foi implantado um processo de capacitação chamado de PDG – Programa de Desenvolvimento Gerencial. O PDG, realizado em parceria com a FUNDAP, buscava desenvolver competências gerenciais na burocracia de médio escalão da SEL. Partindo do pressuposto que os técnicos altamente competentes já conheciam o processo de licenciamento, acumulando a capacidade de gerenciamento, eles poderiam melhorar o procedimento como um todo.

Ainda conforme expressa o Entrevistado E, as dificuldades encontradas para mobilizar os recursos humanos em torno de um novo modelo de gestão urbana, mais ágil e participativo, podem ser explicadas pela falta de visibilidade do licenciamento urbano na cidade de São Paulo, ao contrário de outras áreas como Educação e Saúde.

*Então, você não conseguia necessariamente respaldar as necessidades que você tinha de melhoria da gestão na ideia de que você faria uma grande e maravilhosa entrega para o público. Não, você tinha que contar com essa própria, digamos, "honra da corporação". Os próprios arquitetos correndo atrás disso por causa da honra pessoal deles de fazer um processo mais rápido, de provar que eles conseguem fazer aquilo mais rápido. Não tem nem como você pressionar por isso. Assim, se eles quisessem parar, **eles paravam a cidade.**" (grifo nosso, Entrevistado E)*

No que tange as dificuldades identificadas, as principais foram as resistências da equipe antiga às mudanças implementadas e a insegurança causada pela judicialização dos processos pela atuação do Ministério Público. De acordo com o Entrevistado G, a insegurança de muitos técnicos durante as análises de projetos ocorria porque eles tinham dúvidas na aplicação da legislação, que acabam tramitando o processo para um órgão colegiado como a CAIEPS. Segundo ele, seria necessário mapear as dúvidas na aplicação da lei e criar resoluções internas de entendimento. Para o entrevistado, esses seriam mecanismos de retaguarda, que criariam uma certa jurisprudência administrativa, podendo até ter o auxílio do departamento Jurídico, dando mais segurança aos técnicos nas análises.

"Hoje você tem computador, você tem técnico, você tem tecnologia, você tem sistema... [...] lá fisicamente está tudo certo, tem mesa, tem luz, é bom o espaço, tem tudo. Os salários também não são ruins, teve um plano de carreira. Mas eu vejo assim, a capacitação qualitativa sob esse aspecto, de como é mudar a cultura do planejamento dentro da estrutura da administração municipal. [...]. A disparidade que é de um outro mundo, é o mundo do atraso, entendeu?" (Entrevistado G)

Segundo a fala do Entrevistado G, não bastava dispor de todos os recursos humanos, técnicos e tecnológicos sem desenvolver uma cultura organizacional que acompanhasse as mudanças implementadas na cidade com a revisão do marco regulatório urbanístico.

Com isso, as capacidades administrativas reunidas pela SEL são demonstradas pelo alto nível de capacitação técnica dos servidores, no que tange o conhecimento técnico sobre a legislação e sobre os processos de licenciamento, mas com limitações na

capacidade de gerenciamento e de adaptação à nova realidade das políticas urbanas de São Paulo — mais participativas, mais dinâmicas, e mais articuladas em torno de um projeto de cidade democrática.

5.2.4. Capacidades financeiras

No caso estudado, as capacidades financeiras dizem respeito aos recursos financeiros disponíveis para operacionalização da SEL. Segundo o Entrevistado D, a SEL era uma secretaria que não tinha recursos, por se tratar de uma secretaria-meio. O orçamento era destinado principalmente para a folha de pagamento. Dentro da estrutura organizacional da secretaria, a SGAF era responsável pela gestão orçamentária, contratos e recursos humanos, além do protocolo e da movimentação de processos e documentos.

Conforme dito anteriormente, a capacitação dos servidores e a reforma das instalações da secretaria foram realizadas em parceria com a iniciativa privada, representada pelas entidades do setor imobiliário Asbea-SP, Sinduscon-SP e Secovi-SP, em torno do “Plantas Online II”. O acordo de cooperação técnico entre a SEL e as entidades do setor imobiliário, envolveu não só capacidades técnicas, mas também a mobilização de recursos financeiros para a reforma dos 8º, 19º, 20º, 21º, 22º. e 23º andares do Edifício Martinelli — que abrigaria a secretaria —, dos ambientes da Praça de Atendimento e de todas as supervisões da SGAF, responsáveis pelo protocolo e tramitação dos processos.

O Entrevistado D justifica a realização da parceria com a iniciativa privada, como sendo vantajosa para a cidade como um todo:

"Em termos de recursos, por exemplo, um projeto grande que tem retorno para a cidade, que vai pagar algumas coisas de acordo com a lei, quanto mais isso anda, do ponto de vista legal e formal, a cidade tem retorno com isso. "
(Entrevistado D)

Entre os “ganhos para a cidade” está a emissão de 10.317 alvarás de edificação, incluindo edificação nova, reforma e regularização (PMSP, 2016). De modo comparativo, nos quatro anos da gestão anterior, foram emitidos 8.905 alvarás de edificação. Ao todo, os alvarás emitidos correspondiam a 27 milhões de metros quadrados de área construída. A maior parte dos empreendimentos era localizado nas Subprefeituras da Sé, Santana, Lapa, Pinheiros e Santo Amaro com a maior área licenciada (PMSP, 2016).

Dessa maneira, percebe-se que o governo municipal compensou a escassez de recursos financeiros para criação e operacionalização da SEL com parcerias com o setor privado, sobretudo com o acordo de cooperação “Plantas Online II”. A mobilização de atores e recursos não-estatais para a suprir a necessidade da PMSP ressalta também a dimensão político-relacional das capacidades estatais. Essa dimensão das capacidades será explorada no próximo item.

5.3. CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS

No caso da SEL, as capacidades político-relacionais se referem à habilidade da burocracia executiva em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.

5.3.1. Relação com a política habitacional dos governos federal e municipal

Como governo municipal pertencia à mesma legenda partidária do governo federal, o Partido dos Trabalhadores (PT), buscou-se uma maior interlocução entre as políticas da esfera federal com as da esfera municipal. Dessa forma, a interlocução entre as políticas federais e municipais se deram no campo da habitação popular, sobretudo através do Programa Federal Minha Casa, Minha Vida (Programa MCMV).

De acordo com o Entrevistado D, o objetivo da gestão municipal de Fernando Haddad era melhorar a relação com o governo federal, principalmente para obter repasse de recursos para habitação popular do Programa MCMV. A meta do governo municipal era de viabilizar a construção de 55 mil novas unidades habitacionais populares (SÃO PAULO, 2013). Entretanto, segundo o Entrevistado D, o município de São Paulo não possuía uma legislação que dialogasse com o Programa MCMV.

Nesse sentido, o papel da SEL foi de revisar o marco regulatório do licenciamento de HIS e HMP. A criação de uma coordenadoria específica para tratar do assunto dentro da SEL, a PARHIS, visava reunir um corpo técnico competente para revisar o marco legal de HIS e HMP, adequando as normas municipais às exigências do Programa MCMV, eliminando contradições legais que impediam a aprovação de EHIS e EHMP e estabelecendo prazos para emissão dos alvarás. A tabela a seguir reúne os principais decretos elaborados para equacionar a questão da habitação popular.

Tabela 8 - Decretos relacionados aos empreendimentos de HIS e HMP, publicados entre 2013 e 2016.

Legislação	Disposições gerais
Decreto Municipal nº 54.297/2013	Estabelece procedimentos especiais para a instrução, análise e decisão dos pedidos de licenciamento de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, no âmbito da Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo – CAIEPS, vinculada à Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL; altera disposições do Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004.
Decreto Municipal nº 56.335/2015	Dispõe sobre a regularização de empreendimentos habitacionais de interesse social - EHIS na forma que especifica, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 15.831, de 24 de junho de 2013.
Decreto Municipal nº 56.759/2016	Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE.
Decreto Municipal nº 57.377/2016	Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 – LPUOS.

Fonte: PMSP, 2016.

A revisão do marco regulatório promoveu uma maior agilidade na análise dos processos de habitação popular. Processos que demoravam cerca de dois anos para serem aprovados, podiam ser licenciados em até 120 dias (PMSP, 2016).

As mudanças implementadas também buscavam contribuir para a redução do déficit habitacional. Entre janeiro de 2013 e dezembro de 2016, foram licenciadas 63.434 novas unidades de HIS e 32.094 de HMP, totalizando 95.528 novas unidades habitacionais populares aprovadas durante a operacionalização da SEL (*Ver tabelas completas no Anexo C*), superando a meta da secretaria de licenciar 55 mil unidades habitacionais.

Além do licenciamento de novos empreendimentos, o Decreto nº 56.335/2015 permitiu a regularização de empreendimentos de HIS produzidos pelo governo municipal até o final de 2012, dispensando a publicação de decretos caso a caso, como era realizado anteriormente (SÃO PAULO, 2015). Segundo o Balanço Final da SEL (PMSP, 2016), cerca de 5.700 unidades habitacionais foram regularizadas após a publicação do decreto.

