

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LIGIANE ALVES DE OLIVEIRA SILVA**

**CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA**

A participação de empresas de gerenciamento e consultoria na  
política de urbanização de favelas em São Paulo entre 1990 e 2016

SÃO PAULO

2023

LIGIANE ALVES DE OLIVEIRA SILVA

## **CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA**

A participação de empresas de gerenciamento e consultoria na política de urbanização de favelas em São Paulo entre 1990 e 2016

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências na área de concentração Ciência Política

Orientador(a): Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Renata Mirandola Bichir

SÃO PAULO

2023

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.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Sc Silva, Ligiane  
CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA A participação  
de empresas de gerenciamento e consultoria na  
política de urbanização de favelas em São Paulo entre  
1990 e 2016 / Ligiane Silva; orientador Renata Bichir  
- São Paulo, 2023.  
155 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,  
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São  
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de  
concentração: Ciência Política.

1. Capacidades estatais. 2. Governança. 3.  
Políticas públicas. 4. Urbanização de favelas. 5.  
Gerenciadoras de projetos e obras. I. Bichir, Renata,  
orient. II. Título.

## **DEDICATÓRIA**

A todos e todas que me ajudaram a construir minha relação de amor com a educação, principalmente àqueles que nutriram meu olhar curioso nos últimos 27 anos.

À minha família, meu forte. Especialmente à Catharina.

## AGRADECIMENTOS

Sem dúvidas a elaboração dos agradecimentos foi a parte mais fácil dessa jornada intensa do mestrado. Fácil não só porque a gratidão é um dos sentimentos mais gostoso de sentir, mas porque sou abençoada o suficiente por ter contado com o apoio de muitas pessoas queridas que me ajudaram ao longo desses anos. Esta dissertação é antes de tudo um trabalho coletivo.

Agradeço à minha família, que sempre me incentivou a estudar, forneceu todo o apoio necessário e sempre me estimulou a sonhar muito grande. Obrigada antes de tudo por terem corrido [tanto] para que eu possa andar.

Agradeço a todos os professores e todas as professoras que contribuíram para meu aprendizado, principalmente os da ETEC Takashi Morita, que afirmaram ao longo de três anos que a USP era para mim sim. Agradeço especialmente aos professores Adrian Lavalle, Eunice Ostrensky e Glauco Peres, que foram meus maiores exemplos, durante a graduação, de intelectuais no melhor sentido da palavra, e por quem cultivo admiração e carinho enormes. Cada um de vocês me mostrou um lado muito especial do que significa ser uma pesquisadora e só tenho a agradecer!

Agradeço à Renata Bichir, minha orientadora. Suas qualidades são tantas que correria o risco de esquecer alguma ao tentar enumerar todas. Portanto, resalto duas, que aprendi com ela a buscar em todos os que estão à minha volta no mundo acadêmico: o brilhantismo intelectual e a humanidade. Duas qualidades que fazem da Renata uma intelectual incrível e um ótimo ser humano. Agradeço à Renata por ter aceitado me orientar e ter colaborado no meu crescimento intelectual, profissional e pessoal. Agradeço sobretudo por cada conversa que resolveu minhas dúvidas de pesquisa, me animou intelectualmente e levou meu trabalho a outro patamar de qualidade; pela compreensão em relação à jornada dupla; pelos incentivos para continuar o mestrado nos momentos em que tentei desistir; pela compreensão e respeito aos meus limites, e por colocar ela mesma seus limites para mim, de modo que construímos a quatro mãos uma relação de respeito e empatia; pela monitoria e pelas aulas, nas quais aprendi tanto; enfim, por ter sido a melhor orientadora que eu poderia ter.

Agradeço aos professores Eduardo Marques e Magaly Pulhez pelo precioso diálogo e ajuda imensa que me deram com seus olhares experientes e generosos durante minha banca de qualificação. Sem dúvidas ajudaram a elevar a qualidade do meu trabalho ao lado da Renata.

Agradeço aos amigos e amigas da graduação com quem troquei tantas ideias incríveis na Tia Bia, estudei por horas a fio na Biblioteca Mário de Andrade ou na Florestan Fernandes, compartilhei piadas e risadinhas que aliviaram comicamente a vida acadêmica, e celebrei as pequenas vitórias semestre após semestre. Agradeço sobretudo ao Cleidson Borges, que esteve comigo nos melhores e piores momentos e sem quem eu não teria conseguido sobreviver a diversos percalços e ainda sair inteira.

Agradeço a todos os queridos e queridas do NECI, e ao professor Fernando Limongi, que me acolheram no segundo semestre da graduação e me ensinaram a ser uma acadêmica metodologicamente rigorosa e intelectualmente comprometida e a trabalhar coletivamente. Agradeço especialmente à Joyce Luz, o primeiro exemplo de intelectual brilhante e ótimo ser humano que tive a sorte de encontrar tão cedo na graduação.

Agradeço aos amigos da Prefeitura de São Paulo, que me ensinaram tanto sobre o setor público e que colaboraram muito para meu crescimento intelectual. Vocês foram essenciais ao desenvolvimento desta dissertação!

Agradeço em especial ao Samuel Ralize, Marianna Sampaio, Carlos Mandel e Juliana Candian, de quem recebi total apoio e flexibilidade para realizar minhas disciplinas durante minha rotina de trabalho nas passagens pela Prefeitura de São Paulo, Câmara Municipal e Instituto Ayrton Senna.

Agradeço a todos que colaboraram com esta pesquisa me concedendo entrevistas e também aos servidores públicos do Arquivo Municipal, que foram tão atenciosos comigo nos três dias em que desbravei vários volumes de processo administrativo físico em meio a muita poeira. Agradeço aos colegas também orientados pela Renata, sobretudo à Maria Laura e à Bianca, que me ajudaram a segurar a barra que foi de repente me ver cursando um mestrado durante uma pandemia.

Agradeço aos amigos que fiz ao longo da vida, aos quais eu disse tantos “nãos” ao longo desses anos para conseguir equilibrar os pratinhos da reprodução da vida, do trabalho e do mestrado. Obrigada especialmente por não terem desistido de mim e por terem me incentivado sempre.

Por fim, mas não menos importante, agradeço imensamente ao Guilherme, que é o meu lar e para onde sempre voltei para descansar e fortalecer minhas asas antes de alçar voos maiores.

## RESUMO

SILVA, Ligiane Alves de Oliveira. **Capacidades estatais e governança: a participação de empresas de gerenciamento e consultoria na política de urbanização de favelas em São Paulo entre 1990 e 2016.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2023.

Uma das formas de inclusão do setor privado na urbanização de favelas de São Paulo ocorre por meio da contratação de empresas de gerenciamento e consultoria para a prestação de serviços técnicos especializados para apoiar a Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB) na implementação e gestão da política. Apesar de essas contratações ocorrerem ininterruptamente desde 1990, a participação dessas empresas, em termos de poder decisório e seus impactos sobre as capacidades estatais técnico-administrativas da SEHAB para a política de urbanização de favelas, permanece pouco conhecida. Assim, esta pesquisa analisa a participação das gerenciadoras na política de urbanização de favelas em São Paulo entre 1990 e 2016 em termos de poder decisório e impactos para as capacidades técnico-administrativas de SEHAB. Para isso, foi adotada metodologia mista, baseada em: (i) análise documental para a identificação das atividades previstas contratualmente para as gerenciadoras, e dos padrões de participação dessas empresas na urbanização de favelas; e (ii) realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave para obtenção de informações sobre a atuação das gerenciadoras na implementação da urbanização de favelas. A partir de uma amostra aleatória de oito processos licitatórios, foi construído um banco de dados contendo a descrição de todas as atividades identificadas nos Termos de Referência. Os dados foram analisados e classificados, a partir de seu conteúdo, em seis categorias de atividades, sendo “fiscalização”, “planejamento” e “administrativo” as principais atividades desenvolvidas pelas gerenciadoras no período, com variações entre gestões. As atividades classificadas como “planejamento” e “processos e rotina” foram elencadas como aquelas com maior cunho decisório e de construção de capacidades, respectivamente. Os resultados da análise permitem concluir que, embora as gerenciadoras tenham sido incluídas na realização de atividades de “planejamento” e “processos e rotinas”, exceto pelas gestões Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000), não exerceram poder decisório no direcionamento da urbanização de favelas. O poder decisório da política foi resguardado pela SEHAB devido à presença de quatro fatores, que mediaram a inclusão das gerenciadoras: (i) gestores dos principais cargos

de comando da SEHAB comprometidos com projetos político-institucionais sobre urbanização de favelas; (ii) formato da estrutura administrativa de SEHAB; (iii) criação de regras, ainda que dispersas, para regular o trabalho das gerenciadoras; e (iv) priorização da urbanização de favelas pelo chefe do Executivo. Apesar disso, a contratação ininterrupta de gerenciadoras ao longo de 30 anos levou ao acúmulo de conhecimento, *expertise* e *know-how*, pelo setor de engenharia consultiva, sobre a gestão de urbanização de favelas em contexto público. Esse acúmulo provocou acentuada assimetria, favorável ao setor de engenharia consultiva, em relação à SEHAB, no que concerne à divisão de capacidades para a realização da política. Tal assimetria tem como efeito a geração de dependência, por parte da SEHAB, de contratações do setor de engenharia consultiva para conseguir implementar a urbanização de favelas.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais. Governança. Políticas públicas. Urbanização de favelas. Gerenciadoras de projetos e obras.

## ABSTRACT

SILVA, Ligiane Alves de Oliveira. **State capacities and governance: the participation of management and consulting companies in the slum upgrading policy in São Paulo between 1990 and 2016.** 2023. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2023.

One of the manners of including the private sector in the slum upgrading in São Paulo is through hiring management and consulting private companies to provide specialized technical services to support the São Paulo Municipal Housing Secretariat (SEHAB) in the implementation and management of this policy. Despite the hirings occur uninterruptedly since 1990, the participation of these companies, in terms of policy decision-making power and their impacts on SEHAB's technical-administrative state capacities for the slum upgrading policy, remain little known. Thus, this research analyzes the participation of the management companies in the slum upgrading policy develop in São Paulo between 1990 and 2016 in terms of policy decision-making power and impacts on SEHAB's technical-administrative capacities. For this, a mixed methodology was adopted, based on: (i) document analysis to identify the contractually foreseen activities to be carried out by the companies and the patterns of its participation in the slum upgrading between 1990 and 2016; and (ii) carrying out semi-structured interviews with key actors to obtain information on the performance of management companies in the daily implementation of slum upgrading. After constructing a database containing the description of all activities identified in the Terms of Reference of the random sample of eight bidding processes analyzed, the data were analyzed and classified, based on their content, into six categories of activities, being “supervision”, “planning” and “administrative” the main activities carried out by the companies in the period, with variations between administrations. The six categories of activities were then analyzed to identify which ones were more related to policy decision-making processes and the building of technical-administrative state capacities. Activities classified as “planning” and “processes and routine” were listed as those with a greater decision-making and capacity-building nature, respectively. Based on the analysis of these data from the document analysis, together with the data from the semi-structured interviews, it was possible to conclude that, although the companies were included in carrying out “planning” and “processes and routines” activities, except for Maluf (1993-1996) and Pitta (1997-2000) administrations,

they did not exercise policy decision-making power regarding slum upgrading policy. The policy decision-making power was kept by SEHAB due to the presence of four factors, which mediated the inclusion of companies: (i) managers of the main command positions of SEHAB committed to political-institutional projects on slum upgrading; (ii) format of SEHAB's administrative structure; (iii) creation of rules to regulate the work of companies; and (iv) prioritization of slum upgrading by the Chief Executive. Despite this, the uninterrupted hiring of companies over 30 years has led to the accumulation of knowledge, expertise, and know-how on the management of slum upgrading in the public context by the consulting engineering sector. This accumulation caused a profound asymmetry, favorable to the consulting engineering sector, in relation to SEHAB, regarding the division of capacities for carrying out the policy. Such asymmetry has the effect of generating dependency, on the part of SEHAB, on contracting the consulting engineering sector to implement slum upgrading.

**Keywords:** State capacities. Governance. Public policy. Slum upgrading. Project and construction consultancy companies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

- Figura 1. Processos analisados e fotografados no Arquivo Geral.....69
- Figura 2. Exemplo de documento fotografado proveniente do processo 1990-0.000.868-9 da gestão Erundina.....70
- Figura 3. Representação gráfica da relação entre o *continuum* estratégico-operacional e categorias de atividades identificadas.....75

### GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Distribuição de atividades no escopo contratual - Todas as atividades, por gestão.....77
- Gráfico 2. Distribuição de atividades no escopo contratual, por principais atividades, por gestão.....88
- Gráfico 3. Porcentagem do escopo contratual das quatro principais atividades, por gestão.....133

### QUADROS

- Quadro 1 - Quadro sintético com informações sobre os(as) entrevistados(as).....62
- Quadro 2 - Relações entre os conceitos, variáveis e perguntas do roteiro utilizados nas entrevistas semiestruturadas .....63
- Quadro 3 - Processos consultados para a análise documental.....66
- Quadro 4 - Categorias de atividades identificadas pela análise documental.....72
- Quadro 5 - Exemplos de descrição retiradas dos documentos de atividades classificadas como “planejamento”, por gestão.....78
- Quadro 6 - Exemplos de descrição retiradas dos documentos de atividades classificadas como “processos e rotina”, por gestão.....78

Quadro 7 - Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Suplicy.....	106
Quadro 8 - Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Kassab.....	116
Quadro 9 - Comparativo sintético descritivo da estrutura formal de SEHAB durante todas as gestões analisadas.....	124
Quadro 10 - Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Haddad.....	126
Quadro 11 - Resumo das justificativas apresentadas nos TRs para contratação das gerenciadoras, por gestão.....	136
Quadro 12 - Principais fatores que intermediaram a participação das gerenciadoras na urbanização de favelas, com impacto para as possibilidade de exercício de poder decisório pelas empresas.....	138
Quadro 13 - Quadro resumido com descrição das coalizões e de gestores da SEHAB e propostas de projeto político-institucional para urbanização.....	140

## **TABELAS**

Tabela 1- Urbanização de Assentamentos Precários - Balanço de famílias atendidas 2001 a 2020.....	30
Tabela. 2 - Porcentagem de cada categorias de atividade nos TRs analisados.....	76
Tabela 3 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Erundina.....	87
Tabela 4 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Maluf.....	96
Tabela 5 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Pitta.....	96
Tabela 6 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Suplicy.....	107

Tabela 7 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Kassab.....118

Tabela 8 - Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Haddad.....127

## **DOCUMENTOS**

Documento A – Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Memorando n° 256/HABI.G/90, datado de 02 de maio de 1990.

Documento B - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Informação 1264/HABI-G/90, datado de 21 de maio de 1990

Documento C - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Informação 1265/HABI-G/90, datado de 21 de maio de 1990

Documento D - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 479 do processo, datada de 4 de julho de 1990.

Documento E - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 270 do processo, datada de 17 de junho de 1990.

Documento F - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 1729 do processo, datada de 31 de julho de 1997.

Documento G - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Atestado n° 34 HABI, datada de 18 de agosto de 1997.

Documento H - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 1412 a 1420 do processo, data de 5 de maio de 1996.

Documento I - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Memorando n° 356/HABI-3/95. Folha n° 1258 do processo, datada de 03 de julho de 1995.

Documento J - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 1600 do processo, data de 03 de setembro de 1997.

Documento K - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Sem identificação do tipo de documento. Folha n° 1401 a 1404 do processo, data de 15 de agosto de 1997.

Documento L - Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Atestado n° 33/HABI. Folha n° 1398 do processo, datado de 22 de novembro de 1997.

Documento M - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Atestado n° 34/HABI. Folha n° 1973 do processo, datado de 18 de agosto de 1997.

Documento N - Processo 2001-0.250.876-0, contratação do Consórcio Bureau-Pri. Anexo I - Termo de Referência. Folha n° 205 do processo, sem data.

Documento O - Processo 2003-0.210.941-9, contratação do Consórcio Bureau-Pri. Anexo I - Termo de Referência. Sem informação sobre a número da folha ou data.

Documento P – Processo 1990-0.000.866-2, contratação da Bureau. Contrato de serviço. Folha n° 303 a 310 do processo, data de 18 de setembro de 1990.

Documento Q - Processo 1990-0.000.868-9, contratação da Ductor. Contrato de serviço. Folha n° 483 a 496 do processo, data de 12 de julho de 1990.

## **LISTA DE SIGLAS**

Arquivo Geral - Arquivo Municipal Jornalista Paulo Dutra

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional da Habitação

CASMU - Comissão de Assistência Social Municipal

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CEF - Caixa Econômica Federal

CEM - Centro de Estudos da Metrópole

COBES - Coordenadoria de Bem-Estar Social

Cohab - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo

DEM - Democratas

DSS - Divisão de Serviço Social

Emurb - Empresa de Urbanização de São Paulo

FABES - Secretaria da Família e Bem-estar Social

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMSAI - Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Funaps - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

GEUFVELAS - Grupo Executivo de Urbanização de Favelas

HABI - Superintendência de Habitação Popular

HABISP - Sistema de Informações sobre os assentamentos precários de São Paulo

HBB/BID - Habitar Brasil/BID

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

MDU - Movimento Universitário de Desfavelamento

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAI - Perímetro de Ação Integrada

PDS - Partido Democrático Social

PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PFL - Partido da Frente Liberal

Planhap - Plano Nacional de Habitação Popular

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PMH - Plano Municipal de Habitação

PNH - Política Nacional de Habitação

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPR - Partido Progressista Reformador

PROCAV - Programa de Canalização de Córregos e Construção de Avenidas de Fundo de Vale

Profilurb - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

Promorar - Programa de Erradicação da Subhabitação

PROVER - Programa de Melhoramento de Favelas no Município de São Paulo

PSD - Partido Social Democrático

PSDB - Partido Social-Democrata Brasileiro

PT - Partido dos Trabalhadores

SAR - Secretaria da Administração Regional

SATHS - Supervisão de Atendimento para Habitação Subnormal

SEBES - Secretaria do Bem-estar Social

SEGES - Secretaria de Gestão

SEHAB - Secretaria Municipal de Habitação

Sempla - Secretaria Municipal de Planejamento

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UEM -Unidade Executora Municipal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 - POLÍTICA HABITACIONAL PARA FAVELAS NO BRASIL E EM SÃO PAULO .....</b>	<b>9</b>
1.1 - POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL.....	9
1.2 - POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM SÃO PAULO .....	20
<b>2 - REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>31</b>
2.1 POLÍTICAS E GOVERNANÇA URBANA .....	32
2.2. GERENCIADORAS DE PROJETOS E OBRAS: O SETOR DE ENGENHARIA CONSULTIVA NA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS PAULISTANA .....	40
2.3. GOVERNANÇA NA PRÁTICA: COMO OS ATORES SE ARTICULAM E ATUAM NO <i>POLICY PROCESS</i> ?.....	43
2.4 GOVERNANÇA E CAPACIDADES ESTATAIS.....	49
<b>3 – METODOLOGIAS E DADOS.....</b>	<b>59</b>
3.1 ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS .....	60
3.2. ANÁLISE DOCUMENTAL.....	64
<b>4 - RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>76</b>
4.1 RESULTADOS DA ANÁLISE DOCUMENTAL .....	76
4.2. GESTÃO LUIZA ERUNDINA (1989-1992) .....	80
<b>4.2.1 Visão Geral.....</b>	<b>80</b>
<b>4. 2.2. Consequências.....</b>	<b>87</b>
4. 3. GESTÕES PAULO MALUF (1983-1996) E CELSO PITTA (1997-2000).....	89
<b>4. 3.1 Visão Geral.....</b>	<b>89</b>
<b>4.3.2 Consequências.....</b>	<b>98</b>
4. 4. GESTÃO MARTA SUPPLY (2001-2004) .....	101
<b>4. 4.1 Visão Geral.....</b>	<b>101</b>
<b>4.4. 2 Consequências.....</b>	<b>109</b>
4. 5. GESTÕES SERRA/KASSAB E KASSAB (2005-2012) .....	111
<b>4. 5.1 Visão Geral.....</b>	<b>111</b>
<b>4.5.2 Consequências.....</b>	<b>120</b>
4. 6 GESTÃO HADDAD (2012-2016).....	123
<b>4. 6.1 Visão Geral.....</b>	<b>123</b>

<b>4.6.2 Consequências.....</b>	<b>129</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>131</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>

## **Introdução**

Diante das dificuldades para adquirir moradia por meio de políticas habitacionais ou no mercado formal, a população de baixa renda ocupou a cidade de São Paulo por meio de habitações precárias, como os cortiços, os loteamentos periféricos e favelas. As favelas se consolidaram na paisagem urbana a partir da década de 1970, com taxas de crescimento populacional maior do que a da cidade entre as décadas de 1970 e 2000 (Saraiva e Marques, 2011). Segundo estimativas da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), em 2018 havia 1.715 favelas em São Paulo, que abrigavam 391 mil domicílios, nos quais viviam cerca de 2 milhões de pessoas, número equivalente a 11% da população da cidade à época<sup>1</sup>.

Para enfrentar o problema habitacional, as duas principais políticas adotadas desde a redemocratização, no âmbito nacional e subnacional, foram a construção de novas unidades habitacionais e a urbanização combinada com regularização fundiária. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, foi o principal programa de construção de novas unidades habitacionais, baseado na concessão de subsídios variáveis à população, a depender de sua faixa de renda, para a aquisição de unidades construídas por empreiteiras e incorporadoras com autonomia decisória sob aspectos como a localização e padrões construtivos.

Já a urbanização de favelas é historicamente desenvolvida, desde a década de 1990, pelos estados e, principalmente, municípios, com recursos próprios e/ou obtidos junto ao governo federal em programas de apoio financeiro. Os dois principais exemplos desse tipo de programa federal foram o Habitar Brasil, lançado na década de 1990, e mais recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na modalidade Urbanização de Favelas, lançado em 2007. Em São Paulo, as primeiras ações de urbanização começaram na década 1980, e o primeiro programa de urbanização de favelas foi lançado pela gestão Erundina (1989-1992) em 1990 (Bueno, 2000; D'Alessandro, 1999; França, 2009). Desde então, programas de urbanização de favelas continuaram a ser implementados ininterruptamente, sob diferentes roupagens, pelas diferentes administrações de São Paulo.

---

<sup>1</sup> <https://www.cartacapital.com.br/blogs/32xsp/mais-de-2-milhoes-de-paulistanos-ainda-moram-em-favelas/>

Por um lado, o funcionamento da política local (*politics*) e suas instituições, bem como das políticas públicas do urbano - aquelas relacionadas especificamente à criação e modificação do ambiente construído, e das sociabilidade e vida urbanas -, têm sido pouco estudados pela ciência política brasileira, embora a agenda tenha avançado nos últimos anos (Marques, 2016; 2017; 2018). Por outro, as políticas de urbanização de favelas têm sido intensamente estudadas, sob diferentes prismas, por áreas como arquitetura e urbanismo, sociologia, antropologia etc. Seja como política pública em si, ou como política do urbano, a urbanização de favelas tem sido pouco estudada pela ciência política. Como resultado, em comparação ao PMCMV, objeto de maior atenção da área, pouco se sabe sobre a governança da urbanização de favelas de forma geral.

Uma das características das políticas públicas do urbano em grandes cidades como São Paulo é a participação de empresas privadas em sua produção e entrega. A urbanização de favelas não é uma exceção, dado que é uma política do urbano. A urbanização é considerada uma política do urbano por ser uma política que altera/produz o ambiente construído urbano, conforme apontado por Marques (2016; 2017; 2018). Para além dessa característica, a urbanização também pode ser interpretada como política do urbano por oferecer, a partir de sua existência, a oportunidade de fortalecimento dos capitais do urbano, empresas cujos circuitos de valorização estão associados à produção da cidade (Marques 2016; 2017; 2018).

A forma de participação de empresas varia nessas duas políticas: enquanto no PMCMV estão inseridas as empresas de construção e incorporadoras, na urbanização de favelas estão inseridas as empresas de construção e, com maior destaque, empresas de gerenciamento e consultoria de projetos e obras (Pulhez, 2014; 2016; Pulhez e Ferrara, 2018). Enquanto já há conhecimento sobre como se dá a participação desses atores privados na produção do PMCMV, com diagnóstico de ampliação do seu poder decisório, no caso das empresas gerenciadoras na urbanização de São Paulo, pouco é conhecido (Marques, 2016).

Aí reside outra importante diferença entre ambas as políticas: enquanto o PMCMV exige baixa inserção e mobilização de capacidades estatais técnico-administrativas locais para sua realização, os programas de urbanização de favelas exigem maior mobilização e participação de agências públicas e burocracias locais para sua produção na medida em que todos os momentos do ciclo da política pública são realizados a nível local. Cabe esclarecer antes que,

nesta dissertação, a noção de “ciclo de políticas públicas” será utilizada como ferramenta heurística e descritiva para mapear os momentos da política e mencioná-los de forma didática ao leitor. Portanto, a noção não será utilizada como ferramenta analítica (Hill e Hupe, 2009; Marques, 2013a). As chamadas etapas do ciclo também serão mencionadas como “momentos” para direcionar o entendimento analítico no sentido de que, apesar de diferentes, estes momentos podem ocorrer simultaneamente e de forma interpenetrada, e não de forma apartada e sequencial como a ideia de etapas pode induzir.

Para esclarecer os momentos do ciclo da urbanização realizados localmente, podemos citar como parte de suas atividades a escolha por realizar um programa de urbanização; a definição de seu desenho, critérios de elegibilidade e fontes de recursos; a concepção, análise de viabilidade, planejamento orçamentário e físico-financeiro, desenvolvimento das obras e a fiscalização de cada intervenção territorial pertencente à política, bem como o acompanhamento do programa em sua totalidade; e até mesmo a realização de procedimentos administrativos operacionais, como elaboração de documentos e realização de compras públicas. Todos os momentos do ciclo da urbanização realizados em âmbito local constituem atividades sobre o quê, em menor ou em maior medida, se pode decidir. Ou em outras palavras, configuram o conjunto de momentos e atividades nos quais o *policy decision-making* local é exercido. Este cenário é diferente, por exemplo, daquele do PMCMV, programa em que as empresas “apresentam propostas de empreendimentos com o número de unidades e nas localidades que desejam, as quais passam por uma avaliação da Caixa Econômica Federal (CEF), que contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos alocados pela União” (Rolnik; Iacovini; Klintowitz, 2014, p. 151).

Segundo a literatura, as gerenciadoras são empresas contratadas para prestar serviços técnicos especializados que visam apoiar e assessorar o ator estatal responsável, neste caso a SEHAB, na concepção, viabilização, gestão e fiscalização de projetos e obras de urbanização (Pulhez, 2013; 2014; 2016; Pulhez, e Ferrara, 2018; Pulhez, 2022). Tendo em vista a governança predominantemente local e a participação consistente de um ator privado que marcam a trajetória da política de urbanização de favelas em São Paulo, um pressuposto e dois questionamentos são adotados como fios condutores desta pesquisa.

Uma vez que as gerenciadoras são incluídas no cotidiano de implementação e gestão da política de urbanização, o pressuposto é de que essas empresas são atores centrais para a governança da política em São Paulo. Importante resgatar que, de uso polissêmico, o conceito de governança tem sido utilizado para tratar da estrutura de regras e instituições; de processos ou formas de produzir políticas; como um mecanismo para forjar cooperação ou para reduzir custos de transação, por exemplo; e como estratégia (Marques, 2013b, p.9, tradução minha).

No Brasil e na América Latina, por vezes é usada (i) como uma metáfora para o governo; (ii) como um conceito sobre o governo de políticas com interdependência, como questões metropolitanas; e (iii) com ênfase variável em participação social. De forma geral, no Brasil, o conceito de governança está associado a duas formas diferentes de organizar o governo. A primeira a forma participativa, ligada às questões de participação social, democracia, controle social e movimentos sociais em diversas áreas políticas. A segunda está associada à formulação de políticas envolvendo agências estatais e atores privados, com uma clara associação com a reforma do Estado, e, particularmente, políticas de ajuste de gastos públicos durante a década de 1990 (Marques, 2013b). Já Cavalcante e Pires (2018, p.11-12), por outro lado, indicam que o termo tem sido usado como “boa governança”, com enfoque normativo e prescritivo sobre a administração pública (o que deve ser) e como uma estratégia analítica para investigar o funcionamento do Estado e das políticas públicas. Nesta dissertação o uso do conceito de governança ocorre no sentido descritivo e explicativo (ou analítico) e não normativo/prescritivo.

Fechado este parênteses relacionados ao pressuposto da pesquisa, retomemos os questionamentos, que se direcionam à participação das gerenciadoras, principalmente em termos do poder decisório exercido por esses atores no *policy process*, e das consequências para as capacidades estatais técnico-administrativas da SEHAB para a urbanização de favelas, entre 1990 e 2016. Esses questionamentos têm sido discutidos pela literatura da seguinte forma. Marques (2016, p.28-29) argumenta que

“Mesmo na provisão de bens em que a execução tradicionalmente já era privada mediante contrato de execução, como na habitação popular, a autonomia do setor privado na implementação se ampliou com programas como cartas de crédito ou o Minha Casa Minha Vida. Adicionalmente, atividades de organização e gestão interna ao Estado (o terceiro sentido de *steer*) que tradicionalmente eram realizadas

pelas agências e burocracias estatais, são contratadas mais e mais com gerenciadoras e consultoras de diversos tipos”.

Ou seja, sabe-se que em São Paulo, no caso da habitação popular, há aumento da autonomia decisória das empresas privadas que participam da produção do PMCMV. No caso das gerenciadoras de projetos e obras constata-se que há crescente contratação, sem afirmações específicas, na literatura disponível, sobre o exercício de poder decisório.

A partir do estudo da participação das gerenciadoras no Programa Mananciais, Pulhez e Ferarra (2018, p.70) concluem que o resultado da prolongada inserção dessas empresas na condução do programa é a geração de um circuito de conhecimento privado sobre urbanização de favelas:

“Cabe reafirmar que este circuito do conhecimento que se forma, portanto, a partir das empresas, mas também dos técnicos, muitos deles com passagem por várias delas, em diferentes trabalhos prestados ao poder público, certamente se consolidou e se fortaleceu com o Programa Mananciais, dado o modelo de gestão implementado, a magnitude dos recursos empregados e das ações empreendidas, muito embora elas jamais tenham feito frente às demandas reais existentes, como vimos.”

“Na medida em que a função administrativa tradicional do agente público passa, gradativamente, às mãos das empresas privadas terceirizadas, parece evidente que o processo em curso aponta para uma sobreposição de atribuições e responsabilidades que torna nebuloso o lugar assumido por cada uma das partes envolvidas no cotidiano de implementação da política, colocando em risco, portanto, a própria função reguladora do Estado, diante de um inequívoco fortalecimento de tais empresas.”

“De todo modo, do ponto de vista empírico, vale questionar até que ponto o circuito não gera a concentração de conhecimento, fazendo, sim, prevalecer interesses específicos que se fortalecem nesse processo e, assim, excluem outras formas de contratação e realização das urbanizações de favelas. A retrospectiva da atuação das empresas evidencia a concentração de projetos e de saberes sobre o território, sobre as populações, e sobre as engrenagens da política, o que faz com que o município fique de certo modo dependente, inclusive, dos bancos de dados, mapeamentos e informações produzidos por elas.”

A partir dos pontos apresentadas por Marques (2016) e Ferarra e Pulhez (2018) de que (i) a participação de gerenciadoras e consultoras em atividades de gestão e organização interna do estado tem aumentado; e (ii) de que eventual concentração de conhecimento pelo setor de engenharia consultiva, construída pela inclusão das gerenciadoras na realização de tais atividades em programas de urbanização, pode fortalecer as empresas e fazer prevalecer interesses específicos, foi construída a hipótese desta pesquisa. A hipótese pode ser descrita dessa forma: entre 1990 e 2016, as gerenciadoras exerceram poder decisório na urbanização

de favelas devido a dois fatores: a ampliação de sua inclusão nas atividades de gestão cotidiana da política; e à assimetria de conhecimento, *expertise* e *know-how*, vis-à-vis à SEHAB, sobre a condução da urbanização de favelas em contexto público.

Nesta dissertação o termo “expertise” é utilizado no sentido de “um poder adquirido sobre a ação pública pela posse de conhecimentos considerados legítimos” (Demortain, 2021, p. 153). Como recurso de poder, a expertise condiciona a capacidade de influência dos atores na ação pública, destacando que o conhecimento pode funcionar como o vetor de legitimação para a participação de certos atores e temas e tomadas de decisões políticas na ação pública, despolitizando esses processos.

Para verificar a hipótese e responder aos dois questionamentos apresentados, foi adotada metodologia mista, com aspectos qualitativos e quantitativos, baseada (i) na realização de análise documental para a identificação das atividades previstas contratualmente a serem exercidas pelas gerenciadoras, e de padrões sobre a participação das empresas gerenciadoras na urbanização de favelas entre 1990 e 2016; e (ii) realização de nove entrevistas semiestruturadas com funcionários públicos de SEHAB - sendo que dois entrevistados também atuaram nos programas de urbanização, após sua passagem pela secretaria como comissionados, como funcionários das gerenciadoras de projetos e obras contratadas pela SEHAB.

A partir dos documentos da amostra aleatória de oito processos licitatórios para a contratação das gerenciadoras entre 1990 e 2016 analisada, foi construído banco de dados com a descrição das atividades previstas para serem realizadas pelas gerenciadoras. A partir de sua descrição, essas atividades foram classificadas, a partir de seu conteúdo (Bardin, 1999) em seis categorias: (i) “administrativo”; (ii) “coordenação”; (iii) “fiscalização”; (iv) “orçamentação”; (v) “planejamento”; e (vi) “processos e rotina”. Em seguida, foram calculadas as porcentagens de cada categoria de atividade na constituição dos escopos contratuais, por gestão, para identificar o nível em que cada gestão incluiu as gerenciadoras em cada tipo de atividade.

Em seguida essas categorias foram analisadas à luz da literatura sobre implementação de políticas públicas para identificar quais poderiam estar mais relacionadas a contextos

decisórios e de construção de capacidades técnico-administrativas, chegando-se, respectivamente, às categorias “planejamento” e “processo e rotinas”. A partir delas as gerenciadoras foram incluídas em atividades, por exemplo, (i) de planejamento e acompanhamento físico-financeiro; e (ii) de elaboração de manuais, normas e parâmetros para atividades cotidianas e softwares de gestão de informações, documentos e acompanhamento dos projetos de urbanização<sup>2</sup>. A porcentagem do escopo contratual de cada uma dessas categorias de atividades compôs uma *proxy* para identificar em quais gestões houve maior inclusão das gerenciadoras em contextos decisórios e de construção de capacidades.

Por meio das entrevistas foram coletados relatos das experiências dos envolvidos com a implementação de urbanização de favelas com foco na participação das gerenciadoras. Analisados em conjunto, os dados permitem concluir que, embora em todas as gestões da cidade entre 1990 e 2016 tenha havido inclusão das gerenciadoras em atividades relacionadas a processos decisórios e construção de capacidades, as empresas não exercem poder decisório na política, sendo a única exceção as gestões de Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000).

O poder decisório da política foi resguardado pela SEHAB devido à presença de quatro fatores, que mediarão a inclusão das gerenciadoras na urbanização: (i) gestores dos principais cargos de comando da SEHAB comprometidos com projetos político-institucionais sobre urbanização de favelas; (ii) formato da estrutura administrativa de SEHAB; (iii) criação de regras para regular o trabalho das gerenciadoras; e (iv) priorização da urbanização de favelas pelo chefe do Executivo. Apesar disso, a contratação ininterrupta de gerenciadoras ao longo de 30 anos levou ao acúmulo de conhecimento, *expertise* e *know-how* sobre a gestão de urbanização de favelas pelo setor de engenharia consultiva. Esse acúmulo provocou acentuada assimetria, favorável ao setor de engenharia consultiva, em relação à SEHAB, no que concerne à divisão de capacidades para a realização da política. Tal assimetria tem como efeito a geração de dependência, por parte da SEHAB, de contratações do setor de engenharia consultiva para conseguir implementar a urbanização de favelas.

---

<sup>2</sup> Descrições baseadas no conteúdo das atividades previstas a serem exercidas pelas gerenciadoras nos documentos analisados.