Segundo o Entrevistado D, a articulação entre a Caixa Econômica Federal (CEF) e o governo municipal continuou no encargo da SEHAB. A relação com a CEF, na visão do Entrevistado H:

“Eu percebia que assim, a Caixa Econômica (CEF) priorizava os empreendimentos particulares e não das entidades. Depois que começou esse acompanhamento também junto ao gabinete do prefeito, aí eles começaram a mudar um pouco esses encaminhamentos e essas visões.” (Entrevistado H)

Outro ponto levantado pelo Entrevistado H, eram as diferenças no atendimento da legislação de HIS e HMP. Por um lado, a iniciativa privada não queria atender diversas exigências legais, *“porque HIS [...] não tem a mesma importância que o empresário construir um prédio de apartamentos para a classe média”*, na visão do Entrevistado H. Por outro lado, os movimentos de moradia organizados, como no caso do MCMV Entidades, tinham mais dificuldade em atender a legislação por falta de conhecimento técnico.

Desse modo, conclui-se que a construção de capacidades político-relacionais no caso da habitação popular avançou na expansão de canais de inclusão de diversos atores, desde o mercado imobiliário até os movimentos sociais por moradia, na interlocução com as metas do governo municipal e com as políticas habitacionais do governo federal.

5.3.2. Relação com as secretarias municipais

De acordo com o Entrevistado E, a SEL tinha uma relação mais intensa com SEHAB, mais especificamente com a COHAB por causa da aprovação dos processos de HIS e HMP. Os processos de habitação popular, na maioria dos casos, tinham interfaces com a Secretaria Municipal de Governo (SMG), por causa do Programa de Metas; com o meio ambiente (SVMA), por se tratar de obras em Área de Proteção de Mananciais (APM) ou em Área de Proteção Permanente (APP); com transportes (SMT), por se tratar de loteamentos mais distantes que impactam no sistema de transportes; com a SIURB, pela necessidade de infraestrutura urbana nos novos loteamentos; e com a SMDU, na revisão do marco legal urbanístico.

Com o estabelecimento do novo marco legal urbanístico, a relação com a SMDU se intensificou. Essa relação era muitas vezes pautada por conflitos, divergências e embates, devido a própria diferença na concepção de cada secretaria: à SMDU cabia o planejamento urbano da cidade a longo prazo, enquanto a SEL era responsável por interpretar e aplicar a legislação urbana de modo ágil, em um curto período de tempo. Segundo servidor da SMDU (Entrevistado F), essas divergências causavam um “choque produtivo”:

"Era um choque produtivo que perdemos [...]. E via de regra, a preocupação deles [da SEL] era simplificar um pouco alguns procedimentos. E eu acho que muitas vezes eles estavam corretos. Assim, só que o 'timing' de fazer essa junção sempre não era o ideal para isso. Muitas vezes eu, ao final e ao cabo, concordava com eles porque eles tinham um conhecimento que a gente [da SMDU] de fato não tinha." (Entrevistado F)

Ainda de acordo com o Entrevistado F, a equipe da SEL acreditava que o “excesso” de regras criadas pela SMDU pouco dialogavam com a realidade da aprovação e da produção da cidade, dificultando o trabalho da SEL ao aplicar a legislação. Ao mesmo tempo, a equipe da SMDU acreditava que a SEL precisava se modernizar e se reinventar, no sentido de não replicar práticas antigas do licenciamento urbano de São Paulo. Segundo o entrevistado “*era um embate produtivo, mas um embate muitas vezes tenso [...]*” (Entrevistado F).

Na visão do mercado imobiliário, as divergências de SEL e SMDU eram um entrave para o setor:

“Olha, a própria [secretária municipal de Licenciamento] reconhecia que o Desenvolvimento Urbano era um entrave muito grande para a SEL na época. [...]. Porque a gente tinha muito problema com Desenvolvimento Urbano, entendeu? [...], mas não podemos misturar um pouco das pessoas com as políticas, certo? É que tinha realmente uma política legal de desenvolvimento [urbano], mas com pessoas difíceis no dia a dia. Então eu acho que isso é o que prejudicou muito o Desenvolvimento Urbano. ” (Entrevistado I)

As principais divergências giraram em torno da elaboração do novo Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.462/2017). Conforme o Entrevistado F:

"O Código de Obras não teve um processo participativo em âmbito de discussão, ele foi levado por SEL e a SEL entendeu que ele era uma peça burocrática, técnica, e que a discussão tinha que ser restrita aos agentes de interesse. Eu discordo profundamente...A gente [da SMDU] participou pouco no final, também. Tinha um grupo de trabalho, mas ela negociou com os agentes de interesse, Asbea, Secovi..." (Entrevistado F)

Dessa maneira, a elaboração do novo COE não foi acompanhada de um processo participativo amplo e aberto para a sociedade civil. O que divergia do processo participativo conduzido pela SMDU na revisão do PDE e da LPUOS. O mesmo não ocorreu com o COE porque, na concepção da SEL, o COE era um instrumento técnico que deveria ser negociado apenas com os agentes de interesse - no caso, as entidades ligadas ao setor imobiliário e os movimentos de moradia.

Portanto, a interlocução da SEL com outras secretarias municipais, através de comissões, grupos de análise e órgãos colegiados, permitiu a construção de um novo marco regulatório urbanístico, o debate de questões relacionadas à aplicação da legislação e a construção de entendimentos comuns. No entanto, no caso do COE, a maior interlocução foi com as partes diretamente interessadas, com uma participação reduzida das secretarias municipais e da sociedade civil.

A consolidação do COE também se tornou central na discussão sobre a construção de capacidades político-relacionais com outros atores estatais, como a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e o Ministério Público (MP), conforme o item a seguir.

5.3.3. Relação com a Câmara Municipal de São Paulo e com o Ministério Público

Com a pesquisa de campo, foram identificados outros atores estatais, além das secretarias executivas, que tiveram uma relação forte com a SEL: com a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e com o Ministério Público (MP), neste caso.

De acordo com o Entrevistado F, durante a tramitação do novo marco legal na CMSP, foi feita uma “discussão republicana” em cima de interesses legítimos, em que houve momentos que a PMSP cedeu e em outros não. Entretanto, segundo o entrevistado, poucos vereadores são qualificados para discutir legislação urbanística, a maioria está discutindo negócio: *“a Câmara de São Paulo é completamente desqualificada ao tratar de quase todos os assuntos. Então o que você tem lá dentro é um balcão de negócios.”* (Entrevistado F).

No caso específico da aprovação do novo Código de Obras e Edificações (COE), um grupo de oposição ao prefeito Fernando Haddad alegou irregularidades na votação da lei na CMSP. O grupo alegava que um artigo que precisava de votação em quórum qualificado passou em quórum simples. O que levou à interferência do Ministério Público através de uma liminar que impedia a sanção do novo COE. Essa liminar impossibilitou que o COE fosse aprovado durante a gestão Haddad. Inclusive, o prefeito Haddad vetou este aspecto para dar continuidade no processo de aprovação do COE e concluir a renovação do marco legal urbanístico.

O Entrevistado F, reforça a necessidade de estudar o Judiciário dentro da noção de capacidades estatais: *“eu acho que, você estuda capacidades estatais tem uma coisa chamada Judiciário e Tribunal de Contas que precisam ser estudadas, mesmo o Ministério Público”*. De acordo com o entrevistado, houve tentativas de judicialização do PDE e da LPUOS que não foram adiante. Tais tentativas foram encabeçadas pelo Defenda São Paulo, considerado um movimento de NIMBY⁷.

A Judicialização das leis urbanísticas foi considerada contraditória pelos entrevistados, uma vez que esses agentes foram incluídos no debate. De acordo com o Entrevistado F, *“[...] o Ministério Público entrou com a ação e eles eram parte dos processos. A gente [da PMSP] chamava eles nos processos. Então você tinha uma questão também de perseguição política”*.

Para o Entrevistado D, “a cidade perdeu” com a liminar do MP na questão do COE. Segundo ele:

⁷ O NIMBY (Not In My Back Yard) é caracterizado como um movimento de classe média que oferece resistência a instalação de projetos urbanos próximos a suas residências, mas que seriam benéficos a cidade como um todo (HOYLER, 2014).

"É questão de judicializar a ação da cidade. Essa é uma outra questão que hoje em dia acontece muito: o Judiciário interferindo em ações, que depois caem. Por exemplo, [...] demora seis meses para a liminar cair, mas a cidade já teve prejuízo." (Entrevistado D)

. A relação da SEL com a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) e com o Ministério Público (MP), sobretudo em torno da aprovação do novo COE, foi marcada por momentos de conflitos e de tensão. A necessidade de integrar esses atores estatais no processo de revisão do marco regulatório, já havia sido levantado durante o Planejamento Estratégico (PMSP, 2013) da secretaria. Portanto, as capacidades político-relacionais mobilizadas tinham o objetivo de buscar a resolução desses conflitos. Além disso, a SEL se valeu das capacidades mobilizadas no âmbito do núcleo do governo municipal. No entanto, essas capacidades foram infrutíferas no caso do COE, que acabou não sendo aprovado até o final da gestão em 2016.

5.3.4. Relação com o setor privado

A relação da SEL com o setor privado ocorria principalmente através das entidades ligadas ao mercado imobiliário: Secovi-SP, Sinduscon-SP e Asbea-SP. Conforme visto anteriormente neste capítulo, essa relação ocorreu no acordo de cooperação técnica “Plantas Online II” e na revisão do COE.

No caso do Plantas Online II, foi identificada uma convergência de interesses, públicos e privados, para agilizar o processo de licenciamento. O governo municipal, sem recursos disponíveis, acionou os atores que obtinham esse recurso para reequipar a secretaria que, em troca, implementaria um sistema de licenciamento mais rápido e eficiente.

Na revisão do marco legal, segundo o Entrevistado F, “[A PMSP] teve uma capacidade de construção e negociação, bastante grande. E isso ajudou um pouco para garantir o que a gente queria”. A fala do entrevistado elucida a construção de uma capacidade político-relacional que buscava a construção de consensos e a negociação de interesses públicos e privados, mas que também garantisse a prevalência do interesse público.

A negociação de interesses públicos e privados, algumas vezes levou a “derrotas” do setor privado, conforme expressa o representante do mercado imobiliário (Entrevistado I) no caso do COE:

“O Código de Obras, vamos dizer o seguinte, não foi o que a gente queria. Mas teve um determinado avanço. O Código de Obras já está em vigor agora, aquele mesmo código. O Prefeito [Haddad] não conseguiu aprovar na Câmara o Código de Obras, ele não tinha representatividade o suficiente para isso. E agora, [durante] esse outro governo aqui [Gestão Dória], houve a votação, aprovou e pronto. [...] Teve também uma liminar de uma coisa meio ridícula, que depois foi cassada. Eu acho que [a CMSP] não seguiu os trâmites corretos que deveriam ser seguidos. Mas foi cassado, depois foi aprovado e está aí. É um instrumento melhor do que tinha mas não é ainda o ideal, tem muitas observações que nós fizemos que não foram acatadas.” (Entrevistado I)

No caso do COE, a resistência do setor público em “acatar” as observações do setor privado significou uma mudança na relação público-privado. Mesmo que esta mudança signifique um jogo de ganha-ganha:

“Ao fazer a coisa legal, rápida e precisa, a cidade ganha. Ganha todo mundo. É que infelizmente o setor privado não está acostumado a ganhar todo mundo, só ele quer ganhar. Sabe assim, essa é uma lógica. Todo mundo acha que o problema está no setor público. É óbvio que sim. Mas o setor público não está desvinculado do setor privado. Não existe desconexão.” (Entrevistado D)

5.4. CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS URBANAS: INTERPRETAÇÃO DOS SIGNIFICADOS DAS CAPACIDADES NOS PROCESSOS URBANOS DE SÃO PAULO SOB A PERSPECTIVA SITUACIONAL

Este item dedica-se a analisar o significado do conjunto das capacidades mobilizadas pela PMSP no período estudado. Nesse sentido, a perspectiva situacional de Carlos Matus (1991) corrobora a visão de que o contexto político e histórico no qual essas capacidades foram mobilizadas importa.

5.4.1. Liderança: o papel da secretária municipal de Licenciamento na mobilização de capacidades

Durante a pesquisa de campo, a maioria dos entrevistados apontou para o papel de liderança desempenhado pela secretária municipal de Licenciamento, Paula Motta Lara, na mobilização de capacidades.

A escolha da arquiteta Paula Motta Lara para reestruturar a área de licenciamento urbano da PMSP obteve o aval do mercado imobiliário, dos movimentos de moradia e dos servidores da PMSP. A secretária municipal de Licenciamento era funcionária de

carreira da PMSP desde a década de 1970, foi diretora de APROV nos governos municipais de Luiza Erundina e de Marta Suplicy, e ao longo da carreira construiu um bom relacionamento com o mercado imobiliário e com os movimentos sociais por moradia. O Entrevistado F ressalta a escolha de Paula Motta Lara para estruturar a SEL:

"[...] acho que o que motiva a criação de uma Secretaria de Licenciamento era uma visão que se tinha uma estrutura completamente corrupta e a necessidade de trazer alguém que conseguisse estruturar um processo de licenciamento eficiente com diálogo amplo com a sociedade e com o mercado – que são as partes diretamente interessadas – e que conseguisse um processo de modernização com uma estrutura que era arcaica intencionalmente."
(Entrevistado F)

Para ele, a secretária conhecia os “dilemas” da administração pública e das pessoas que tentam uma relação com a PMSP e “batem em uma parede de burocracia” (Entrevistado F). Portanto, à nova secretária foi incumbida a missão de desburocratizar o processo de licenciamento urbano, integrando as partes interessadas no processo. Ainda segundo o Entrevistado F:

"[...] a Paula [Motta Lara] tinha essa visão, ela sabia que era necessário integrar, era necessário o poder público ter mais responsabilidade na forma como ele conduzia os processos de análise para que cobrasse do mercado um profissionalismo maior, porque era um jogo de gato e rato. O mercado faz errado, mas a Prefeitura faz em pior qualidade, aí a Prefeitura faz em pior qualidade e o mercado responde errado, e aí não se consegue ter um pacto de avanço no tema." (Entrevistado F)

O pacto com o mercado e com a sociedade civil organizada legitimava o trabalho da secretaria e permitia a implementação de um novo modelo de gestão com transparência e agilidade. Na visão do representante do mercado imobiliário (Entrevistado I):

"Na minha opinião, a atuação dela foi caracterizada por uma transparência muito grande, por uma rapidez. E como eu diria, é uma rapidez mesmo no diálogo, nos processos. A gente via nela e na equipe dela um empenho muito grande para acertar. O que ela não conseguiu fazer não dependia dela, dependia de outras secretarias, como a SVMA. Olha, ela tinha problemas, onde que batia os problemas: a CET que era um problema, [...] o DEPAVE na SVMA. Eu acho que esse eram os maiores [problemas] que ela tinha. E o problema da PRODAM. Então ela não conseguia ir 'para frente' por causa disso. Então ela evoluiu, ela agilizou bastante" (Entrevistado I)

De acordo com o Entrevistado I, as mudanças implementadas no licenciamento urbano só não obtiveram mais avanços porque dependiam de outras áreas da PMSP, como a SVMA, a CET e, principalmente, da PRODAM. A dependência da PRODAM para

avancar na implantação de um sistema de licenciamento eletrônico foi explicitada anteriormente no item 5.2.2. *Capacidades tecnológicas*.

No que tange o relacionamento com as metas do governo municipal, ressalta-se a criação da PARHIS, especificamente para agilizar a análise dos processos de HIS e HMP. De acordo com a coordenadora da PARHIS (Entrevistado H):

“[...] o avanço foi esse da criação da PARHIS. Eu acho que também o avanço foi que a secretária ela entendia da legislação e ela coordenava muito bem todos os problemas que a gente enfrentava. E isso foi muito bom para nós. Ela atendia todas as pessoas, isso foi um avanço também. E ela era técnica. Melhor ainda. Para nós, foi muito bom tê-la. ” (Entrevistado H)

A fala do Entrevistado H, ressalta também a valorização do quesito técnico e da experiência da secretária para encabeçar a pasta de licenciamento urbano. Portanto, a capacidade de liderança da então secretária Paula Motta Lara na estruturação da SEL e na mobilização de recursos técnicos, humanos, financeiros, tecnológicos, foi decisiva para a implementação de um novo modelo de gestão no licenciamento urbano de São Paulo.

A mobilização da arquiteta Paula Motta Lara foi possível por conta da conjuntura política, ou seja, um governo de centro-esquerda (PT), que pretendia criar um novo modelo de gestão no licenciamento urbano que inibisse a corrupção, com um maior controle sobre o processo de licenciamento, mas sem entrar em choque com a iniciativa privada para não perder a governabilidade.