Para apresentar o conteúdo descrito acima, esta dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o histórico sobre políticas de urbanização de favelas no Brasil e em São Paulo. O segundo capítulo apresenta as lentes teórico-analíticas mobilizadas para a análise das evidências. O terceiro capítulo aborda a metodologia utilizada. O quarto capítulo apresenta a análise dos dados das entrevistas semiestruturadas e da análise documental, triangulados pelos dados contextuais de cada gestão - obtidos por meio dos documentos consultados documentos e da revisão da leitura. Por fim, as considerações finais apresentam o argumento defendido como resposta às perguntas desta pesquisa.

## **1 - Política habitacional para favelas no Brasil e em São Paulo**

Este capítulo apresenta brevemente a constituição histórica da urbanização de favelas no nível federal e em São Paulo, com o objetivo de demonstrar como se constituiu a primazia vigente dos processos e atores locais na governança dessa política. A reconstituição histórica também esclarecerá as margens de autonomia decisória e fiscal de São Paulo para a produção da urbanização em cada gestão, entre 1990 e 2016, em relação em governo federal.

### **1.1 - Políticas de urbanização de favelas no Brasil**

A rápida urbanização do Brasil, ocorrida durante o século XX, não foi acompanhada pela estruturação das cidades. Diante da baixa ou inexistente possibilidade de adquirir moradia por meio de políticas habitacionais ou no mercado formal, a população de baixa renda ocupou as cidades informalmente, dando origem a assentamentos precários como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, além dos conjuntos habitacionais degradados<sup>3</sup>. Entre os assentamentos precários no Brasil mapeados pelas estatísticas oficiais destacam-se as favelas. Segundo o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 havia cerca de 11,4 milhões de pessoas

---

<sup>3</sup> “A expressão ‘assentamentos precários’ foi adotada pela Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 para caracterizar melhor a precariedade urbana, tendo em vista que a estatística de aglomerados subnormais do IBGE, denominação emprestada às favelas e similares, gera distorções no conhecimento do fenômeno da precariedade urbana. Devido à metodologia de mensuração adotada pelo IBGE, loteamentos, cortiços e conjuntos irregulares e deteriorados, que também representam formas de precarização, não são considerados (Queiroz Filho, 2015, p. 341; Brasil, 2004, p.21). Assim, a categoria ‘assentamentos precários’ abrange as inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade fundiária que constituem as formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil: cortiços, entendidos como habitação coletiva, constituída por edificações subdivididas em cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título, superlotados e com instalações sanitárias de uso comum dos moradores dos diversos cômodos; favelas, definidas como aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia (pública ou particular); loteamentos irregulares, ocupados por moradores de baixa renda, como, por exemplo, lote executado sem aprovação do poder público ou sem atender às condições exigidas no processo de aprovação, geralmente caracterizado pela autoconstrução das unidades habitacionais e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas; e conjuntos habitacionais, produzidos pelo poder público, que se acham degradados por falta de manutenção ou porque sua execução foi incompleta, demandando ações de reabilitação e adequação” (Brasil, 2010, p.35).

morando em aglomerados subnormais<sup>4</sup>, número equivalente a 6% da população brasileira à época<sup>5</sup>.

A literatura aponta que, desde o surgimento das favelas até os dias de hoje, quatro principais estratégias foram adotadas pelo governo federal: (i) a inação; (ii) a proibição e remoção autoritárias; (iii) os primeiros programas de urbanização de favelas; e (iv) o desenvolvimento de urbanização integrada (Lima-Silva, 2019; Lima-Silva; Loureiro, 2020). O período de inação ocorreu até a década de 1930 quando, apesar de haver interpretações higienistas sobre as favelas, políticas públicas foram inexistentes, uma vez que a habitação não era compreendida como uma atribuição estatal.

A partir de 1930 o problema habitacional passou a ser tratado como problema social passível de intervenção estatal, com as primeiras ações para regular o mercado de habitação para aluguel em 1942, com o Decreto-Lei do Inquilinato; a regulamentação da venda de lotes urbanos a prestações, com o Decreto-Lei n° 58 de 1938; e a construção de habitações pelo Estado a partir de 1937, por meio das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)<sup>6</sup> e a partir de 1946 por meio da Fundação da Casa Popular (FCP), instituição

---

<sup>4</sup> Segundo o IBGE, os aglomerados subnormais caracterizam um conjunto de, no mínimo, 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos com frequência de forma desordenada, densa e carentes de serviços públicos essenciais. Segundo o Instituto, no Brasil esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros (informação retirada do site do [IBGE](https://www.ibge.gov.br)).

<sup>5</sup> Fonte: <https://bit.ly/3Lzqq8y>. É importante destacar que a definição de aglomerado subnormal pode não mensurar corretamente a dimensão das favelas. Segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em 2016, embora muitas pesquisas demonstrem que a população dos setores subnormais apresenta razoável correspondência com a população favelada, “(...) quando há defasagens significativas, certamente serão para menos, ou seja, há uma tendência, no conjunto dos setores censitários, de subnotificação da precariedade habitacional” (Marques, 2016b, p. 92). Em trabalho de 2007, pesquisa do CEM para o Ministério das Cidades para mensurar a dimensão do fenômeno e a variedade dos assentamentos precários urbanos no Brasil estimou que a precariedade computada pelo IBGE estivesse cerca de 50% aquém do real. Segundo Marques (2007, p. 13), há limitações que envolvem a utilização desse tipo de setores subnormais como *proxy* de favelas e loteamentos clandestinos e/ou irregulares por alguns motivos, sendo um deles que “a definição abrange sempre um número de domicílios superior a 50 (embora haja exceções), o que significa que núcleos de moradia precária de pequeno porte tendem a ser incluídos em áreas urbanas mais amplas e ter os seus indicadores ‘diluídos’ em médias socialmente heterogêneas”. Essa característica leva a mensuração à subestimação pelo sub-registro de núcleos pequenos.

<sup>6</sup> De acordo com informações do CPDOC FGV, “após a Revolução de 1930, o novo Ministério do Trabalho incorporou as Caixas de Aposentadoria e Pensões instituídas pela chamada Lei Elói Chaves, de janeiro de 1923 e passou a tomar providências para que essa garantia trabalhista fosse estendida a um número significativo de trabalhadores. Dessa forma, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) em junho de 1933, ao qual se seguiram o dos Comerciantes (IAPC) em maio de 1934, o dos Bancários (IAPB) em julho de 1934, o dos Industriários (IAPI) em dezembro de 1936, e os de outras categorias profissionais nos anos

criada para ser o órgão central de uma emergente política habitacional, mas que acabou envolvido apenas na produção de moradias para a população de baixa (Bonduki, 1994).

Embora a política habitacional tenha começado a existir, seu alcance ficou condicionado pelo modelo vigente de política social de cidadania regulada (Santos, 1979), contemplando apenas trabalhadores incluídos no mercado formal com os conjuntos habitacionais dos IAPs e a pequena produção da FCP. Não houve, portanto, “a estruturação de uma estratégia para enfrentar o problema, nem a efetiva delegação de poder a um órgão encarregado de coordenar a implementação de uma política habitacional em todos seus aspectos (regulamentação do mercado de locação, financiamento habitacional, gestão dos empreendimentos e política fundiária)” (Bonduki, 1994, p. 717). Nesse contexto, para as favelas este foi o período de proibição legal por meio de códigos de obras, como exemplifica o caso do Rio de Janeiro, e do início das políticas de remoção sistemática, por meio da construção de Parques Proletários<sup>7</sup> em 1937 (Cardoso, 2007; Cardoso et al., 2015; Cordeiro, 2009).

Até meados da metade da década de 1970, portanto, a principal política nacional para as favelas foi a erradicação e, a partir de 1964, a expulsão dos moradores para conjuntos habitacionais periféricos construídos e vendidos às famílias pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Com o surgimento do BNH em 1964, a principal política habitacional federal tornou-se a construção em massa de novas unidades habitacionais. Para as favelas, a linha de atuação do BNH foi a da erradicação, com a produção habitacional voltada à população de baixa renda, priorizando o atendimento para moradores de favelas. Com isso, esperava-se eliminar as favelas e outros tipos de habitação consideradas subumanas. Entre

---

seguintes”. Em 1937 foi editado o Decreto nº 1.749 que criou as carteiras prediais do IAP, mecanismo de empréstimo para que associados dos IAPs pudessem comprar moradias financiadas pelos IAPs, construídas ou compradas pela instituição com seus saldos acumulados. Fontes: <https://bit.ly/41aolpC> e <https://bit.ly/3Lt1KOZ>.

<sup>7</sup> “Seguindo as orientações do Plano Agache, o Decreto 6.000 (Código de Obras de 1937 do Rio de Janeiro) condenava as favelas por sua insalubridade e proibia reformas ou a construção de novas casas nos núcleos já existentes, que deveriam ser substituídos por novas habitações proletárias a serem construídas na periferia e vendidas para a população pobre (LEEDS; LEEDS, 1978). Assim, as favelas entram nas políticas públicas da cidade enquanto um problema a ser eliminado. A primeira consequência prática do Código de Obras foi a construção de moradias provisórias em três Parques Proletários (Gávea, Leblon e Caju) entre 1941 e 1943, que receberam cerca de 4.000 pessoas oriundas de favelas existentes nas suas proximidades (BURGOS, 1998). As moradias definitivas nunca foram entregues e os parques tornaram-se tão ou mais insalubres quanto os locais de origem” (Cardoso, et al., 2015; Cardoso, 2007). Para mais, ver o Verbetes sobre Parques Proletários do projeto Cronologia do Pensamento Urbanístico da Universidade Federal da Bahia (UFBA) <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbetes=1596>

1964 e 1969 foram construídos conjuntos habitacionais para receber famílias removidas compulsoriamente de favelas. Como a política habitacional do BNH visava sua autossuficiência e lucratividade, entre 1969 e 1974 o atendimento para a população de baixa renda diminuiu, devido à inadimplência ocasionada pela disparidade entre o custo das unidades e o poder de compra (Cordeiro, 2009).

A partir de 1975 iniciou-se um processo de mudança gradual da abordagem governamental em relação às favelas da erradicação em direção às primeiras ações de urbanização, em que foram desenvolvidas obras pontuais de melhoria urbana. Em cenário de crise econômica, o BNH voltou a investir em políticas para a população de baixa renda com programas alternativos que visavam fornecer financiamento para autoconstrução e reabilitação de moradias, infraestrutura urbana e urbanização de favelas, com o Programa de financiamento de lotes urbanizados em 1975 (Profilurb) e o Programa de erradicação da sub-habitação de 1979 (Promorar) (Cordeiro, 2009; Lima-Silva; Loureiro, 2020).

Com a extinção do BNH em 1986, esses programas foram descontinuados, assim como a construção de novas unidades habitacionais, e iniciou-se um período de fragmentação institucional da política habitacional nacional que se estendeu até 2003, devido à falta de recursos e reduzida prioridade do tema na agenda federal (Arretche, 1999). Este processo também gerou uma mudança de escala de governança, do nível federal, que centralizava a elaboração, regulação e financiamento das políticas habitacionais, para o nível subnacional.

A descentralização ocorreu primeiramente por “ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento” (ARRETCHÉ, 1999, p. 54) . E seguiu década de 1990 com os processos de descentralização da política urbana sob o marco da Constituição de 1988. Dois resultados podem ser destacados como legados desse movimento: (i) a geração de grandes desigualdades do ponto de vista das distintas capacidades nessa área entre os entes subnacionais; e (ii) o surgimento de políticas inovadoras, como veremos mais adiante (Lima-Silva; Loureiro, 2020).

O período de fragmentação institucional pode ser dividido em dois momentos, sendo a única constante entre eles a permanência da CEF como operadora financeira da política habitacional. O primeiro momento vai da extinção do BNH ao ano de 1995, englobando os governos Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1993-1994). No período, a política habitacional ficou sob responsabilidade da área de assistência social, na Secretaria Especial de Ação Comunitária, no Ministério de Ação Social e no Ministério de Bem-Estar Social, respectivamente, em cada governo. Nessas gestões a postura pró-consolidação das favelas adotada pelo BNH a partir do Promorar teve continuidade, com programas pontuais, desarticulados e de pequeno alcance de melhoria de infraestrutura, instalação de equipamentos comunitários, regularização fundiária e construção de habitações em regime de mutirão em favelas (Denaldi, 2003).

No governo Collor o principal programa habitacional foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), formado por três linhas de atendimento, sendo que uma delas, o Programa Lotes Urbanizados e Cesta Básica, previa a atuação para urbanização com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dos municípios/agentes promotores. Outros programas habitacionais foram o Prosanear e Prosege, que financiaram obras de saneamento executadas por órgãos municipais ou concessionárias estaduais; os programas Empresário Popular, Habitação Popular e Programa de Cooperativas, com recursos do FGTS; e o Programa de Construção e Recuperação de Áreas Degradadas, com recursos da União (Bueno, 2000).

A política habitacional começou a ser reorganizada no nível federal no governo Itamar Franco, quando foram lançados os programas Morar Pequenas Comunidades e Habitar Brasil para promover a urbanização de favelas, e a produção de novas unidades habitacionais com recursos da União. O Habitar Brasil representou uma inflexão ao possibilitar, com o apoio financeiro do governo federal, a implementação de projetos de urbanização de favelas que vinham sendo desenvolvidos pioneiramente desde a década de 1980 por municípios e estados (Bueno, 2000; Cordeiro, 2009).

Vale notar que a mudança de abordagem do governo federal, da erradicação para os programas de urbanização de favelas iniciada com o Profilurb em 1975, ocorreu incrementalmente e progressivamente, sendo finalizada com a criação do Habitar Brasil. O

processo de mudança de perspectiva nas ações habitacionais para favelas foi fortalecido pelo desenvolvimento, ao longo da década de 1980, de ações de governos municipais como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Diadema e Belo Horizonte, que sem diretrizes e recursos após a extinção do BNH, desenvolveram ações de urbanização inovadoras que visavam garantir direitos sociais mínimos, infraestrutura básica e a permanência das favelas. Essas experiências representaram os esforços iniciais de construção de capacidades locais para a urbanização de favelas, ainda que tenham sido adotadas devido aos impactos das capacidades estatais limitadas, principalmente de financiamento, dos governos locais (Denaldi, 2003; Lima-Silva e Loureiro, 2020).

O segundo momento ocorreu durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 2000-2003), em que a política habitacional passou a ser responsabilidade, respectivamente, da Secretaria de Planejamento Urbano do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. No período, a moradia passou a ser interpretada como *habitat* e a atuação do governo federal passou a incluir a preocupação com questões ambientais, urbanas, de saneamento e de desenvolvimento institucional. Nesse cenário os programas para financiamento de urbanização passam a serem tratados “como prioritários e não mais como ‘programas alternativos’ (...) para solucionar o problema habitacional da população moradora nesses núcleos” (DENALDI, 2003, p.23) e iniciou-se o desenvolvimento da urbanização integrada, a quarta atual estratégia do governo federal para favelas (Lima-Silva; Loureiro, 2020).

Além do Habitar Brasil, que teve continuidade, foram criados programas de saneamento e habitação para intervenções em favelas com recursos do FGTS, como o ‘Pró-Moradia’ e o ‘Pró-Saneamento’, de 1995. O Pró-Saneamento financiou obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário e desenvolvimento institucional, incorporando como sua modalidade específica de financiamento para a urbanização de favelas o “PROSANEAR - Programa de Saneamento para a população de baixa renda<sup>8</sup>”, programa criado em 1985 e desenvolvido por meio de recursos provenientes de empréstimo com o Banco Mundial (BIRD) a partir de 1988. O Pró-Moradia mobilizou recursos para a urbanização, infraestrutura, construção ou

---

<sup>8</sup> O Prosanear foi criado em 1985 pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, criado também em 1985. O Ministério geriu os programas habitacionais do SFH, do Plano Nacional de Saneamento (Planasa e os programas de meio ambiente (Cordeiro, 2009, p.80).

melhoria habitacional, regularização e desenvolvimento institucional (Cordeiro, 2009; Denaldi, 2003).

Nesse período, organizações internacionais como o BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foram importantes atores no apoio financeiro e técnico a programas que visavam a melhoria da qualidade de vida urbana da população de baixa renda em diversos países, assim como nas prescrições sobre a “melhor forma de se governar num contexto reformista, definindo padrões para a aplicação dos investimentos públicos e para a própria conformação do aparato estatal” (Ferrara e Pulhez, 2018, p. 58). À época, ambos defendiam uma agenda reformista da política urbana em prol do fortalecimento dos processos, instituições e políticas públicas para enfrentar o problema habitacional. Esta agenda baseava-se na interpretação de que o crescimento dos assentamentos precários era um produto da incapacidade do Estado de planejar e implementar políticas habitacionais para garantir o acesso à terra urbanizada (com serviços de infraestrutura e saneamento) de forma compatível à demanda e à renda da população (Denaldi, 2003; França, 2009).

Nesse contexto, BIRD e BID passaram a financiar programas de “urbanização de baixos custos” integrados, compostos por elementos urbano, habitacional, fundiário, social e ambiental, a construir fóruns de difusão de experiências e pactuação global, como as Conferências Habitat I em 1976 e II em 1996. Também passaram a produzir conhecimento sobre boas práticas observadas por meio da Aliança das Cidades (*Cities Alliance*), organismo especializado em parcerias de cooperação técnica para fortalecer as capacidades de governos locais para a política urbana. Nesse período, as experiências do Favela-Bairro do Rio de Janeiro, e Programa de Saneamento da Bacia do Guarapiranga de São Paulo, foram reconhecidas internacionalmente como exemplos e, tendo em vista o êxito de experiências desenvolvidas no Habitar Brasil, em 1999 foi firmado um contrato de empréstimo com BID para garantir que o Habitar Brasil ganhasse escala (França, 2009).

O programa, agora denominada Habitar Brasil-BID (HBB) foi reformulado, adotando um novo desenho composto por dois subprogramas: Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), para o financiamento de intervenções de urbanização, e Desenvolvimento Institucional (DI), para capacitar municípios e estados para o planejamento e implementação

da política habitacional. Para acessar os recursos da primeira modalidade, o HBB passou a exigir critérios de planejamento e estruturação institucional dos governos locais.

Dois requisitos básicos definidos para operacionalização do HBB nesse sentido foram o desenvolvimento de Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) e a constituição de uma unidade responsável por sua execução, que recebeu o nome de Unidade Executora Municipal (UEM). O Plano deveria registrar estratégias de “sistematização da produção de dados sobre os assentamentos, hierarquização do atendimento, capacitação dos técnicos e dirigentes, revisão da legislação para garantir a função social da propriedade”, e “promover a revisão dos planos diretores para incorporar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade” (Denaldi, 2003, p. 23; Cordeiro, 2009; Petrarolli, 2015).

Na década de 2000, as urbanizações que contavam com empréstimos do orçamento da União e com contrapartida dos municípios e estados no âmbito do HBB, iniciadas antes do contrato de empréstimo com o BID, foram englobadas pelo Programa Morar Melhor. Este programa teve como objetivos promover o acesso à moradia e elevar os padrões de habitação e qualidade de vida dos moradores de baixa renda, a partir de três ações: produção de moradias, urbanização de áreas e produção de lotes urbanizados. Sua principal fonte de financiamento eram emendas parlamentares (Cordeiro, 2009). Além disso, em 2000 foi lançado o PAT-Prosaneer, em parceria com BIRD. O programa destinou recursos para a elaboração de projetos, planos e estudos para obras de saneamento e de urbanização em favelas e, assim como o HBB, a dívida não era repassada para os estados e municípios (Petrarolli, 2015).

Além da evolução na estratégia em relação às favelas, do aumento dos recursos<sup>9</sup> disponíveis e da evolução dos desenhos dos programas, a evolução de normativos também foi fundamental para viabilizar os programas de urbanização de favelas integrais. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e da Medida Provisória 2200/2002 foram importantes para institucionalizar os instrumentos de planejamento, tributários e financeiros, jurídicos e

---

<sup>9</sup> De acordo com levantamento realizado por Petrarolli (2015, p.21) com base em Cordeiro (2009) e site da Caixa (acessado em 16 de junho de 2015), em 1995 foram investidos em urbanização 724 milhões, em um único programa, o Pró Moradia, em 2006, antes do PAC, o total investido foi de 9.594 milhões. Já o PAC, até 2014, havia investido apenas na modalidade PPI-Favelas, objeto de estudo desta pesquisa, 19.992 milhões. Se forem consideradas todas as modalidades do PAC, até 2014 foram investidos 42.354 milhões.

políticos e de proteção ambiental para a política urbana, como, por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social, a Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e de Direito Real de Uso. Esses instrumentos viabilizam a regularização das ocupações e preveem a demarcação de áreas com regras de parcelamento, uso e ocupação do solo diferenciadas e prioritárias para investimentos habitacionais, viabilizando intervenções de produção habitacional, de urbanização de favelas e regularização fundiária.

Em 2003, o processo de reorganização da política habitacional do governo federal é finalizado com a criação do Ministério das Cidades. Formado pelas Secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental, Política Urbana e Mobilidade, o Ministério visava planejar e implementar uma política habitacional nacional vinculada à política nacional de desenvolvimento urbano. Nesse período, a política de urbanização tornou-se diretriz prioritária da Política Habitacional Nacional lançada em 2004. Para colocá-la em prática de forma coordenada nacionalmente, foi criado (i) o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); (ii) o Fundo Nacional (FNHIS); e (iii) o Conselho Gestor do Fundo (Brasil, 2004).

Essa estrutura tinha como objetivo criar as camadas institucionais e financeiras para coordenar as relações intergovernamentais, induzir o desenvolvimento da política em todo o território nacional, além de financiá-la, e fortalecer as capacidades de estados e municípios para políticas habitacionais, tudo isso por meio da vinculação ao acesso dos recursos do SNHIS à criação de Fundos, Conselhos e Planos Municipais de Habitação de Interesse Social e a previsão de espaços de pactuação participativa entre governo federal e entes federativos, como o Conselho das Cidades<sup>10</sup> (Arretche, 2012a).

Esse sistema administrativo e institucional/financeiro que começava a ser construído foi transpassado pela criação do PAC em 2007, que contava com uma modalidade de Urbanização de Favelas, e do PMCMV em 2009. Esses programas estavam estruturados como políticas econômicas prioritárias do governo. O PAC, especificamente, estava sob responsabilidade compartilhada do Ministério das Cidades e da Casa Civil da Presidência da República, responsável pela coordenação e gestão do Programa. A primeira fase do PAC,

---

<sup>10</sup> Fonte: Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3MR3aDy>

realizada entre 2007 e 2010, destinou um total de R\$ 657,4 bilhões de investimentos em três eixos: Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana (Lima-Silva, 2019). Neste último eixo estavam alocados os investimentos de urbanização de favelas por meio de diversos programas, geridos pelo Ministério das Cidades em conjunto com a Casa Civil da Presidência.

Os investimentos do PAC foram continuados em 2011, dando origem à segunda fase do programa, que foi reordenada em seis eixos: (1) Cidade Melhor; (2) Comunidade Cidadã; (3) Minha Casa Minha Vida; (4) Água e Luz para todos; (5) Transportes; (6) Energia. Nessa fase, a urbanização de favelas passou a integrar o eixo Minha Casa Minha Vida. Nessa fase, a urbanização de favelas passou a integrar o eixo Minha Casa Minha Vida. O governo federal atuou, até 2017, por meio da Casa Civil, do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal (em suas unidades descentralizadas nos municípios e estados), nos níveis de coordenação, gestão e operação físico-financeira das intervenções selecionadas do PAC para urbanização de favelas.

A Casa Civil foi responsável por estabelecer instrumentos de gestão, normas e diretrizes gerais do PAC, validar a seleção das propostas de urbanização e acompanhar e gerir sua evolução. O Ministério das Cidades atuou como gestor, selecionando as propostas enviadas, acompanhando a execução e os resultados das operações, além de estabelecer diretrizes gerais e procedimentos operacionais para as intervenções sobre os critérios de seleção de beneficiários e áreas de intervenção, o trabalho social e à composição permitida de investimentos. Os estados e municípios assumiram o papel de agentes proponentes e executores, responsáveis por definir as áreas de intervenção, formular os projetos de urbanização de acordo com as diretrizes dos manuais do PAC, implementá-los, cadastrar e selecionar famílias beneficiárias e prestar contas ao governo federal sobre o uso dos recursos transferidos (Brasil, 2007).

Após a criação do PAC, diversos programas que financiavam obras de urbanização, com diferentes fontes de recursos passaram a integrá-lo. Foram agregados ao PAC os Programas Urbanização de Assentamentos Precários (UAP) e o Moradia Digna, financiado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), com financiamento do FGTS; e os

Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI), operado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pelo BNDES (Petrarolli, 2015).

As diretrizes e os procedimentos operacionais gerais definidos pelo Ministério das Cidades para a apresentação, seleção e execução das intervenções apoiadas pelo PAC foram registrados em dois manuais de instruções dos PPI para favelas e assentamentos precários referentes às fases do PAC 1 e PAC 2 (BRASIL, 2007; 2010) publicados sob as formas de portarias<sup>11</sup>. Os manuais definiram regras a serem seguidas pelos entes executores, como os critérios a serem adotados para a seleção das áreas de intervenção e beneficiários finais; os componentes dos programas de urbanização que poderiam ser pagos e em qual proporção em relação ao total de recursos repassados; os valores máximos de repasse; a definição de quais elementos poderiam ser considerados contrapartidas; e diretrizes para a realização e repasse de informações sobre o acompanhamento das obras para liberação mensal dos recursos.

Apesar dessas definições, os editais previam que o Ministério das Cidades poderia autorizar alterações nos itens e respectivas proporções de recursos da composição de investimentos e que, a juízo dos agentes executores, poderiam ser incorporados outros critérios para seleção de áreas e beneficiários finais, desde que buscassem retratar a situação de precariedade da área e as especificidades de uma intervenção em área previamente ocupada. A partir da baixa regulação dos manuais, os proponentes tiveram autonomia para formular os projetos de intervenção e implementá-los, traduzindo essas regras em decisões concretas sobre quais favelas e assentamentos beneficiar, como (com quais tipos de obras a partir da composição de investimentos) e com a presença de quais atores, estatais e não-estatais.

Diferentemente do desenho do PMCMV, portanto, que exige poucas capacidades institucionais por parte dos municípios ao concentrar totalmente a decisão no âmbito federal e transferir a promoção para o setor privado (Rolnik; Iacovini; Klintowitz, 2014), o desenho institucional do PAC para favelas exigia maior participação e capacidades prévias instaladas nos estados e municípios na elaboração e implementação dos projetos. Ao mesmo tempo, a atuação do nível federal limitou-se ao monitoramento estratégico das ações no âmbito da

---

<sup>11</sup> Esta análise não considera as regras específicas para o Trabalho Técnico Social emitidas em manuais específicos.

Casa Civil, ao acompanhamento pelo Ministério das Cidades e pela CEF para a autorização dos repasses financeiros.

A partir deste breve histórico é possível perceber que a atuação do governo federal para favelas, por meio de obras de melhorias e de programas de urbanização, é recente. Também é, em larga medida, derivada da nacionalização de uma agenda de políticas inovadoras implementadas a nível municipal, no contexto da descentralização das responsabilidades pela política habitacional para estados e municípios entre o final de 1980 e a década de 1990. Os grandes programas implementados concentraram-se sobretudo no financiamento de projetos elaborados pelos agentes executores, sem a definição de diretrizes robustas, ou em outras palavras, regulações claras sobre uma política de urbanização de favelas nacional. Houve tentativa nesse sentido, por meio da criação do SNHIS e FNHIS, que não se concretizou na prática. Também houve avanços na legislação federal que possibilitaram as ações de urbanização realizadas no nível subnacional por meio de instrumentos urbanos, como o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, a Medida Provisória 2220-2/2001, sobre a CUEM, e a Lei Federal 11.977 que tratou da regularização fundiária em áreas urbanas.

Assim, observa-se que o centro do *policy decision-making* (Arretche, 2012b) no caso da política de urbanização de favelas não está na arena federal. Em relação a esta política, o governo federal não ocupa papel regulador, e sim os estados e municípios, mas principalmente os municípios. Portanto, conhecidas as características das políticas e do poder da arena federal para a definição dos rumos de programas de urbanização de favelas municipais, passa-se à reconstituição das características das políticas e do poder da arena municipal, no caso de São Paulo, para a realização da política.

## **1.2 - Políticas de urbanização de favelas em São Paulo**

Em São Paulo a maioria das favelas está localizada em áreas *non aedificandi*, protegidas ambientalmente ou que oferecem riscos - como as encostas dos morros e os leitos dos cursos d'água -, têm densidade populacional e construtiva bastante elevada e são pequenas, à exceção das grandes favelas de Paraisópolis e Heliópolis, as maiores da cidade, com cerca de 43 mil e 200 mil habitantes, respectivamente (Akaishi et al., 2018; Saraiva e Marques, 2011). As primeiras favelas de São Paulo surgiram na década de 1940 e passaram por um

período de crescimento lento entre as décadas de 1950 e 1960, devido à ocupação da cidade, pela população de baixa renda, por meio de moradias autoconstruídas em loteamentos clandestinos ou irregulares, sem equipamentos públicos ou infraestrutura urbana, localizados nas regiões periféricas da cidade (Bonduki, 1994; Bueno, 2000).<sup>12</sup>

O surgimento e o crescimento das favelas em São Paulo foram motivados pelo rápido aumento da demanda por habitação em decorrência (i) do crescimento da cidade; (ii) do desabrigo causado por demolições feitas pela Prefeitura entre 1942 e 1945 para a implantação do Plano de Avenidas da Capital; (iii) da crise habitacional gerada pela desvalorização da habitação para aluguel causada pela escassez de materiais de construção e pela política de congelamento dos aluguéis de 1942; e (iv) da ação dos empreendedores privados e da Prefeitura de demolição de casas para construir novos edifícios e avenidas, que deixou terrenos vazios que foram ocupados (Bueno, 2000). Essa dinâmica fez com que, entre 1940 e 1970, as favelas se localizassem nas “várzeas próximas às áreas centrais e polarizadoras de emprego, pertencentes majoritariamente ao poder público e que permaneceram ociosas devido à dificuldade de ocupação” (Bonduki, 1994; Bueno, 2000).

Em resposta à diminuição de oferta e aumento do preço de loteamentos periféricos, e ao processo de pauperização da população, a partir dos anos 1970 as favelas começam a crescer, e em 1980 a cidade passou por um intenso processo de aumento no número de domicílios e da população moradora em favelas. Entre 1973 e 1987, a população favelada cresceu 18,9% enquanto a população no município cresceu 2,45%; entre 1991 e 2000, as taxas foram de 2,97% contra 0,78%; por fim, segundo o Seade, entre 2000 e 2007 as taxas de crescimento anual foram de 4,12% e 0,67%, respectivamente (Saraiva e Marques, 2011). Entre 1980 e 2000, o crescimento das favelas ocorreu tanto pelo adensamento das ocupações existentes, quanto por novas ocupações, que passaram a ocorrer distantes das áreas centrais, rumo às regiões periféricas e outros municípios da Grande São Paulo, devido ao esgotamento de áreas mais próximas do centro (D’Alessandro, 1999).

---

<sup>12</sup> A principal diferença entre loteamentos e favela consiste no fato de que, enquanto favelas são ocupações de terras públicas e/ou privadas sem compra do terreno, os loteamentos são terrenos comprados, sendo os clandestinos aqueles transacionados sem a propriedade por quem realiza a venda e os irregulares aqueles organizados e vendidos sem obedecer às disposições legais para tal.

As políticas para favelas em São Paulo podem ser classificadas em três fases, de acordo com as diretrizes, abrangência e compreensão predominante do poder público e da sociedade sobre as favelas: (i) remoção e assistencialismo, entre 1950 e a segunda metade dos anos 1970. Neste período, as favelas eram interpretadas como local de moradia temporário, refletindo a etapa anterior à consolidação social e econômica das famílias e, portanto, um problema social; (ii) ações pontuais e de pequena escala de melhorias, com obras de infraestrutura e serviços urbanos entre a segunda metade de 1970 e a década de 1980, sem o objetivo claro de consolidar esses núcleos, em um contexto de pressão popular nos anos iniciais da redemocratização; e (iii) surgimento de programas de urbanização a partir de 1990, na gestão Erundina (PT) (Akaishi et al., 2018; Bueno, 2000; D'Alessandro, 1999; França, 2009).

Seguindo a tendência do cenário federal, a postura oficial até o final da década de 1970 foi a de remoção de favelas. A primeira ação nesse sentido ocorreu em 1946, quando a gestão de Abraão Ribeiro (1945-1947) determinou a demolição da favela Várzea do Penteado e a transferência de seus moradores para alojamentos provisórios. Em 1953, Jânio Quadros (1953-1955) designou a Comissão de Assistência Social Municipal (CASMU)<sup>13</sup> para elaborar plano de extinção das favelas da Barra Funda, Canindé, Ibicaba e Piqueri, que foi executado pela Confederação das Famílias Cristãs, instituição de caráter assistencialista contratada.

A remoção de favelas em terrenos municipais teve continuidade na década de 1960, com ações da Divisão de Serviço Social (DSS), órgão que sucedeu a CASMU a partir de 1955. A DSS estava subordinada ao gabinete do Prefeito e integrava o Serviço de Habitação Popular, responsável pela remoção de favelas em terrenos públicos. Em alguns casos, as remoções foram executadas em parceria com instituições de caráter assistencialista, que já atuavam desenvolvendo pequenas ações de melhorias em favelas, como a Igreja Católica e o Movimento Universitário de Desfavelamento (MDU) (Bueno, 2000).

Nesse período, a metodologia de atuação baseou-se na remoção assistida individualizada, em que a área de assistência social negociava com cada família a ser removida individualmente,

---

<sup>13</sup> Órgão criado em 1951 para comandar a remoção de favelas localizadas em terrenos municipais para viabilizar obras públicas. <https://bit.ly/3CjIDCP>

oferecendo soluções diversas, como o pagamento de aluguel dos primeiros meses; construção em terreno próprio; alojamento provisório; e retorno para o local de origem. A partir de 1965, as soluções passaram a incorporar a remoção para conjuntos habitacionais em regiões periféricas construídos pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab), no âmbito da política habitacional nacional centralizada promovida pelo BNH, (Bueno, 2000; D'Alessandro, 1999; França, 2009).

As ações de desfavelamento e remoção assistida tiveram continuidade como principais abordagens na década de 1970, executadas pelo Departamento de Habitação e Trabalho da Secretaria do Bem-estar Social (SEBES), criado em 1966. Em 1971, a Secretaria elaborou o Plano de Desfavelamento que previa a transferência de famílias residentes em favelas localizadas em áreas de risco ou em áreas públicas nas quais haveria obras para Centros de Triagem ou Vilas de Habitação Provisórias e, em seguida para unidades habitacionais compradas no mercado, alugadas ou financiadas pelo poder público (Bueno, 2000; França, 2009).

Apesar desses esforços, no final da década de 1970 as favelas continuavam a crescer e a se consolidar. Além disso, começaram a ocorrer as primeiras mobilizações de representantes de moradores de favelas reivindicando acesso à infraestrutura urbana mínima, como luz e água, no contexto da reabertura política. Nesse cenário, as políticas radicais de remoção e desfavelamento se esgotaram, movimento que também ocorreu a nível federal, com o início de investimentos do BNH em programas alternativos como o Promorar e o Profilurb (França, 2009).

Em resposta à pressão popular, foi iniciada na gestão Olavo Setúbal (1975-1979) a transição para o segundo período da política de favelas em São Paulo. Nessa gestão houve (i) compra de terrenos de favelas em áreas particulares ameaçadas de despejo, execução de melhorias por meio de mutirão e construção de conjuntos habitacionais da Cohab com recursos do Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap)<sup>14</sup> do BNH, criado em 1973; (ii) o primeiro esforço

---

<sup>14</sup> O Instituto do Plano Nacional De Habitação Popular (Planhap), foi criado, juntamente com o Sistema Financeiro De Habitação Popular (SIFHAP) e os Fundos Estaduais De Habitação Popular (FUNDHAPs) pela Resolução do Conselho de Administração do BNH ° 1/1973. O plano destinava-se a promover “a ascensão social das famílias com renda regular, compreendida entre um e três salários-mínimos regionais, permitindo, em relação a esta faixa de renda (i) no prazo de dez anos, eliminar o "déficit" de habitações no país; (ii) assegurar

de tratamento das favelas como questão habitacional, com a transferência da SEBES para a Cohab; e (iii) a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), vinculado à Supervisão de Atendimento para Habitação Subnormal (SATHS) da Coordenadoria de Bem Estar Social (COBES), substituta da SEBES vinculada à Secretaria da Administração Regional, para financiar programas de provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos e unidades habitacionais para moradores de favelas (Akaishi et. al, 2018, p. 51; Barbosa, 2008; Bueno, 2000; D'Alessandro, 1999).

Entre 1967 e 1975, COBES, SEBES e Cohab, os órgãos envolvidos com a política habitacional, priorizaram a remoção de favelas com remoção assistida individualizada e apenas uma ação de remoção coletiva com o Plano de Desfavelamento em 1971. Entre 1975 e 1979 houve transferência das atribuições da SEBES para a Cohab, época em que a remoção de favelas para conjuntos habitacionais foi predominante, devido à conexão da Cohab com a política habitacional promovida pelo BNH e a entrada de recursos via Planhap. A virada de chave para o segundo período, com adoção de obras de melhorias urbanas, ocorreu na gestão Reinaldo de Barros (1979-1982).

Na gestão de Barros a política habitacional de favelas se distinguia da anterior ao se basear na fixação dos núcleos onde estavam com promoção de melhorias urbanas e habitacionais (Barbosa, 2008). Nesse sentido, houve a criação de programas de melhorias habitacionais e urbanas: o Pró-Luz e Pró-Água, Pró-Periferia e Promorar financiados com recursos do BNH, e o Pró-Favela, financiado também com recursos do Funaps. Os programas foram executados pela Empresa de Urbanização de São Paulo (Emurb)<sup>15</sup>, Cohab e COBES. A Emurb foi contratada para sanar os problemas de capacidade de execução de obras da SATHS, até então acostumada com ações de remoção assistida (Barbosa, 2008).

---

o atendimento da demanda de habitações das novas famílias; (iii) proporcionar condições para melhoria e ampliação de habitação já existentes; e (iv) apoiar e ampliar programas e projetos de desenvolvimento comunitário.

<sup>15</sup> A Emurb foi uma empresa pública, criada pela Lei Municipal 7670/1971, com o objetivo de executar programas e obras de desenvolvimento urbano, obedecendo a planos elaborados de acordo com os órgãos da Prefeitura e aprovados previamente pela Câmara Municipal, como (i) a reurbanização de áreas em processo de transformação, ou em vias de deterioração; (ii) a urbanização de áreas não ocupadas; (iii) a recuperação e reciclagem de edifícios em processo de deterioração, ou de inadequação de uso, do ponto de vista urbano. A Emurb foi extinta pela Lei Municipal 15065/2009 e substituída pela São Paulo Urbanismo e a SP Obras.

Por meio desses programas foram realizadas obras de infraestrutura e serviços urbanos em favelas, principalmente com recursos do Pro-favela, e foram adquiridas unidades habitacionais da Cohab para venda subsidiada e/ou subsídio foi oferecido às famílias para que pudessem participar dos programas alternativos do BNH, principalmente com recursos do Funaps (Bueno, 2000; Barbosa, 2008).

Na gestão seguinte de Mário Covas (1983-1986) houve continuidade das obras de melhorias, que passaram a integrar um dos eixos de atuação no Plano Municipal Habitacional apresentado em 1983, primeiro documento que diagnosticou os problemas habitacionais da cidade. As ações de subsídio e diretrizes de melhoria das condições de habitação tiveram continuidade por meio de programa de urbanização de favelas localizadas em terrenos municipais financiado pelo Funaps, que previa parcelamento do solo, obras de infraestrutura, construção de unidades habitacionais e regularização fundiária (D'Alessandro, 1999).

Durante a gestão de Covas a política habitacional continuou vinculada à área de assistência social, como parte da Secretaria da Família e Bem-estar Social (FABES), e passou a implementar o Pró-favela, que estava sob gestão da Emurb. Além disso, foi criada uma estrutura institucional para implementar as ações do plano, formada pela FABES, SEHAB (criada em 1977) e Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) e foram realizados os primeiros movimentos de participação social na execução dos projetos e obras e a aprovação de projeto de lei que previa a concessão de direito real de uso oneroso para famílias residentes de favelas em terrenos municipais (D'Alessandro, 1999).

Pausa nesse processo de avanço na política de urbanização de favelas ocorreu durante a gestão Jânio Quadros (1986-1989). O desfavelamento, política defendida publicamente pelo prefeito, voltou a ser implementada. Nesta gestão, a FABES foi extinta e, posteriormente, em 1986 a Superintendência de Habitação Popular (HABI) foi criada na SEHAB. Com essa mudança, a política de urbanização de favelas passou a ser implementada e gerida pelo órgão habitacional do município de forma permanente.

O terceiro período iniciou-se, efetivamente, a partir da gestão de Luiza Erundina (1989-1992), quando foi implementado o Programa de Ação em Favelas, iniciativa que priorizou a execução de obras de infraestrutura e adequação urbanística, a regularização urbanística e

fundiária e participação social de moradores e movimentos de favelas organizados na elaboração e execução dos projetos e obras (Bueno, 2000).

Com intenção de realizar a política habitacional de forma descentralizada, a estrutura organizacional de HABI, determinada pela Lei Municipal 10. 237/1986, passou por alterações informais, sem modificação legal. Além das cinco unidades regionalizadas da HABI previstas legalmente, foram criadas outras nove, totalizando 14 HABIs regionais, coincidentes com as áreas das Administrações Regionais. Para o programa de urbanização de favelas, especificamente, foi criado o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEUFAVELAS), que atuava na unidade central de HABI cuja estrutura, também prevista legalmente, era responsável pelo trabalho social e cadastro de beneficiários, pagamentos e gestão de contratos, e coordenação dos programas habitacionais.

O GEUFAVELAS ficou responsável por coordenar e apoiar o trabalho das HABIs regionais no planejamento e implementação da urbanização, por meio de assessoria técnica, normatização de procedimentos, sistematização de diretrizes e normas técnicas, operacionalização das contratações e assinaturas de convênios para a execução das obras (Bueno, 2000. p. 126). Além da contratação das empresas de gerenciamento, também foram contratados engenheiros e arquitetos para a habitação popular e com experiência anterior em urbanização de favelas de outros municípios e empresas empreiteiras para a execução de obras (Bueno, 2000).

Com a assessoria da empresa de gerenciamento de projetos Bureau, a equipe do GEUFAVELAS elaborou normas para desenvolvimento de projetos e para medição e pagamento de obras de urbanização (Bueno, 2000, p. 126). As mudanças realizadas constituíram o primeiro esforço para construção de capacidades estatais técnico-administrativas para urbanização de favelas em São Paulo (Marques, Pagin e Pulhez, 2018).

Nas gestões seguintes, Paulo Maluf (PDS/PPR/PPB, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000), a urbanização de favela assumiu o formato predominante de verticalização de favelas. Na gestão Maluf, a estrutura idealizada na gestão Erundina foi desmobilizada: as unidades regionais de HABI foram desmobilizadas; os técnicos contratados foram demitidos, gerando diminuição significativa da equipe; as empresas de gerenciamento foram mantidas; e, a

princípio, as urbanizações em andamento foram paralisadas. Em seguida, foi lançado o Cingapura, programa de verticalização de favelas que, no início previa apenas a construção de conjuntos habitacionais construídos com participação de empreiteiras (D'Alessandro, 1999; França, 2009).

Em 1996, no final da gestão Maluf foi assinado contrato com o BID, que apoiou financeiramente o Cingapura. A negociação envolveu o comprometimento da prefeitura com exigências contratuais colocadas pelo BID, como a inclusão de regularização e urbanização de lotes, com trabalho social no programa, ausentes no formato original. No entanto, a verticalização continuou sendo o principal tipo de intervenção, que resultou na construção de conjuntos isolados, sem integração à cidade e sem comprometimento com a urbanização das favelas objetos de intervenção. A partir dessas exigências, o Cingapura passou a se chamar Programa de Melhoramento de Favelas no Município de São Paulo (PROVER/Cingapura) (França, 2009).

Além do PROVER/Cingapura, foram desenvolvidos o Programa de Saneamento da Bacia do Guarapiranga, iniciado em 1992 durante a gestão Erundina, mas retomado apenas em 1995, em parceria com o governo estadual e o Programa de Canalização de Córregos e Construção de Avenidas de Fundo de Vale (PROCAV), ambos contando com financiamento do BID. Na gestão Celso Pitta (PPB, 1997-2000), os mesmos programas tiveram continuidade. A única alteração durante esse período foi o início do desenvolvimento do Lote Legal, que encarnou o programa de urbanização e regularização fundiária de lotes clandestinos e irregulares em cumprimento às exigências negociadas com o BID no âmbito do PROVER/Cingapura.

A gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004) lançou o programa Bairro Legal, que agregou o Prover, Procav, Lote Legal e o Programa Mananciais (que passou a agregar a Bacia da Represa Billings, passando a se chamar Mananciais). O Bairro Legal foi um programa de urbanização e regularização, melhoria habitacional e construção de novas unidades, de forma articulada com outras políticas sociais e prezando por mecanismos participativos para envolver a sociedade no desenvolvimento dos programas.

No âmbito da Cooperação Técnica com a Aliança das Cidades foram elaborados planos urbanísticos integrados locais, para fornecer diretrizes para a urbanização em quatro distritos

da cidade, em um movimento de retomada da ideia de urbanização do assentamento, para além da verticalização (França, 2008). Com pretensões de iniciar um programa de urbanização de grande escala, a gestão Marta Suplicy não deu início às intervenções, cujas obras e projetos ficaram contratadas para dezesseis favelas.

A gestão seguinte, José Serra (PSDB, 2005-2006)/Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2006-2008) deu continuidade ao Acordo de Cooperação com a Aliança das Cidades e às obras contratadas na gestão anterior. Com o fluxo de recursos do PAC, a SEHAB foi capaz de promover a urbanização e regularização de grandes favelas na gestão Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2008-2012), como Paraisópolis e Heliópolis, bem como de outras favelas menores, e a segunda fase do Programa Mananciais. Entre 2005 e 2012, a secretaria elaborou, no âmbito do acordo com a Aliança das Cidades e com financiamento do BIRD, três importantes instrumentos de planejamento das ações da política habitacional: o Habisp, o sistema de priorização e os perímetros de ação integrada (França, 2009; Herling, 2016; SEHAB, 2012).

O Habisp é o sistema de informações sobre os assentamentos precários de São Paulo, com informações sobre os limites territoriais dos assentamentos precários e informações sobre sua população. O Sistema de Priorização, por sua vez, definiu critérios claros para a priorização de áreas a receberem investimentos a partir das suas características socioeconômicas e precariedades. Já o conceito e a definição dos Perímetros de Ação Integrada (PAIs), unidades territoriais adotadas como unidade de planejamento, na cidade foi a estratégia adotada são de forma a integrar metas e ações habitacionais com ações de saneamento e recuperação ambiental (Herling, 2016).

Esses instrumentos subsidiaram a construção do Plano Municipal de Habitação (PMH) lançado em 2012, último ano da gestão. Além desses avanços, nessa gestão também foi lançado o Renova SP, concurso público de projetos, do qual resultaram contratos com 17 escritórios de arquitetura, para urbanização de PAIs definidos pela gestão como prioritários. A adoção da sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das ações com os PAIs fez com que fosse possível conseguir recursos para urbanização de favelas no âmbito desse Fundo Municipal de Saneamento (FMSAI), cujos recursos provêm da Sabesp, como

responsabilidade pela ampliação da Infraestrutura e Saneamento na cidade prevista como condição para o exercício de seus serviços (Herling, 2016).

Na gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016), as urbanizações contratadas durante a gestão Kassab com recursos do PAC, o Programa Mananciais e o Programa Renova SP tiveram continuidade. Houve a tentativa de captar recursos federais para executar a terceira fase do Programa Mananciais, mas a contratação do financiamento não foi realizada, devido ao cenário de crise econômica iniciado em 2014 que gerou diminuição da capacidade de financiamento das ações do PAC pelo governo federal.

Finalizada a reconstituição histórica dos principais programas desenvolvidos nas oito gestões analisadas nesta pesquisa, é possível destacar dois pontos: a centralidade da atuação municipal na construção dos programas de urbanização de favelas e a presença de atores de outras escalas de poder, como o governo federal e organismos multilaterais, na definição de aspectos, ideias e possibilidades para a política por meio de, respectivamente: (i) regulações de instrumentos de políticas urbanas, como o Estatuto das Cidades, e das regras a serem cumpridas para seleção de projetos e repasses de recursos nos programas financiamento de urbanização, como o PAC; de (ii) exigências contratuais para celebração de acordos de financiamento e cooperação técnica, como o BID e a Aliança das Cidades; e (iii) por meio de aporte de recursos por meio do PAC, entre 2007 e 2011, e pelo BID.

Em resumo às informações apresentadas, segue abaixo quadro sintético indicando as estimativas de famílias atendidas pelos programas de urbanização de favelas desenvolvidos, destacando qual foi o principal programa de criado por cada gestão, e as estimativas de domicílios em favelas, por gestão.

**Tabela 1<sup>16</sup>. Urbanização de Assentamentos Precários - Balanço de famílias atendidas 2001 a 2020**

<b>Ano</b>	<b>Principal Programa</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Domicílios em Favelas</b>
2001-2004	Bairro Legal	67.721	286.952
2005-2008	Urbanização de Favelas	65.611	382.296
2009-2012	(PAC), Mananciais e	70.073	393.447
2013-2016	Renova SP	60.494	386.806
2017-2020	-	15.246	391.756

Fonte: Elaboração própria.

---

<sup>16</sup> Elaboração própria, a partir dos dados fornecidos pela SEHAB em resposta ao pedido de acesso à informação. Protocolo 050155, data de abertura: 02/08/2020 e das estimativas domicílios em favelas da SEHAB, disponível em: <https://bit.ly/43I5NPI>. Os dados dos domicílios em favelas são referentes aos anos de 2000, 2008, 2012, 2016 e 2020. Para o ano de 2017-2020, a estimativa de famílias beneficiadas foi atualizada em agosto de 2020 pela última vez.

## 2 - Revisão da bibliografia

Esta pesquisa busca responder a duas perguntas: (i) as empresas de gerenciamento de obras e projetos contratadas pela SEHAB, entre 1990 e 2016, para apoiar a gestão e a implementação da urbanização de favelas exerceram poder decisório em relação à essa política? (ii) quais são os efeitos da contratação dessas empresas para as capacidades estatais técnico-administrativas da SEHAB necessárias à gestão e implementação dessa política?

Para responder às perguntas desta pesquisa, é preciso estabelecer aporte teórico que ofereça as ferramentas analíticas. Esta pesquisa encontra sua base teórica nas literaturas sobre (i) governança e governança urbana; (ii) política local e do urbano e *policy community*; (iii) implementação de políticas públicas e temas relacionados, como capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos de políticas públicas; (iii) o surgimento e as características do setor de engenharia consultiva no contexto brasileiro e *consultocracy*.

Em linhas gerais, é possível sumarizar a contribuição de cada uma da seguinte forma. As literaturas sobre política do urbano, governança urbana e *policy community* auxiliam na análise sobre os atores participantes da produção de políticas públicas do urbano, suas interações e disputas. Embora o estudo de processos de produção de políticas que envolve atores não estatais tenha sido abordado a partir do conceito de “governança”, a implementação de políticas, cujos estudos focavam tradicionalmente em burocracias públicas, não deve ser entendida como ação “estadocêntrica” (Winter, 2006).

Assim, o conceito de governança remeterá ao fato de que existe um conjunto de atores que atua no direcionamento da urbanização de favelas, independentemente do momento do ciclo em que cada um atua, dentre os quais as gerenciadoras têm destaque. A literatura sobre implementação de políticas públicas e temas relacionados, por sua vez, será mobilizada para analisar o enquadramento institucional da inclusão das gerenciadoras na política de urbanização e as conseqüentes possibilidades de exercício de poder decisório e efeitos sob as capacidades estatais de SEHAB. Essa literatura foi mobilizada pois o principal momento do ciclo de políticas públicas em que as gerenciadoras estão envolvidas é a gestão e a implementação cotidiana da urbanização de favelas.

A literatura sobre o surgimento e as características do setor de engenharia consultiva no Brasil auxiliará na reconstrução de sua natureza de capital do urbano (Marques, 2016). Por fim, a literatura sobre *consultocracy* será mobilizada para ampliar a capacidade analítica da pesquisa em relação aos efeitos de longo prazo da contratação contínua das gerenciadoras entre 1990 e 2016 sob as capacidades estatais de SEHAB e do setor de engenharia consultiva para a urbanização.

## **2.1 Políticas e governança urbana**

De forma geral, as políticas públicas são produzidas por um conjunto de atores, estatais ou não estatais, incluídos no *policy process* de diferentes maneiras. Por isso, o uso do conceito de governança é adotado nessa dissertação como ponto de partida. Como conceito polissêmico e utilizado em diversas áreas das humanidades, há variações nas definições e usos do conceito de governança. Nesta pesquisa, o conceito é utilizado de forma descritiva/explicativa, ou como perspectiva analítica (Cavalcante e Pires, 2018) para indicar que as políticas públicas não são realizadas unicamente pelo Estado, pois há participação de atores de diversas naturezas em sua produção. Para isso, é adotada a seguinte definição: “governança é o conjunto de atores historicamente construídos, conectados por laços formais ou informais e que agem individual ou coletivamente em contextos institucionais específicos dos processos de produção de políticas” (MARQUES, 2013, p.16 tradução minha).

A depender do contexto institucional na qual está imersa a política pública e dos processos históricos que os constituíram, a governança de uma política pode ser formada não só por diferentes atores, como também por diferentes escalas de poder - local, estadual, federal, transnacional. É nesse sentido que, a partir do conceito de governança, foi desenvolvido o conceito de governança multinível - justamente para especificar que algumas políticas têm sua governança realizada a partir de diferentes escalas de poder (Bichir, 2018; Tortola, 2017).

No caso do Brasil, o federalismo atua como uma instituição política que ajuda a explicar a política local por meio de aspectos como fluxos de recursos, difusão de políticas e ideias, regulação e financiamento de políticas localmente implementadas. Além disso, devido aos processos de globalização e alteração da estrutura econômica das cidades, estas se deparam com situações como desemprego e desigualdade econômica, desafios para os quais seu poder

e capacidades para atuar são limitados, uma vez que os recursos para isso não estão completamente a sua disposição, sendo controlados pelo nível federal ou estadual, além de atores privados (Pierre, 2014).

No Brasil, o federalismo e a distribuição de recursos e poder entre escalas de poder e atores de diferentes naturezas representam as tramas institucionais, políticas e econômicas, formada por arranjos verticais e horizontais, nas quais o poder local está inserido. Essas tramas variam de maneira importante conforme a área da política (Arretche, 2012b). No período avaliado, a política de urbanização de favelas de São Paulo esteve imersa em um emaranhado institucional que comportou atores de nível internacional, federal, estadual e local. A participação de atores internacionais, como o BID e a Aliança das Cidades, ocorreu nos âmbitos do financiamento e transferência de conhecimento e desenvolvimento de instrumentos de planejamento. Já a participação dos atores federal e estadual ocorreu principalmente no âmbito do financiamento, com variações importantes em termos de margem de autonomia decisória para os municípios a depender do programa, se PMCMV ou PAC.

Diferentemente de outras políticas que contam com *policy decision-making* sobre diretrizes gerais, regulações e grande parte do financiamento provenientes do nível federal, a urbanização de favelas tem seu *policy-decision making* ocorrendo principalmente no nível local (Arretche, 2012b; Bichir; Brettas; Canato, 2017). As regulações de nível internacional, federal e estaduais existentes que impactaram o *policy decision-making* local na urbanização de favelas estiveram relacionadas a aspectos gerais, como as regulações estaduais sobre meio ambiente, ou como contrapartidas e regras contratuais derivadas (i) de acordos para financiamento e cooperação técnica de programas por organismos multilaterais como o BID e Aliança das Cidades; ou (ii) da adesão a programas do governo federal de financiamento a programas de urbanização de favelas, como foram os casos do Habitar Brasil e a modalidade de urbanização de favelas do PAC. Nesse sentido, admite-se que a participação de atores federais e internacionais existiu, mas, vis-à-vis a atores que atuam na escala local, tiveram papel pontual na governança da política de urbanização de favelas em São Paulo de 1990 a 2016 (Marques; Bichir, no prelo; Marques, 2018).

Outro aspecto importante da política de urbanização de favelas é que se trata de uma política do urbano, como já dito anteriormente. Diferentemente de outras áreas de política, como a educação, saúde e assistência social, cujos bens são entregues nas cidades, as políticas do urbano estão relacionadas à produção e manutenção da vida urbana e sua relação com o espaço produz especificidades importantes para seus processos de produção, discutidas a seguir (Marques, 2016; 2017; 2018). Essa característica é importante para discutir a sua governança.

A primeira especificidade trata de como o espaço impacta um conjunto de aspectos da política (*politics*) e das políticas do urbano: (i) na criação dos atores da política do urbano, seus respectivos interesses, objetivos e preferências; (ii) nos prêmios produzidos pelas políticas públicas tanto para os atores políticos em termos eleitorais, quanto para atores sociais; e (iii) na formulação das políticas, na medida em que é um legado concreto que pode facilitar ou dificultar a implementação de políticas, seja em termos de estrutura física, disputas locais, ou plataforma para a entrega de políticas públicas a cidadãos em constante fluxo na cidade (Marques, 2016).

A segunda especificidade diz respeito à trajetória histórica da urbanização de favelas em São Paulo. O primeiro programa de urbanização de favelas foi criado em 1990, pela gestão Erundina (PT), e permaneceu na agenda política das gestões futuras como principal política habitacional desenvolvida pela SEHAB. Criada em um contexto de redemocratização do país e por uma gestão à esquerda, a teoria do governo partidário ajuda a esclarecer o seu surgimento, mas não sua manutenção na agenda de políticas mesmo sob governos de direita e centro-direita que sucederam a gestão Erundina (Marques, 2016; 2021).

Tendo em vista a relação da população com o espaço urbano e a preferência por políticas redistributivas do eleitor mediano paulistano nas décadas de 1990 e 2000, a política de urbanização de favelas se demonstrou premiável do ponto de vista eleitoral<sup>17</sup>. Assim, mesmo

---

<sup>17</sup> Marques (2021) indica que ao longo do tempo a política de urbanização e regularização favela se mantiveram na agenda de políticas, após a sua introdução pelo governo de esquerda de Erundina, em gestões de direita (Maluf e Pitta) e de centro-direita (Kassab), devido a uma série de fatores, dentre os quais a composição do eleitorado. O eleitorado colocou limites à implementação unicamente de políticas conservadoras durante o período, o que produziu uma convergência em torno de políticas de redistribuição fácil (*easy redistribution*), ainda que com diferentes graus de prioridade em termos de projetos e investimentos a depender das variações político-ideológicas das diferentes gestões.

sendo uma política redistributiva, foi mantida na agenda política das diferentes gestões, em um contexto de reduzidas capacidades estatais para sua produção, devido (i) aos incentivos financeiros de organismos multilaterais e do governo federal; (ii) à migração de profissionais e militantes defensores dessa política, para dentro e fora da SEHAB, entre as diferentes gestões; (iii) à construção de capacidades para sua produção por meio da contratação de empresas de gerenciamento e consultoria; mas sobretudo por (iv) mecanismos de competição política conformados pelas preferências que o espaço urbano gera nos eleitores (Marques, 2019).

A terceira especificidade trata dos atores envolvidos na produção da urbanização de favelas. Em grandes cidades como São Paulo, estão comumente envolvidos na produção de políticas do urbano (i) empresas privadas; (ii) atores políticos; (iii) burocracias e agências estatais; e (iv) atores sociais, como movimentos sociais, sociedade civil organizada e órgãos multilaterais internacionais. As lógicas que operam o comportamento desses atores são diferentes daquelas observadas em outros níveis de governo devido à proximidade dos burocratas com os cidadãos na entrega da política e também dos políticos com os cidadãos, problemas locais e burocracias; à importância do espaço, como já foi dito, para estruturar preferências e processos políticos e eleitorais; e à capacidade de valorização econômica que a produção da cidade proporciona para empresas privadas (Marques, 2017).

As burocracias estatais estão muito mais próximas dos políticos locais e dos cidadãos. Os políticos locais disputam e realizam acordos, no âmbito partidário e das relações Executivo-Legislativo, pelo acesso a cargos e processos decisórios de órgãos executivos para direcionar recursos aos grupos de eleitores que o apoiam e regiões da cidade com as quais têm mais ligação (Marques; Hoyler, 2018). Já a proximidade entre burocracia e cidadãos e grupos sociais organizados - por meio de instituições participativas, por exemplo - pode aumentar as desigualdades de acesso a serviços ocasionados pelo exercício da discricionariedade dos burocratas de guichê e nível de rua (Pires e Lotta, 2019; Dubois, 2019; Lipsky, 1980), bem como a inclusão de temas na agenda política (Gurza Lavalle et al., 2019).

A proximidade territorial com os políticos pode levar ao aumento da pressão exercida por cidadãos individualmente e/ou grupos para a conquista de benefícios localizadamente, bem como incentivar a busca pela regionalização da entrega de políticas a políticos para ganhos

eleitorais. Grupos podem se organizar localmente para defender melhorias ou manutenção de *status quo* de regiões, com pautas de atuação políticas extremamente relacionadas ao espaço e processadas com proximidade e possibilidade de permeabilidade do estado via burocracias, políticos locais e instituições participativas.

Uma das categorias utilizadas na literatura brasileira para nomear a intermediação de interesses nas políticas públicas, segundo Marques, a noção de permeabilidade destaca que o Estado é permeado para a intermediação de interesses (...) “a partir de uma teia de relações e cumplicidades, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo. Ao contrário do que seria de se prever pela utilização direta de uma perspectiva baseada no lobby, por exemplo, o dinheiro é apenas um dos tipos de vínculos lançados entre indivíduos e grupos”. (MARQUES, 2000, p. 53, *apud* Tripodi e Sousa, 2018).

Dessa forma, os interesses e demandas de indivíduos e grupos podem ser levadas ao poder público por canais formais, como as instituições participativas e a participação de indivíduos ligados a movimentos sociais em cargos de órgãos executivos (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Adicionalmente, canais informais também são relevantes, como as relações de cidadãos e associações de bairro com vereadores (Kuschnir, 2000; Hoyler, Gelape e Silotto, 2019); entre acadêmicos e especialistas e quadros técnicos de órgãos; entre indivíduos ligados a associações profissionais e empresas e políticos. Essas relações, baseadas em diferentes elos, conformam o tecido relacional do Estado, mobilizado pelos diferentes atores, para incluir seus interesses no *policy process* (Marques, 2003; 2013).

Os atores sociais organizados como movimentos sociais podem exercer importantes papéis de direcionamento das políticas pelas manifestações nas ruas, por meio de sua atuação em instituições participativas, e ao ocupar cargos em burocracias estatais e no legislativo municipal (Gurza Lavalle et al., 2019). Em um mundo globalizado, organismos multilaterais promotores de agendas globais para cidades também podem exercer influência nas políticas por meio de diversos mecanismos, desde a elaboração de agendas, até a celebração de acordos de cooperação e parcerias para financiamento de políticas a partir de parâmetros pré-estabelecidos, por exemplo.

Por fim, empresas privadas que atuam nas cidades têm interesses específicos relacionados ao espaço e à atuação do poder público em áreas como autorizações de empreendimentos, regulação dos usos e ocupação do solo, construção e reforma de infraestrutura urbana, como obras públicas, e prestação de serviços urbanos, como transporte e limpeza urbana e gerenciamento privado, como é o caso estudado nesta pesquisa. Por ter seus processos de valorização associados ao espaço urbano, essas empresas se configuram como capitais do urbano, pois sua relação com o setor público alude à economia política da cidade entre grupos de atividades que se valorizam por meio da construção e manutenção da vida urbana e decisões políticas (Marques, 2016; 2017; 2018).

Os capitais podem ser agrupados em, no mínimo, quatro tipos: (i) capital incorporador, cuja lógica de valorização consiste na sobrevalorização da terra gerada mediante sua aquisição pelo preço do uso corrente e a venda futura ao preço do uso transformado; (ii) capitais associados aos serviços públicos, cuja lógica de valorização depende da existência do próprio serviço, da adoção de modelo de prestação a partir de empresas privadas contratadas e dos formatos de remuneração; (iii) capitais associado à construção civil, contratado para prestar serviços de construção de edificações, infraestrutura ou obras públicas em geral; e (iv) capitais associados à prestação de serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento, que prestam serviço ao próprio Estado (não são contratados pelo Estado para prestar serviços, como nos serviços urbanos) e de natureza intelectual (Marques, 2016).

No caso da urbanização de favelas, todos os atores citados acima estiveram incluídos na governança desta política durante o período analisado, a partir de sua inclusão no *policy process* de diferentes maneiras. Estiveram incluídas as organizações e membros relacionados ao movimento social por habitação, especificamente de moradores de favelas, sobretudo no momento de criação do primeiro programa; os organismos multilaterais como BID e Aliança das Cidades, sobretudo nas décadas de 1990 e 2000; a SEHAB e secretarias de outras áreas envolvidas nas intervenções de urbanização a partir de suas competências setoriais; indivíduos filiados à movimentos sociais ocupando cargos de comando na SEHAB; políticos locais, como vereadores e prefeitos, engajados em promover a pauta por meio da destinação de recursos e definição de prioridade para a política na agenda, por exemplo; e empresas privadas de gerenciamento e consultoria de projetos e de construção, bem como construtoras.

Parte dos atores citados acima também compôs uma rede dotada de diferentes interesses e conhecimentos sobre a política, sejam técnicos, políticos ou referentes ao seu histórico de desenvolvimento e possibilidades de desenvolvimentos futuros. Atores como indivíduos que ocuparam os cargos de comando de SEHAB, movimentos sociais, organismos multilaterais e políticos locais fizeram parte da *policy community* de habitação de interesse social, com atuação focada em urbanização de favelas.

O conceito de *policy community*, assim como o de governança, é polissêmico e utilizado de diversas maneiras. Nesta pesquisa, é considerada *policy community* a rede de atores especializados no tema que compartilham visões e projetos para a área, em padrões mais ou menos fechados de conexão (Cortes, 2015). É na parcela da *policy community* de habitação de interesse social com atuação focada em urbanização de favelas, que a SEHAB está socialmente cercada e a partir da qual é permeada por meio dos diferentes pontos de acesso, formais ou informais, através dos quais os atores passam a participar do *policy process*, com diferentes possibilidades de influência dos processos decisórios que definem seus rumos.

Assim, se a governança aponta que diversos atores participam da produção de políticas públicas em contextos institucionais específicos, o conceito de *policy community* indica quais são os atores que participam - ou buscam participar -, por diferentes motivos, de forma estável dessa governança, incluindo, além da burocracia - especialistas, acadêmicos, movimentos sociais, e os capitais do urbano. O conceito de *policy community*, no entanto, não permite identificar como os atores se localizam e relacionam entre si quanto ao compartilhamento de entendimentos sobre o problema habitacional no geral e, especificamente das favelas, e as soluções possíveis para enfrentá-lo.

Dessa forma, nesta dissertação também será usada a noção de coalizão, tal como definida no modelo do *Coalition Advocacy Framework* (AFC). Segundo o modelo, as coalizões de defesa em um subsistema de políticas públicas são formadas por indivíduos que compartilham crenças, valores, projetos e visões de mundo sobre um determinado tema, bem como sobre os modos mais adequados de abordá-los do ponto de vista de desenhos de políticas (Sabatier; Weible, 2007). Essas crenças são divididas em três tipos, hierarquicamente organizados: (i) crenças profundas, formadas por valores fundamentais sobre como o mundo deveria ser, ou

seja, visões de mundo e ideologias; (ii) crenças sobre políticas públicas, formadas por posicionamentos sobre aspectos da política pública, como qual é o problema a ser enfrentado, a prioridade que deve possuir na agenda, quais são suas causas e a melhor política a ser realizada para enfrentá-lo; e (iii) crenças secundárias, formadas por posicionamentos sobre quais são os instrumentos específicos e práticos necessários para atingir os resultados desejados com a política<sup>18</sup> (Sabatier; Weible, 2007). Juntando os dois conceitos, é possível dizer que dentro da *policy community* promotora de políticas de habitação de interesse social, há determinada parte que a promove em termos de urbanização de favelas.

Dentro dessa parcela da *community* de habitação, há diferentes coalizões, compostas por atores de diferentes perfis, relações e trajetórias. Quando os integrantes dessas coalizões se tornam decisores políticos, como elabora Cortes (2015, p.141), “agem no sentido de escolher as alternativas de solução para os problemas que se apresentarem na agenda governamental que sejam as mais adequadas aos seus valores e visão sobre os resultados desejáveis da política”.

Entre os atores inseridos na governança da urbanização de favelas em São Paulo, têm centralidade, além dos gestores de SEHAB, as empresas de gerenciamento de projeto de obras, por estarem incluídas no cotidiano de gestão da política, apoiando a SEHAB ininterruptamente desde 1990, na realização de atividades de diferentes momentos do ciclo dessa política, que vão desde a concepção, análise de viabilidade, planejamento e gestão da alocação de recursos das intervenções, até a realização de procedimentos administrativos operacionais para a realização dos programas de urbanização realizados no período. Com maior e prolongado acesso aos processos decisórios da SEHAB concernentes à interpenetração dos momentos de decisão, como o concepção e o planejamento, e de

---

<sup>18</sup> Essa noção não será aplicada em sua totalidade, mas em partes para identificar os diferentes grupos, ou coalizões, existentes dentro da *policy community* de habitação de interesse social que atuou com foco em urbanização de favelas em São Paulo. Cabe notar que nem todo ator envolvido no *policy process* fará parte de uma coalizão específica, isso porque alguns deles podem estar incluídos, mas não dispor de crenças compartilhadas e atuação coordenada a partir delas com outros atores. Esse é o caso das gerenciadoras, por exemplo. A ideia de coalizões foi aplicada para explicar as diferenças observadas nos vínculos e propostas de políticas das diferentes gestões da cidade e dos ocupantes dos cargos de comando da SEHAB. A análise aplicará parcialmente esse *framework* também porque não será realizada análise das crenças profundas dos gestores da cidade e da SEHAB, mas sim de suas crenças sobre políticas e secundárias.

implementação e gestão da urbanização de favelas por meio de sua contratação para realização de atividades internas, as gerenciadoras tornam-se objeto de interesse na medida em que sua participação é pouco conhecida e extremamente imbricada à da SEHAB há 30 anos.

Questiona-se em quais atividades dos programas de urbanização desenvolvidos entre 1990 e 2016 as empresas participaram e como, ou seja, quais papéis assumiram em diferentes gestões na produção da urbanização de favelas; se é possível afirmar que a sua participação se traduz em exercício de poder decisório na condução da política; e quais são os resultados de sua prolongada participação na condução da política para as capacidades estatais técnico-administrativas de SEHAB.

## **2.2. Gerenciadoras de projetos e obras: o setor de engenharia consultiva na urbanização de favelas paulistana**

Desde os anos 1990, as políticas habitacionais na cidade de São Paulo têm sido produzidas com a participação de empresas de engenharia gerenciadoras de projetos e obras contratadas para administrar e controlar as etapas de planejamento, concepção, viabilização, implantação e operação de programas para garantir a qualidade dos empreendimentos e o cumprimento do cronograma e orçamento previstos (Pulhez, 2016; Pulhez e Ferrara, 2018). A constituição e a evolução desse setor específico da engenharia civil tiveram importante contribuição do Estado brasileiro, sobretudo por meio do governo federal, na conjuntura específica do desenvolvimentismo da década de 1950.

As grandes obras de infraestrutura do país foram realizadas por particulares até a década de 1930, quando o início da intervenção estatal na economia colocou novos temas e ações estatais na agenda, entre elas, a necessidade de investimentos públicos em obras de infraestrutura. Até a década de 1950 essa tarefa foi do governo federal, que inclusive construía diretamente algumas obras, assim como demandava os serviços de empresas estrangeiras para tal (Donadone; Pulhez, 2021).