5.4.2. Mobilização de capacidades na gestão Fernando Haddad (2013-2016)

Durante o governo municipal de Fernando Haddad (2013-2016), pretendeu-se implementar um novo modelo de gestão no licenciamento urbano de São Paulo. Para o Entrevistado G, os avanços alcançados na gestão Haddad só foram possíveis graças a uma conjuntura de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais:

“ [...] o que foi esse governo, [...] dando bastante importância para o tema da política urbana, a equipe que foi construída e os avanços que nós demos. Assim, é uma coisa que eu não consigo imaginar uma conjuntura melhor do que o que nós tivemos. [...] Eu não estou falando isso porque eu participei do processo, mas nós estamos muito avançados. Por que nós estamos muito avançados? Porque nós conseguimos construir uma peça técnica e legal muito avançada para garantia de direitos. Para interferir no processo de produção e transformação da cidade. Interferir na produção imobiliária. Então, a gente construiu isso totalmente vinculado a um projeto público. Todo o grupo que

trabalhou nisso não defende um setor específico da sociedade, da economia, ele é um setor que vem de pessoas que estão preocupadas com a cidade."
(Entrevistado G)

Entre as capacidades mobilizadas para implantar um novo projeto de cidade, está (i) a revisão do marco regulatório urbanístico (incluindo o PDE, a LPUOS e o COE) e (ii) a reestruturação do licenciamento urbano, com a criação da SEL. A mobilização dessas capacidades permitiu que o governo municipal interferisse no processo de produção e transformação da cidade, adquirindo uma maior autonomia no processo.

A fala do Entrevistado G também reforça a tentativa do governo municipal de ampliar seu controle sobre a produção da cidade:

"Ao mesmo tempo, a lógica do licenciamento é a lógica do lote, é a lógica do empreendedor. E muitas vezes ela não tem uma diretriz acertada com o direcionamento que a cidade precisa, tanto que eu acho que um dos maiores erros do Dória foi juntar a SEL e Desenvolvimento Urbano, porque se você trouxe a lógica do lote para a lógica do planejamento de longo prazo, você mata a cidade. São escalas distintas. São capacidades que necessariamente devem ter olhares distintos, e o choque desses dois olhares com a posição do mercado e com a posição do governo é que deve produzir a legislação. E nesse aspecto eu acho que o Fernando Haddad foi um gênio, porque ele empoderou a SMDU dentro do governo, a SMDU tinha um papel de relevância no governo, ele bancava as posições da Paula [da SEL] e fazia esse choque produzir uma reflexão madura do que era necessário para a cidade. [...]. Esse choque é fundamental. Você tem que saber o que você quer para a cidade. O seu projeto de cidade não pode ser vender as coisas em um momento de crise, que é o que é o que está posto hoje." (Entrevistado F)

O Entrevistado F ressalta as escalas temporais distintas entre o planejamento e o licenciamento urbano. Enquanto o planejamento urbano atua sobre a concepção de um modelo de cidade em uma escala temporal de médio a longo prazo, o licenciamento urbano tem que “traduzir” essa concepção no curto prazo, na análise de empreendimentos individuais.

De acordo com o Entrevistado F, a contrapartida para a aprovação do novo marco regulatório na CMSP foi a negociação de cargos públicos, sobretudo nas subprefeituras.

"Uma coisa que poucas pessoas sabem, mas o marco regulatório teve um preço, sempre tem um preço político... e como o governo não trabalhava pagando preços monetariamente, porque o Fernando [Haddad] é uma pessoa extremamente correta, ele fez isso da forma que a regra do jogo permite, que é em negociação de cargos, e isso custou para a cidade uma gestão mais adequada das subprefeituras. Mas eu acho que de certa forma garantiu um marco regulatório que é mais amplo que isso e que pode, se a gente conseguir mantê-lo, gerar bons frutos nos próximos anos. Acho que a visão que ele trouxe do urbano, [...] fazendo esse olhar transversal da cidade. É um grande

ganho que foi completamente destruído agora, mas que traz muito da visão do Fernando [Haddad] sobre a cidade." (Entrevistado F)

Segundo o entrevistado, essa negociação de cargos junto aos vereadores teve um alto custo para a cidade, reduzindo o controle sobre a gestão regionalizada. Ainda segundo o Entrevistado F, a gestão Haddad também não conseguiu avançar na interlocução com os meios de comunicação, bem como em uma maior inovação em mecanismos de transparência e de interação com a sociedade.

5.5. SÍNTESE DAS DESCOBERTAS

A estruturação e operacionalização da SEL foi impulsionada pela construção de um novo modelo organizacional, que abarcasse as mudanças em curso tanto na Prefeitura quanto na cidade de São Paulo. Para tanto, foram mobilizadas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais para implementar as mudanças almejadas. Parte dos recursos técnicos, financeiros, tecnológicos e administrativos foram remanejados das antigas estruturas de licenciamento urbano, instaladas na SEHAB. A outra parte foi mobilizada do relacionamento com atores estatais e não estatais. Portanto, o processo de construção de capacidades no âmbito da SEL pode ser entendido como uma ressignificação de capacidades construídas anteriormente no licenciamento urbano de São Paulo.

A tabela abaixo apresenta a síntese das capacidades estatais descobertas na pesquisa de campo.

Tabela 9 - Síntese das descobertas: capacidades identificadas no caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo.

Categorias de Capacidades Encontradas na Literatura	Subcategorias de Capacidades Encontradas na Literatura	Capacidades Identificadas no Caso Estudado	Elementos Identificados Na Pesquisa De Campo
Capacidades técnico-administrativas	Capacidades técnicas	Racionalização dos procedimentos	- Redesenho de processos - Simplificação da legislação
	Capacidades administrativas	Corpo administrativo disponível e seu nível de capacitação	- Corpo administrativo disponível insuficiente - Alto nível de capacitação técnica, mas baixa capacitação gerencial
	Capacidades financeiras	Disponibilidade de recursos financeiros	- Orçamento mínimo (folha de pagamento, motorista etc.). - Plantas Online II
	Capacidades tecnológicas	Disponibilidade de recursos tecnológicos	- Equipamentos obsoletos - Licenciamento eletrônico incompleto - Reformulação do SLC-e - Criação do SISSEL

Capacidades político-relacionais		Relações entre atores estatais	<ul style="list-style-type: none"> - Relação com os governos Federal e Municipal, sobretudo nos empreendimentos de HIS e HMP - Relação com as secretarias municipais: SEHAB, SMDU, SIURB, SVMA, SMT e SMG - Relação com a Câmara Municipal (CMSP) e com o Ministério Público (MP)
		Relação entre atores estatais e não-estatais	<ul style="list-style-type: none"> - Entidades representantes do setor imobiliário (Sinduscon-SP, Secovi-SP e Asbea-SP) - Movimentos sociais por moradia

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2018.

De acordo com a Tabela 9, a mobilização de capacidades técnico-administrativas no âmbito da SEL, referem-se às capacidades técnicas, com a racionalização dos procedimentos e a simplificação na legislação visando reduzir o estoque dos 25 mil processos herdados da SEHAB. A modernização dos procedimentos técnicos foi acompanhada de capacidades tecnológicas, com a reformulação do sistema de licenciamento eletrônico SLC-e e a criação do SISSEL para emissão de alvarás. Entretanto, as capacidades tecnológicas foram limitadas pela disponibilidade de equipamentos obsoletos, da dependência da SEL em relação à PRODAM, bem como a dependência tecnológica da PMSP para aquisição de novos equipamentos eletrônicos. Das capacidades administrativas, depreende-se que o corpo administrativo era considerado insuficiente para a quantidade de processos em trânsito na SEL e que os

servidores tinham uma alta capacitação técnica, mas poucas competências gerenciais. Por fim, as capacidades financeiras tangem os poucos recursos financeiros disponíveis na PMSP, mas que foram compensados através do estabelecimento de parcerias com o setor imobiliário.

As capacidades político-relacionais abrangem a habilidade da burocracia da SEL em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Primeiro, é tratada a relação da SEL com os governos federal e municipal, sobretudo no que tange a aprovação de empreendimentos de HIS e HMP e sua relação com o Programa Federal MCMV e com o Programa de Metas de São Paulo. Depois, trata-se da relação com as secretarias municipais, através da revisão e debate do novo marco legal em comissões e órgãos colegiados. A relação com outros atores estatais como a CMSP e o MP se deu principalmente em torno da aprovação do COE, cuja revisão coube à SEL. E por último, a relação com atores não-estatais desdobrou-se na relação com atores privados, como as entidades representantes do setor imobiliário (Secovi-SP, Sinduscon-SP e Asbea-SP), bem como com os movimentos sociais por moradia na análise de processos de habitação popular.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. RELAÇÃO DAS DESCOBERTAS COM A LITERATURA E COM O PROBLEMA DE PESQUISA

A partir da análise dos resultados obtidos com a pesquisa documental e de campo, pode-se concluir que as capacidades mobilizadas pela PMSP no âmbito da SEL tinham como objetivo inibir a corrupção no licenciamento urbano de São Paulo, dar uma maior celeridade aos processos, modernizar os procedimentos, estabelecer um novo padrão de relacionamento entre os atores públicos e privados envolvidos na produção da cidade e motivar uma maior interlocução com as políticas habitacionais do governo federal e com os movimentos sociais por moradia. Em última instância, as capacidades mobilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo buscavam garantir um maior controle sobre o processo de produção do espaço urbano, o que demonstra uma convergência de interesses do grupo dirigente e da burocracia estatal para que isso ocorresse.

Quanto aos significados dessas capacidades para a produção do espaço urbano de São Paulo, foram identificados alguns elementos que dialogam com a revisão da literatura sobre o urbano. De acordo com o Pluralismo (DAHL, 1961), o propósito do Estado é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade. Para os autores marxistas, a conciliação dos interesses não seria possível devido a heterogeneidade da distribuição do poder entre as classes sociais. O ponto de convergência entre as duas correntes teóricas é a neutralidade do Estado, que não dispõe de recursos de poder para impor seus interesses. No entanto, essas perspectivas consideram a atuação estatal como neutra, o que não ajuda a explicar o interesse do governo municipal de São Paulo em ter um maior controle sobre a produção da cidade.

O Estado visto como um “espaço vazio” a ser ocupado, leva ao argumento da captura do Estado pelas elites econômicas (MILIBAND, 1972). Segundo Miliband (1972), a captura do Estado era possível porque as classes políticas e econômicas compartilhavam a mesma visão do mundo, concordando em grande parte das decisões políticas. Para os sociólogos urbanos franceses, o Estado não é um sujeito dotado de vontade, ele é um conjunto de dispositivos, um processo sem sujeito, um veículo que representa o interesse da classe dominante (ALTHUSSER, 1971 apud TOPALOV, 1979). Entretanto, no caso estudado, muitas vezes atores públicos e privados tinham posições antagônicas e capacidades político-relacionais tiveram que ser mobilizadas para a

negociação e conciliação dos interesses. Mesmo que as capacidades político-relacionais mobilizadas acarretassem em um jogo de ganha-ganha, isto não quer dizer que foi possível romper com o modelo de produção capitalista da cidade. Para entender quem “ganhou mais” nesse jogo, seria necessário de um aprofundamento da pesquisa, o que não está posto nos seus objetivos.

Um argumento muito presente nos discursos relaciona-se com a Teoria das Máquinas de Crescimento (MOLOTOCH, 1976). O discurso de que a falta de dinheiro nos municípios faz com que o Estado dependa da iniciativa privada, esteve presente, por exemplo, na mobilização de capacidades financeiras. Com o acordo de cooperação “Plantas Online II” firmado entre a SEL e entidades do setor imobiliário, o governo municipal buscou nessa parceria os recursos financeiros necessários para estruturação e operacionalização da SEL. Mas o “Plantas Online II” significou mais do que a mobilização de capacidades financeiras: o acordo reforça a dimensão político-relacional das capacidades, através da iniciativa do governo municipal de realizar parcerias com o setor privado, de “fazer junto”, buscando ganhar a confiança do setor e diminuir as barreiras para a implementação de um novo modelo de gestão no licenciamento urbano.

De acordo com a Teoria de Regimes Urbanos o poder estaria associado à capacidade de governo, isto é, a capacidade do poder político em mobilizar recursos e políticas baseadas em coalizões entre atores públicos e privados (STONE, 1993). Dessa maneira, observa-se que não existe desconexão entre o setor público e o privado. De acordo com Marques (2003), as relações entre atores públicos e privados formam o tecido relacional do Estado construído através da formação histórica dos setores de políticas, de comunidades profissionais e trajetórias individuais.

No caso específico de São Paulo, a formação histórica do setor de políticas urbanas deu grandes recursos de poder a atores privados, mas, ao mesmo tempo, as instituições públicas se consolidaram nas práticas de planejamento urbano e de regulação de empreendimentos. A forte relação entre atores públicos e privados é demonstrada tanto ilegalmente, na corrupção em obras e licitações públicas, quanto legalmente, no estabelecimento de parcerias e na produção da legislação urbana.

Durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), houve a ampliação dos canais de participação na discussão sobre a produção da cidade. O que, de acordo com Hoyler (2014), também permitiu uma maior atuação do setor imobiliário nas políticas urbanas e a maior representatividade de sindicatos patronais, tais como a Asbea-SP, Sinduscon-SP e Secovi-SP em instâncias deliberativas, mesmo que em detrimento de outros atores.

Mesmo com a abertura do processo participativo para outros atores não estatais, como os movimentos sociais por moradia, sua participação continuou limitada pela falta de recursos técnicos e financeiros destes atores.

Com a perspectiva de Carlos Matus (1991), pode-se compreender a importância do contexto situacional para a mobilização de determinadas capacidades. Primeiro, o contexto político específico no qual o governo municipal pertencia a mesma legenda partidária (PT) do governo federal, permitindo uma maior interlocução entre as políticas públicas locais e nacionais, sobretudo nas políticas habitacionais. Depois, o contexto econômico caracterizado pelo crescimento acelerado seguido por uma grave crise econômica, que afetou sobretudo o setor de construção civil. E por fim, a mobilização da arquiteta Paula Motta Lara para reestruturar o licenciamento urbano de São Paulo, considerada pelos entrevistados consultados um ator que reunia capacidades técnicas e políticas para administrar a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL).

Cabe concluir que a aplicação das lentes teóricas no estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) contribuíram com *insights* para entender os diversos aspectos do caso estudado. No caso específico da SEL, a abordagem institucional permitiu adentrar o aparelho estatal, a mobilização de capacidades estatais e a importância do legado histórico do setor de licenciamento urbano da PMSP. Já a teoria marxista, apesar de não adentrar o aparelho estatal, forneceu *insights* importantes sobre a influência do capital na produção da cidade. A teoria das Máquinas de Crescimento está presente nos discursos sobre a necessidade de recorrer ao setor privado para que o Estado possa implementar suas políticas. E a teoria dos Regimes Urbanos mostrou que quanto mais disruptivo o modelo de regime a ser implantado na cidade, maior será o esforço político para mobilizar atores e recursos em torno do projeto de governo.

6.2. CONTRIBUIÇÕES, DIFICULDADES E LIMITAÇÕES DO TRABALHO

Esta pesquisa buscou trazer contribuições próprias ao debate sobre as políticas urbanas de São Paulo, através do estudo de caso sobre a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Apesar da escassa produção acadêmica sobre o licenciamento urbano, o tema foi abordado por relevar as relações entre atores públicos e privados envolvidos na produção da cidade. Com o estudo de caso sobre a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) foi possível observar os padrões que estas relações configuram: das tensões, das subordinações e das resistências do Estado ao capital. As tensões são

entendidas como os momentos de conflito, identificados sobretudo na dinâmica interna da PMSP, entre a SEL e as demais secretarias envolvidas na regulação urbanística, tais como a SMDU, a SVMA e a SMT. As tensões também podem ser entendidas pela busca por consensos e a negociação de interesses, como o acordo de cooperação técnica “Plantas Online II” e a elaboração do novo marco regulatório urbanístico. As subordinações são os momentos que o Estado é “capturado” por interesses privados, como no caso da negociação de cargos políticos para aprovação do marco regulatório urbanístico. E as resistências são os momentos em que os interesses públicos prevalecem sobre os interesses privados, como na ampliação da participação dos movimentos sociais de moradia e na criação de instrumentos de regulação da produção privada. Isto é, durante a criação e operacionalização da SEL houve momentos distintos de tensionamento, de subordinação e de resistência ao capital, sendo que essa experiência não pode ser caracterizada por um único tipo de configuração.

Esta pesquisa também pretendeu contribuir para o debate da construção de capacidades estatais na produção de políticas públicas. A utilização de uma lente bifocal das capacidades estatais, através das perspectivas institucional e situacional, permitiu a análise do caso tanto no legado histórico e da dependência de trajetória, reforçada pelo Neoinstitucionalismo Histórico, quanto pela relevância da conjuntura política, reiterada pela perspectiva situacional de Carlos Matus (1991). Nesse sentido, pode-se compreender como a mobilização de capacidades estatais não é um movimento *interna corporis* do Estado, mas fruto de relações e tensionamentos que envolvem o aparelho do Estado, o grupo político dirigente e os atores da sociedade. As capacidades são mobilizadas a partir do movimento contínuo de ajuste da ação pública a partir de determinadas condições de governabilidade e do projeto de governo adotado.

Além disso, o uso da perspectiva das capacidades na análise de políticas setoriais como tecnologia (STEFANI, 2015), urbanização (BARBOSA, 2016) e políticas industriais (CAVALCANTE, 2017) demonstra a aplicabilidade do conceito nos mais diversos contextos. No caso aqui estudado, a perspectiva das capacidades estatais permitiu uma análise mais abrangente do caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo, através das suas dimensões político-relacionais e técnico-administrativas. As categorias analíticas geradas nesta pesquisa podem ser utilizadas em outras pesquisas, desde que consideradas as especificidades do objeto de estudo.