No cenário pós-Segunda Guerra, em que empresas estrangeiras saíram de cena, a conjuntura desenvolvimentista abriu espaço para o mercado brasileiro de engenharia. Nesse período, o governo federal deixou de construir diretamente grandes obras e impulsionou o mercado da

construção civil interno privado. A contratação estatal de grandes obras públicas impulsionou a especialização e a racionalização da organização do trabalho no setor da engenharia. A partir do maior espaço de atuação no mercado interno, aquecido e impulsionado por um cliente com grande poder de compra, o setor de engenharia progressivamente se diferenciou internamente, movimento que deu origem às consultorias, projetistas e gerenciadoras de obras e projetos em meados de 1960 e 1970, empresas que funcionam como interface entre os setores de projetos, de construção e de suprimentos (Donadone; Pulhez, 2021).

As relações entre empresas do setor de engenharia e governo federal permaneceram firmes até a década de 1980, quando o volume de contratação de obras públicas diminuiu devido ao contexto de crise econômica. Nesse período, muitas empresas do setor revisaram processos internos e seu portfólio de serviços buscando garantir níveis satisfatórios de produtividade e lucro, passando a ofertar serviços de gerenciamento (Pulhez, 2014; 2016). A crise de 1980 é apontada por Cudas (1987) como o principal motivador do aumento da oferta de serviços de gerenciamento prestados pelas empresas de engenharia consultiva no Brasil (*apud* Donadone; Pulhez, 2021, p. 484).

Nas décadas de 1980 e 1990, os processos de descentralização das políticas públicas, principalmente as urbanas, reaproximaram as gerenciadoras do setor público brasileiro. Devido ao histórico de centralização da política habitacional pelo governo federal, os estados e municípios não desenvolveram capacidades técnico-administrativas para desenvolver as políticas das quais se tornaram responsáveis, seja pelo processo de descentralização previsto na Constituição, ou por aquele que ocorreu pela ausência de políticas federais, como foi o caso da habitação após a crise econômica na segunda metade da década de 1980 (Arretche, 1999).

Nesse contexto, as empresas de gerenciamento ganharam renovado espaço no mercado público, sendo contratadas para apoiar as agências e burocracias locais e estaduais a suprir essas lacunas, como foram os casos do governo do estado de São Paulo, por meio da CDHU, e da prefeitura de São Paulo, por meio da SEHAB. Com a redemocratização e a volta da competição político-eleitoral ao nível local, novos atores surgiram na cena política, dentre eles os movimentos sociais urbanos. Esses movimentos demandaram melhorias urbanas para a população mais pobre, principalmente aquelas relacionadas aos serviços e infraestrutura

urbana para proporcionar moradia digna em assentamentos como favelas e loteamentos irregulares e clandestinos. Nesse contexto, o atendimento das demandas dessa parcela do eleitorado, numericamente expressiva, tornou-se importante para políticos locais interessados em ganhos na arena eleitoral (Pulhez, 2014; Marques, 2021).

Em meio a essas demandas, ocorria também movimento de discussão sobre redução do tamanho do tamanho do estado no governo do estado de São Paulo. Por fim, as políticas habitacionais brasileiras na década de 1990 também receberam apoio de organismos multilaterais, como BID, que, entre as exigências contratuais para repasses de recursos a programas habitacionais, impulsionaram a contratação de gerenciadoras, sob o argumento de que as capacidades institucionais públicas eram insuficientes para o desenvolvimento dos programas. Como aponta Pulhez (2014), nesse contexto em que as demandas do eleitorado exerciam grande pressão, sob as exigências de organismos multilaterais financiadores e a partir de interesses de redução do tamanho do estado, a contratação de gerenciadoras ganhou espaço no governo do estado de São Paulo, na medida em que, a uma só vez, atendia a todos esses pleitos.

Além disso, cabe ressaltar que as relações anteriores com o setor público já garantiam a essas empresas a proximidade com atores e processos estatais, além de conhecimento, *expertise* e *know how* acumulado sobre a realização de obras e gerenciamento no contexto público, com as peculiaridades estatais. Como vimos, a diferenciação do setor de engenharia foi impulsionada pelas demandas governamentais federais sobre infraestrutura urbana (Pulhez, 2014), o que demonstra o potencial estatal de movimentar as disputas dos setores e seus movimentos de diferenciação quando, a partir de suas ações, provoca a abertura de novos mercados e, conseqüentemente, a criação e legitimação de novas profissões e profissionais.

É nesse sentido que as gerenciadoras de projetos e obras podem ser consideradas capitais do urbano, pois as políticas públicas do urbano funcionam como garantidoras dos processos que geram sua valorização (Marques, 2016; Pulhez, 2016). Por outro lado, podemos perceber que um elemento importante de legitimação profissional dos profissionais do setor de engenharia, no geral, e de engenharia consultiva na política habitacional no estado de São Paulo na década de 1990, foi o conhecimento específico sobre gerenciamento, reconhecido como importante

para a produção da política habitacional à época da contratação das primeiras gerenciadoras pela SEHAB em 1990.

Esse reconhecimento ocorreu, vale lembrar, em um ambiente de reduzidas capacidades estatais técnico-administrativas para a política habitacional e, especificamente, para urbanização de favelas, política inovadora adotada municipalmente na década de 1990 em São Paulo. Assim, como veremos nos capítulos a seguir, o mesmo reconhecimento descrito por Pulhez (2014) ocorreu na política habitacional, especificamente a de urbanização de favelas, na cidade de São Paulo.

### **2.3. Governança na prática: como os atores se articulam e atuam no *policy process*?**

Agora que já discutimos que as políticas do urbano e a urbanização de favelas em São Paulo, especificamente, são feitas por diversos atores, com destaque para as gerenciadoras e que também já conhecemos o histórico de origem desse ator, é preciso avançar na discussão sobre como a governança ocorre na prática. Na medida em que a governança é definida como o processo de atuação de atores enquadrados por um contexto institucional específico relacionado ao *policy process* no qual estão inseridos, podemos dizer que as interpenetradas camadas de estruturas institucionais que o conformam explicam, em larga medida, como ela ocorre na prática.

Com base no trabalho desenvolvido por Lascoumes e Le Galès (2012), essas camadas podem ser organizadas em três níveis: macro, médio e micro. No nível macro, estão as camadas mais amplas (ou externas) de enquadramento. Tendo em perspectiva a urbanização de favelas em São Paulo, nesse nível podemos incluir as regulações federais como, por exemplo, o Estatuto das Cidades, a legislação de regularização fundiária e os regramentos do PAC. No nível médio encontramos regulações estaduais e municipais mais amplas, como aquelas referentes à legislação ambiental, uso e ocupação do solo, regularização fundiária e programas de urbanização de favelas.

Por fim, podemos encontrar as regras de caráter micro, aquelas mais próximas do cotidiano dos atores que produzem a urbanização de favelas, como regras contratuais, procedimentos, manuais e protocolos internos das burocracias, por exemplo. Nesse nível também é mais clara a existência de regras informais, aquelas que, construídas e adotadas informalmente, podem

se reproduzir apenas pelo seu conhecimento tácito ou pela sua realização repetitiva, que com tempo se concretiza e passa a ser seguida pelos envolvidos como *script*.

Na medida em que as políticas públicas não ocorrem integralmente - de sua decisão à sua implementação - em um mesmo nível de poder e, em cada nível de poder, em uma mesma arena, regras de diferentes naturezas – formal ou informal – e de diferentes níveis de governo e suas arenas podem se sobrepor e constituir o contexto institucional que enquadra a atuação de atores no *policy process*. Por sua vez, cada nível, arena e regra têm capacidades diferentes de enquadrar o comportamento de atores e regulá-los, bem como podem distribuir e gerar desequilíbrio de poder entre os atores, conferindo maior acesso não só a posições e recursos, mas também a processos decisórios - de diferentes naturezas - a alguns e menor acesso a outros (Lascoumes e Lé Galès, 2012).

Para avançar na análise da governança da urbanização de favelas a partir da investigação sobre o papel das gerenciadoras de projetos e obras, é preciso localizar essa relação em termos de nível federativo, arena e natureza das regras que criam o contexto institucional em que a inclusão das empresas ocorre no *policy process*. Como vimos anteriormente, a inclusão das gerenciadoras ocorre na implementação e gestão de uma política de responsabilidade municipal, desenvolvida pela SEHAB. Já a arena em que ocorre a inclusão das gerenciadoras é a da implementação e gestão diária da política pública. Por fim, a natureza das regras que enquadram sua atuação é principalmente formal e micro, dado que a inclusão das empresas ocorre via contratação para prestação de serviços, mas também podem ser informais, como será discutido adiante de acordo com a literatura.

Em relação à arena em que atuam as gerenciadoras, é necessário avaliá-la com maior atenção, pois a partir disso é possível verificar o que a literatura aponta e identificar o que seria esperado da atuação das gerenciadoras em processos decisórios. Para começar com os estudos clássicos, a implementação foi primeiramente interpretada como uma fase meramente executória, por atores burocráticos, das decisões sobre políticas públicas realizadas pelos tomadores de decisão, políticos eleitos (Lotta, 2019). Pertencente ao que ficou conhecido como primeira geração, ou perspectiva *top-down* dos estudos de implementação, nessa interpretação, as fases de decisão e implementação seriam completamente apartadas uma das outras tanto em termos temporais e espaciais, quanto em

relação a seu caráter. Enquanto a decisão seria um fato político, a implementação seria realização técnica, e diferenças entre o decidido e o executado seriam, portanto, falhas de implementação a serem superadas (Lotta, 2019; Pressman; Wildavsky, 1973).

Tomando a observação de que os resultados de políticas eram diferentes do que o esperado em relação ao que fora decidido, mas sem compreender esse fato como uma falha de execução a ser superada, surge a segunda geração de estudos sobre implementação, também conhecida como perspectiva *bottom-up*. A interpretação dessa fase baseia-se na ideia de que as políticas públicas são compostas por atividades contínuas e que exigem tomadas de decisão e, assim, o que interessa é compreender como esses processos ocorrem, bem como seus resultados (Lotta, 2019; Lipsky, 1980).

Já na década de 1990, modelos que buscam integrar aspectos *top-down* e *bottom-up* surgiram com o objetivo de superar a contraposição entre formulação/decisão e implementação, com interpretações que apontam para a sobreposição e contiguidade desses processos no *policy process*. Lotta (2019, p.17) aponta que atualmente os estudos de implementação vivenciam sua quarta fase, marcada por múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e influência maior de outros campos de estudos, com análises de implementação a partir de temas relacionados aos novos modelos da ação estatal que se complexificaram após processos de reformas estatais. Nessa quarta fase se situam os estudos sobre governança (Lotta, 2019; Bichir, 2020).

Uma das principais ideias da produção dessa literatura a serem utilizadas nesta pesquisa é a de que processos de formulação e decisão e de implementação de políticas não são momentos apartados, mas sim contíguos e sobrepostos do *policy process*. Com isso, defende-se que a implementação é marcada por atividades de diferentes naturezas do ponto de vista decisório, ou seja, com atividades que exigem tomadas de decisão, bem como por atividades de caráter operacional. Em relação à urbanização de favelas, podemos usar o ciclo de políticas públicas como ferramenta heurística (Hill e Hupe, 2009; Marques, 2013a) para esclarecer quais são as principais atividades incluídas em cada momento do *policy process* da urbanização *de favelas* e apontar aquelas que, a princípio, parecem conter tomadas de decisão e, entre essas, aquelas de maior impacto para os rumos da política.

Começando pela formulação e decisão, nesses momentos estariam incluídas atividades como a produção de dados sobre a quantidade de favelas e moradores, além das características urbanas, habitacionais e socioeconômicas desses assentos, a elaboração de diagnósticos, bem como a proposição de alternativas para superar os desafios habitacionais identificados, a partir das ideias e dos interesses e projetos políticos dos tomadores de decisão. A etapa decisória estaria relacionada, portanto, não apenas com a escolha do programa a ser desenvolvido, mas também com a concepção de seu desenho, definição de ações a serem desenvolvidas e metodologias e soluções técnicas a serem usadas a partir das fontes de recursos disponíveis, análise de sua viabilidade, definição de critérios de elegibilidade e áreas a serem beneficiadas (Abiko e Coelho, 2009).

Após essas decisões, teria início a fase de implementação, em que atividades como o planejamento físico-financeiro, elaboração de projetos básicos, organização e contato com moradores, e a contratação de empresas para apoiar a implementação seriam realizadas e, a partir disso, as obras efetivamente realizadas após a elaboração do projeto executivo. No fluxo de implementação, tanto atividades contínuas e administrativas são realizadas, como o acompanhamento e fiscalização da qualidade e andamento das obras e da execução do projeto executivo, gestão de contratos e pagamentos; como atividades decisórias relacionadas à busca de solução para entraves no relacionamento com moradores e andamento das obras, projetos e financiamento da intervenção seriam realizadas (Abiko e Coelho, 2009).

No caso da urbanização de favelas, as gerenciadoras participam de atividades de caráter técnico-operacional, como fiscalizações de obras e projetos, mas também estratégico, como é o planejamento das intervenções, que pode envolver o apoio e alta proximidade a tomadas de decisões durante a implementação das intervenções. Além disso, por interagirem de modo próximo aos burocratas e técnicos da SEHAB no cotidiano das intervenções de urbanização para exercício de suas atividades, é possível supor que eventual atuação com autonomia decisória por parte das gerenciadoras poderia ocorrer tanto em processos decisórios e de formulação relacionados ao planejamento de intervenções, quanto nas atividades posteriores de sua implementação que exijam tomadas de decisão de maior importância para definir os rumos da política.

No entanto, isso dependerá não só das atividades realizadas pelas gerenciadoras, mas também do enquadramento de sua participação, o que nos leva à discussão sobre a natureza das regras que geram o contexto institucional na qual estão inseridas no *policy process*. Como vimos acima, as regras podem ser formais e informais, mas como se concretizam e articulam? Dois conceitos serão importantes para responder a essa pergunta: as ideias de instrumentos de políticas públicas e de arranjos institucionais.

Em um contexto com múltiplos atores participando do *policy process*, são definidos arranjos institucionais para determinar o papel de cada um. Esses arranjos podem ser definidos por todos os atores participantes, não excluindo a possibilidade de que sejam alvo de disputa política. Mas são organizados principalmente por atores estatais - das instituições políticas locais e atores de dentro do estado, como burocratas, envolvidos no *policy process* -, que ocupam papel central das políticas públicas do urbano no Brasil.

As regras formais, definidas pelos entes estatais, por exemplo, funcionam como balizas e expectativas de indução de comportamentos, o que não significa que irão acontecer de acordo com as regras. Gomide e Pires (2014, p. 19) definem um arranjo institucional como “o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Os atores argumentam que o arranjo também pode ser interpretado como o “o modelo de governança implícito na sua condução, na medida em que define quem são os atores envolvidos e estabelecem quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico” (Gomide e Pires, 2018, p.29).

Por outro lado, defendem os autores, “os arranjos completam-se e são preenchidos pelos instrumentos específicos que dão sustentação e organizam as relações no cotidiano de implementação da política, ao estabelecer, como definido por Salamon (2002), ‘o método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público’” (Gomide e Pires, 2018, p.29). Nesse sentido, contratos de prestação de serviços podem ser considerados instrumentos, pois organizam as relações entre o ente contratado para a prestação de serviços e o ente público. Também atuam como uma micro instituição estatal na medida em que enquadram a atuação e distribuem papéis entre os atores bem como

tem o potencial de criar efeitos inesperados e que podem se reproduzir independentemente da intencionalidade inicial relacionada a seu uso (Lascoumes e Le Galés, 2007).

Dessa forma, tanto a noção de arranjos, como o conjunto de regras formais e informais que estabelecem os papéis dos atores da governança da urbanização de favelas em sua produção, quanto a de instrumento de política, como uma dessas regras formais que enquadram a participação das gerenciadoras, oferecem acréscimos analíticos à pesquisa. Os acréscimos consistem em identificar o conjunto de regras concretas, para além da formalidade, que enquadraram a participação dessas empresas na política; as atividades desenvolvidas e posições ocupadas pelas gerenciadoras a partir da decisão do ente público e das interações cotidianas; e reconhecer que os efeitos relacionados ao poder decisório exercido pelas gerenciadoras e às capacidades técnico-administrativas SEHAB não foram, necessariamente, previstos e intencionais.

Tendo em vista o amplo conjunto de atividades em que as gerenciadoras podem ser incluídas a partir dos arranjos institucionais composto pela formalidade e pela informalidade, e que essas atividades podem ser de caráter decisório, também é razoável supor que as atividades que exigem tomadas de decisão ao longo do processo de implementação não são iguais do ponto de vista de sua relevância para impactar tanto os resultados da política, o produto ou bem entregue à população, quanto a forma de atuação da SEHAB, ou seja, como se dão seus processos e atividades internas, com impacto sobre aspectos de longo prazo, como suas capacidades estatais técnico-administrativas.

Assim, a investigação do aumento ou diminuição da autonomia decisória exercida pelas gerenciadoras na política dependerá da análise das atividades das quais participaram ao longo do período de 1990 a 2016. Além disso, pressupõe-se que a participação das gerenciadoras não só pode se modificar ao longo do tempo em termos de ampliação ou diminuição da autonomia decisória que podem assumir, a depender das atividades em que são formal ou informalmente inseridas, como também sua participação, seja em atividades de caráter decisório ou operacionais, tem impactos sobre a própria capacidade do estado, nesse caso, da SEHAB para a política de urbanização de favelas.

## **2.4 Governança e capacidades estatais**

Como padrões de governança podem ser relacionados a capacidades estatais? Antes de explorar essa relação, é preciso compreender o que se define como capacidades estatais e qual é sua articulação teórico-analítica possível com o conceito de governança. O conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas Ciências Sociais, com diferentes definições e usos a depender dos objetivos e filiações teóricas dos estudos.

A abordagem institucionalista histórica ressalta que as ações do Estado são produto de suas dinâmicas internas, que envolvem sua autonomia relativa e interesses próprios. As políticas públicas são produto da definição de objetivos próprios do Estado - em algum grau influenciado por pressões internas e externas aos quais o Estado é permeável - e a habilidade para implementá-las é derivada de sua capacidade para planejar, administrar e extrair recursos da sociedade (Skocpol, 1985; Arretche, 1995). Para Skocpol (1985), a integridade e o controle administrativo e militar de um determinado território são pré-condições para a implementação de qualquer política. Além disso, é necessária a existência de burocracia profissionalizada, meritocrática e insulada, e de recursos financeiros.

O institucionalismo histórico destacou a importância das burocracias para a formulação e implementação de políticas públicas, relacionando a existência de capacidades estatais ao insulamento e atributos das burocracias, como seu corpo técnico e organização interna. Burocracias são constituídas a partir de diferentes trajetórias históricas, para implementar diferentes políticas e objetivos, e cercadas por diferentes disputas políticas. São diferentes do ponto de vista de seu quadro de funcionários, organização interna e permeabilidade às pressões externas e internas e, portanto, apresentam diferentes habilidades para formular e implementar políticas. Isso significa que as capacidades do Estado, em diferentes momentos do tempo e para diferentes políticas, variam e podem se alterar, ainda que as possibilidades e processos de mudança sejam constrangidos pela trajetória (Skocpol, 1985; 1992; Skocpol e Finegold, 1982).

Evans (1995) apresenta o conceito de autonomia inserida ao discutir como a relação das burocracias com o meio social e sua capacidade de assimilar informações e negociar com os atores sociais teve impactos positivos sobre as capacidades do Estado para a execução de

políticas de desenvolvimento. O trabalho do autor evidencia o caráter sociopolítico da autonomia ao afirmar que o Estado se torna mais capacitado para executar suas políticas em contato com a sociedade, apontando que a capacidade estatal é de natureza relacional. O caráter relacional na capacidade estatal provocada pela autonomia inserida do Estado ainda aponta para processos estado-cêntricos de produção de políticas.

Os processos de descentralização, desregulação, liberação e privatização nos anos 1990 geraram mudanças na atuação e organização do Estado no sentido de suas tarefas, funções e atividades, e levaram à ampliação da quantidade de atores, estatais e não estatais, de diferentes níveis de poder, envolvidos nos processos de produção de políticas. No mesmo sentido, a ordem democrática inaugurada em 1988 no Brasil estabeleceu um novo contexto político-institucional no interior do qual são formuladas e implementadas políticas públicas, formado por três dimensões institucionais: (i) sistema representativo, formado por instituições como o sistema multipartidário, federalismo e o presidencialismo e que diz respeito à interação entre os representantes eleitos e o Executivo na produção de políticas públicas; (ii) controle horizontal ou burocrático, formado mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, sobre a atuação das burocracias e (iii) participativo, formado pela variedade de formas de participação e de interação entre atores estatais e sociais nas decisões, produção e controle das políticas públicas (Gomide e Pires, 2014; 2016).

O contexto político-institucional em que as políticas públicas são produzidas no Brasil incentiva a multiplicidade de atores, arenas e instituições, o que, por sua vez, aumenta a necessidade de coordenação de atores, recursos e organizações para que possam ser executadas. Como já foi citada anteriormente, a teoria da governança urbana trata este aspecto em termos de autonomia vertical e horizontal, no sentido de que a multiplicidade de atores diminui a autonomia, ou como podemos pensar em termos do que Evans (1995) propõe, insere a autonomia estatal, provocando a inclusão de atores relevantes e a atuação do Estado para coordená-los na produção de políticas públicas.

Uma vez que os diferentes atores, recursos que são capazes de mobilizar, as posições e papéis que assumem e a forma como se relacionam em contextos institucionais específicos afetam a produção de políticas públicas, “(...) a capacidade estatal passa a se relacionar com o

conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo” (Gomide e Pires, 2016, p. 124). Como podemos relacionar o caráter relacional e multiatores/arenas da produção de políticas à criação ou ativação de capacidades estatais na implementação de políticas públicas? Como podemos associá-los aos diferentes resultados de políticas? Gomide e Pires (2014; 2016; 2018) propõem uma abordagem em termos de arranjos institucionais. O pressuposto geral da abordagem é que a participação de múltiplos atores e a forma como são articuladas organizações, atores e recursos no processo de produção das políticas está associada à geração de capacidades estatais.

A articulação entre esses elementos é realizada por meio dos instrumentos de políticas, conforme abordado anteriormente. A compatibilidade entre governança como perspectiva analítica e a abordagem dos arranjos de implementação como desdobramento analítico-operacional da relação governança-capacidades estatais consiste no argumento de que o arranjo de uma política pública chama atenção para o modelo de governança implícito na sua condução, pois define quem são os atores envolvidos e estabelece quais são os papéis de cada um desses atores e de que forma eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Em outras palavras, enquanto analisar a governança consiste em observar os múltiplos fluxos e interações, analisar os arranjos de implementação consiste na observação de certa institucionalização/rotinização desses processos, que se estabilizam ao longo do tempo, inclusive por meio da operação e disputa em torno de instrumentos.

Dessa forma, o arranjo constitui justamente o “local” no quais decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas (Gomide e Pires, 2018, p. 29). Além disso, as formas como arranjos e instrumentos incluem e coordenam a interação entre os atores relevantes pode levar à criação e ativação de capacidades estatais (Gomide e Pires, 2018, p. 29). Para investigar os efeitos dos arranjos institucionais, devemos definir quais tipos ou dimensões de capacidades estatais serão avaliadas. Considerando que (i) as capacidades variam entre áreas de políticas e no tempo, afetadas por mudanças nas estruturas estatais e nas relações estabelecidas entre Estado,

sociedade e instituições e atores políticos (Evans, 1995; Skocpol, 1985;1992) e que (ii) o conceito de capacidades é multidimensional (Cingolani, 2013), ao estudar o processo de produção de políticas públicas com foco nas capacidades estatais é importante definir quais dimensões e tipos específicos de capacidades interessam para a política em foco, observando sua adequação ao nível e escopo da análise a ser realizada.

Uma estratégia para definir as dimensões e os tipos específicos de capacidades é identificar seus níveis ontológico, constitutivo e indicativo. O primeiro “foca na constituição do fenômeno; o segundo identifica os atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; e o terceiro nível operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão” (Gomide, Pereira e Machado, 2017, p.7). Enquanto o nível ontológico aponta para o reconhecimento de que o Estado faz políticas e, para isso, necessita de capacidades para implementá-las, o nível constitutivo define o que compõe a capacidade, por exemplo, “a capacidade em extrair recursos fiscais da sociedade não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que compõem (...)” sua capacidade para agir. Por fim, o nível indicativo define quais características reais e observáveis podemos associar ao nível constitutivo, como, por exemplo, instrumentos de arrecadação eficientes.

Gomide, Pereira e Machado (2017) sugerem que o nível constitutivo ou dimensões das capacidades estatais são representados pelas capacidades técnico-administrativa e político-relacional. A capacidade técnico-administrativa pode ser operacionalizada (nível indicativo) como a presença de organizações dotadas de recursos humanos (burocracias profissionalizadas e estáveis), financeiros, tecnológicos e a existência de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de avaliação e monitoramento das ações. A capacidade político-relacional diz respeito à habilidade para incluir os atores sociais, econômicos e políticos de forma articulada nos processos de políticas públicas. Pode ser observada (nível indicativo) pela existência de canais institucionais para interação entre as burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo, de formas efetivas de participação da sociedade civil e pela atuação dos órgãos de controle (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

A existência de institucionalidades e processos de coordenação de atores e processamento dos diferentes interesses envolvidos estão relacionados à capacidade político-relacional. As diferentes organizações envolvidas, com diferentes recursos, estão relacionadas à capacidade técnico-administrativa. Diferentes arranjos institucionais afetam as capacidades para gerir, administrar e planejar e para coordenar os múltiplos atores envolvidos no *policy making*. A abordagem é fértil, pois busca especificar os processos e as condições de produção de capacidades estatais ao invés de relacioná-las à existência de burocracias, sem considerar que são afetadas pelas relações entre atores estatais e não estatais, ou aos resultados positivos obtidos na execução de políticas, em movimento analítico tautológico (Cingolani, 2013; Marques, 2017). Nesse sentido, uma reflexão a se fazer é sobre a diferença de natureza dos atores que participam de um arranjo de implementação.

Há perspectivas que relacionam a participação de atores ao aumento de capacidades, à perda de capacidade e à substituição de capacidades. Segundo Gomide e Pires (2018, p. 27)

Sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado, é possível encontrar três perspectivas na literatura (Matthews, 2012). Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas, a partir da emergência e do adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil.

Em reação aos prováveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, surgiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e nos papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado positivo para o Estado regulador (Majone, 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (Matthews, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as interpretações que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, percebe-se, mais recentemente, a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado.

No caso da terceirização - ou de outras formas de associação entre setor público e privado de atividades para o setor privado -, a literatura aponta a possibilidade de substituição de capacidades tradicionais pela capacidade de regulação. De acordo com a tese do capitalismo regulatório, ao repassar funções executivas, produção e de entrega direta de políticas para

atores privados, o Estado assumiria o papel de *steering*, não deixando de fazer política e necessariamente reduzindo seu tamanho, pois esse arranjo pode representar um movimento histórico macro de organização e atuação do Estado: uma nova divisão de tarefas com o setor privado e sociedade na produção de bens e serviços estaria surgindo a partir de um novo entendimento sobre qual é o papel estatal e, conseqüentemente, quais são as atividades que deve realizar (Levi-Faur, 2012; Marques, 2017).

Nesta pesquisa, que privilegia a relação entre SEHAB e gerenciadoras de projetos e obras, a análise dos impactos da participação prolonga das gerenciadoras na urbanização de favelas sobre as capacidades estatais privilegia as técnico-administrativas, como definidas por Gomide e Pires (2018), mais utilizadas para a realização da gestão e implementação diária da política por parte da SEHAB. As capacidades regulatórias serão discutidas tangencialmente em relação à investigação de eventual exercício de poder decisório pelas gerenciadoras. Nesse sentido, Marques (2016, p.) avalia que

“mesmo na provisão de bens em que a execução tradicionalmente já era privada mediante contrato de execução, como na habitação popular, a autonomia do setor privado na implementação se ampliou com programas como cartas de crédito ou o Minha Casa Minha Vida. Adicionalmente, atividades de organização e gestão interna ao Estado (o terceiro sentido de *steer*) que tradicionalmente eram realizadas pelas agências e burocracias estatais são contratadas mais e mais com gerenciadoras e consultoras de diversos tipos”.

Vale ressaltar que o que se entende por regulação envolve a ideia de que o papel de *steer* assumido pelo Estado, como elabora a tese do capitalismo regulatório, “(...) inclui ao menos três tipos de atividades: fiscalizar condições contratuais de serviços públicos executados por privados; dar parâmetros e limites para atividades privadas; e, finalmente, realizar as atividades de organização/administração do próprio Estado (um certo “*row* para o *steer*”) (Marques, 2016, p. 28).

Um exemplo nesse sentido no caso em investigação podem ser os mecanismos de controle adotados pela SEHAB para fiscalizar o trabalho desenvolvido pelas gerenciadoras que se aprimoraram com uma presença significativa de relatórios técnicos e medições dos serviços prestados pelas consultoras (Pulhez, 2013, p.14). Já Ferrara e Pulhez (2018, p.69) argumentam que

“na medida em que a função administrativa tradicional do agente público passa, gradativamente, às mãos das empresas privadas terceirizadas, parece evidente que

o processo em curso aponta para uma sobreposição de atribuições e responsabilidades que torna nebuloso o lugar assumido por cada uma das partes envolvidas no cotidiano de implementação da política, colocando em risco, portanto, a própria função reguladora do Estado, diante de um inequívoco fortalecimento de tais empresas. Esse papel regulador é, afinal, suficiente para pautar, orientar, acompanhar e controlar a atuação das grandes firmas que gerenciam os projetos de urbanização de favelas? A variável conjuntura de interesses em cada gestão pode resultar em diferentes respostas a essa questão. Portanto, a dimensão política participa do processo, para além do argumento econômico e do pragmatismo necessário para a realização de obras complexas” (Pulhez e Ferrara, 2018, p. 69).

Ou seja, as autoras argumentam que a capacidade de regular as gerenciadoras não depende só de organização do estado como máquina - desenvolvimento de atividades e organização interna do estado -, mas também de decisões políticas, o que se considera verdadeiro nessa dissertação. Esse argumento é central na medida em que indica que o desenvolvimento de capacidades regulatórias e seu exercício estão relacionados ao quanto diferentes gestões de SEHAB decidem colocá-las em prática ou não, a partir do entendimento que têm sobre o papel das gerenciadoras e a necessidade de regulá-las ou não.

Assim, as diferentes gestões e seus posicionamentos sobre as gerenciadoras, bem como as regras informais que criam para a relação com esses atores podem ser interpretadas como um aspecto informal da governança que podem impactar tanto a criação de eventuais capacidades estatais ou regras – formais ou informais – para regular a atuação das gerenciadoras, quanto a possibilidade de as empresas atuarem com autonomia ampliada em relação aos processos decisórios e atividades com tomadas de decisão no cotidiano da política.

Por outro lado, o efeito da participação das gerenciadoras sob as capacidades técnico-administrativas da SEHAB pode ser a de redução dessas capacidades. Segundo Pulhez e Ferrara (2018), uma distribuição específica de recursos de conhecimento entre agente público e privado ocorre nesse caso. Com a criação de um circuito de conhecimento formado por poucas empresas, essas se colocam como detentoras de um dos recursos necessários para a implementação (conhecimento). A partir da posição que ocupam, as gerenciadoras conseguem acesso privilegiado à implementação dos programas ao mesmo tempo em que as experiências desse espaço são convertidas em conhecimento especializado concentrado em “circuitos monopolizados por elas” (Pulhez e Ferrara, 2018).

As consequências da contratação de atores privados para fornecer conhecimento especializado necessário /ou relacionado à execução de atividades do setor público têm sido investigadas pela literatura sobre consultores ou o que ficou conhecido como “*consultocracy*” nos Estados Unidos e Europa (Saint-Martin, 1998; Hood e Jackson, 1991). Dominada por cientistas sociais e estudiosos da administração pública, essa literatura busca examinar o crescimento, o papel e a contribuição de consultores e consultores, bem como as consequências de sua participação no *policy process* para a administração pública e a governança democrática (Ylönen; Kuusela, 2019).

Parte dessa literatura entende os consultores como atores externos ao estado que trocam conhecimento, especialização e experiência por recursos e, dessa forma, estabelecem um processo de transferência relacional por meio do qual impactam estruturas, sistemas e objetivos organizacionais (Gunter, et. al, 2015 apud Ylönen; Kuusela, 2019, p. 243). No desenvolvimento dos estudos sobre consultores, foi cunhado, no início da década de 1990 por Hood e Jackson (1991), o termo “*consultocracy*”, para expressar o crescente poder de consultores sobre as decisões políticas por meio de sua atuação como analistas, conselheiros, experts e fornecedores de evidências junto a políticos (Ylönen; Kuusela, 2019).

Desde então, o termo tem sido definido também como o processo “pelo qual consultores não eleitos estão substituindo o debate político conduzido por políticos publicamente responsáveis” (Craig; Brooks, 2006 apud Ylönen; Kuusela, 2019, p. 241); ou “exercício de um papel cada vez mais embebido e opaco das empresas de consultoria de gestão no setor público, cujos resultados são a dependência excessiva e a moldagem da política e da prática por meio de sua configuração como 'consultocracia' ou 'funcionário público invisível’” (Hodge e Bowman 2006; van den Berg et al.2019 apud Sturdy et al., 2022, p.489).

No entanto, Ylönen e Kuusela (2019) afirmam que, para além da sua influência nas políticas públicas no âmbito da *politics* por meio de suas relações com tomadores de decisões eleitos, a participação de empresas de consultoria e de consultores no *policy process* pode ter efeitos mais amplos, não restritos à sua influência nas decisões políticas e sobre políticas públicas por meio de aconselhamento e provisão de análises baseadas em fatos e/ou dados. Isso porque a natureza da participação das empresas de consultoria e consultores afeta a gestão de políticas em diversos setores, o que implica que a consultoria é “um fenômeno no qual a

produção terceirizada de conhecimento especializado, muitas vezes de curto prazo, está cada vez mais substituindo o trabalho de longo prazo de servidores públicos e até mesmo políticos. Isso resulta em um aumento do poder dos consultores sobre política, governança pública e práticas do setor público” (Ylönen; Kuusela, 2019, p. 242, tradução minha).

Outro importante argumento trazido pelos autores nesse sentido é de que é a contratação de consultorias para a realização de atividades de gestão (“*management consultancy*”) difere de outras formas de terceirização do setor público na medida em que o que é contratado são as diferentes formas de produção de conhecimento por especialistas sobre e que impactam como as sociedades são regidas e governadas. Especificam os autores que, “as formas consultocráticas de produção de conhecimento estão relacionadas a campos essenciais ao bom funcionamento das formas democráticas de práticas de governo” (Ylönen; Kuusela, 2019, p. 242, tradução minha).

Os autores (Ylönen; Kuusela, 2019, p. 242) apontam em sua pesquisa que há quatro efeitos da contratação de consultorias de gestão para as formas como a administração pública e a governança democrática existem e são exercidas: (i) monopolização e privatização do conhecimento público e conseqüente dependência; (ii) erosão do conhecimento tácito; (iii) enfraquecimento da *accountability*; e (iv) o fortalecimento da racionalidade instrumental. Dentre esses, destacam para essa pesquisa os primeiros dois efeitos, na medida em que ambos estão relacionados com a dimensão do conhecimento, fator determinante tanto para a construção de *know-how* e *expertise* para a urbanização de favelas por parte das gerenciadoras e de capacidades estatais por parte da SEHAB.

Segundo os autores, a contratação serviços especializados de gestão faz com que informações de natureza pública sobre ações do setor público passem a ser detidas por entes privados e transformadas em mercadoria privada. Ou seja, as informações produzidas no âmbito da gestão pública e utilizadas pelas administrações públicas, por exemplo, “programas de computador, algoritmos, dados de benchmarking e indicadores”, passam a ser das consultorias de gestão privadas. Apesar de esse efeito ser, por si só, preocupante, há outro aspecto de sua ocorrência que chama atenção: sua propriedade pode resultar em vantagens informacionais das empresas de consultoria e consultores vis-à-vis o setor público

contratante, podendo resultar em dependência e comportamentos “*rent seeking*” por parte de empresas (Ylönen; Kuusela, 2019, p. 248, tradução minha).