A opção por adotar uma visão abrangente do caso estudado, por um lado, permitiu que fossem os resultados produzidos nesta pesquisa, por outro lado, configurou-se como

uma limitação do trabalho. Por se tratar de um tema pouco estudado, optou-se por apresentar um panorama geral da experiência da Secretaria Municipal de Licenciamento. Uma análise mais aprofundada sobre a relação da SEL com a sociedade civil, sobretudo com a sociedade civil organizada, como os movimentos sociais por moradia e os movimentos de NIMBY (*Not In My Back Yard*), pode ser realizada em novas pesquisas. Ressalta-se também a limitação temporal que restringe a análise de certos aspectos

As principais dificuldades encontradas foram a concessão de entrevistas por parte dos atores não-estatais, como os representantes das entidades ligadas ao setor imobiliário, do Secovi-SP e da Asbea-SP, e também de representantes dos movimentos sociais por moradia. Também no que se refere ao contato com os movimentos sociais por moradia, cabe ressaltar que a PMSP não cedeu as informações solicitadas sobre os movimentos sociais que tinham relação com a SEL.

Outrossim, a pesquisa de campo foi realizada no segundo semestre de 2017, já na nova gestão municipal de João Dória Jr. (2017-2020). Na gestão Dória, a estrutura da SEL foi fundida com a estrutura da SMDU (*ver Apêndice A*), formando a nova Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Dessa maneira, diversas informações disponíveis no site oficial da PMSP sobre a SEL foram substituídas.

As lacunas identificadas na pesquisa documental foram preenchidas com informações coletadas durante a pesquisa de campo, e vice-versa, garantindo a validação e triangulação dos dados coletados.

6.3. PERSPECTIVAS DE NOVAS PESQUISAS

Esta pesquisa parte da premissa que o licenciamento urbano é um tema relevante para entender o “urbano”, sobretudo no que se refere ao aspecto relacional verificado entre o Estado e o capital em torno da aprovação de empreendimentos imobiliários. Dessa maneira, reforça-se a necessidade de produzir novas pesquisas sobre o tema, visando explorar as diversas dimensões do licenciamento urbano, principalmente o papel regulador do Estado e o desenvolvimento de capacidade regulatória.

Tem-se também a perspectiva de explorar as relações entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e a sociedade civil organizada no campo do licenciamento urbano, dentro do contexto mais amplo das lutas sociais urbanas. Caberia, aqui, analisar a interlocução com os movimentos sociais por moradia, como também com os movimentos de NIMBY

(*Not In My Back Yard*) representado no contexto local por associações de bairros de classe média de São Paulo, como o AME Jardins, Defenda São Paulo, entre outros.

O caso específico da SEL pode ser analisado sob outras lentes analíticas, como o papel exercido pela burocracia executiva na aprovação de empreendimentos imobiliários, os critérios de discricionariedade adotados e o seu grau de insulamento.

Outro aspecto importante, são os possíveis legados deixados pela SEL e pela gestão Haddad na consolidação de um novo modelo de gestão no licenciamento urbano de São Paulo. Para tanto, seria necessário um estudo com um prazo mais dilatado, abrangendo, no mínimo, a gestão municipal ainda em curso, que se seguiu ao período estudado nesta pesquisa. Este estudo poderia se valer da literatura e de abordagens voltadas às continuidades e descontinuidades das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 83, p. 103-127, 2009.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional (2007). Brasília/São Paulo, Ministério das Cidades. **Centro de Estudos da Metrópole**, 2007.

ARRETCHE, Marta. et al. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação. **Centro de Estudos da Metrópole**, 2012.

BARBOSA, Liliane A. **Capacidades de governo em processos participativos de urbanização**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the archipelago of excellence in Brazil. **States in the developing world**, p. 157-183, 2017.

BICHIR, R. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: Ipea, 2016

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em Tese**, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

CAMARGOS, Regina. Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas: IFCH/Unicamp, 1993.

CAMPOS, Candido M.; SOMEKH, Nádia. A cidade que não pode parar. **Planos urbanísticos de São Paulo no século XX**. São Paulo: Mackpesquisa, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAFER, B. Planejamento e política: os anéis burocráticos. In: **LAFER, B., Planejamento no Brasil, São Paulo, Perspectiva**, 1970.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **Imperialismo y urbanización en América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

CAVALCANTE, Rafael V. **Política Industrial no Brasil a partir da perspectiva das capacidades estatais: o programa Inovar-Auto**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Netherlands: UNU-MERIT Working Paper Series, 2013.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. The contribution of sociology to policy analysis. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 32-62, 2012.

COSTA, Luiz Augusto Maia. Planejando antes do planejamento: território e cidade em São Paulo, 1880-1910. In: GITAHY, Maria Lucia Caira (Org.), **Desenhando a Cidade do Século XX**. São Carlos: RiMa, Fapesp, 2005.

COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente**: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DAHL, Robert. The behavioral approach in political science: epitaph for a monument to a successful protest. **American Political Science Review**, Vol. 55, No. 04, p. 763-772, 1961.

D'AMARAL, Gabriela de Jesus. Análise do Programa de Metas de São Paulo 2013-2016. In: **Anais do II Encontro Nacional de Políticas Públicas**, A Multidisciplinaridade das Políticas Públicas: da constituição do campo às formas de análise, pp. 941-964. Araraquara: FCL-UNESP, 2016. Disponível em: <<http://www.enpp.com.br/index.php/anais/>>. Acesso em 05 de jun. de 2017.

D'AMARAL, Gabriela de Jesus; PINHEIRO, Bruno. Caracterização da Participação Digital no Planejamento Urbano do Município de São Paulo (SP). In: **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília: CONSAD, 2017. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-25_031.pdf>. Acesso em 17 de nov. de 2017.

DAVIES, Jonathan S. Partnerships versus regimes: Why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK. **Journal of Urban Affairs**, v. 25, n. 3, p. 253-270, 2003.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In: P. Dimaggio e W. Powell (Eds.). **The new institutionalism in organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DOMHOFF, William. **The Powers That Be**: Processes of Ruling Class Domination in America. Nova York: Vintage, 1979.

ELKIN, Stephen L. Twentieth century urban regimes. **Journal of Urban Affairs**, v. 7, n. 2, p. 11-28, 1985.

ENTINI, Carlos Eduardo; BATISTA, Liz. Planos Urbanísticos de São Paulo não foram adiante. **Jornal O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 de janeiro de 2014. Arquivo Estadão. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,planos-urbanisticos-de-sao-paulo-nao-foram-adiante,9639,0.htm>>. Acesso em 19 de Set. de 2016.

EVANS, Peter B. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Rio de Janeiro: Cede/UFF, 2011.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the**

state back in. Cambridge University Press, 1985.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972.** São Paulo: EdUSP, 2005.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. **Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB**, p. 185-198, 2004.

FLORES, Javier Gil. **Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa.** Tese de Doutorado – Universidad de Sevilla, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Sevilla, 1994.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI.** Brasília: IPEA, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e políticas públicas:** passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014.

HADDAD, Fernando. **Plano de Governo Haddad Prefeito 2012:** Um Tempo Novo para São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf>. Acesso em 18 de Dez. de 2017.

HARDING, Alan. Urban Regimes in a Europe of the Cities?. **European urban and regional studies**, v. 4, n. 4, p. 291-314, 1997.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debates**, v. 6, p. 7-14, 1982.

HOYLER, Telma. Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HUNTER, Floyd. **Community power structure:** A study of decision makers. UNC Press Books, 1953.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 11, p. 139-163, 1996.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

JACOBI, Pedro Roberto; PERES, Ursula Dias. Urban Environmental Management and

Governance. **The Planning Review**, V. 52, n. 2, pp. 26-34, 2016.

JUDD, Dennis R. Everything is always going to hell: Urban scholars as end-times prophets. **Urban Affairs Review**, v. 41, n. 2, p. 119-131, 2005.

KING, N. Using templates in the thematic analyses of text. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (Ed.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. Londres: Sage, 2004.

KOWARICK, Lucio. A lógica da desordem. **KOWARICH, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra**, 1979.

KOWARICK, Lúcio et al. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.

LE GALÈS, Patrick. Urban governance in Europe: What is governed?. **The New Blackwell Companion to the City**, p. 747-758, 2011.

LE GALÈS, Patrick. QUEM GOVERNA QUANDO O ESTADO NÃO GOVERNA? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades/Who Governs When the State Does Not? An Approach to Government and Governance in Cities. **Novos Estudos**, n. 102, p. 27, 2015.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. São Paulo: Ed Brasiliense**, 1982.

LEVY, Evelyn. **Planejamento Urbano, do Populismo ao Estado Autoritário: o Caso de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 1984.

LINDBLOM, Charles. **Política e mercados os sistemas políticos e economicos do mundo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editor, 1981.

LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. **Urban studies**, v. 38, n. 11, p. 1953-1971, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos**, n. 105, p. 15, 2016.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido. A política e as

políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. **Estudos avançados**, v. 12, n. 34, p. 7-46, 1998.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, David (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford University Press, p. 281-293, 2012.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**: Governantes Governados. São Paulo: Edições FUNDAP, 1997.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. **São Paulo em perspectiva**, v. 5, n. 4, p. 28-42, 1991.

MILLS, Charles Wright. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1956.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: Toward a political economy of place. **American journal of sociology**, v. 82, n. 2, p. 309-332, 1976.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

O ESTADO DE S. PAULO. Arquiteta controlará a aprovação de prédios. **Jornal O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 06 de Dez. de 2012. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,arquiteta-deixa-brasilia-para-acelerar-aprovacao-de-predios-em-sp-imp-969880>>. Acesso em 23 de Ago. de 2017.

OFFE, Claus et al. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OHTAKE, Maria Flora Gonçalves. O processo de urbanização em São Paulo: dois momentos, duas faces. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco** São Paulo: PUC-SP, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. In: São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Revista Espaço & Debates**, n. 6, p. 43. São Paulo, 1982.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. Brasília, 2015.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 68, 2008.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond S. The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. **The journal of politics**, v. 67, n. 04, p. 1275-1300, 2005.

PIERRE, Jon. Public-private partnerships and urban governance: introduction. In: **Partnerships in urban governance**. Palgrave Macmillan, London, 1998.

PIERSON, Paul. The new politics of the welfare state. **World politics**, v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 195, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR., Caio. **A cidade de São Paulo, geografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1983 [1935].

RACO, Mike. Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: State-led privatization and the London Olympics 2012. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

ROCHA, Carlos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, Raquel. A lógica da desordem. **Le Monde Diplomatique Brasil**, v. 4, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito**: São Paulo: história, espaço e política. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2017.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. Tese de Doutorado (Doutor em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton. **São Paulo, metrópole internacional do terceiro mundo**. São Paulo, 1990.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto Municipal nº 53.569, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Comissão Integrada de Licenciamentos – CIL. **Secretaria do Governo Municipal**, São Paulo, 28 de novembro de 2012.

_____. Decreto Municipal nº 53.577, de 29 de novembro de 2012. Fixa as incumbências do Secretário Especial de Licenciamentos. **Secretaria do Governo Municipal**, São Paulo, 29 de novembro de 2012.

_____. Decreto Municipal nº 56.335, de 17 de agosto de 2015. Dispõe sobre a regularização de empreendimentos habitacionais de interesse social - EHIS na forma que especifica, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 15.831, de 24 de junho de 2013. **Secretaria do Governo Municipal**, São Paulo, 17 de agosto de 2015.

_____. Lei Municipal nº 11.228/92, de 25 de junho de 1992. Dispõe sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis; revoga a Lei 8.266, de 20 de junho de 1975, com as alterações adotadas por leis anteriores; e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 de junho de 1992, no. 119, ano 37.

_____. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008. **Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo**, São Paulo, 26 de fevereiro de 2008.

_____. Lei Municipal nº 15.764/2013, de 28 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 de maio de 2013, no. 100, ano 58.

_____. Lei Municipal nº 16.050/2014, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei no. 13.430/2002. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 de Agosto de 2014, no. 40, ano 59.

_____. Lei Municipal nº 16.402/2016, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei no. 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 de Março de 2016, no. 54, ano 61.

_____. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016: versão final participativa.** São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf> Acesso em 14 de Dez. de 2017.

_____. Projeto de Lei nº 466/2015, de 09 de setembro de 2015. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo; introduz alterações nas Leis nº 15.150, de 06 de maio de 2010, e nº 15.764, de 27 de maio de 2013.

_____. Resolução nº 28/CONPRESP/2013, de 18 de outubro de 2013.

SIKKINK, Kathryn. The power of principled ideas: human rights policies in the United States and Western Europe. **Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change**, v. 139, p. 144, 1993.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SKOCPOL, T. **Bringing the state back in: strategies of analysis in current research.** In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Nova York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SOUZA, C. **Modernização do Estado.** Relatório para o Projeto Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil (PIS-BNDES). Brasília, 2010.

STAKE, Robert. Case Studies In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *Handbook of qualitative research*. **California: SAGE Publication**, v. 01, n. 994, pp. 435-454, 2000.

STEFANI, Anitta. Utilização de TICs em processos participativos no Brasil sob a ótica de capacidades de governo. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Ed.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge University Press, 1992.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

STONE, Clarence N. Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach. **Journal of urban affairs**, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

TOPALOV, Christian. **La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.** Ciudad de México: Edicol, 1979.

VAZ, José Carlos. **Oportunidades de Pesquisa e Temas para Reflexão sobre Capacidades na Gestão Pública Brasileira.** In: I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas; São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www5.each.usp.br/wp-content/uploads/2016/11/I-Col%C3%B3quio-de-Estudos-em-Gest%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas.pdf>>. Acesso em 06 jun. 2017.

- Outros documentos consultados:

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Licenciamento. **Balanço de 2 anos da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL.** São Paulo: PMSP, 2015. Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/arquivos/balanco_final.pdf>. Acesso em 24 de agosto de 2017.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Licenciamento. **Balanço Final da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL.** São Paulo: PMSP, 2016. *Disponível somente impresso.*

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Licenciamento. **Planejamento Estratégico da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL**. São Paulo: PMSP, 2013. *Disponível somente impresso*.

**APÊNDICE A - INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS NA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1925-2017)**

Ano	Nome do órgão ou instituição	Atribuições gerais	Referência
1925	Seção de Cadastro e Urbanismo da Diretoria de Obras e Viação	Elaborar um plano geral, organizar o cadastro, fixar e fiscalizar alinhamentos e nivelamentos, e tratar de "todas as questões referentes ao problema do Urbanismo".	Lei Municipal 2.898/1925
1931	Seção de Urbanismo da Diretoria de Obras e Viação	Estudo geral de viação, remodelação, embelezamento, extensão e sistematização da cidade; estudos de canalização e retificação de rios; todas as questões referentes ao problema de urbanização.	Ato institucional n. 50/1931
1935	Divisão de Urbanismo do Dpto. De Obras Públicas	Topografia, fixação de alinhamentos, cadastro e planta da cidade; e Plano da Cidade (estudos de fins estéticos).	De acordo com Feldman (2005)
1947	Departamento de Urbanismo da Secretaria de Obras	Elaboração, realização e defesa do Plano da Cidade.	Decreto-lei 431/1947
1971	Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)	Replanejamento e a intervenção no espaço urbano.	Lei Municipal 7.670/1971
1972	Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP)	Promover o planejamento integrado do desenvolvimento do município.	Lei Municipal 7.694/1972
1977	Secretaria de Vias Públicas (SVP)	Programar, orientar e organizar os projetos completos de obras viárias, assegurando e fiscalizando sua execução.	Lei Municipal 8.658/1977
1977	Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB)	Fiscalizar a execução de edificações, emitir alvarás e desempenhar as funções a ela atribuídas segundo o Código de Obras e a legislação de uso e ocupação do solo.	Decreto 14.451/1977

1982	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMPLA)	Idem COGEP.	Decreto 18.311/1982
1986	Liquidação da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)	Subordinação da EMURB à SEMPLA.	Decreto 21.918/1986
1988	Comissão Normativa de Legislação Urbanística (CNLU)	Analisar questões de aplicação do Plano Diretor.	Lei Municipal 10.676/1988
1993	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA)	Planejar, ordenar e coordenar as atividades de defesa do meio ambiente no âmbito do Município de São Paulo	Lei Municipal 11.426/1993
2001	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB)	Programar, orientar e organizar os projetos completos de infraestrutura urbana e obras viárias, assegurando e fiscalizando sua execução.	Decreto 40.335/2001
2009	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)	Conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano.	Lei Municipal 14.879/2009
2010	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA)	Fusão das Secretarias de Planejamento e de Modernização, Gestão e Desburocratização	Decreto 51.820/2010
2010	SP-Urbanismo e SP-Obras	Dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano.	Decreto 51.415/2010
2013	Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL)	Reorganização do fluxo de processos para liberação dos alvarás, agilizando o licenciamento.	Lei Municipal 15.764/2013
2015	Secretaria Municipal de Gestão (SMG)	Realizar as funções de assessoramento, planejamento, coordenação, supervisão, orientação técnica, controle, execução e avaliação, em nível central, dos Sistemas de Recursos Humanos, de Suprimentos, de Tecnologia da Informação e, de Negociação Permanente.	Decreto 55.966/2015

2017	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL)	Fusão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). Desta forma, as competências da SMUL são a junção das atribuições pertinentes aos dois órgãos, constantes na Lei 15.764, de 27 de maio de 2013.	Decreto 57.576/2017
------	--	--	---------------------

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2017.