Nesse cenário, em casos de longa contratação, pode haver perda de capacidade do setor público e suas organizações de executar internamente o serviço contratado, ou seja, de executar internamente tarefa de gestão e administração pública. Esse efeito também está relacionado com a erosão tácita de conhecimento, com impacto duradouro e profundo nas estruturas de conhecimento dentro das organizações do setor público. Segundo Ylönen e Kuusela (2019), estudos têm discutido como a presença de empresas de consultoria na prestação de serviços especializados de gestão contribui para a erosão do conhecimento tácito, devido às dificuldades de passagem do conhecimento e de sua absorção internamente pelas estruturas do setor público, que aumentam na medida em que aumentam as dependências e tendências de monopolização do conhecimento.

Nesse sentido, a governança da política de urbanização de favelas não só pode afetar as capacidades estatais da SEHAB por meio do desequilíbrio de conhecimento, *expertise* e *know how* entre setor público e privado de engenharia consultiva, como a literatura sobre consultocracia e sobre gerenciadoras em urbanização de favelas em São Paulo já aponta para essa possibilidade. Esse aspecto será investigado nesta pesquisa com o objetivo de aprofundar seu entendimento no Brasil a partir da urbanização e favelas de São Paulo.

### **3 – Metodologias e dados**

Esta pesquisa dedica-se a descrever e analisar o papel que as gerenciadoras exercem na execução cotidiana da política de urbanização de favelas em São Paulo, sobretudo em termos de poder decisório, e as consequência de sua participação para as capacidades técnico-administrativas de SEHAB para essa política. Nesta dissertação considera-se que a análise das atividades exercidas pelas gerenciadoras permite identificar sua participação em diferentes momentos do processo de urbanização de favelas. De diferentes naturezas, cada atividade (i) contém diferentes processos decisórios com diferentes graus de relevância e impacto para a direção e os rumos da política; e (ii) implicam em geração de conhecimento, condição necessária para a construção de capacidades técnico-administrativas técnicas pela SEHAB.

Para isso, foi adotada metodologia mista, baseada em elementos quantitativos e qualitativos, como a realização de análise documental de fontes oficiais e primárias e entrevistas semiestruturadas. São considerados oficiais os documentos produzidos pela SEHAB no âmbito dos processos de licitação e da gestão dos contratos celebrados com gerenciadoras entre 1990 e 2016. A análise documental foi realizada nos documentos de contratação de uma amostra de oito processos licitatórios, composta por dois processos selecionados aleatoriamente por gestão<sup>19</sup>, realizados entre 1990 e 2016 para a contratação de serviços técnicos especializados e assessoria técnica. Foram consultados os Termos de Referência (TRs) de cada processo afim de obter dados sobre as atividades previstas para serem exercidas pelas gerenciadoras contratualmente.

Foi construído um banco de dados com a descrição das atividades identificadas na descrição dos serviços a serem prestados pelas gerenciadoras disponível nos TRs. Posteriormente o conteúdo dessas descrições foi analisado para classificar as atividades em seis categorias. Em seguida foram realizados dois procedimentos: (i) o cálculo da porcentagem que cada categorias de atividade ocupou no escopo contratual; e (ii) a análise das categorias para identificar quais delas estariam mais relacionados à processos decisórios e construção de

---

<sup>19</sup> Nas gestões Maluf e Pitta não houve processos licitatórios, e sim renovação dos dois contratos realizados na gestão Erundina.

capacidades técnico-administrativas. A confecção desses dados é mais bem explicada a seguir. Os resultados dessa análise serão apresentados no próximo capítulo.

Foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas com indivíduos que participaram da urbanização de favelas em São Paulo em distintos momentos entre 1990 e 2016, sendo (i) sete com indivíduos que foram funcionários públicos - de carreira e/ou comissionados - de médio escalão; e (ii) duas com indivíduos com perfil duplo, ou seja, que trabalharam em gerenciadoras contratadas pela SEHAB após sua passagem na secretaria como funcionários comissionados.

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de obter evidências sobre como as empresas atuavam no cotidiano da execução da política, de modo a complementar as evidências obtidas nos documentos. Uma vez que os documentos registram apenas as regras formais que enquadram a atuação das gerenciadoras, deixam de fora regras informais e acontecimentos construídos nas dinâmicas cotidianas de produção da política, acessadas apenas pelos atores envolvidos. Assim, a realização de entrevistas foi adotada como estratégia para complementar as evidências obtidas por meio da análise documental.

Os dois tipos de evidências são utilizados não apenas porque se complementam, mas porque podem ser comparados entre si e, ainda, triangulados com dados disponíveis na literatura como forma de verificação de informações para tornar a análise mais robusta. Abaixo cada estratégia metodológica e as técnicas utilizadas são descritas em detalhes.

### **3.1 Entrevistas semiestruturadas**

Foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas com indivíduos que participaram da produção da urbanização de favelas em São Paulo em distintos momentos entre 1990 e 2016, sendo (i) sete com indivíduos que foram funcionários públicos - de carreira e/ou comissionados - de médio escalão; e (ii) duas com indivíduos com perfil duplo, ou seja, que trabalharam em gerenciadoras contratadas pela SEHAB após sua passagem na secretaria como funcionários comissionados.

Não foram entrevistados funcionários com atuação apenas nas gerenciadoras, e, entre os entrevistados da SEHAB ou de perfil duplo, não foram entrevistados atores envolvidos no

setor de obras da secretaria, devido aos obstáculos para identificá-los, localizá-los e contatá-los, apesar das reiteradas tentativas. Um dos maiores obstáculos enfrentados nesse sentido foi a identificação dos indivíduos pertencentes aos quadros das gerenciadoras, uma vez que, diferentemente dos servidores públicos, não há fonte de dados pública sobre sua passagem pelas gerenciadoras. Nos raros casos em que os prepostos das gerenciadoras junto à SEHAB foram identificados via análise documental, houve a dificuldade de obter o contato do indivíduo - e-mail, telefone, ou redes sociais.

Para superar esses desafios, foi adotada a técnica de bola de neve para contactar os indivíduos de gerenciadoras e do setor de obras da SEHAB. Para a identificação de possíveis entrevistados de gerenciadoras a técnica funcionou apenas em um caso, devido ao perfil duplo do indivíduo, pois na maioria das vezes os entrevistados não apontaram nenhum indivíduo de gerenciadora. Já no caso de possíveis entrevistados do setor de obras da secretaria foram contactados dois indivíduos, identificados via análise documental, que não aceitaram o convite. Os entrevistados também não apontaram nenhum indivíduo do setor de obras para entrevista.

Os servidores públicos de SEHAB entrevistados foram selecionados a partir de três critérios: tempo de permanência na SEHAB; unidade administrativa à qual pertenciam; e nível de sua proximidade com a política de urbanização de favelas, sendo aqueles alocados em unidades responsáveis pela gestão de projetos e obras considerados como os de maior proximidade. O primeiro critério foi adotado para selecionar servidores que poderiam oferecer informações de diferentes gestões tanto na Prefeitura como na SEHAB. Os demais critérios foram adotados pois, segundo a análise documental e da estrutura administrativa formal da SEHAB entre 1990 e 2016, as unidades de projetos e obras tiveram maior contato com as gerenciadoras no cotidiano de execução dos programas de urbanização.

A partir disso, os entrevistados foram previamente categorizados em três tipos: (i) servidores com longa permanência, que atuaram em algum momento de sua trajetória em unidades da SEHAB diretamente relacionadas aos programas de urbanização de favelas; (ii) servidores que atuaram especificamente em unidades de projetos e obras da SEHAB; e (iii) servidores que atuaram em unidades de projetos e obras da SEHAB e que ocuparam cargos de gestão.

**Quadro 1. Quadro sintético com informações sobre os(as) entrevistados(as)**

<b>Entrevistado(a)</b>	<b>Perfil</b>	<b>Categoria</b>	<b>Entrevista</b>
Indivíduo 1	Servidor(a) de carreira da SEHAB da área assistência social com atuação em cargo de gestão	(i) e (iii)	1
Indivíduo 2	Servidor(a) de carreira da SEHAB da área de arquitetura com atuação regionalizada em urbanização	(ii)	2
Indivíduo 3	Comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão	(iii)	3
Indivíduo 4	Comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão	(iii)	4
Indivíduo 5	Servidor(a) de carreira da SEHAB da área de arquitetura com atuação regionalizada em urbanização	(ii)	5
Indivíduo 6	Servidor(a) de carreira da SEHAB da área de arquitetura com atuação regionalizada em urbanização	(ii)	5
Indivíduo 7	Contratado(a) da SEHAB e, posteriormente, por gerenciadora, da área de arquitetura com atuação regionalizada em urbanização	(ii)	6
Indivíduo 8	Comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão	(i) e (iii)	7 e 8
Indivíduo 9	Comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão	(iii)	10

Fonte: Elaboração própria.

Segundo Lima (2016), na entrevista semiestruturada o entrevistador segue um determinado número de questões principais e específicas, em uma ordem prevista, mas é livre para incluir outras questões e os roteiros devem ter uma sequência que permita ao entrevistador conduzir a entrevista preservando a ideia de uma “conversa”. O roteiro utilizado nas entrevistas desta pesquisa foi elaborado a partir dessas diretrizes, com perguntas para instigar que os entrevistados oferecessem informações contextuais que não poderiam estar presentes nos documentos, referentes às atividades exercidas pelas gerenciadoras, regras formais e informais que definiram essas atividades e as consequências da participação das gerenciadoras em termos de capacidades estatais técnico-administrativas da SEHAB para a urbanização.

1. Poderia contar sua trajetória profissional e, especificamente, de sua atuação na SEHAB em relação à política de urbanização de favelas?
2. Qual é o papel das gerenciadoras na execução da urbanização de favelas?
3. Há delimitações para o escopo de atuação e de interação entre gerenciadoras e SEHAB?
4. Houve diferença no papel que as gerenciadoras exerceram na execução dos programas nas diferentes gestões em que você esteve na SEHAB?
5. Quais são as consequências do gerenciamento para a SEHAB?
6. O que explica a permanência das gerenciadoras na política?

Essas perguntas, por sua vez, foram elaboradas de acordo com os principais conceitos mobilizados nesta pesquisa e sua consequente operacionalização em variáveis:

**Quadro 2. Relações entre os conceitos, variáveis e perguntas do roteiro utilizados nas entrevistas semiestruturadas**

Conceito	Variável	Roteiro
Governança	Atividades/Papéis das gerenciadoras	2 e 4
Arranjos institucionais/instrumentos de políticas	Regras formais e informais	3

Capacidades estatais	Consequência da participação das gerenciadoras	5 e 6
----------------------	--	-------

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas foram transcritas, para o caso em que houve permissão para a gravação consentida no ato da entrevista, ou tiveram as anotações realizadas durante o momento de ocorrência, para os casos em que não houve permissão para gravação. Os dados foram então sistematizados por pergunta e entrevistado(a).

### 3.2. Análise documental

Para contratar empresas prestadoras de serviços, como é o caso das gerenciadoras, a administração pública deve realizar processos licitatórios para selecionar a empresa que ofereça a melhor oferta ao interesse público. Durante o processo licitatório, a administração pública deve publicizar uma série de informações como: (i) qual é o serviço a ser contratado e as atividades que o compõem; (ii) quais são as condições e em quanto tempo se espera que ele seja executado; (iii) como as empresas interessadas em prestá-lo devem se inscrever, comprovar sua aptidão técnica e jurídica, e elaborar a proposta por meio da qual serão avaliadas para fins de julgamento e contratação; (iv) qual é a previsão orçamentária para o pagamento do serviço; e (v) as condições e obrigações das partes envolvidas durante a execução do serviço. Três documentos principais registram essas informações: o Edital de Licitação, o Termo de Referência e o Contrato (minuta e a versão efetivamente assinada).

Para avançar no objetivo de esclarecer quais são o papel e a influência das gerenciadoras, a análise desses documentos foi essencial. Isso porque eles registram informações que podem ajudar a responder um conjunto de perguntas importantes para proceder a esse esclarecimento: (i) qual foi a justificativa para a contratação? (ii) para prestar qual tipo de serviço a SEHAB estava contratando tais empresas? (iii) quais as atividades e funções foram delegadas às gerenciadoras pela SEHAB a partir da contratação? Assim, os três tipos de documentos citados acima foram analisados nesta pesquisa. Além dessas, outros tipos de informações consideradas relevantes para o objetivo da pesquisa, sobretudo aquelas que se referiam aos programas executados, à estrutura administrativa de SEHAB e outras de caráter

histórico, foram utilizadas e serviram de base para a descrição dos contextos de SEHAB em que as gerenciadoras atuaram em cada gestão no próximo capítulo.

Além disso, cabe mencionar que durante a gestão Erundina a Lei 8.666/93, que regulamenta as licitações, ainda não havia sido sancionada. As contratações ocorreram por dispensa de licitação, de acordo com o disposto na legislação então em vigor, a Lei Municipal 10.544/88. Assim, o edital de contratação, o termo de referência e a minuta de contrato não estão presentes no processo de licitação, apenas documentos que expuseram (i) os motivos apresentados pela SEHAB à época para justificar a necessidade da contratação e a realização por dispensa de licitação; (ii) a autorização para a realização da contratação; (iii) e os motivos para a contratação especificamente das empresas sugeridas.

Uma vez que nas gestões Maluf e Pitta não houve novas contratações, e sim a renovação dos contratos assinados na gestão Erundina, para obter informações sobre as atividades exercidas pelas gerenciadoras nessas gestões recorreu-se a outros documentos presentes no processo administrativo que continham as informações buscadas, como os atestados de prestação de serviço e análises jurídicas quanto à viabilidade de renovação contratual, realizadas por ocasião do aditamento dos contratos.

A escolha do Edital, TR e contrato ocorreu por dois motivos: o primeiro é que esses documentos estão presentes em todos os processos licitatórios levados a cabo na maioria das gestões, o que possibilita que sejam comparados entre si; o segundo é que nesses tipos de documentos estão dispostas informações que permitem acessar as regras formais que enquadram a relação entre SEHAB e gerenciadoras.

O primeiro passo para a obtenção dos dados sobre a participação das gerenciadoras foi realizar levantamento dos processos licitatórios para a contratação de gerenciadoras levados a cabo pela SEHAB entre 1990 e 2016. Para isso, foram realizados dois pedidos de informação<sup>20</sup> à SEHAB por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). No primeiro pedido foi solicitada a lista de processos de licitação para contratação de empresas de gerenciamento de projetos e obras, cujas informações foram consolidadas com dados já apresentados pela literatura (Pulhez e Ferrara, 2018), chegando-se ao número de 18 processos: dois na gestão

---

<sup>20</sup> Protocolo 050155, data de abertura: 02/08/2020.

Erundina; quatro na gestão Suplicy; cinco nas gestões Serra/Kassab e Kassab; e oito na gestão Haddad. Devido ao grande número de informações e fotos, não foram analisados todos os processos. Para cada gestão, portanto, foram selecionados dois processos aleatoriamente para análise. Os processos escolhidos estão indicados com \* no quadro 3, apresentado abaixo.

Para acessar os documentos dos processos necessários para esta pesquisa, duas estratégias poderiam ser adotadas: a busca pelos três tipos de documentos elencados no portal e-Negócios, que disponibiliza os documentos licitatórios e contratos da Prefeitura de São Paulo, ou consultar os processos diretamente, em suas vias originais, em meio físico. Uma vez que a maior parte dos documentos não estava disponível no portal e-Negócios - que contém a versão digital de parte dos documentos de processos licitatórios realizados pela Prefeitura de São Paulo apenas a partir de 2007 -, adotou-se a estratégia de consultar as vias físicas dos processos cujos documentos não estavam disponíveis no e-Negócios; e as vias dos documentos digitais para os processos com disponibilidade documental no e-Negócios.

Para acessar a documentação física foi necessário descobrir a localização dos processos físicos, ou seja, identificar sob a guarda de qual órgão e respectiva unidade organizacional da Prefeitura estava cada um dos processos. Dessa forma, o segundo pedido de dados realizado à SEHAB solicitou a informação da localização dos 17 processos<sup>21</sup>, apresentados a seguir.

**Quadro 3. Processos consultados para a análise documental**

<b>Gestão</b>	<b>Processo</b>	<b>Empresa contratada</b>	<b>Formato</b>
<b>Erundina (PT)</b>	1990-0.000.868-9*	Ductor	Físico/Arq Geral
	1990-0.000.866-2*	Bureau	Físico/Arq Geral
<b>Suplicy (PT)</b>	2001-0.250.876-0*	Consórcio Bureau-Pri (Bureau e Sistema Pri) e	Físico/Arq Geral
	2002-0.220.651-0	Urbis (ACTHON Planejamento Ambiental e Ahese Engenharia)	Físico/Arq Geral

<sup>21</sup>Protocolo 058642, data de abertura: 16/06/2021.

	2003-0.210.941-9*	Consórcio Bureau-Pri (Bureau e Sistema Pri)	Físico/Arq Geral
	2004-0.034.137-5	Cidadania (Ductor e Etep)	Físico/Arq Geral
<b>Kassab (DEM/PSD )</b>	2008-0.279.853-1	Consórcio Domus (Ductor e Etep)	Físico/SEHAB
	2008-0.251.287-5*	Consórcio Ação-Mananciais (Sondotécnica e Etep)	Físico/Arq Geral
	2008-0.154.800-0	Consórcio Hagaplan-JNS	Físico/SEHAB
	2010-0.038.063-3*	Consórcio Bureau-Pri (Bureau e Sistema Pri)	Físico/Arq Geral
<b>Haddad (PT)</b>	2015-0.137.472- 5/6014.2020/0001949-8	Bureau/Tuv-Sud Bureau/ Consórcio SLP - S2 (Sondotécnica, Planserv e LBR Engenharia)	Físico e Digital/ SEHAB/SEI – E- negócios
	2015-0.139.178-6*	Consórcio Habita SP (Geribello, SGS Enger e JHE Consultores)	Físico e Digital/ SEHAB/SEI – E- negócios
	2015-0.137.469-5*	Consórcio Pri-Bauer-Planal (Sistema Pri, Planal Engenharia e L.A. FALCÃO BAUER)	Físico e Digital/ SEHAB/SEI – E- negócios
	2015-0.139.181-6	Consórcio SLP - S3	Físico e Digital/ SEHAB/SEI – E- negócios
	2016-0.064.051-2	Consórcio Bureau-Pri (realau e Sistema Pri)	Físico/Arq Geral
	2016-0.064.053-9	Consórcio Ductor - Arcadis Logos	Físico/Arq Geral
	2016-0.064.054-7	Consórcio Ação Mananciais SP (Sondotécnica e Arcadis Logos)	Físico/Arq Geral

**Fonte:** Elaboração própria, a partir das informações presentes em Ferrara e Pulhez (2018) e dados obtidos por meio de pedido de acesso à informação.

Os processos localizados no Arquivo Geral (Arquivo Municipal Jornalista Paulo Dutra), cujo status de tramitação é classificado como “arquivado”, já tiveram sua prestação de serviços e tramitação administrativa finalizadas. Já aqueles localizados na SEHAB e/ou no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ainda estão em tramitação. Após o levantamento dos processos, o próximo passo foi acessá-los para obtenção dos documentos citados. Em seguida, os documentos disponíveis no e-Negócios, apenas para a gestão Haddad, foram acessados.

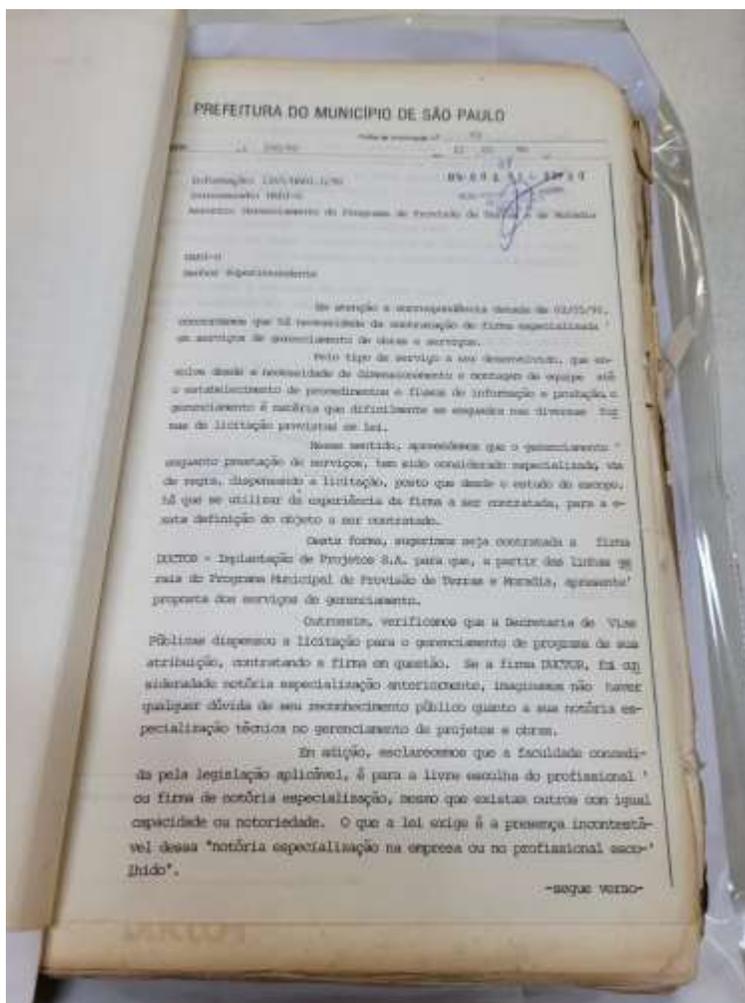
Para aqueles que estavam no Arquivo Geral, foi necessário solicitar o desarquivamento dos processos sob guarda do Arquivo Geral por meio do programa de apoio à difusão de conhecimento e pesquisa da Secretaria de Gestão (SEGES), à qual o órgão está vinculado. Após o desarquivamento e autorização para o acesso, também foi necessário agendar ida ao prédio do Arquivo para consultar e fotografar os processos.

**Figura 1. Processos analisados e fotografados no Arquivo Geral**



Fonte: Elaboração própria. Arquivo proveniente do banco de imagens constituídos de cerca de 3 mil imagens dos processos administrativos consultados durante os dias 29 a 01 de junho de 2022.

**Figura 2. Exemplo de documento fotografado proveniente do processo 1990-0.000.868-9 da gestão Erundina**



Fonte: Elaboração própria. Arquivo proveniente do banco de imagens constituídos de cerca de 3 mil imagens dos processos administrativos consultados durante os dias 29 a 01 de junho de 2022.

Após a consulta aos processos, as cerca de 3 mil fotos dos documentos foram armazenadas e catalogadas por gestão e tipo de documento. Dessas, foram analisadas apenas aquelas referentes aos oito processos de licitação selecionados aleatoriamente. Para analisar os documentos da amostra de processos foram realizados os seguintes passos: (i) leitura exploratória para reconhecimento das informações disponíveis nos documentos; (ii) transcrição das informações sobre atividades realizadas pelas gerenciadoras presentes nos

TRs de cada processo; (iii) organização e sistematização das informações, por gestão e processo, em banco de dados; (iv) limpeza da base de dados, com a eliminação de dados duplicados; e (v) análise de conteúdo (Bardin, 1999) para categorização das atividades.

Vale mencionar que após a leitura exploratória, verificou-se que as informações sobre as atividades realizadas estavam apresentadas de forma consistente e comparável nos TRs. Assim, apenas as informações presentes nesse documento, nas seções de "Objetivos e Escopo dos Serviços" foram utilizadas para a construção do banco de dados de atividades e sua categorização após análise de conteúdo. As demais informações, como a justificativa da contratação e elementos contextuais foram retiradas de todos os documentos e serão apresentadas de forma estruturada no próximo capítulo, de discussão dos resultados. Abaixo, a operação de análise das atividades é descrita em detalhes.

As informações sobre as atividades exercidas pelas gerenciadoras contidas TRs dos processos analisados foram transcritas, sistematizadas e organizadas por gestão em banco de dados, totalizando 428 frases. Essas frases foram analisadas para evitar repetições e, após limpeza da base, restaram 338 frases. Para mapear a quantidade de cada tipo de atividade exercida pelas gerenciadoras contratadas em cada gestão do período analisado, foi necessário categorizar as frases em tipos de atividades. Nesse sentido, foi adotada a realização de análise de conteúdo do tipo categorização semântica, definida como aquela que agrega elementos sob um mesmo título. A análise é composta pelas etapas de inventário e classificação, sendo a primeira a etapa em que se isolam os elementos do documento textual e a segunda aquela em que se organiza as mensagens a partir de seu núcleo significativo (Bardin, 1999, p.147-149).

Dessa forma, cada frase que descrevia as atividades a serem exercidas foram tratadas como elementos que, por sua vez, foram agregados sob um mesmo título que representa um tipo de atividade da etapa de implementação da urbanização de favelas. Tendo em vista o pequeno volume de dados textuais, a análise não foi operacionalizada por meio de software ou ferramenta similar. Após a análise, chegou-se a seis categorias de atividades, descritas no quadro 4 abaixo:

#### Quadro 4. Categorias de atividades identificadas pela análise documental

<b>Atividade</b>	<b>Descrição</b>
Administrativo	Atividades relacionadas a abertura de processos, gestão de contratos etc.
Coordenação	Atividades de coordenação dos diferentes envolvidos na urbanização de favelas.
Fiscalização	Atividades de fiscalização do cumprimento contratual, principalmente por projetistas e empreiteiras de obras.
Orçamentação	Atividades de elaboração e controle de orçamentos necessários aos programas envolvidos.
Planejamento	Atividades de apoio para o macroplanejamento dos programas, envolvendo concepção, viabilização técnico-financeira de obras e auxílio na garantia do atendimento às diretrizes específicas de cada programa pelas empresas contratadas.
Processos e rotinas	Implantação e manutenção de sistemas informatizados para controle do andamento dos empreendimentos e elaboração e/ou adaptação de Normas e Manuais para unificação de critérios e padronização de rotinas de supervisão, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimento de obras e serviços etc.
Trabalho Social	Assessoria e apoio técnico às atividades de acompanhamento social durante a execução das obras e durante projetos.
Regularização Fundiária	Assessoria e apoio técnico às atividades relativas à regularização urbanística, fundiária, registraria.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, sem qualificar como essas atividades no cotidiano da política em termos de poder decisório e relação com produção de conhecimento relacionado à construção de capacidades estatais técnico-administrativas não é possível responder as perguntas desta pesquisa. No capítulo 2 abordamos o ponto de que a governança de diferentes temas e áreas no urbano é um processo de interação entre os interesses dos múltiplos atores envolvidos no *policy process*, sob enquadramentos institucionais específicos. A participação dos atores pode ocorrer em diferentes etapas do *policy process*: na identificação dos problemas de políticas públicas, na elaboração de alternativas e até mesmo no processo de escolha da política a ser implementada e dos elementos de seu desenho, como elegibilidade e áreas beneficiadas, bem como nas ações de sua implementação e gestão. Embora possa se pensar que a inclusão nas etapas definidas como “decisórias” seja mais importante para a definição dos rumos da política, cabe lembrar que o processo de implementação se estende no tempo e é permeado de decisões de diferentes naturezas, com diferentes impactos para o resultado que é entregue para a população, durante a implementação.

Se pudermos imaginar um *continuum* em que um extremo representa a realização de atividades operacionais sem caráter decisório e o outro representa a realização de atividades estratégicas com alto grau de caráter decisório, poderemos visualizar que entre eles há uma camada de decisões graduadas do ponto de vista decisório. E quanto mais próximas do extremo estratégico, maior impacto para definir os rumos da política. O mesmo procedimento foi realizado em relação às atividades relacionadas à construção de capacidades estatais.

Na medida em que se argumenta que houve participação das gerenciadoras na urbanização ao longo do período analisado, a pergunta seguinte a ser realizada do ponto de vista analítico é “como?”, justamente por que sem qualificar essa participação, não é possível entender seu impacto em termos de possível ampliação da autonomia decisória das gerenciadoras sob a política de urbanização de favelas. A partir das descrições dessas atividades, extraídas do estudo documental, foi realizada análise de seu grau decisório, conforme apresentado no capítulo de metodologia.

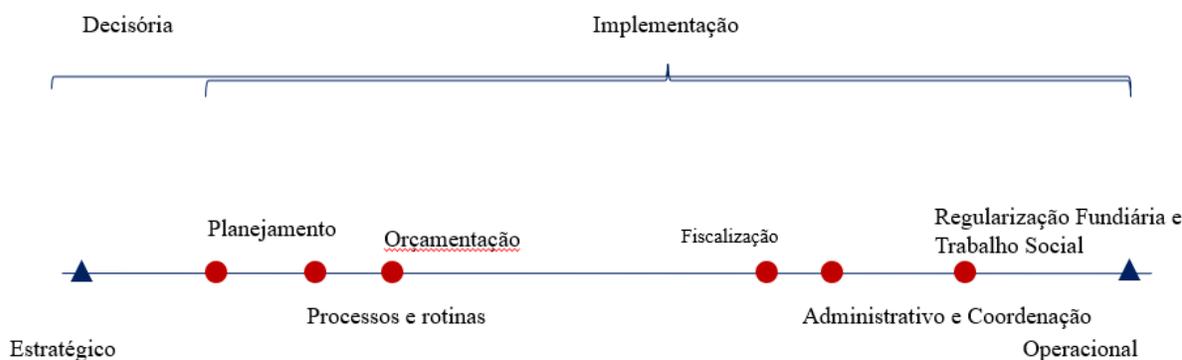
Aplicando a ideia do *continuum* mencionado acima de forma conjunta à de ciclo de políticas públicas a essas informações, temos a figura 3 abaixo. Aplicando a ideia do ciclo de políticas públicas heurísticamente para a política de urbanização de favelas, essa pode ser dividida em

etapas: (i) identificação de problema público habitacional nesses assentamentos; (ii) análise de alternativas, dado o cenário encontrado e o resultado que se espera provocar com a política; (iii) decisória, na qual se decide o desenho, critérios de elegibilidade e diretrizes da política; e (iv) implementação, na qual as intervenções começam. Nessa fase é que ocorrem tantas as etapas preliminares às obras, como os estudos preliminares, análise de viabilidade, planejamento físico-orçamentário e elaboração de projeto básico e contratação das obras. Já na fase das obras, é desenvolvido o projeto executivo da intervenção e as obras de fato são iniciadas. Durante essas etapas, também ocorrem, transversalmente, atividades de trabalho social junto à população moradora do assentamento em transformação e atividades para a regularização fundiária, quando incluída na ação.

O polo estratégico acumula atividades que incluem decisões referentes a quem receberá a política e qual política serão realizadas (diretrizes, princípios, etc.), enquanto o operacional incluiu atividades relacionadas a decisões referentes à realização de processos e atividades cotidianas que entregam os insumos necessários para que a implementação ocorra (aqui se incluem realização de processos licitatórios, controle de execução orçamentário-financeira de contratos com fornecedores e preparação e elaboração de documentação, por exemplo).

Assim, chegou-se ao entendimento de que o tipo de atividade classificada como “planejamento” é aquela cuja descrições encontradas nos documentos mais apontam para que possivelmente contenham maior potencial decisório de impacto para definir os rumos da urbanização de favelas. Por sua vez, aquelas cujos processos decisórios são mais conectados à construção de capacidade técnico-administrativas para operar a política são as de definição de “processos e rotinas de trabalho”.

**Figura 3. Representação gráfica da relação entre o *continuum* estratégico-operacional e categorias de atividades identificadas**



Fonte: Elaboração própria.

A partir disso, esta pesquisa priorizou esses dois tipos de atividades, utilizando seus percentuais como *proxy* da maior autonomia decisória das empresas gerenciadoras e maior envolvimento em atividades relacionadas à construção de capacidades estatais entre 1990-2016. As demais atividades, conforme figura acima, têm interface decisória e produzem conhecimento prático também relacionado à construção de capacidades, mas em menor medida, fator que as impediu de serem selecionadas como *proxy*. No entanto, elas demonstram o quanto essas empresas estão altamente inseridas na produção da política por meio do exercício de uma quantidade diversificada de atividades cotidianas que poderiam ser julgadas de caráter estatal na medida em que tratam da gestão e administração de ações e políticas cuja responsabilidade recaí sob a SEHAB.

#### 4 - Resultados e análise dos dados

Após descrever a metodologia utilizada nessa dissertação, apresentará os resultados da análise documental e dos dados das entrevistas semiestruturadas, analisados conjuntamente para desvendar as atividades e os papéis desempenhados pelas gerenciadoras na urbanização de favelas em cada gestão entre 1990 e 2016. Também foram utilizados dados da literatura e obtidos nos documentos da amostra de processos licitatórios analisados para reconstituir a configuração histórica e o contexto institucional que enquadraram a participação das empresas em cada gestão entre 1990 e 2016.

##### 4.1 Resultados da análise documental

Segundo a análise dos dados obtidos nos documentos dos processos de contratação, a divisão por gestões em cada categoria de atividade em que as gerenciadoras foram incluídas é a seguinte é a seguinte:

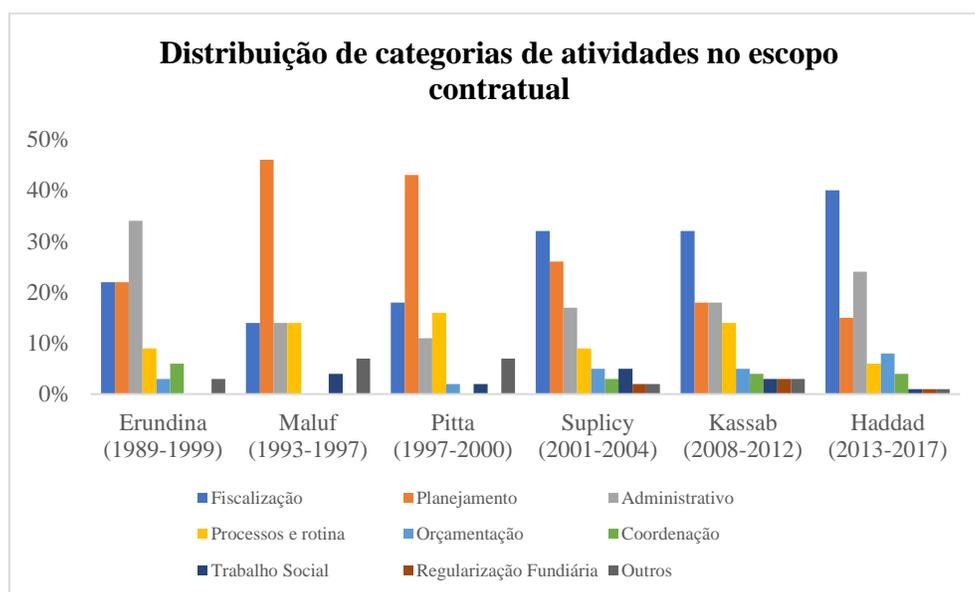
**Tabela. 2 - Porcentagem de cada categorias de atividade nos TRs analisados**

<b>Atividade</b>	<b>Erundina</b>	<b>Maluf</b>	<b>Pitta</b>	<b>Suplicy</b>	<b>Kassab</b>	<b>Haddad</b>	<b>Total geral</b>
Fiscalização	22%	14%	18%	32%	32%	40%	27%
Planejamento	22%	46%	43%	26%	18%	15%	24%
Administrativo	34%	14%	11%	17%	18%	24%	18%
Processos e rotina	9%	14%	16%	9%	14%	6%	12%
Orçamentação	3%	0%	2%	5%	5%	8%	4%
Coordenação	6%	0%	0%	3%	4%	4%	4%
Trabalho Social	0%	4%	2%	5%	3%	1%	3%
Regularização Fundiária	0%	0%	0%	2%	3%	1%	1%
Outros	3%	7%	7%	2%	3%	1%	3%

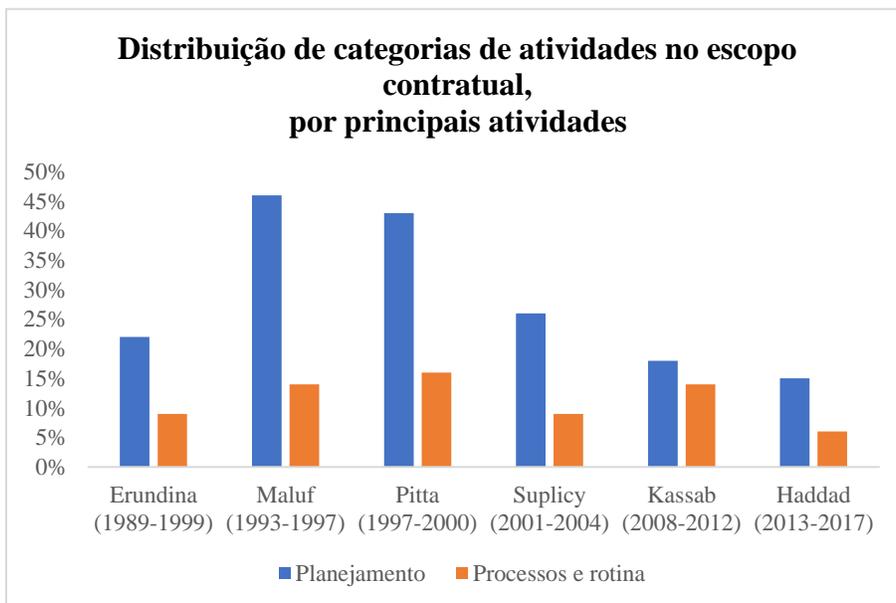
Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados de atividades mapeadas em que a atuação das gerenciadoras foi prevista nos TRs dos processos licitatórios analisados.