**APÊNDICE B – MODELO DE ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-
ESTRUTURADA, UTILIZADO NA PESQUISA DE CAMPO**

1. Conte como foi a criação da SEL. Quais eram os objetivos da secretaria?
2. Qual foi seu papel durante o processo de implantação da SEL? Conte detalhes sobre sua atuação.
3. Em sua opinião, quais as principais dificuldades experimentadas durante o processo? E quais foram as soluções encontradas para essas dificuldades?
4. Quais recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, intelectuais) estavam disponíveis?
5. Quais recursos tiveram que ser mobilizados para atender os objetivos da secretaria?
6. Algum desses recursos, apesar de disponíveis, não foram devidamente mobilizados?
7. Quais recursos ou estruturas do APROV foram suprimidos e/ou descartados?
8. Quais os atores públicos e privados envolvidos nesse processo? (Destacar a relação com os atores privados)
9. Quais outros atores foram importantes para esse processo que poderiam contribuir para a minha pesquisa?
10. Por fim, quais foram as lições aprendidas?
11. Você tem algo a acrescentar?

APÊNDICE C – DETALHAMENTO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista- do	Departamento/ Instituição	Funções exercidas	Tipo de cargo	Data	Duração da entrevis- ta
Entrevistado A	SMDU/PMSP	Diretor do DEURB	Comissiona- do	09/05/16	58 min
Entrevistado B	FAU-USP	Professor colaborador	Carreira	20/09/16	60 min
Entrevistado C - 1	SEL/PMSP	Secretária Municipal	Carreira	22/11/16	42 min
Entrevistado C - 2	SEL/PMSP	Secretária Municipal	Carreira	24/08/17	84 min
Entrevistado D	SEL/PMSP	Secretário Adjunto	Comissiona- do	17/08/17	43 min
Entrevistado E	SEL/PMSP	Assessor Técnico (AGE)	Comissiona- do	22/08/17	66 min
Entrevistado F	SGM/PMSP e SMDU/PMSP	Secretário Adjunto da SGM/ Chefe de Gabinete da SMDU/ Presidente da CTLU	Comissiona- do	22/09/16	84 min
Entrevistado G	SMDU/PMSP	Diretor do DEUSO/ Presidente da CTLU	Comissiona- do	30/10/17	59 min
Entrevistado H	Sinduscon-SP	Presidente	Não se aplica	26/10/17	25 min
Entrevistado I	SEL/PMSP	Coordenadora da PARHIS/ Assessora de Gabinete	Carreira	06/11/17	35 min

Fonte: Gabriela D'Amaral, 2017.

**ANEXO A – ORGANOGRAMAS COMPLETOS DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO (SEL/PMSP).**

Organograma completo da SEL (Maio de 2013).

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

Organograma completo da SEL (Setembro de 2013).

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

Organograma completo da SEL (Fevereiro de 2015).

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016.

ANEXO B – ORGANOGRAMAS COMPLETOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO (SEHAB/PMSP).

Organograma completo da SEHAB (Fevereiro de 2011).

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016

Organograma completo da SEHAB (Maio de 2013).

Fonte: Coordenadoria de Gestão de Desenvolvimento Institucional (COGEDI) da Secretaria Municipal de Gestão (SMG/PMSP), conforme solicitado via e-SIC (Protocolo 19305) em 25/11/2016

**ANEXO C – DISTRIBUIÇÃO DOS CARGOS POR DEPARTAMENTO DA
SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO
(SEL/PMSP).**

Departamento	Cargos	Total
GTEC	Assessor técnico	1
	Assistente de gestão de políticas públicas	3
	Coordenador técnico	1
	Encarregado de equipe	1
	Especialista desenvolvimento urbano	24
	Sem descrição	5
GTEC Total		35
INFO	Agente de apoio	9
	Analista de ordenamento territorial	1
	Arquiteto	1
	Assessor técnico	6
	Assistente administrativo	2
	Assistente gestão políticas públicas	15
	Chefe de seção técnica	2
	Engenheiro	1
	Especialista desenvolvimento urbano	16
	Supervisor técnico	4
	Sem descrição	10
INFO Total		67
PARHIS	Agente de apoio	4
	Analista	1
	Analista planejamento desen. Organizacional	1
	Assistente de gestão de políticas públicas	8
	Assistente gestão políticas públicas	2
	Chefe de seção técnica	2
	Diretor de divisão técnica	2
	Diretor divisão técnica	1
	Especialista desenvolvimento urbano	33
	Sem descrição	6
PARHIS Total		60
RESID	Agente de apoio	5
	Analista de ordenamento territorial	1
	Analista desenvolvimento territorial	1
	Arquiteto	1
	Assessor técnico	2
	Assistente de gestão de políticas públicas	1
	Assistente gestão políticas públicas	8
	Assistente técnico	1
	Chefe de seção técnica	4
	Coordenador	2
	Diretor de divisão técnica	2
	Especialista desenvolvimento urbano	29

	Sem descrição	9
RESID Total		66
SEC	Agente de apoio	1
	Assessor técnico	4
	Especialista desenvolvimento urbano	5
	Secretário executivo	1
	Sem descrição	11
SEC Total		22
SEGUR	Agente de apoio	5
	Analista de ordenamento territorial	1
	Arquiteto	1
	Assistente de gestão de políticas públicas	13
	Chefe de seção técnica	2
	Coordenador de equipe	1
	Diretor de divisão técnica	4
	Encarregado de equipe	2
	Engenheiro	3
	Especialista desenvolvimento urbano	46
	Tecnólogo em eletricidade	1
	Sem descrição	8
SEGUR Total		87
SGAF	Agente de apoio	10
	Assessor técnico	1
	Assistente de gestão de políticas públicas	1
	Assistente gestão políticas publicas	23
	Assistente técnico administrativo geral	1
	Auxiliar de biblioteca	1
	Coordenador	3
	Encarregado de equipe	7
	Encarregado de equipe técnica	1
	Supervisor técnico	1
	Sem descrição	22
SGAF Total		71
SERVIN	Agente de apoio	2
	Assessor técnico	2
	Assistente de gestão de políticas públicas	8
	Assistente gestão políticas publicas	1
	Assistente técnico	1
	Chefe de seção técnica	2
	Diretor de divisão técnica	2
	Encarregado de equipe técnica	1
	Engenheiro	1
	Especialista desenvolvimento urbano	35
	Especialista desenvolvimento urbano nível III	1
	Sem descrição	4
SERVIN Total		60
COMIN	Assessor técnico	1
	Assistente gestão políticas publicas	4

	Chefe de seção técnica	2
	Diretor de divisão técnica	1
	Diretor divisão técnica	1
	Encarregado de equipe	2
	Especialista desenvolvimento urbano	24
	Oficial de obras conservação e construção	1
	Sem descrição	10
COMIN Total		46
SEL-G	Agente de apoio	1
	Agente de apoio nível II	1
	Arquiteto classe I	1
	Assessor	1
	Assessor especial	2
	Assessor técnico	7
	Assessor técnico I	2
	Assistente gestão políticas públicas	11
	Assistente gestão políticas públicas nível I	3
	Chefe de assessoria técnica	2
	Chefe de gabinete	1
	Encarregado de equipe técnica	1
	Secretário municipal	1
	Sem descrição	12
SEL-G Total		46
Total Geral		560

Fonte: PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Licenciamento. Servidores da **Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL. São Paulo: PMSP, 2018.** Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/servidores_sel.xls>. Acesso em 26 de jan. de 2018.

ANEXO D - EMPREENDIMENTOS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (EHIS) E DE HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (EHMP).

TOTAL DE EHIS E EHMP LICENCIADOS						
Ano	Unidades Habitacionais (UHs)			Empreendimentos		
	HIS	HMP	Total	Geral	Com alvará de aprovação e execução	Somente com alvará de aprovação
2013	6433	3743	10176	110	105	5
2014	15285	9701	24986	268	258	10
2015	21964	8390	30354	284	260	24
2016	19752	10260	30012	408	346	62
TOTAL	63434	32094	95528	1070	969	101

EHIS E EHMP COM ALVARÁS DE APROVAÇÃO E DE EXECUÇÃO				
Ano	Unidades Habitacionais (UHs)			Empreendimentos
	HIS	HMP	Totais	Com alvará de aprovação e execução
2013	5795	3630	9425	105
2014	13540	9076	22616	258
2015	18249	7153	25402	260
2016	14370	7834	22204	346
TOTAL	51954	27693	79647	969

EHIS E EHMP SOMENTE COM ALVARÁ DE APROVAÇÃO				
Ano	Unidades Habitacionais (UHs)			Empreendimentos
	HIS	HMP	Totais	Somente com alvará de aprovação
2013	638	113	751	5
2014	1745	625	2370	10
2015	3715	1237	4952	24
2016	5382	2426	7808	62
TOTAL	11480	4401	15881	101

Fonte: Dados fornecidos pela SEL (Atualizados em 19/12/2016).