A partir da tabela 2 é possível verificar que há variação entre as diferentes gestões, na inclusão das gerenciadoras para atividades de planejamento e elaboração de rotinas. O maior nível de mobilização ocorreu nas gestões Maluf e Pitta, gestões nas quais os entrevistados indicaram que houve a maior centralização e inserção das gerenciadoras do controle decisório do programa de urbanização.

**Gráfico 1. Distribuição de atividades no escopo contratual - Todas as atividades, por gestão**



**Gráfico 2. Distribuição de atividades no escopo contratual, por principais atividades, por gestão**



Além das diferenças da quantidade de cada tipo de atividade no escopo contratual, a descrição das atividades também se diferencia entre gestões, alcançando certa homogeneização a partir da gestão Suplicy, como os quadros abaixo permitem notar. Os quadros apresentam exemplos de descrição das atividades classificadas como “processos e rotina” e “planejamento” por gestões.

**Quadro 5. Exemplos de descrição retiradas dos documentos de atividades classificadas como “planejamento”, por gestão**

Gestão	Descrição
<b>Erundina</b>	Assessoria para a elaboração de estudos, projetos e planejamento em geral e pareceres e avaliação; participar do planejamento estratégico do Programa de Lotes e Moradia, levando em consideração a compatibilização de recursos e prazos.
<b>Maluf</b>	Assessoria técnica na definição das áreas que integram os programas; Planejamento e controle de toda as atividades; Assessoria técnica na definição das áreas que integram os programas.
<b>Pitta</b>	Apoio técnico no Programa Cingapura/Prover desde sua conceitualização, estruturação e execução; Concepção, elaboração de estudos técnico-financeiro-

	econômicos e planejamento de execução do programa, obedecendo as normas estabelecidas pelo BID.
<b>Suplicy</b>	Assessoramento HABI na concepção, análise e financiamento de Planos, Programas e Empreendimentos, englobando projetos, obras e suas especificações; Preparação do macroplanejamento dos programas, envolvendo a concepção, viabilização técnico-financeira, projetos e obras.
<b>Kassab</b>	Apoio à SEHAB na análise de alternativas técnicas de execução ou metodologia construtiva; Análise e recomendações sobre pleitos de alterações contratuais das empreiteiras e fornecedores; Apoio para o macroplanejamento dos programas, envolvendo concepção, viabilização técnico-financeira de obras e auxílio na garantia do atendimento às diretrizes específicas de cada programa pelas empresas contratadas.
<b>Haddad</b>	Apoio para o macroplanejamento dos programas, envolvendo concepção, viabilização técnica financeira de projetos e obras e auxiliando na garantia do atendimento às diretrizes específicas de cada programa pelas empresas contratadas; Apoio à análise e recomendações sobre pleitos de alterações contratuais das empreiteiras e fornecedores.

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 6. Exemplos de descrição retiradas dos documentos de atividades classificadas como “processos e rotina”, por gestão**

<b>Gestão</b>	<b>Descrição</b>
<b>Erundina</b>	Assessoria para elaboração de procedimentos e rotinas de trabalho; elaborar, conjuntamente com a COP e a CPP, as especificações de obras e manuais de acompanhamento, fiscalização e medição de obras; e Fornecer a HABI o software utilizado no acompanhamento e controle da progressão física e da situação financeira dos projetos em suas fases de elaboração e implantação.
<b>Maluf</b>	Cadastramento e respectivo georreferenciamento das favelas arroladas; Apoio técnico ao cadastramento e implantação de Banco de Dados informatizados e georreferenciamento de favelas; Elaboração de normas de procedimentos e normas técnicas para elaboração de projetos de infraestrutura
<b>Pitta</b>	Apoio técnico ao cadastramento e implantação de Banco de Dados informatizados e georreferenciamento de favelas; Elaboração de normas de procedimentos; e Controle do fluxo de correspondências e documentos técnicos, digitais e em papel.
<b>Suplicy</b>	Implantação e manutenção de sistemas informatizados durante a evolução das implantações dos empreendimentos, a serem desenvolvidos em função das solicitações da HABI; Elaboração de Normas e Manuais para unificação de

---

critérios e padronização de rotinas de fiscalização, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimentos de projetos, obras e serviços; Apoio técnico para elaboração de procedimentos para atendimento de usuários após a ocupação e/ou benefício, dos diversos programas de HABI.

---

**Kassab**

Implantação e manutenção de sistemas informatizados, inclusive geográficos, compatíveis com a arquitetura e formatos de entrada e derivados do Sistema de Informações para Habitação Social na Cidade de São Paulo-HABISP, desenvolvido pela SEHAB/HABI para controle do andamento dos empreendimentos, de forma a mantê-los atualizados; Elaboração e/ou adaptação de Normas e Manuais para unificação de critérios e padronização de rotinas de supervisão, de softwares utilizados (sempre compatíveis com a arquitetura e formatos de entrada e derivados do HABISP), de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimento de obras e serviços; (iii) Implantação, organização e operação de um sistema de arquivo de toda a documentação técnica e administrativa, tramitada durante a implantação do Programa, cujo database design permita sua incorporação às bibliotecas do HABISP.

---

**Haddad**

Implantação e manutenção de sistemas informatizados para controle do andamento dos empreendimentos, de forma a mantê-los atualizados; Apoio à elaboração de Normas e Manuais para unificação de critérios e padronização de rotinas de fiscalização, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimento de projetos, obras e serviços; e Implantação e manutenção do controle dos documentos de projeto.

---

Nas próximas seções deste capítulo os dados acima serão contextualizados à luz das demais informações obtidas nos documentos analisados, nas entrevistas e na literatura para analisar o papel e a influência das gerenciadoras na política de urbanização de favelas por gestão; e discutir se e como esses fatores estão relacionados com sua permanência de quase 30 anos na gestão da política através de contratações sucessivas realizadas pelas SEHAB.

## **4.2. Gestão Luiza Erundina (1989-1992)**

### **4.2.1 Visão Geral**

Com histórico de atuação junto aos movimentos sociais de moradia, Erundina apresentava especial comprometimento com as lutas dos moradores de favelas, com quem trabalhava diretamente como assistente social da Prefeitura de São Paulo ([D'Alessandro, 1999](#); [Tatagiba e Teixeira, 2016](#)). Esse histórico se expressou em sua filiação ao PT em 1980, partido pelo

qual concorreu às eleições e se elegeu vereadora em 1982. Em disputa acirrada contra Paulo Maluf (PDS) nas eleições de 1988, Erundina foi eleita prefeita com 36,8% dos votos.

Nessa gestão a política de habitação de interesse social e, em especial, a urbanização de favelas, tinha prioridade na agenda da prefeita e estava amparada por um projeto político-institucional que consistia em sua interpretação como direito à moradia. Tal projeto nasceu no interior e era compartilhado e defendido por uma coalizão de esquerda pertencente ao conjunto específico sobre urbanização de favelas da *policy community* de habitação de interesse social. Segundo a análise documental<sup>22</sup>, na administração Erundina a HABI planejava a execução de uma série de programas habitacionais: (i) Urbanização de Favelas, com a execução de obras destinadas a atender 4.580 famílias; (ii) Regularização Fundiária, com o intuito de abranger 25 mil famílias; (iii) Provisão de Terras e Moradia, que previa a construção de cerca de 14.590 unidades habitacionais em glebas dotadas de infraestrutura destinadas a 12.115 famílias; e (iv) FUNAPS Comunitário, com construção de quatro mil unidades habitacionais junto a movimentos sociais por moradia.

No caso das ações em favelas, o direito à moradia se consubstanciava no Programa de Urbanização, que visava garantir a permanência da população no assentamento e a sua qualificação por meio da execução de obras de saneamento básico, construção de serviços e infraestrutura urbana e regularização fundiária, com a participação dos moradores e movimentos de favelas organizados na elaboração e execução dos projetos e obras (Bueno, 2000). A realização desse programa representou uma mudança de paradigma da atuação em favelas ao não se apoiar em soluções e pressupostos até então praticados, como a construção de unidades habitacionais comercializadas em grandes conjuntos habitacionais fora do assentamento, promovida pelo governo federal; realização de obras pontuais de melhorias urbanas em favelas; ou remoção total dos assentamentos (D'Alessandro, 1999; França, 2009).

Além da centralidade e inovação nas ações habitacionais para favelas, os vínculos e compromissos políticos de Erundina também se expressaram na escolha dos ocupantes dos cargos de comando de SEHAB. Para os cargos de secretária de Habitação e superintendente

---

<sup>22</sup> Documento A.

de Habitação Popular foram escolhidos os professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP) e quadros do PT próximos aos movimentos de habitação, Ermínia Maricato e Nabil Bonduki, respectivamente (Marques, Pagin e Pulhez, 2018).

O corpo técnico que constituiu HABI, por sua vez, era composto por profissionais predominantemente da área social que, apesar de já ter experiência em intervenções em favelas, não tinha experiência com projetos amplos<sup>23</sup>. Por outro lado, não havia uma área específica para regularização fundiária, um dos pilares da política habitacional proposta pela gestão, na SEHAB. Foi nesse cenário que se iniciou o esforço de estruturação institucional e administrativa da SEHAB para a implementação dos programas desejados.

A estrutura de HABI determinada pela Lei 10.237/1986 previa a existência (i) do Gabinete do Superintendente; (ii) de uma unidade central (“HABI central”), composta por quatro divisões técnicas das áreas de Planejamento, Atendimento Social e Assuntos Imobiliários, Projetos e Obras e de Execução do FUNAPS; (iii) de cinco unidades descentralizadas (“HABIs regionais”) - HABIs sul, sudeste, centro, norte e leste - para implementação das ações; e (iv) do Conselho Deliberativo do FUNAPS. Posteriormente, a Lei foi alterada pela gestão Erundina em 1990 para a criação do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), que cuja estrutura também era descentralizada, com unidades na zona sul, leste e norte/oeste<sup>24</sup>.

A gestão Erundina alargou essa estrutura informalmente, sem realização de alterações legislativas ou edição de atos normativos, com a ampliação da quantidade de HABIs regionais para 14 e a criação do Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEU FAVELAS), ligado à HABI central, que determinava as diretrizes a serem seguidas na urbanização de favelas. A HABI central era responsável por coordenar e apoiar o trabalho

---

<sup>23</sup> A SEHAB foi criada em 1977 pelo Decreto Municipal 14.451/1977, a HABI, órgão responsável pela gestão da política habitacional de interesse social, foi criada na estrutura de SEHAB apenas em 1986, pela Lei Municipal 10.237/1986. Com a lei, a Supervisão de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (SATHS) e o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), estruturas da FABES dedicadas às ações habitacionais, foram transferidos para SEHAB e a SATH foi transformada na HABI. Assim, a unidade era composta pelo corpo técnico pertencente à FABES, órgão responsável por ações e políticas de assistência social que realizava ações de atendimento habitacional (D'Alessandro, 1999).

<sup>24</sup> <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D28607.pdf>

das HABIs regionais no planejamento e implementação da urbanização, por meio de atividades como contratações de serviços necessários para a execução de obras e projetos, assessoria técnica, normatização de procedimentos, sistematização de diretrizes e normas técnicas (Bueno, 2000, p. 126).

Já as HABIs regionais, com composição multidisciplinar que envolvia tanto profissionais de arquitetura e engenharia e de assistência social, tinham atuação mais ampla, responsáveis por implementar os programas de urbanização de favelas, subsidiar as equipes da HABI central e realizar o atendimento de emergência a populações situadas em áreas de risco e de plantão à população de baixa renda (D'Alessandro, 1999, p. 60). Na prática, segundo Bueno, 2000, p. 126:

“a partir de um roteiro e de eventual assessoria técnica do GEUFVELAS, as HABIs regionais elaboravam as diretrizes físicas e sociais de urbanização, solicitava a contratação e acompanhavam os levantamentos, projetos e obras executados por empresas ou por mutirão, executavam o trabalho social nas comunidades em atendimento e os projetos e obras de pequenas melhorias”.

Além de decisões políticas destinadas a organizar a estrutura administrativa de SEHAB para possibilitar a execução dos programas habitacionais pretendidos pela gestão Erundina de acordo com o seu projeto político-institucional, essas mudanças consistiram nos primeiros esforços de criação de capacidades estatais técnico-administrativas para esse tipo para urbanização de favelas (Marques, Pagin e Pulhez; 2018). Essa construção não foi realizada apenas com a participação dos quadros técnicos da SEHAB, mas também com a contratação de técnicos vinculados a assessorias técnicas e comissionados, além das empresas de gerenciamento para prestar apoio técnico e administrativo ao órgão (D'Alessandro, 1999; França, 2009).

Segundo D'Alessandro (1999, p.58), a estrutura organizacional informal demandou a ampliação dos quadros de HABI e, uma vez que não foi possível a contratação por concurso, a solução encontrada foi a contratação de empresas prestadoras de mão de obra e de serviços, dentre elas, assessorias técnicas e as empresas de gerenciamento de projetos e obras e consultoria. Assim, durante a gestão Erundina ocorreram as primeiras contratações de gerenciadoras de projetos e obras e consultoria pela SEHAB.

Foram contratadas as empresas Bureau de Projetos, com previsão de atuação em todos os programas previstos, mas com ênfase no gerenciamento do programa de Urbanização de Favelas, e Ductor, para atuar com ênfase no Programa de Provisão de Terras e Moradia, mas também no gerenciamento de obras em andamento e de recuperação de conjuntos habitacionais. As empresas foram contratadas por dispensa de licitação, sob os argumentos de que o caráter especializado do serviço a ser prestado e a ausência de experiência de HABI na condução de processos licitatórios para contratação desse tipo justificariam a adoção da dispensa de licitação; de que as empresas escolhidas para contratação apresentaram notório saber e experiência prévia na prestação de serviços de gerenciamento de obras e serviços; de que a Ductor e a Bureau já haviam prestado serviços para outros órgãos públicos, como as Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH) e a Cohab e a Secretaria de Administração Regional, respectivamente<sup>25</sup>.

De acordo com a documentação, a Bureau já havia sido contratada pela Cohab para realização de estudos de avaliação de risco em 250 favelas de São Paulo e para a consolidação geotécnica dos conjuntos habitacionais localizados no Jardim São Paulo, Jardim Inácio Monteiro e Sítio Conceição e para a execução de terraplanagem da Gleba Amoipa. Para a SAR, havia prestado serviço de gerenciamento em obras de pequeno porte em favelas na região de São Miguel Paulista<sup>26</sup>.

A Ductor, por sua vez, já havia atuado em mais órgãos públicos, além da CDH, como a Secretaria Estadual de Saúde, com as secretarias de Administração Regional (SAR), de Serviços e Obra (SS) e de Vias Públicas (SVP) de São Paulo, a Companhia do Metropolitano de São Paulo e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB). Na CDH, a empresa prestou serviços de gerenciamento na implantação do Plano Habitacional do Estado, que previa no total 400 mil unidades habitacionais, com participação na formulação de procedimentos e normatização de processos de licitação de obras, contratação de empreiteiras, controle físico-financeiro e gerenciamento de recursos, desenvolvimento de

---

<sup>25</sup> Documentos B, C e D.

<sup>26</sup> Documento E.

sistemática de atuação, gestão de processos administrativos e gerenciamento da implantação física dos empreendimentos<sup>27</sup>.

A justificativa de SEHAB para a contratação das empresas apontava a inviabilidade de HABI administrar todas as obras relativas aos programas que planejava executar, “(...) quer por falta de pessoal especializado para tal fim, quer pelo custo fixo que a montagem de uma estrutura desse porte implicaria”<sup>28</sup>. De forma geral, o escopo dos serviços contratados da Ductor e da Bureau, respectivamente, incluíram atividades como: (i) acompanhamento, fiscalização e supervisão da execução de levantamentos topográficos e geotécnicos, projetos e obras de infraestrutura e de edificações; (ii) assessoria à HABI para elaboração de rotinas e procedimentos a serem adotados; (iii) assessoria e coordenação de projetos; (iv) interrelacionamento de departamentos de HABI, outros órgãos da Prefeitura e empresas; (v) fiscalização e supervisão de obras e serviços; e (vi) assessoria para a elaboração de procedimentos e rotinas de trabalho, além de estudos, projetos e planejamento em geral e pareceres e avaliação<sup>29</sup>.

Os dados provenientes das entrevistas reforçam as informações indicadas acima em relação à justificativa da contratação das gerenciadoras. O entrevistado 1, servidor de carreira da área de assistência social da SEHAB com atuação em cargo de gestão, colocou em perspectiva a trajetória institucional de HABI e das políticas públicas para favelas em São Paulo para abordar a justificativa para a contratação das gerenciadoras:

“Existiam na assistência social, na FABES, as unidades de habitação que cuidavam de risco, de fazer algumas melhorias em favelas, fazer plantão, verba de atendimento e algumas coisas assim. E aí o Jânio [Quadros] pegou todas essas equipes de habitação da FABES e levou para a SEHAB e criou a HABI em 1986. E aí ele criou as regionais, semelhantes às administrações regionais, não pareadas, mas muito semelhantes na estrutura, e quando a Erundina assumiu, três anos depois, estava tudo muito novo ainda.”

“(…) A gente queria construir uma política de habitação com aquela pequena equipe, que tinha experiência de fazer pequenas coisas. Então ela [Erundina] criou política de cortiço, de urbanização de favelas, de mutirão, assim ela diversificou e teve uma carteira de atividades e projetos, de políticas mesmo estruturadas para todas as mazelas habitacionais, inclusive criou RESOLO para regularização de loteamento. Então imagina você vir com essa estrutura e querer abraçar o mundo? Foi daí que nasceu a necessidade do gerenciamento. Para ganhar corpo e agilidade para construir. Aí eu me lembro de uma reunião nossa em que um colega falou ‘a

---

<sup>27</sup> Documento D.

<sup>28</sup> Documento D.

<sup>29</sup> Documentos de B a E.

gente tá querendo construir um *boeing* numa fábrica de fusquinha'. E é verdade, era assim mesmo que a gente se sentia. (...) Foi uma gestão que justificou o gerenciamento como um suporte a uma atividade que era pública, que era construir uma política.”

Quanto às atividades exercidas pela gerenciadora, o entrevistado 8, comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão, esclareceu que as gerenciadoras exerciam atividades assessoria técnica, além do gerenciamento:

“As gerenciadoras não tinham só a função de gerenciar, elas tinham a função de assessoria técnica, realizada dentro de um projeto, dentro de uma obra. A função de gerenciamento era definida conosco, então tinha uma diretriz que era definida no âmbito da HABI inteira, de todas as HABIs [regionais], para todas as obras. A gente criou uma estrutura de trabalho para eles, uma estrutura de gerenciamento. Nós criamos junto com eles, é claro, porque eles nos diziam, ajudavam, apontavam o que funcionava melhor e o que funcionava pior. Eu acho que a Bureau teve muito esse papel no governo Erundina: gerenciamento das obras e assessoria técnica.”

Esses dados também são amparados pela literatura. Como citado por Bueno (2000, p. 126), “o GEU FAVELAS, com a assessoria da empresa Bureau de Projetos, elaborou as normas para desenvolvimento de projetos e para medição e pagamento de obras de urbanização”. Já D’Alessandro (1999, p. 62) menciona que “principalmente em sua fase inicial, foi fundamental a contratação de uma empresa gerenciadora e de consultoria especializada que operou como uma referência de controle e qualidade técnica, na fiscalização das empresas contratadas para a execução dos serviços”.

Quanto à análise documental, os dados indicam que na gestão Erundina a participação das gerenciadoras em atividades, em termos de porcentagem do escopo contratual, se dividiu da seguinte forma:

**Tabela 3. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Erundina**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Administrativo	34%
Fiscalização	22%
Planejamento	22%
Processos e rotina	9%
Coordenação	6%
Orçamentação	3%
Trabalho Social	0%

Fonte: Elaboração própria.

#### **4. 2.2. Consequências**

Diante do exposto, é possível concluir que a gestão Erundina inaugurou a inclusão de gerenciadoras de projetos e obras na gestão da urbanização de favelas e que essa inclusão não ficou restrita às atividades de fiscalização e supervisão. Ou seja, desde o início da atuação das gerenciadoras na urbanização de favelas paulistana houve inclusão das empresas em atividades de maior cunho decisório e relacionadas à construção de conhecimento associadas ao desenvolvimento de capacidades estatais técnico-administrativas.

Em relação às atividades classificadas como “processos e rotinas”, as gerenciadoras prestaram, segundo os documentos analisados, (i) assessoria para elaboração de procedimentos e rotinas de trabalho; (ii) elaboração, junto com a HABI, de especificações de obras e manuais de acompanhamento, fiscalização e medição de obras; além de (iii) ter oferecido software utilizado no acompanhamento e controle da progressão física e da situação financeira dos projetos em suas fases de elaboração e implantação.

Por envolverem o estabelecimento de processos e rotinas de trabalho relacionadas à gestão e implementação da urbanização e favelas, a definição de como serão realizadas e sua própria realização estão relacionadas à construção de capacidades técnicas e administrativas, conforme descrito por Gomide, Pereira e Machado (2017) no que tange à existência de estratégias de avaliação e monitoramento das ações.

Bureau e Ductor também atuaram em atividades estratégicas para o controle decisório da política de urbanização de favelas, na medida em que atividades de planejamento envolvem decisões sobre como implementar o programa, de acordo com os objetivos, recursos e prazos existentes e a definição dos indicadores e instrumentos de acompanhamento e controle do desempenho físico e financeiro do programa. No entanto, essa inserção não se transformou ou foi exercida com poder decisório pelas empresas. Isso ocorreu porque a inserção das empresas foi mediada por fatores relacionadas ao seu contexto histórico.

O primeiro deles diz respeito à liderança dos principais cargos de comando da HABI por gestores pertencentes à coalizão de esquerda da *policy community* de habitação de interesse social, formada por arquitetos e assistentes sociais e organizações de movimentos sociais por moradias, bem como quadros do PT. Cabe ressaltar que segundo averiguado nesta pesquisa, defende-se que a *policy community* existente em São Paulo refere-se à política de habitação de interesse social como um todo, na qual há um subconjunto, defensora da política de urbanização para a superação do desafio da habitação popular.

Em termos analíticos e empíricos, defende-se que esse subgrupo não se confunde com uma coalizão, por dois motivos: (i) entre aqueles que defendem a construção de unidades habitacionais unicamente, há uma coalizão tradicional cujo projeto político-institucional prevê a ação por meio da produção em massa com empresas e outra, também de esquerda, que defende formas múltiplas de sua produção, como regimes de mutirão ou no modelo de autogestão; (ii) em relação à construção de unidades, a urbanização se constituiu como uma demanda diferente, em busca de estrutura urbana e entendimento de moradia para além da unidade habitacional. E nesse sentido, diferentes coalizões se constituíram, defendendo diferentes projetos-institucionais, cujos membros se tornaram gestores e buscaram implementar tais projetos enquanto permaneceram na SEHAB, conforme apontado Cortes (2015).

Retomando a análise, o projeto político-institucional dessa coalizão, inovador e não alinhado ao *status-quo* das ações desenvolvidas até então em favelas pelo poder público, baseava-se no direito à moradia por meio de programas diversos para atender às diferentes necessidades habitacionais da cidade. À época da gestão Erundina, essa coalizão começava a se construir e ocupar espaço dentro da *policy community* de habitação de interesse social de São Paulo,

dominada pela coalizão tradicional, formada por profissionais de engenharia, empresários da incorporação e do imobiliário e partidos de direita engenharia e partidos de direita, cujo projeto político-institucional, que havia se tornado o *status quo*, para a questão da habitação era a construção em massa de novas unidades habitacionais.

Outro aspecto que atuou para a mediação da participação das gerenciadoras, resguardando poder decisório à SEHAB, foi centralidade da política de urbanização para a prefeita Erundina. A prioridade conferida à política estava relacionada não apenas ao histórico político de Erundina e às expectativas do eleitorado que a elegeu em busca de melhorias urbanas, mas também às expectativas da coalizão de esquerda da *policy community* de habitação de interesse social que a apoiou nas eleições. Na medida em que essa coalizão também constituía importante base eleitoral do PT, o custo de não implementar as políticas era partidário além de eleitoral. Assim, devido ao alto interesse da pauta para a prefeita e para os gestores de HABI e sua importância político-partidária, garantir o comando da política para garantir que os resultados esperados fossem alcançados era essencial.

Além desses aspectos, a centralização da relação das empresas com HABI central também ajudou a mediar sua atuação. O GEUFAVELAS foi criado para implementar a política de urbanização almejada pela gestão, de modo que a realização da gestão do trabalho das gerenciadoras pelo grupo auxiliou no controle da atuação das empresas. Ao não se relacionar diretamente com as unidades regionais de HABI, não houve abertura para que gestores locais exercessem discricionariedade na gestão do trabalho das empresas, inserindo-as em diferentes níveis na realização das atividades previstas em contrato, inclusive as de maior cunho decisório.

#### **4. 3. Gestões Paulo Maluf (1983-1996) e Celso Pitta (1997-2000)**

##### **4. 3.1 Visão Geral**

Ex-prefeito de São Paulo (1969-1971) e governador do estado (1979-1989), à época que foi eleito, Maluf era um político de direita, reconhecido pela ligação com o regime militar e conhecido pela sua candidatura à presidência em 1985 pelo ARENA. Após ter sido derrotado por Erundina nas eleições de 1988, se elegeu prefeito derrotando Eduardo Suplicy, candidato à prefeitura pelo PT em 1992. Economista de formação, à época de sua eleição Pitta era

conhecido por ter ocupado o cargo de secretário de Planejamento de São Paulo durante a gestão Maluf (1993-1997). Foi eleito prefeito em disputa pelo cargo com Erundina nas eleições de 1996, como sucessor apoiado por Maluf, que se retirou da disputa para disputar o governo do estado de São Paulo em 1998, eleição da qual saiu vitorioso.

Os governos Maluf (PPR/PP) e Pitta (PPB/PTN) foram analisados em conjunto por três principais motivos: (i) aliados do mesmo campo político, Pitta foi apoiado por Maluf para sucedê-lo; (ii) de forma geral, as duas administrações podem ser consideradas de oposição às políticas habitacionais desenvolvidas na gestão de Erundina; e, por fim, (iii) foi observada elevada continuidade nas ações habitacionais entre as duas gestões.

Apesar de não seguir a atuação tradicional de partidos de direita em relação às favelas, com remoções, o programa de urbanização de favelas desenvolvido na gestão Erundina não foi continuado nas gestões Maluf/Pitta, sendo substituído pelo Cingapura/PROVER. No início da gestão Maluf, os programas implementados pela gestão Erundina foram paralisados para reavaliação e posteriormente descontinuados ou continuados sem centralidade na agenda. Em 1994, o Funaps foi extinto e substituído pelo Fundo Municipal de Habitacional (FMH), o que levou a realocação dos programas financiados pelo Fundo, como as obras de mutirões do Funaps Comunitário, para a Cohab. O Cingapura foi idealizado entre 1993 e 1994, pelos secretários de Habitação nomeados, primeiramente o jornalista João Mellão, que foi substituído pelo engenheiro civil Lair Krahenbuhl a partir de agosto de 1993 (Bueno, 2000; D'Alessandro, 1999; França, 2009).

Iniciado em 1994, o Programa Cingapura teve quatro fases, dentre as quais três foram realizadas na gestão Maluf e, parte da terceira e da quarta, na gestão Pitta, iniciada em 1996, com recursos do BID. Nesse momento, o programa passou a se chamar Programa de Melhoramento em Favelas ou PROVER/Cingapura (França, 2009). Após o financiamento do BID, a partir de 1996, o programa passou a conter também outros componentes de urbanização acordados em contrato: (i) regularização de assentamentos; (ii) construção de

novas unidades verticalizadas e realização de melhorias urbanas *in situ*; (iii) regularização ambiental e urbanística; (iv) realização de obras de infraestrutura e saneamento<sup>30</sup>.

Outros programas foram realizados, mas não serão citados a seguir devido ao quase inexistente volume de evidências a seu respeito na análise documental realizada, e ao baixo impacto no cenário de políticas habitacionais da gestão. Também foi realizado o Programa Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (Programa Guarapiranga), com o objetivo de promover a recuperação sanitária e ambiental do manancial, que inclui ações de urbanização de favelas. Ainda que as gerenciadoras prestadoras de serviços à SEHAB tenham atuado nesse programa prestando o apoio para sua gestão e implementação das suas ações, a análise documental trouxe maior volume de evidências sobre a atuação das gerenciadoras no Cingapura/PROVER. Assim, decidiu-se por focar a análise sobre a atuação das gerenciadoras a partir das informações sobre esse programa.

As mudanças realizadas no início da gestão Maluf não foram apenas relacionadas à descontinuação de programas habitacionais, mas também à estrutura de SEHAB. Formalmente, a estrutura da secretaria era a mesma da gestão Erundina, determinada pela Lei Municipal 10.237/1986, no entanto, sofreu alterações informais. No início da gestão Maluf, a estrutura de HABI foi centralizada na unidade central de HABI, sobretudo na chamada HABI-3, divisão técnica de projetos e obras. Assim, tanto as 9 unidades regionais criadas pela gestão Erundina, quanto as outras cinco HABIs regionais formais foram desfeitas, com o retorno dos funcionários para a HABI central (D'Alessandro, 1999). O indivíduo 8, comissionado(a) da SEHAB com atuação em cargo de gestão, escreveu esse processo de mudanças da seguinte forma:

“(...) antes funcionávamos em 5 HABIs regionais: Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro. Aí o Nabil criou 14 no total no governo da Luiza [Erundina] (...) então tínhamos essa estrutura informal. Quando entrou o Maluf, ele acabou com a estrutura formal e com a informal. O Maluf colocou tudo no Martinelli e implementou o Cingapura.”

Além disso, os profissionais contratados por assessorias técnicas e comissionados que ampliaram o quadro técnico de SEHAB foram demitidos, bem como servidores dos quadros da SEHAB foram transferidos para outras secretarias, devido a discordâncias com a condução

---

<sup>30</sup> Documento F.

da política habitacional (França, 2009). Similar ao que ocorreu com o GEUFVELAS, foi criada uma estrutura específica, o Grupo de Apoio ao Gabinete do Secretário de Habitação (GA) para apoiar o secretário de habitação na gestão estratégica do Cingapura, sobretudo nas negociações para o acordo com o BID e, posteriormente, para a gestão, acompanhamento do programa e prestação de contas junto ao órgão<sup>31</sup>. Não há indícios de que essa estrutura tenha sofrido alterações na gestão Pitta.

Enquanto a gestão do PROVER/Cingapura foi concentrada no gabinete de SEHAB por meio do GA, segundo análise do documental, foi reservada a HABI e RESOLO a atuação “no exercício de suas responsabilidades específicas relacionadas ao que estava previsto pelo programa”<sup>32</sup>, provavelmente na execução dos componentes de urbanização previstos no contrato: a regularização de assentamentos; a construção de novas unidades verticalizadas e realização de melhorias urbanas *in situ*; a regularização ambiental e urbanística; e a realização de obras de infraestrutura e saneamento. Não há evidências de que essa estrutura sofreu alterações na gestão Pitta<sup>33</sup>.

Em ambas as gestões, os cargos de comando de SEHAB foram ocupados por empresários da incorporação e do setor imobiliário e por quadros do PP e técnico-políticos. Na gestão de Pitta, os quadros técnico-políticos e do PP tiveram mais força entre 1999-2000, últimos dois anos da gestão (Marques, Pagin e Pulhez, 2018). Na gestão Maluf, ocuparam os cargos de Secretário e Superintendente de Habitação Popular, respectivamente, Lair Krahenbuhl e Maria Tereza Soares Silveira, engenheiros de formação. Já na gestão Pitta, ocuparam os cargos de secretário Lair Krahenbuhl e Elisabete França, e de Superintendentes de Habitação Popular João Leopoldo Werneck de Camargo e Denise Lopes de Souza, ambos quadros técnicos-políticos da área de engenharia<sup>34</sup>. Werneck e Lopes são quadros efetivos da SEHAB, enquanto Silveira foi comissionada. Compartilham o fato de serem todos da área de engenharia.

---

<sup>31</sup> Documento G.

<sup>32</sup> Documento G.

<sup>33</sup> Documento H.

<sup>34</sup> Dados obtidos a partir de banco de dados do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Se, por um lado, os técnicos contratados foram demitidos, a participação das gerenciadoras foi ampliada. Os contratos das empresas Bureau e Ductor foram renovados em ambas as gestões, totalizando 10 anos de prestação de serviços ao final da gestão Pitta (1990 a 2000), ainda que o tempo máximo permitido legalmente seja de cinco anos para a renovação de contratos. A manutenção das gerenciadoras foi justificada pelas gestões Maluf e Pitta por meio de dois argumentos principais: o primeiro apontava a imprescindibilidade do apoio das gerenciadoras para que a SEHAB realizasse suas funções, tendo em vista que a gerenciadoras detinham todo o “*know how*” para acompanhar os programas; o segundo apontava a exigência contratual imposta à SEHAB de pelo BID de contratar empresa gerenciadora para o desenvolvimento do Cingapura/PROVER<sup>35</sup>.

O primeiro argumento destacava o fato de que seria de conhecimento de todos que HABI-3, a divisão técnica de projetos e obras, trabalhava à época com quadro de engenheiros e arquitetos reduzido e adequado à forma terceirizada de gestão dos contratos, em que a fiscalização da administração direta se concentrava no planejamento físico e financeiro da obra e de seu acompanhamento a partir de informações secundárias que resultam do trabalho direto de campo desenvolvido por empresas contratadas.

Esta função seria desenvolvida pelas empresas por meio da coleta diária e processamento de dados primários apresentando-os para HABI-3 em formato de relatórios que eram analisados pelos técnicos da unidade e a partir dos quais eram realizadas vistorias – qualitativas e quantitativas – pelos funcionários para avaliar a precisão dos dados recolhidos e eventuais correções na sua interpretação. De acordo com o registrado no processo, essa forma de organização para a execução das atividades de gestão dos contratos de execução de obras tornava imprescindível o apoio técnico e operacional das empresas de gerenciamento<sup>36</sup>.

Segundo o informado pela SEHAB ao BID na ocasião de submissão do PROVER para o financiamento, a complexidade da execução dos programas de habitação de interesse social, principalmente programa de urbanização de favelas, e a insuficiência de especialização de seu quadro de funcionários, bem como o alto custo que a montagem de estrutura suficiente para implementá-los ocasionaria, levou HABI a contratar serviços de apoio técnico e

---

<sup>35</sup> Documentos H a K.

<sup>36</sup> Documento I.

gerenciamento de duas empresas especializadas para esse propósito. Assim, desde 1990, HABI contava com o apoio de duas gerenciadoras, que prestavam apoio técnico, gerencial e administrativo para o desenvolvimento de seus diversos programas habitacionais.

As empresas tinham, segundo o documentado, capacidade técnica comprovada para prestar tal serviços pela própria superintendência, já que o programa PROVER havia sido desenvolvido com o apoio dessas empresas desde sua fase de conceituação e estruturação, até a fase de execução. Por este motivo, e pela capacidade técnica e conhecimento que já tinham sobre o programa, justificou-se a decisão pela manutenção das empresas gerenciadoras na prestação de apoio técnico não só a HABI e RESOLO, envolvidas no desenvolvimento do PROVER, mas também ao GA no acompanhamento estratégico do programa e interlocução com o BID.

Baseada nessas informações, HABI defendeu a continuidade da contratação das mesmas gerenciadoras para o BID, apesar do extenso período de contratação (à época cinco anos), argumentando que isso iria (i) diminuir custos e maximizar a eficiência da execução do PROVER devido à experiência acumulada que já tinham adquirido no gerenciamento e consultoria prestados à HABI; (ii) permitir dar continuidade às ações, uma vez que um novo processo licitatório levaria no mínimo oito meses, período durante o qual as atividades do programa seriam paralisadas, já que a SEHAB não teria capacidade gerencial para implementá-lo sem o apoio de gerenciadoras; e (iii) por que os custos com a sua manutenção seriam similares a de outros contratos licitados pela Prefeitura e internacionalmente para os mesmos serviços<sup>37</sup>.

Por fim, vale mencionar que, entre as recomendações da missão do BID para fortalecer a institucionalidade de SEHAB, esteve “considerar urgentemente a possibilidade de terceirizar parte das tarefas de HABI, nos casos em que se torne inviável a ampliação de seu quadro profissional”<sup>38</sup>; Isto também pode ter influenciado ainda mais a decisão de HABI de manter as mesmas gerenciadoras e até mesmo ampliar seu escopo de atuação à época, como representam as novas funções exercidas pelas gerenciadoras no contexto da gestão Maluf,

---

<sup>37</sup> Documento K.

<sup>38</sup> Documento H.

como a comparação entre as atividades das gerenciadoras em relação à gestão Erundina permite avaliar.

Segundo a análise documental, percebe-se que enquanto a Bureau atuou na gestão do Guarapiranga, PROCAV II, Prosege e Cingapura/PROVER<sup>39</sup>, a Ductor teve atuação concentrada e mais estratégica no desenvolvimento e no acompanhamento do Cingapura/PROVER. Embora a documentação para o BID indicasse que ambas as gerenciadoras participaram de sua concepção e gestão, apenas a documentação da Ductor cita participação da gerenciadora na etapa de concepção, negociação do empréstimo e gestão do programa no GA<sup>40</sup>.

Quanto às atividades realizadas pelas gerenciadoras, duas mudanças principais foram verificadas em comparação à gestão anterior: a ampliação da atuação das gerenciadoras e atividades de planejamento e processos e rotinas e a inclusão de novas atividades estratégicas sob esse rótulo.

---

<sup>39</sup> Documento L.

<sup>40</sup> Documento M.

**Tabela 4. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Maluf**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Planejamento	46%
Fiscalização	14%
Administrativo	14%
Processos e rotina	14%
Outros	7%
Trabalho Social	4%

Fonte: Elaboração própria

**Tabela 5. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Pitta**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Planejamento	43%
Fiscalização	18%
Processos e rotina	16%
Administrativo	11%
Outros	7%
Orçamentação	2%
Trabalho Social	2%

Fonte: Elaboração própria

Até aqui, as duas principais modificações em comparação à gestão Erundina, foram o aumento da porcentagem das atividades de planejamento e de rotinas e processos na composição do escopo de serviços prestado e a centralização da estrutura administrativa da SEHAB e da execução das principais atividades do Cingapura/PORVER nas gerenciadoras. Além disso, análise mais atenta da descrição das atividades permite constatar que nas gestões Maluf e Pitta as gerenciadoras foram mais incluídas em atividades com processos decisórios de maior relevância principalmente para o controle decisório da política, mas também para a construção de capacidades técnicas e administrativas.

No que concerne às atividades de planejamento, segundo a análise documental, em comparação à gestão Erundina, essa foi alargada, passando a envolver (i) assessoria técnica na definição das áreas que integram os programas, planejamento e controle de toda as

atividades; (ii) o planejamento e controle das atividades de implantação dos empreendimentos; e (iii) o acompanhamento, análise e aprovação de projetos elaborados por terceiros.

Já as atividades de planejamento, além da inclusão em desenvolvimento de softwares e elaboração de manuais e normas para fiscalização de obras, as gerenciadoras foram envolvidas em atividades de assessoria para a obtenção de financiamentos de órgãos do governo federal e internacionais, como BID e CEF e a realização do cadastramento e georreferenciamento das favelas, conforme identificado nos documentos analisados. O cadastramento de favelas e seu georreferenciamento, por exemplo, viria a ser comandada pela SEHAB apenas na gestão Kassasb, com o advento do HABISP, como veremos adiante.

Vale ressaltar que a literatura e os dados das entrevistas reforçam essa leitura analítica. Segundo França (2009, p.135), “a SEHAB desenvolveu, através das gerenciadoras de projetos e obras (Bureau e Ductor), um projeto de tipologia única, que permitia variações nas plantas dos apartamentos, de acordo com a necessária adaptação aos terrenos”, ponto que atesta a ampliação da inclusão das gerenciadoras em processos decisórios quanto aos projetos implementados. Já segundo os entrevistados 1, servidor(a) da área de assistência social com atuação em cargo de gestão; e 8, comissionado(a) com atuação em cargo de gestão, a estrutura centralizada de SEHAB facilitou a ampliação da participação das gerenciadoras e a diminuição da participação de servidores públicos de SEHAB na condução do Cingapura/PROVER:

“(…) no primeiro ano de governo, ele mandou 80% das assistentes sociais embora. (...) era tudo regionalizado, eles centralizaram em 5 regionais e mandaram as assistentes sociais para outras áreas, saúde etc. E nessa época, quem operava a SEHAB era o gabinete, centralizado totalmente, quem tomava as decisões eram dois ou três departamentos do gabinete. (...) foi uma política de centralização, que centralizou o poder, a administração e a gestão. Tanto é que (...) aquele setor de departamento de planejamento não fazia mais nada, pois não era requisitado para fazer nada (...)”

“E aí veio o BID para financiar as fases II e IV do Cingapura e o BID exigiu gerenciamento.” (Entrevistado 1)

“As gerenciadoras ganharam muito espaço no governo do Maluf e começaram a definir tudo. Orçamento, tudo. (Entrevistado 8)

### 4.3.2 Consequências

Diante do exposto, é possível concluir que nas gestões Maluf e Pitta houve expansão da inclusão das gerenciadoras em atividades de maior cunho decisório e relacionadas à construção de capacidades estatais. Isso pode ser verificado pelas altas porcentagens do escopo contratual que as atividades de “planejamento” assumiram, que se tornaram as maiores e dobraram em comparação à gestão Erundina; e pela alta também do percentual de atividades de “processos e rotinas”. E também pela centralização da estrutura de HABI, combinada ao exercício das principais atividades da unidade pelas gerenciadoras. Por fim, como citado, as gerenciadoras tiveram papel central em conduzir as negociações e as relações com o BID no âmbito do Cingapura/PROVER, junto ao gabinete da secretaria (GA), bem como estiveram incluídas na elaboração do próprio programa que viriam a implementar futuramente.

Essa modificação ocorreu em um contexto histórico em que, tendo em vista que a maior parte do eleitorado era composta por pessoas das camadas mais pobres da população e que as políticas habitacionais para favelas não só foram referendadas pelo eleitorado de forma ampla, como eram aguardadas e um dos principais pleitos dessa parte do eleitorado, as ações iniciadas na gestão Erundina não puderam ser completamente paralisadas. Nesse cenário, a gestão Maluf, muito mais do que a gestão Pitta, utilizou esse pleito para criar um programa próprio, alinhado à visão tradicional de política habitacional dos regimes de direita – construção de conjuntos habitacionais em massa –, dessa vez destinada às favelas. O programa Cingapura/PROVER foi amplamente comunicado e propagandeado, ações que o tornaram altamente conhecido e associado a Maluf, promovendo ganhos políticos na arena eleitoral.

Por outro lado, os cargos de comando de HABI estiveram sob a liderança de gestores pertencentes à coalizão tradicional e predominante do subconjunto de urbanização de favelas, dentro da *policy community* de habitação de interesse social. Essa coalizão era formada sobretudo por engenheiros e empresários do ramo imobiliário e incorporador, e à direita partidária, consubstanciada nos quadros políticos do PP. O projeto político-institucional para a questão habitacional baseava-se na construção de novas unidades habitacionais em escala. Essa política acomodava os interesses eleitorais e os do setor empresarial de engenharia, que

historicamente compôs a capacidade estatal construtiva de grandes obras públicas de infraestrutura e nos grandes programas de habitação.

Diferentemente da gestão Erundina, a pauta habitacional não era central na agenda política de Maluf e Pitta, para além dos ganhos eleitorais. Assim, sem um projeto político-institucional divergente do *status-quo* com peso partidário e ancorado a movimentos sociais, e sob liderança da coalizão tradicional ligada ao setor de engenharia, o papel das gerenciadoras de projetos e obras no controle decisório do Cingapura/PROVER foi ampliado. Na medida em que essa participação foi também exigida e valorizada pelo BID, a parceria com o banco teve não só o efeito de incluir novos componentes ao programa, tornando-o mais próximo de uma urbanização de favelas e não de uma verticalização de favelas, como o efeito de dar verniz apolítico e/ou respaldo técnico à ampliação da participação das gerenciadoras, em detrimento da diminuição da participação de HABI, nas atividades estratégicas para o controle decisório da política.

Ou seja, após a fase de tentativa de estruturação e de construção de capacidades estatais técnico-administrativas para a implementação de urbanização de favelas em SEHAB na gestão Erundina, momento em que as gerenciadoras foram incluídas na produção dessa política motivadas pela incapacidade da secretaria de desenvolver a política a curto prazo, na gestão Maluf percebe-se que esse processo foi interrompido, movimento seguido pelo seu sucessor, Pitta. Uma vez que as gerenciadoras Bureau e Ductor já haviam construído e incorporado o conhecimento possibilitado pela sua experiência prévia na gestão Erundina, as gestões Maluf e Pitta se apoiaram em larga medida na *expertise* e *know-how* das gerenciadoras para estruturar processos e rotinas, mas principalmente, em atividades de planejamento do Cingapura/PROVER durante 8 anos consecutivos.

A combinação do aumento da participação das gerenciadoras em atividades relacionadas à construção de capacidades estatais (processos e rotinas) e com maior cunho decisório (planejamento) em comparação à gestão Erundina; e a natureza dessas atividades, que são intelectuais e de difícil perenização de aprendizado por parte daqueles que não a exercem diretamente, por tempo prolongado e sem preocupações claras e processos de passagem de conhecimento para o setor público, possibilitou a construção de *expertise*, com acúmulo e concentração de *know-how* sobre urbanização de favelas pelo setor de engenharia consultiva.

Essa *expertise* não envolve apenas o saber sobre como conduzir atividades de planejamento e construção e execução de processos e rotinas de trabalho de acompanhamento das intervenções, mas também (i) a supervisão e fiscalização de medições e análises técnicas de projetos e obras, atividades de caráter técnico e especializado volumosas; (ii) procedimentos administrativos de licitação de obras e projetos e de solicitação de recursos a entes federais e internacionais por meio de programas de apoio a políticas habitacionais locais; (iii) os territórios e problemas habitacionais; e (iv) saber tácito sobre experiências, ou seja, sobre tipos de soluções técnicas adotadas em cenários específicos, seu funcionamento, desafios e potencialidades e assim por diante.

Além da *expertise*, devido à descontinuidade dos quadros administrativos entre gestões, o acúmulo das informações sobre o histórico das ações de SEHAB também ficou concentrado no setor de engenharia consultiva mais do que na secretaria. Por fim, ressalta-se que, com a continuidade dos contratos, não houve oportunidade de ampliar os quadros técnicos de SEHAB, medida que reduziria a necessidade de contratação de gerenciadoras seja pelo lado do conhecimento técnico, seja pelo lado da quantidade de funcionários necessária para administrar e fiscalizar as obras e projetos.

Em conclusão, se o legado da gestão Erundina foi o de inserir as gerenciadoras na SEHAB na política de urbanização para garantir o atendimento da população a curto prazo, o legado das gestões Maluf e Pitta foram o atendimento da população a curto prazo combinado com a concentração de *expertise* altamente técnica e específica sobre como urbanizar favelas no contexto da administração pública local e das informações de histórico sobre o andamento das ações da SEHAB no setor de engenharia consultiva.

Importante notar que o problema da escala das ações, restritas capacidades para tal e tempo de atendimento em curto prazo se colocou nos dois casos, Erundina e Maluf e Pitta. No entanto, as soluções foram distintas do ponto de vista de delegação ou não de poder decisório e construção de capacidades estatais, com ampliação em Maluf e Pitta da participação privadas em ambos os aspectos. Esses resultados corroboram o já apontado por Marques (2006) sobre a forte interação entre empresas privadas e o topo decisório nas gestões Maluf e Pitta no caso da Secretaria de Vias Públicas (SVP), órgão responsável pelas obras públicas.

## **4. 4. Gestão Marta Suplicy (2001-2004)**

### **4. 4.1 Visão Geral**

Quando foi eleita, a prefeita Marta Suplicy (PT) era reconhecida pela sua defesa de movimentos feminista e LGBT e por ter sido deputada federal por São Paulo e candidata ao governo do Estado de São Paulo em 1988, pleito vencido por Paulo Maluf. Sob um governo de esquerda após um intervalo de oito anos, a política habitacional de São Paulo foi realinhada em larga medida, mas não totalmente, às ideias e ao projeto político-institucional desenvolvido durante a gestão Erundina. Pode-se dizer, a partir de análise do conteúdo dos TRs dos processos de contratação das gerenciadoras analisados, que o alinhamento se deu em dois sentidos: (i) na diretriz da política habitacional que prezava pela realização de um conjunto de programas para enfrentar os diferentes desafios habitacionais; e (ii) no caso das favelas, por intervenções para qualificar os assentamentos e promover a regularização fundiária.

No primeiro sentido, a gestão Suplicy realinha-se ao projeto político da gestão Erundina ao constatar que a resolução para os problemas habitacionais passava pela implementação de uma gama de programas: o Bairro Legal, para urbanização de favelas e loteamentos irregulares; Morar Melhor, que concedia crédito para famílias na compra de materiais de construção; o Morar Perto, que buscava a reabilitação do habitar em bairros centrais, com foco na situação dos cortiços e que envolvia inclusive a Locação Social; a Regularização fundiária, com envolvia os componentes urbanístico, ambiental e jurídico e tinha como objetivo integrar os assentamentos alvo – conjunto habitacionais, favelas e loteamentos irregulares – ao bairro, através da integração e ação; e o Programa Guarapiranga, expandido para a Bacia da Represa Billings e renomeado como Programa Mananciais. Os programas PROCAV II e Cingapura/PROVER foram continuados para a finalização de suas obras<sup>41</sup>.

Já no segundo sentido, embora haja continuidade na interpretação das gestões Erundina e Suplicy pela implementação da urbanização, pode-se dizer que houve relativa discordância. De acordo com a documentação analisada, a nova gestão de SEHAB avaliava que as políticas habitacionais para favelas das gestões anteriores eram “radicalmente diferentes”, na medida

---

<sup>41</sup> Documento N.

enquanto na gestão Erundina buscou-se implementar saneamento básico serviços urbanos combinado à preservação da maioria das moradias existentes, nas gestões Maluf e Pitta as ações focara no reassentamento de moradores em novas unidades verticalizadas.

A gestão também avaliava que as ações para a regularização fundiária realizadas até então, compostas por regularização urbanística e jurídica do domínio da terra, apesar de terem sido importantes, tiveram seus efeitos atenuados na medida em que se restringiram às áreas dos loteamentos e não incluíram atividades necessárias para a sua integração com seu entorno imediato. Por este motivo, a nova gestão concluiu que ambas as experiências habitacionais em favelas haviam se demonstrado pouco sustentáveis, seja pela dificuldade de incorporar o assentamento à cidade formal devido aos padrões urbanísticos muito diferenciados que resultaram das ações na gestão Erundina, seja por configurarem intervenções parciais, que romperam com estruturas de relações da comunidade, e ocorreram sem a participação da população nas gestões Maluf e Pitta.

De forma ainda mais contundente, a nova gestão apontava que “a maioria das intervenções realizadas pelo município de São Paulo nos últimos anos foram pontuais e restritivas, tendo se mostrado incapazes de interferir de forma eficiente na dinâmica urbana” e que “o seu desafio, portanto, era enfrentar a irregularidade habitacional, tanto física como social”<sup>42</sup>. Nesse sentido, “era necessária uma mudança de paradigma: as políticas voltadas exclusivamente para a produção de novas moradias e para a extensão das redes de infraestrutura urbana em assentamentos localizados, implementadas de forma independente pelos diferentes órgãos da administração pública nos diferentes níveis, devem ser substituídas por intervenções abrangentes, que considerem de forma integrada a qualificação urbana”<sup>43</sup>.

A partir dessa avaliação, concluem os gestores de SEHAB afirmando que a SEHAB desenvolveu um programa integrado de qualificação urbana e habitacional, o Bairro Legal. A marca da gestão para a urbanização de favelas foi o Programa Bairro Legal, definido pela gestão como um programa cujo objetivo é o “desenvolvimento de ações integradas de qualificação habitacional e urbana, regularização fundiária e de acesso aos serviços e equipamentos sociais, áreas verdes e de lazer integradas às políticas e programas sociais das

---

<sup>42</sup> Documento O.

<sup>43</sup> Documento O.

diversas áreas de governo, desencadeadas de forma articulada com Subprefeituras e com mecanismos de cogestão com a sociedade organizada”<sup>44</sup>. No âmbito da SEHAB, o Bairro Legal envolvia intervenções como a urbanização de favelas; urbanização e regularização de loteamentos irregulares; revitalização de conjuntos habitacionais de HABI e COHAB; controle e eliminação de áreas de risco; reurbanização e regularização de empreendimentos existentes, provenientes de programas como Cingapura/PROVER, Mutirões etc.; e recuperação de áreas de proteção ambiental<sup>45</sup>.

Pela primeira vez, o programa de urbanização de favelas propunha intervenções integrais - ou seja, com ações para qualificar o assentamento e transformá-lo em bairro conectado com os bairros existentes ao redor -, e integradas, com articulação entre diversas áreas de atuação da Prefeitura, como políticas sociais, ambientais etc. Assim, na gestão Suplicy houve mudança não só da metodologia, como da complexidade de escala das obras, se comparado às gestões anteriores. Essas alterações estão relacionadas, sobretudo, ao aprendizado obtido pela coalizão de esquerda do subconjunto de urbanização de favelas da *policy community* de habitação de interesse social, que retornou ao poder com a eleição de Suplicy.

Durante a década de 1990 houve troca de experiências entre acadêmicos e membros de movimentos sociais sobre as experiências de urbanização de favelas, sendo que em alguns casos esses indivíduos foram gestores de políticas de urbanização de favelas em outras cidades, trazendo o conhecimento teórico e de prática para a discussão (Denaldi, 2013; Marques, 2021). Outro fator relacionado foi o conhecimento acumulado sobre urbanização de favelas e propagados por organizações como UN-Habitat, Cities Alliance, BID e a influência que exerceram nos programas de urbanização da década de 2000, seja como aprendizado a partir de troca de experiências entre cidades, seja pela adoção obrigatória de soluções e formas de trabalhar defendidas por essas organizações como exigências contratuais de financiamentos. Foi o caso no Programa Guarapiranga, no Cingapura/PROVER e no Bairro Legal ou via acordos de cooperação técnica, como foi o caso da Cities Alliance durante a gestão Suplicy.

---

<sup>44</sup> Documento O.

<sup>45</sup> Documento O.

Esse aprendizado ganhou expressão no Bairro Legal porque a coalizão de esquerda específica da urbanização de favelas no interior da *policy community* de habitação de interesse social, que havia ocupado cargos na gestão Erundina, voltou aos cargos públicos, trazendo consigo a defesa da urbanização de favelas sob uma nova metodologia, que ampliava a escala das intervenções e aplicava o ideal de urbanização integrada. Os cargos de comando de SEHAB foram, assim como no governo Erundina, ocupados por quadros do PT próximos aos movimentos de habitação, especificamente de SP e da região do ABC (composta pelas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano), conforme Marques, Pagin e Pulhez (2018) apontaram. O secretário foi ocupado, pelos quatro anos, por Paulo Teixeira, deputado estadual do PT (1999-2005), enquanto o cargo de HABI foi ocupado por Ricardo Brandão (2001), Gisela Mori (2002-2003) e Sérgio Gonçalves (2004), quadros técnicos, próximos de movimentos sociais de moradia e do PT.

Para implementar as políticas habitacionais, incluindo o Bairro Legal, a SEHAB contava com a mesma estrutura institucional e formal ditada pela Lei 10.237/1986. Na gestão Suplicy, as cinco divisões técnicas regionais previstas legalmente voltaram a existir, com a responsabilidade pela execução dos projetos e obras de HABI e realização do atendimento habitacional nas regiões pelas quais eram responsáveis, enquanto as divisões técnicas de HABI central - Planejamento, Atendimento Social, Projetos e Obras e Execuções Orçamentária - exerciam as funções de definir diretrizes, coordenar, acompanhar, controlar as ações regionais, bem como planejar, avaliar as ações e realizar o controle e execução orçamentária para viabilizá-las.

Apesar de a gestão ter planejado ampliar o número de HABIs regionais após a implementação das subprefeituras, em semelhança à estrutura adotada informalmente na gestão Erundina, isso não ocorreu<sup>46</sup>. O retorno da centralidade da atuação multidisciplinar regionalizada foi retratado pelo entrevistado 5, servidor(a) de carreira com atuação regionalizada na urbanização de favelas:

“(...) e quando a Marta ganhou depois do período do Maluf e do Pitta, houve uma tentativa de reconstrução um pouco dessa ideia das regionais. Não como era antes, porque era antes eram muito mais fragmentadas, mas acho que foram agrupadas várias subprefeituras na cidade e aí foram criadas as regionais. (...) na época da

---

<sup>46</sup> Documento N.

Marta voltou a ter uma interface mais multidisciplinar, com engenheiros, arquitetos, assistente social e outras carreiras sociais, trabalhando todas no mesmo departamento, lado a lado, com teoricamente o mesmo nível de importância e eram ouvidas da mesma forma, porque você tinha um diretor que coordenava isso.”

As empresas de gerenciamento de projetos e obras e consultoria continuaram atuando na SEHAB para prestar apoio aos diversos programas que se pretendia implementar. Tendo em vista o longo período dos contratos de Bureau e Ductor, foram realizados dois processos licitatórios, um em 2001 e outro em 2003, para a contratação de empresas de gerenciamento de projetos e obras e consultoria. As empresas foram contratadas para prestação de serviços técnicos especializados de engenharia consultiva, de serviços de apoio técnico e operacional, elaboração de projetos básicos e complementares, fiscalização e análise de projetos e obras e assessoria técnicas nas atividades necessárias para a implantação dos programas e empreendimentos e HABI.

Já os objetivos da contratação foram dotar HABI de uma estrutura de apoio técnico gerencial às atividades de planejamento estratégico, programação físico-financeira, elaboração de estudos técnicos e divulgação dos programas, envolvendo o desenvolvimento e implantação de sistemas gerencial e aprimoramento dos recursos humanos, e promover o gerenciamento da implantação dos programas e empreendimentos selecionados, sob a coordenação das equipes de HABI. Como estratégia de contratação, foi adotada a separação da cidade em dois lotes, o primeiro composto pelos empreendimentos a serem realizados nas regiões sul e sudeste e o segundo nas regiões norte, leste e centro.

Foram realizados dois processos licitatórios, o primeiro em 2001 e o segundo em 2003. Em 2001, foram contratados os primeiros consórcios de empresas gerenciadoras. Para o Lote 1 foi contratado o Consórcio Bureau-Pri, formado pelas empresas Bureau de Projetos e Sistema Pri, enquanto para o Lote 2 foi contratado o Consórcio Urbis, formado pelas empresas Acthon Planejamento Ambiental e Ahese Engenharia. Já em 2003 foram contratados os Consórcios Bureau-Pri e o Consórcio Cidadania, formado pelas empresas Ductor e ETEP para atuarem, respectivamente, nos Lotes 2 e 1. A tabela abaixo sintetiza as informações apresentadas:

**Quadro 7. Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Suplicy**

<b>Setor</b>	<b>Contratado</b>	<b>Empresas</b>	<b>Programas</b>
Setor 1	Consórcio Urbis	Achthon Planejamento Ambiental	
		Ahese Engenharia	
Setor 2	Consórcio Bureau-Pri	Bureau de Projetos e Consultoria	
		Sistema Pri Engenharia	
Setor 1	Consórcio Cidadania	Ductor Implantação de Projetos	Bairro Legal, PROVER/Cingapura, Procav II e outros
		Estudos Técnicos e Projetos Etep	
Setor 2	Consórcio Bureau-Pri	Bureau de Projetos e Consultoria	
		Sistema Pri Engenharia	

Fonte: Elaboração própria.

Diferentemente das gestões Maluf e Pitta, a realização de dois processos licitatórios na gestão Suplicy aponta a decisão de evitar aditar e renovar os contratos, privilegiando a realização de concorrências entre empresas para a continuidade da contratação de apoio para o desenvolvimento das ações. Como os contratos tinham a duração de dois anos, percebe-se a continuidade sem intervalos, da empresa Bureau na política habitacional paulistana desde 1990, e da empresa Ductor, com um intervalo de apenas dois anos sem relação contratual com SEHAB.

Na gestão Suplicy, o escopo de atuação das gerenciadoras foi alargado em relação a todas as gestões anteriores, passando a prever atividades de coordenação novamente, excluída durante as gestões Maluf e Pitta, e a incluir ineditamente as gerenciadoras no apoio às ações para a regularização fundiária, descritas como “Assessoria e apoio técnico às atividades relativas à regularização urbanística e fundiária e registraria”<sup>47</sup>. No entanto, a participação das empresas em atividades de maior cunho decisório e com maior relação à construção de capacidades não foi ampliada, e sim diminuída em termos da porcentagem que “planejamento” e

<sup>47</sup> Documento O.

“processos e rotina” ocuparam no escopo contratual, aproximando-se dos percentuais observados na gestão Erundina.

**Tabela 6. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Suplicy**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Fiscalização	32%
Planejamento	26%
Administrativo	17%
Processos e rotina	9%
Orçamentação	5%
Trabalho Social	5%
Coordenação	3%
Regularização Fundiária	2%
Outros	2%

Fonte: Elaboração própria.

Segundo a análise documental, no que concerne às atividades classificadas como “planejamento”, constata-se que estas se concentraram em atividades de (i) assessoramento HABI na concepção, análise e financiamento de planos, programas e empreendimentos, englobando projetos, obras e suas especificações; e (ii) de assessoria na definição da programação físico-financeira para a execução das obras dos programas, relativa à obtenção de financiamentos para implementação dos programas em organismos multinacionais e nacionais de crédito; e de (iii) elaboração do planejamento e programação físico-financeira dos empreendimentos, incluindo as atividades de acompanhamento para fins de atualização da programação geral. No entanto, vale no notar que as gerenciadoras foram retiradas de atividades relacionadas com a escolha das áreas a serem beneficiadas pela urbanização, atividade nas quais foram incluídas nas gestões Maluf e Pitta.

Já as atividades de “processos e rotinas” seguem a linha da associação à construção de capacidades técnico-administrativas ao envolver o (i) o desenvolvimento, implantação e manutenção de sistemas de controle informatizados para o planejamento e controle dos cronogramas físico-financeiros, para o arquivamento e controle dos documentos técnicos dos empreendimentos e para a execução de sistemas de informações associados a mapas

georreferenciados; e (ii) elaboração de normas e manuais para unificação de critérios e padronização de rotinas de fiscalização, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos para recebimentos de projetos, obras e serviços.

Como novidade, foi incluída a previsão de apoio técnico para elaboração de procedimentos para atendimento de usuários após a ocupação e/ou benefício, dos diversos programas de HABI, como reflexo da complexificação da urbanização de favelas na gestão Suplicy. Com a complexificação e inclusão de novos componentes da urbanização, em face de uma secretaria sem corpo técnico para realizar e elaborar rotinas de trabalho das novas atividades previstas, a requisição de conhecimentos e áreas para prestação de assessoria técnica por parte das gerenciadoras se amplia. É razoável supor o mesmo para o caso das atividades de regularização fundiária, por exemplo.

Também em comparação à contratação da Bureau e da Ductor e as posteriores renovações contratuais nas gestões Maluf e Pitta, os processos licitatórios da gestão Suplicy foram permeados por inovações no sentido de regular a atuação das gerenciadoras, como a definição explícita no TR da estrutura organizacional a ser seguida pela contratada na prestação de serviços, que deveria ser compatível com a estrutura da HABI. Essa estrutura deveria ser composta por: (i) Coordenação geral, responsável pela interlocução com o gabinete de HABI; (ii) Equipe de Planejamento, Controle, Orçamento, Apoio Administrativo e Consultoria, responsável, por dar suporte a todas as coordenações; (iii) Coordenação setorial de Projetos, responsável pela interlocução com a coordenação de projetos de HABI, a coordenação regional da gerenciadora e as equipes regionais de projetos; (iv) Coordenação setorial de Obras, responsável pela interlocução com a coordenação de obras de HABI, a coordenação regional da gerenciadoras e equipes regionais de obras; (v) Coordenação setorial de Regularização, responsável pela interlocução com a coordenação de regularização de HABI a coordenação regional da gerenciadora e equipes regionais de regularização; e (vi) Coordenação regional e equipes regionais, responsável pela interlocução com as Divisões regionais de HABI e gerenciamento de execução de programas.

Essa inovação foi acompanhada pela descrição detalhada do escopo dos serviços, indicando as áreas de atuação das gerenciadoras e as atividades que compunham cada uma, com indicação de qual área prevista na estrutura organizacional da gerenciadora deveria exercê-

las. Por fim, outra importante inovação foi a previsão explícita de que (i) as gerenciadoras contratadas deveriam desenvolver, implementar e manter sistemas de controle informatizados integrados com os sistemas de HABI, para o planejamento e controle dos cronogramas físico-financeiros, para o arquivamento e controle dos documentos técnicos dos empreendimentos e para a execução de sistemas de informações georreferenciados; e (ii) os produtos desenvolvidos pelas gerenciadoras deveriam ser agregados à base de dados de HABI, tanto em meio físico como digital. Essas duas previsões expressam a preocupação de SEHAB, de forma inédita, com a manutenção das informações geradas no âmbito do desenvolvimento dos projetos<sup>48</sup>.

Apesar disso, não havia padronização de regras para regular a atuação das gerenciadoras, assim como também não houve nas gestões Erundina, Maluf e Pitta, tornando mais claros seus limites de atuação em atividades com processos decisórios importantes, por exemplo. A única regra padronizada no sentido de regular a atuação das gerenciadoras eram as cláusulas de fiscalização contratuais, que previam que a SEHAB poderia realizar ampla e completa fiscalização dos serviços e que as gerenciadoras deveriam prestar esclarecimentos e informações quando solicitado e atender prontamente às reclamações, exigências ou observações feitas pela SEHAB. Em relação à cláusula prevista nos contratos realizados na gestão Erundina, que previam que as contratadas deveriam facultar à SEHAB a fiscalização dos serviços nos termos do contrato, fornecendo esclarecimentos sobre o desenvolvimento dos serviços quando solicitado, não houve avanços<sup>49</sup>.

#### **4.4. 2 Consequências**

Diante do exposto, é possível concluir que, embora tenham continuado inseridas na realização de atividades de cunho decisório durante a gestão Suplicy, as gerenciadoras não exerceram ampla autonomia decisória como ocorreu durante as gestões de Maluf e Pitta. Isso ocorreu principalmente devido ao retorno dos gestores pertencentes à coalizão de esquerda do subconjunto de urbanização da *policy community* motivados pelo projeto político-institucional do direito à moradia, que atuaram na gestão Erundina, à SEHAB. Embora a urbanização de favelas não tivesse a mesma prioridade na agenda de Suplicy em comparação

---

<sup>48</sup> Documentos N e O.

<sup>49</sup> Documentos P e Q.

à Erundina, ainda havia considerável prioridade para a pauta habitacional na gestão. Já em relação às atividades relacionadas à construção de capacidades estatais, percebe-se certa continuidade na inclusão das gerenciadoras, sobretudo quanto aos softwares para acompanhamento dos programas e definição de parâmetros para as rotinas de fiscalização de obras.

No entanto, em face de uma nova atividade, que é o trabalho social pós-ocupação, realizada ineditamente nos programas de urbanização e para o qual a SEHAB tinha capacidades de implementação limitadas em seus quadros técnicos, as gerenciadoras foram demandadas novamente para construir essas rotinas de trabalho. Essa situação se assemelha à da gestão Erundina, em que as gerenciadoras foram requisitadas para apoiar a elaboração de procedimentos e rotinas de trabalho de urbanização de favelas no geral, para os quais SEHAB não tinha capacidades em seus quadros técnicos para estabelecer e requisitou as gerenciadoras.

De outro lado, pela primeira vez foram realizados esforços para a construção de regras para enquadrar a atuação das gerenciadoras nos documentos contratuais. Além disso, a existência de relação descentralizada entre as empresas gerenciadoras e HABI por meio das unidades regionais, para além da relação centralizada entre gerenciadoras e HABI Central nos aspectos amplos de planejamento do programa, colaborou para que não houvesse o domínio das principais atividades pelas gerenciadoras em apenas um lócus de poder. No entanto, vale notar que devido à inexistência de regras objetivas e padronizadas para todas as HABIs para regular a atuação das gerenciadoras, graus diferentes de inclusão das empresas nas atividades diárias da urbanização podem ter ocorrido nas unidades regionais a partir do exercício da discricionariedade de funcionários da área de projetos, mas principalmente dos fiscais dos contratos de obras.

Dessa forma é possível dizer que, assim como na gestão Erundina, o controle decisório sob a política importava à prefeita e aos gestores de HABI em termos políticos, para além dos eleitorais, de modo que se buscou desfazer o cenário de controle decisório das gerenciadoras construído durante as gestões Maluf e Pitta. Segundo o entrevistado 8, comissionado(a) que atuou em cargo de gestão,

“O Maluf tinha uma política, que era o Cingapura, isso não era de gerenciadora (...) e aí as gerenciadoras começaram a mandar em todo fluxo de trabalho. Os técnicos passaram a não ter mais poder, isso foi acontecendo com o tempo e as gerenciadoras davam as ordens para os técnicos. No governo do Maluf eles estavam decidindo tudo do ponto de vista técnico. O que eu acho que influencia na política. Não era só técnico de obra, era técnico de projeto, técnico de programa. Eles trabalhavam na definição dos programas, não com esse nome de ajudar na definição dos programas, mas a atuação deles levava a isso. Isso foi indo, levou os oito anos para acontecer isso.”

“A gente [gestão] podia até discutir, conversar, mas a política era definida por nós, eles foram contratados com HABI estruturada. O que não estava estruturado eram os projetos e obras, eram as contratações. Então elas tecnicamente auxiliaram, mas a ordem de comando era da Prefeitura.

No entanto, nesse período a SEHAB já se encontrava em situação de desequilíbrio vis-à-vis às gerenciadoras em termos de *know-how* para urbanizar favelas, devido ao acúmulo, no setor de engenharia consultiva, do conhecimento. Esse acúmulo ocorreu e foi construído durante as gestões Maluf e Pitta, que não só ampliaram a participação das gerenciadoras na SEHAB por meio do Cingapura/PROVER, como concederam largo espaço para sua atuação em atividades cuja realização cotidiana possibilitam a construção de conhecimento que possibilita a construção de capacidades estatais técnico-administrativas relacionadas ao planejamento e execução de rotinas de trabalho de fiscalização, avaliação de projetos e obras, além de gestão do conhecimento sobre territórios.

Nesse sentido, não parece anormal a continuidade da contratação das gerenciadoras, ainda mais tendo em vista que, novamente, não houve contratação de novos servidores públicos para ampliação da capacidade estatal nas gestões anteriores. Se na gestão Erundina o dilema para a contratação das gerenciadoras girou em torno da falta de quadros técnicos e da falta de tempo hábil para ampliá-la e atender à população, na gestão Marta o dilema também girou em torno da concentração de *know-how* sobre urbanização no setor de engenharia consultiva.

#### **4. 5. Gestões Serra/Kassab e Kassab (2005-2012)**

##### **4. 5.1 Visão Geral**

Candidata à reeleição, Marta Suplicy foi derrotada por José Serra (PSDB) nas eleições de 2004. Serra, por sua vez, foi prefeito de São Paulo até abril de 2006, quando deixou o cargo para ser candidato a governador do estado de São Paulo. Seu sucessor foi o vice Gilberto Kassab (DEM/PSD), que assumiu a prefeitura, cumpriu o mandato integralmente e reelegeu-

se em 2009, permanecendo no cargo até 2012. Apesar da mudança de posicionamento ideológico-partidário entre as gestões da esquerda com Suplicy, a centro-direita com Kassab, a urbanização de favelas não só foi mantida, como ampliada e considerada a política habitacional prioritária de SEHAB.

Segundo balanço publicado pela própria secretaria, “(...) os investimentos municipais foram priorizados para os programas de urbanização e regularização de assentamentos precários, dentro e fora das áreas de mananciais. Os programas de provisão habitacional ficaram condicionados à obtenção de recursos estaduais e federais” (SEHAB, 2012a, p.60). Além da priorização para a política de urbanização no uso dos recursos municipais, a ampliação das intervenções ocorreu devido ao alto volume de recursos financeiros disponíveis para a política de urbanização adquirido com o governo federal, por meio de programas específicos, sendo o principal deles o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a maior fonte de recursos para urbanização de favelas em São Paulo a partir de 2007.

Os cargos de comando da política de urbanização foram ocupados por um empresário imobiliário e quadros do PSDB e do DEM, partido de Kassab à época. O cargo de SEHAB e HABI foram ocupados por, respectivamente, Orlando de Almeida Filho e Elisabete França na primeira gestão. Já na segunda gestão, ocuparam o cargo de Secretário Elton Santa Fé Zacarias e Ricardo Pereira Leite, com continuidade de Elisabete França na direção de HABI e, entre 2011 e 2012, como Secretária-Adjunta da pasta de habitação. Enquanto Almeida Filho era advogado de formação, Zacarias e Leite eram engenheiros civis. Em comum, os secretários compartilhavam os fatos de serem aliados do prefeito Kassab, bem como de terem construído suas carreiras no setor imobiliário.

Apesar da continuidade da urbanização de favelas assentada sobre a mesma diretriz principal - o reconhecimento do direito à moradia, com acesso não só à habitação, mas a rede de serviços públicos e equipamentos sociais -, a nova gestão de HABI baseava-se em um projeto político-institucional diferente da gestão Suplicy. Se a gestão anterior já apontava para a necessidade de superar o paradigma da construção de unidades habitacionais aliada à extensão das redes de infraestrutura em direção a intervenções abrangentes, que considerem de forma integrada a qualificação urbana, a nova gestão aprofundou esse entendimento, realizando obras em perímetros amplos.

Além dessa característica, esse projeto se diferencia do projeto da gestão anterior pela base teórica e ideias que o basearam, produto da filiação dos novos gestores de HABI a uma coalizão diferente do subconjunto sobre urbanização de favelas pertencente à *policy community* de habitação de interesse social. Essa coalizão será chamada de “tecnicista”, devido à ênfase dada à técnica e soluções técnicas de projetos de arquitetura e urbanismo nas discussões sobre os programas de urbanização de favelas realizados sob sua liderança. Conforme citado pelo(a) entrevistado(a) 6, contratado(a) da SEHAB e, posteriormente, por gerenciadora, essa gestão da SEHAB foi marcada pela importância dada ao projeto de arquitetura e urbanismo, com contratação de escritórios referência para a elaboração de projetos executivos, além da adoção de tipologias construtivas de edificações menos comuns.

Tal coalizão era composta por atores associados aos debates internacionais sobre urbanização de favelas, por meio de quadros técnico-políticos relacionados às áreas de engenharia e arquitetura e urbanismo. Esse último grupo estava no comando de HABI e das principais intervenções realizadas no período, sob liderança de França, sobre quem é possível dizer que foi, e é reconhecida, em SEHAB e internacionalmente, como a principal gestora da política de urbanização de favelas implementada nesse período.

À época que chegou à SEHAB, França já acumulava ampla experiência em urbanização de favelas por ter sido coordenadora do Programa Guarapiranga entre 1993 e 2000 na SEHAB, além de ter atuado como consultora no BID e no BIRD entre 2000 e 2005, quando retornou à SEHAB no comando de HABI. Sua formação sobre urbanização de favelas em circuitos internacionais relacionados aos organismos multilaterais promotores de apoio a políticas habitacionais, como BID e BIRD, e aos debates sobre arquitetura e urbanismo fez com que o projeto das intervenções ganhasse grande destaque, com espaço para inovações afinadas às “melhores práticas” identificadas e circuladas por meio de fóruns técnicos de trocas de experiência internacionais.

Se na gestão anterior a base teórica dos projetos estava relacionada ao acúmulo e troca de conhecimento gerado em circuitos de acadêmicos engajados e movimentos sociais, nesta gestão a filiação teórica se conectava a um olhar mais “tecnicista”, relacionado à discussão de “melhores práticas” e soluções e com centralidade ao projeto de urbanismo. Durante o período foram implementados quatro programas: Programa de Urbanização de Favelas e

Programa RENOVA SP, os dois principais programas de urbanização do período; Programa 3Rs - Revitalização, Recuperação de Crédito e Revitalização dos empreendimentos dos programas PROVER, PROCAV II e Guarapiranga; Programa de Regularização Fundiária; e Programa Mananciais do Alto Tietê, que ampliou o alcance do Programa Mananciais, a partir de 2007, para as bacias do Capivari e os Mananciais Cantareira, além das Bacias Guarapiranga e do Reservatório Billings<sup>50</sup>.

Para tirar os programas do papel, sob o comando de França foram (i) realizadas mudanças na estrutura de HABI; (ii) o nível de complexidade projetual e escala das obras foi alavancado; e (iii) construídas capacidades técnico-administrativas para a gestão da política habitacional, com impactos principalmente para a realização de urbanização de favelas. A estrutura de HABI, assim como na gestão anterior, foi formalmente definida pela Lei Municipal 10.237/1986, com o funcionamento de HABI Central e das HABIs regionais, compostas por equipes multidisciplinares na implementação das intervenções. No entanto, duas alterações informais foram realizadas. A primeira foi a adição de coordenações específicas para os maiores programas e projetos de urbanização em andamento. As urbanizações de Heliópolis, Paraisópolis, Vila Jaguaré e São Francisco e do Programa Mananciais do Alto do Tietê, tiveram a coordenações específicas ligadas ao gabinete de SEHAB, ainda que esses territórios estivessem dentro de áreas pelas quais as HABIs regionais eram responsáveis, onde, em tese, as regionais poderiam coordenar intervenções nelas realizadas.

A segunda foi a criação do Grupo Técnico de Projetos em 2012, que contou com arquitetos e engenheiros de SEHAB, para executar a política habitacional definida no Plano Municipal de Habitação desenvolvido durante a gestão. O GT ficou responsável pela criação de diretrizes e instrumentos de avaliação de projetos de urbanização de favelas para toda a SEHAB, criando regras para nortear e padronizar a análise e avaliação de projetos pelas gerenciadoras e equipes da secretaria. O GT foi considerado pela gestão como um importante passo na consolidação da política habitacional (SEHAB, 2012a, p. 37). A criação das coordenações e do GT Projetos como estruturas informais geraram a sobreposição de atribuições com as

---

<sup>50</sup> Documento R.

divisões regionais de HABI e com a divisão de projetos e obras. Segundo o entrevistado 5, servidor(a) de carreira da SEHAB com atuação regionalizada em urbanização:

“(…) Foi formado um grupo no gabinete da SEHAB, responsável por definir diretrizes de projetos. Na verdade, esse papel de opinar nos projetos e dar as diretrizes foi tirado de Habi-3, que era projetos e obras, e foi colocado no gabinete da SEHAB. Então foi criado um grupo lá, com várias pessoas, que eram as pessoas que davam mais ou menos essas diretrizes e aí os arquitetos que estavam em Habi-3, projetos e obras, passaram a não opinar mais a respeito disso [diretrizes].

Nessa gestão as urbanizações realizadas foram muito mais complexas do ponto de vista técnico e da escala das obras, como demonstram os projetos que ocorreram em grandes áreas, como as favelas de Paraisópolis, Heliópolis e Cantinho do Céu, na região de Mananciais da Billings, e a adoção dos Perímetros de Ação Integrada (PAI), que reuniam favelas e loteamentos irregulares de uma mesma bacia hidrográfica num perímetro de projeto, como área para planejamento da intervenção no Renova SP.

Por fim, quanto ao processo de construção de capacidades técnico-administrativas, durante o período foram construídos instrumentos de planejamento que elevaram o conhecimento da SEHAB sobre os territórios e, conseqüentemente, a capacidade de planejamento da urbanização de favelas. Esse desenvolvimento esteve atrelado à parceria com a Aliança das Cidades, a partir da qual foram desenvolvidos o Sistema de Informações para Habitação Social em São Paulo, denominado Habisp; o Sistema de Priorização de Intervenções; o Plano Municipal de Habitação (Herling, 2016); e a própria criação do GT Projetos, que acabou por elaborar o “Escopo de Projetos”, instrumento que “detalhou o conteúdo mínimo de todos os produtos a serem elaborados pelos projetistas ou a eles fornecidos como insumo para o desenvolvimento de seu trabalho”, ou seja, criando diretrizes claras e padronizadas para elaboração de projetos para urbanização de favelas (SEHAB, 2012b, p.193). O GT Projetos também foi o responsável pelas contratações dos projetos vencedores do Renova SP.

Além das mudanças da estrutura de SEHAB para a implementação das ações dos programas de urbanização de favelas também foram contratadas gerenciadoras, por meio de um processo licitatório realizado em 2008 que adotou a estratégia de dividir a cidade em quatro setores: (i) Lote 1, formado pelas regiões sul e sudeste, exceto Região de Mananciais; (ii) Lote 2, formado pelas regiões norte, leste e centro; (iii) região atendida pelo Programa Mananciais em Apoio à Atividades sob Responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação –

SEHAB; e (iv) região atendida pelos Programas de Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas de Mananciais do Alto Tietê. Durante a gestão foi realizado outro processo licitatório para contratação de gerenciadoras para o Lote 2 em 2010<sup>51</sup>.

Nesses processos foram contratados quatro consórcios: (i) para o Lote 1, o Consórcio Domus, formado pelas empresas Ductor e Etep; (ii) para o Lote 2, o Consórcio Bureau-Pri, formado pelas empresas Bureau e Sistema Pri; (iii) para a região do Programa Mananciais foi contratado o Consórcio Ação Mananciais formado pelas empresas Sondotécnica e Etep; e (iv) para a região Mananciais do Alto Tietê foi contratado o Consórcio Hagaplan-JNS, formado pelas empresas Hagaplan Engenharia e JNS Engenharia. A tabela abaixo sintetiza as informações apresentadas:

**Quadro 8. Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Kassab**

<b>Setor</b>	<b>Contratado</b>	<b>Empresas</b>	<b>Programas</b>
<b>Setor 1</b>	Consórcio Domus	Ductor Implantação de Projetos	Urbanização de Favelas/Renova SP
		Estudos Técnicos e Projetos Etep	
<b>Setor 2</b>	Consórcio Bureau-Pri	Bureau de Projetos	
		Sistema Pri Engenharia	
<b>Programa Mananciais</b>	Consórcio Ação Mananciais	Sondotécnica Engenharia de Solos	Programa Mananciais
		Estudos Técnicos e Projetos Etep	
<b>Programa Mananciais do Alto Tietê</b>	Consórcio Hagaplan-JNS	Hagaplan Engenharia e Serviços	Programas de Saneamento Ambiental em Bacias Hidrográficas de Mananciais do Alto Tietê
		JNS Engenharia Consultoria e Gerenciamento	

**Fonte:** Elaboração própria.

Nesse processo licitatório não houve inovações como aquelas observadas durante a gestão Suplicy. O TR da contratação, na verdade, apresentou continuidade com o modelo

<sup>51</sup> Documento R.

estabelecido na gestão anterior, principalmente no que tange à manutenção da previsão de que as informações e produtos desenvolvidos pelas gerenciadoras deveriam ser compartilhados com gestão e agregados no Habisp e à definição da descrição da estrutura organizacional a ser seguida pelas gerenciadoras para a prestação de serviços à HABI.

Seguindo as linhas implementadas na gestão Suplicy, foi definida uma estrutura baseada nas seguintes unidades: (i) Coordenação geral, responsável pela interlocução com os gabinetes da HABI e da RESOLO; (ii) Coordenação Setorial de Planejamento, responsável pelo planejamento e controle das implantações, com atuação de suporte matricial a todas as demais coordenações; (iii) Coordenação setorial de projetos, responsável pela interlocução com a coordenação de projetos da contratante, a coordenação regional da gerenciadoras e as equipes regionais de projeto; (iv) Coordenação setorial de obras, responsável pela interlocução com a coordenação de obras da contratante, a coordenação regional da gerenciadoras e equipes regionais de obras; e (v) Coordenação de setorial de regularização, responsável pela interlocução com a coordenação de regularização da contratante, a coordenação regional da gerenciadora e equipes regionais de regularização.

Segundo a análise documental<sup>52</sup>, o objetivo da contratação foi aportar capacitação técnica e gerencial à SEHAB, de forma a propiciar as necessárias agilidade e presteza ao desenvolvimento das atividades e dotar HABI de uma estrutura de apoio técnico e administrativo às atividades de planejamento e controle, gerenciamento e supervisão de obras e instalações de equipamentos especiais. Ainda segundo os documentos analisados, as gerenciadoras foram contratadas para a prestação dos serviços técnicos especializados de engenharia consultiva, de serviços de apoio técnico e operacional, elaboração de projetos básicos e complementares, fiscalização e análise de projetos e obras e assessoria técnicas nas atividades necessárias para a implantação dos programas e empreendimentos de HABI. Para esse propósito, as gerenciadoras desenvolveram os tipos de atividades abaixo:

---

52

**Tabela 7. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Kassab**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Fiscalização	32%
Planejamento	18%
Administrativo	18%
Processos e rotina	14%
Orçamentação	5%
Coordenação	4%
Trabalho Social	3%
Regularização Fundiária	3%
Outros	3%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que as atividades desenvolvidas continuaram as mesmas se comparadas àquelas previstas nas contratações realizadas na gestão Suplicy. Quanto às atividades de planejamento, estas assumiram percentual menor do escopo contratual se comparado à gestão Suplicy e, no geral, envolveram atividades da mesma natureza, relacionadas ao assessoramento à HABI no macroplanejamento do programa. No entanto, os TRs dessa gestão passaram a incluir explicitamente a participação das gerenciadoras em atividades como o apoio na análise de alternativas técnicas de execução ou metodologia construtiva e a elaboração de projetos executivos, algo que não estava previsto nos TRs da gestão anterior. Essa descrição é compatível com o argumentado pelo entrevistado 3, comissionado(a) com atuação em cargo de gestão, que ressalta que as gerenciadoras não prestavam apenas serviços de gerenciamento, mas também de assessoria, com apoio em aspectos técnicos das intervenções:

“Gerenciadora não é tomadora de decisão nem peça fundamental, ela é resolvedora de conflitos e detém informações do andamento. A política pública vai sendo desenvolvida com técnicos da Secretaria, como o PMH e Habisp e sistema de prioridades foram. A partir das diretrizes gerais definidas, a gerenciadora acompanha projetos junto com SEHAB e projetistas, de acordo com as diretrizes de projetos elaboradas a partir de planejamento e orçamento dedicado previsto. Quando entra na intervenção em si, que é diferente da política, você sabe o que tem que fazer a partir de diretrizes sobre onde remover, como, pra onde realocar. O dia a dia da obra gera problemas que precisam ser resolvidos com soluções técnicas de obras e a gerenciadora está lá para garantir que o que foi licitado de obra e projeto está sendo entregue. Além disso, as gerenciadoras dão suporte técnico em várias disciplinas, por exemplo, fazendo avaliações sobre problemas técnicos que surgem no andar do projeto com obras e projetos para a SEHAB decidir o que vai ser feito a partir das sugestões baseadas nas possibilidades técnicas possíveis para solucionar o problema que surgiu.”

Já no caso das atividades de processos e rotinas, a participação das gerenciadoras também foi semelhante à da gestão Suplicy, envolvendo atividade de (i) implantação, organização e operação de um sistema de arquivo de toda a documentação técnica e administrativa, tramitada durante a implantação do Programa, cujo database design permita sua incorporação às bibliotecas do HABISP; e (ii) a elaboração de normas e manuais para padronização de critérios de rotinas de fiscalização, de softwares utilizados, de modelos de relatórios, de medição, de procedimentos de recebimento de projetos, obras e serviços. O diferencial aqui é a submissão dos softwares adotados pela gerenciadoras ao Habisp. Da mesma forma que a gestão Suplicy citou explicitamente no TR dos seus processos licitatórios que os sistemas das gerenciadoras deveriam se adequar aos da SEHAB, na gestão Kassab esse sistema ganha forma na figura do HABISP.

Novamente não foram identificados regras e/ou procedimentos de fiscalização contratual, ou padronização que regulasse a inserção das gerenciadoras nas atividades de SEHAB para todas as HABIs e na HABI Central. Quanto à relação das gerenciadoras com a SEHAB, dada a continuidade da exigência de pareamento entre a estrutura da SEHAB e a estrutura que a gerenciadoras deveriam seguir para a prestação de serviço adotada na gestão Suplicy, a relação foi em parte centralizada e em parte descentralizada. Centralizada no que diz respeito às ações de planejamento das intervenções, com apoio às atividades de HABI central.

Na relação centralizada com HABI central, para além do planejamento da política de urbanização de favelas, as gerenciadoras participaram de iniciativa de construção de diretrizes de projetos a serem utilizadas por toda a SEHAB, na central e nas regionais, por meio do GT Projetos. O grupo desenvolveu um documento oficial chamado “Escopo de Projetos”, conforme citado pelo entrevistado 10, comissionado(a) que atuou em cargo de gestão:

“o GT Projetos que chamava na época foi realizado com as gerenciadoras e projetistas, empreiteiras e equipe social. Fazíamos encontros com todo mundo e as gerenciadoras. No começo cada uma tinha seu processo separado, aí a gente definiu que precisava ter um processo único na Prefeitura (...) tanto a regra de contratação como a de análise têm que ser a mesma, tem que ser a mesma entre gerenciadoras, mas a Prefeitura nunca tinha liderado esse processo, de fazer essa uniformização. Então a gente fez isso na época, cada gerenciadora trouxe os documentos que eles já usavam, então eles tinham checklists, documentos que usavam para fazer o trabalho e aí a gente foram trocando entre nós, e juntando, e trocando entre nós e melhorando. (...) então a gente também os usa para ajudar a pensar, eles são cabeças pensantes também de apoio a SEHAB, não responsável por isso, mas de apoio ao trabalho que a SEHAB faz.

A relação entre empresas e SEHAB também ocorreu de forma descentralizada na medida em que as gerenciadoras também se relacionavam com as HABIs regionais, compostas de equipes multidisciplinares atuantes nos projetos, como também ocorreu na gestão Suplicy. Segundo os dados das entrevistas, a relação entre unidades regionais e gerenciadoras ocorria por meio de funcionários das áreas de projetos e, principalmente, fiscais dos contratos de obras, dado que os projetos executivos das intervenções eram contratados como parte do contrato das obras. Assim como na gestão Suplicy, não havia padronização de regras a serem seguidas por todas as HABIs regionais e pela HABI central sobre como inserir as gerenciadoras nas atividades diárias da urbanização. Dessa forma, funcionários públicos das unidades regionais, principalmente de fiscais dos contratos de obras, acabaram exercendo discricionariedade que podem ter afetado o grau de inserção das gerenciadoras na realização das atividades, assim como na gestão Suplicy. Conforme os entrevistados 5 e 6 apontam:

“(…) muitas vezes o trabalho não dá certo porque você não tem diretriz clara, há muita mudança de política pública e mesmo entre as regionais não havia uniformidade entre a atuação delas.” (Entrevistado 5)

“A função da gerenciadora é auxiliar a gente a administrar essas intervenções. (...) a gente não tem corpo técnico para fazer fiscalização diária da obra. Então o fiscal de projetos, assim como o fiscal de obras, ele fiscaliza pontos chave do processo. E muita parte da fiscalização é feita diretamente pela gerenciadora, principalmente a de obra. Aí, você tem uma coisa, que não está estabelecida oficialmente pela SEHAB, que vai de cada gestor. (...) então tem técnicos que atuam mais com a gerenciadora e tem técnicos que menos.” (Entrevistado 5).

“O que eu percebo também é que tem vários perfis de gestores em SEHAB. Tem o que vai querer se inteirar mais do processo e vai se envolver mais no trabalho de fiscalização e da gestão e tem técnico que vai deixar mais a gerenciadora tocar.” (Entrevistado 6).

#### **4.5.2 Consequências**

A partir dos dados levantados, é possível concluir que as gerenciadoras seguiram incluídas em atividades de cunho decisório, mas sem exercer controle decisório sob a política de urbanização de favelas. Assim como nas gestões Erundina e Suplicy, um conjunto de fatores atuou para mediar a inclusão das gerenciadoras na gestão da política e limitar a sua autonomia decisória. Ainda que com conteúdo diferentes, os mesmos elementos ajudaram a construir um contexto em que a participação das gerenciadoras em processos decisórios existe, mas não se converte em domínio da política.

Ainda que a agenda de urbanização e nem a de habitação fossem prioritárias para o prefeito, contendo, portanto, apenas importância eleitoral, os gestores de HABI mantinham

compromisso com um projeto político-institucional próprio, criado a partir das discussões realizadas na coalizão a qual pertenciam no subconjunto dedicado à urbanização no interior da *policy community* de habitação de interesse social. Essa coalizão, denominada aqui “tecnicista”, estava ligada aos debates internacionais sobre urbanização de favelas, cujo conhecimento se baseia em redes internacionais de conhecimentos e práticas promovidas por organismos multilaterais e redes de trocas de experiências entre cidades.

O principal indicativo dessa filiação é a parceria com a Aliança das Cidades, por meio do qual foram construídas capacidades técnico-administrativas para o planejamento da urbanização de favelas na SEHAB, com o PMH, o Habisp e o sistema de priorizações. A SEHAB também caminhou no sentido de criação de capacidades de planejamento por meio da criação do “Escopo de Projetos”, que definiu diretrizes e instrumentos de avaliação de projetos para toda a secretaria. No entanto, segundo as entrevistas, essas diretrizes não parecem ter perdurado após o final da gestão.

A relação descentralizada das gerenciadoras com as unidades regionais da SEHAB em conjunto com a relação centralizada com a HABI central sobre os aspectos de planejamento da urbanização, e a inexistência de regras padronizadas para direcionar regular a inclusão de gerenciadoras nas atividades do cotidiano da gestão da urbanização também atuaram como mediadores da inclusão das empresas, limitando as possibilidade de exercício de poder decisório. Assim como na gestão Suplicy, a descentralização dispersou o poder, tornando difícil o exercício de autonomia decisória ampla pelas gerenciadoras, bem como abriu espaço para práticas discricionárias pelos gestores locais. Se por um lado a discricionariedade pode aumentar a participação das gerenciadoras, o fato de muitos consórcios estarem em atividade, com contatos com diferentes gestores, torna-se um elemento de dinâmica estatal que dificulta o controle do processo decisório por parte das empresas.

Apesar da limitação do poder decisório das empresas, persiste o efeito da concentração de conhecimento, *know-how* e *expertise*. Como o entrevistado 10, comissionado(a) com atuação em cargo de gestão coloca:

“Essas gerenciadoras também tem esse papel, porque eles ajudam a Prefeitura a fazer as transições de governo, contribuem tecnicamente para explicar porque isso é assim e isso é assado, porque que isso não deu certo, porque que esse contratou parou aqui, se tinha que ter continuado ou não tinha que ter continuado... Então essas equipes da gerenciadora fazem

esse papel de ter uma visão para fora da Prefeitura, com a Prefeitura ou com as pessoas que entraram e estão na liderança naquele momento nos cargos de decisão da Prefeitura.”

Ou seja, após mais de 16 anos inseridas na implementação e gestão da urbanização de favelas, as gerenciadoras acumularam conhecimento sobre a realização da política, produzindo *know how*. Esse movimento ocorre por meio de sua participação em todas as atividades exercidas, mas principalmente para as de planejamento e processos e rotinas. O exemplo citado pelo(a) entrevistado(a) 10 sobre o *know how* das empresas demonstra que essas empresas acumularam o conhecimento que é condição necessária, embora não suficiente, para a construção de capacidades estatais técnico-administrativas de planejamento e acompanhamento da urbanização de favelas.

Esse conhecimento se construiu sobretudo pela inclusão dessas empresas em atividades de planejamento, mas principalmente, de processos e rotinas, que na gestão Kassab teve um aspecto especial. A inclusão das empresas no GT Projetos, que definiu diretrizes e instrumentos de avaliação de projetos de urbanização para toda a SEHAB, demonstra como os esquemas analíticos, conhecimento, técnicas e ferramentas de trabalho dessas empresas são absorvidos pela SEHAB no processo de desenvolvimento de capacidades técnico-administrativas do ente público, representado pela elaboração do Escopo de Projetos. Ou seja, para a construção de capacidade por SEHAB sobre um tema central para a urbanização, foi necessário recorrer ao conhecimento e ao *know-how* das gerenciadoras, de modo que esse episódio representa o peso das empresas para a definição de capacidades do ente público (rotinas de trabalho) para a urbanização de favelas.

## **4. 6 Gestão Haddad (2012-2016)**

### **4. 6.1 Visão Geral**

Após oito anos de um governo de centro-direita, o PT voltou ao comando de São Paulo em 2013 com a eleição de Fernando Haddad. O cenário que marca volta do PT ao poder foi caracterizado pela drástica diminuição dos repasses do PAC para a urbanização de favelas e pelo avanço no padrão construtivo e socioeconômico na maior parte desses assentamentos, seja por conta das intervenções realizadas previamente, seja pelo impacto das políticas econômicas do governo federal realizadas na década anterior.

Além disso, segundo avaliou o entrevistado 5, a pauta deixou de ser prioridade para a os gestores de SEHAB no período:

“(...) na mudança de gestão para o Haddad, a urbanização de favelas deixou de ser prioridade na secretaria. Até acabar a gestão, a urbanização de favelas não foi prioridade. A prioridade era terminar o que tinha começado e fazer Minha Casa, Minha Vida.”

Seguindo a análise documental, nessa gestão foram realizadas intervenções em favelas por meio dos programas (i) Urbanização de Favelas e Loteamentos Irregulares Precários; (ii) Renova SP; (iii) 3Rs - Revitalização, Recuperação de Crédito e Revitalização dos empreendimentos dos programas PROVER, PROCAV II e Guarapiranga; e (iv) e Mananciais. Nesse sentido, a gestão foi marcada pela continuidade das ações desenvolvidas nos anos anteriores, sem a criação de uma nova proposta de urbanização de favelas como ocorreu em todas as gestões anteriores.

Duas mudanças marcaram SEHAB durante a gestão Haddad: (i) a alteração formal da estrutura administrativa, realizada por meio da Lei Municipal 15.764/2012; e (ii) a alteração do padrão do perfil dos indicados para os cargos de comando da secretaria durante os governos do PT. No início de 2013 Haddad realizou ampla reforma administrativa, que incluiu alterações na estrutura de SEHAB que havia permanecido, ao menos formalmente, a mesma desde 1986. A principal alteração foi a extinção da HABI, cujas atribuições passaram a ser exercidas pelas Coordenadorias de Gestão de Programas, Projetos e Obras (CPO), Regularização Fundiária (CRF), e Atendimento Social (CAS).

**Quadro 9. Comparativo sintético descritivo da estrutura formal de SEHAB durante todas as gestões analisadas**

<b>Estrutura-geral</b>	<b>Gestões</b>	<b>Estrutura implementada</b>
<p><b>Estrutura geral:</b> Gabinete do Secretário, Comissão de Edificações e Uso do Solo, Superintendência de Habitação Popular, Departamento de Aprovação das Edificações, Departamento de Controle de Uso de Imóveis, Departamento de Cadastro Setorial, Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas; Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo.</p> <p><b>Superintendência de Habitação Popular:</b> Gabinete do Superintendente; Divisão Técnica de Planejamento (HABI-1); Divisão Técnica de Atendimento Social e Assuntos Imobiliários (HABI-2); Divisão Técnica de Projetos e Obras (HABI-3); Divisão Técnica de Execução do FUNAPS; Divisões Técnicas Regionais de Atendimento Habitacional Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro.</p> <p><b>Divisões Técnicas Regionais:</b> Coordenação Técnica de Atendimento Habitacional e respectivas Seções Técnicas de Atendimento Habitacional; Coordenação Técnica de Execução de Obras, com as respectivas Seções Técnicas de Obras do FUNAPS e Seções Técnicas de Obras de Urbanização.</p>	Erundina	- Superintendência de Habitação Popular: GEUFAVELAS; Divisão Técnica Central (HABI Central) e 14 Divisões Técnicas Regionais de Atendimento (HABIs regionais)
	Maluf/Pitta	- Superintendência de Habitação Popular: GA do Cingapura/PROVER; Divisão Técnica Central (HABI-3).
	Suplicy	- Superintendência de Habitação Popular: Divisão Técnica de Planejamento (HABI-1); Divisão Técnica de Atendimento Social e Assuntos Imobiliários (HABI-2); Divisão Técnica de Projetos e Obras (HABI-3); Divisões Técnicas Regionais de Atendimento Habitacional Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro (HABIs regionais)
	Kassab	- Superintendência de Habitação Popular: Divisão Técnica de Planejamento (HABI-1); Divisão Técnica de Atendimento Social e Assuntos Imobiliários (HABI-2); Divisão Técnica de Projetos e Obras (HABI-3); GT Projetos; Divisões Técnicas Regionais de Atendimento Habitacional Norte, Sul, Leste, Sudeste e Centro (HABIs regionais)
<p><b>Estrutura geral:</b> Gabinete do Secretário; Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social; Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras; Coordenadoria de Regularização Fundiária; Supervisão Geral de Administração e Finanças</p> <p><b>Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social:</b> Gabinete do Coordenador; Departamento de Atendimento Social; Departamentos de Ações Regionalizadas I e II</p> <p><b>Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras:</b> Gabinete do Coordenador;</p>	Haddad	- Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras: Gabinete do Coordenador; Coordenação de Programas Mananciais e Departamento de Projetos e Obras.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental e dos normativos que estabeleceram a estrutura administrativa da SEHAB.

A CPO era composta pelo Gabinete do Coordenador, a Coordenação do Programa Mananciais e o Departamento de Projetos e Obras, subdivido em divisões técnicas separadas, ineditamente, de projeto e obras. Já CRF mantinha o Gabinete do Coordenador e pelo Departamento de Regularização Fundiária, subdivido em divisões de áreas particulares, Mananciais, áreas públicas e empreendimentos e assistência técnica gratuita para regularização de interesse social. Por fim, a CAS foi composta pelo Gabinete do Coordenador, pelo Departamento de Atendimento Social e pelos Departamentos de Ações Regionalizadas I e II, que mantiveram as divisões Norte, Centro e Leste (I) e Sudeste, Sul e Extremo Sul (II). Com essa alteração, a atuação regionalizada interdisciplinar foi extinta, com a permanência da atuação regional apenas para a área de atendimento social.

A alocação dos cargos de comando de SEHAB é outro ponto que diferencia a gestão Haddad das demais gestões do PT. Ao invés de serem ocupados por professores universitários ou quadros do PT próximos aos movimentos de habitação, os cargos de comando da secretaria, de secretário e coordenador de projetos e obras, foram ocupados nos primeiros três anos de gestão por quadros do PP enquanto no último ano foram ocupados por um professor universitário e quadros do PT próximos dos movimentos de habitação (Marques, Pagin e Pulhez, 2018).

O cargo de secretário de Habitação foi ocupado pelo empresário e engenheiro, José Floriano Marques, indicado pelo PP, e por João Whitaker, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAU-USP) próximo aos movimentos de habitação. Já para o cargo de CPO, a coordenadoria com maior atribuição e contato com urbanização de favelas por ter agregado os departamentos de obras e projetos após a extinção de HABI, foi comando por João Leopoldo Wernek de Camargo, que ocupou o cargo de SEHAB na gestão Pitta, e por Milton Sussumu Nakamura, quadro próximo aos movimentos de habitação.

Para implementar os programas da gestão, foi realizado novo processo licitatório para gerenciadoras em 2015, com o objetivo geral de prover suporte à SEHAB na condução das ações necessárias para viabilizar, com excelência técnica, nos prazos estipulados e dentro do orçamento planejado, a implantação do conjunto de empreendimentos administrados. Diferentemente dos demais processos licitatórios realizadas nas gestões Suplicy e Kassab, a estratégia adotada não foi a de divisão regional, e sim o agrupamento de diversas áreas em cada região da cidade nas quais seriam realizadas intervenções de diferentes programas ao mesmo tempo.

Nos setores 1 e 2 foram realizados o Renova SP e Urbanização de Favelas, enquanto nos setores 3 e 4 foram realizadas ações do Programa Mananciais na Billings e no Guarapiranga, respectivamente. Para a prestação de serviços foram contratados os seguintes consórcios:

**Quadro 10. Empresas contratadas por setor e programa nos quais foram envolvidas, gestão Haddad**

<b>Setor</b>	<b>Contratado</b>	<b>Empresas</b>	<b>Programas</b>
<b>Setor 1</b>	PRI-BAUER-PLANAL	Sistema Pri Engenharia	Urbanização e Renova SP
		Planal Engenharia	
		L.A. Falcão Bauer	
		Centro Tecnológico de Controle da Qualidade	
		Bureau/Tuv-Sud Bureau	
<b>Setor 2</b>	Consórcio SLP - S2	Sondotecnica Engenharia de Solos	Programa Mananciais Represa Billings
		Planservi Engenharia	
		LBR Engenharia e Consultoria	
		Sondotecnica Engenharia de Solos	
		Planservi Engenharia	
<b>Setor 3</b>	Consórcio SLP - S3	LBR Engenharia e Consultoria	Programa Mananciais Represa Guarapiranga
		Geribello Engenharia	
<b>Setor 4</b>	Consórcio Habita SP	SgsEnger Engenharia	Programa Mananciais Represa Guarapiranga
		JHE Consultores Associados	

Fonte: Elaboração própria.

Em continuidade à trajetória exposta nas demais gestões, as gerenciadoras contratadas prestaram atividades de planejamento, fiscalização, regularização fundiária, administrativas, de processos e rotinas, coordenação, orçamentação e trabalho social, conforme apresentado abaixo, com diminuição do percentual do escopo contratual dedicado ao planejamento e processos e rotina, que alcançaram seu menor percentual em toda a trajetória histórica.

**Tabela 8. Porcentagem de cada categoria de atividade no escopo contratual dos processos analisados na gestão Haddad**

<b>Categoria de atividade</b>	<b>Escopo Contratual</b>
Fiscalização	40%
Administrativo	24%
Planejamento	15%
Orçamentação	8%
Processos e rotina	6%
Coordenação	4%
Trabalho Social	1%
Regularização Fundiária	1%
Outros	1%

Fonte: Elaboração própria.

A descrição das atividades de planejamento e processos e rotinas seguiram, de forma geral, na mesma linha das descrições das gestões anteriores, com alguns diferenciais para as atividades de planejamento. Percebe-se que as gerenciadoras passaram a ser incluídas em atividades mais abstratas, como a (i) identificação de oportunidades, parcerias e potenciais das ações de SEHAB, propondo formas de as organizar e mobilizar no sentido de maximizar o resultado dos investimentos incluindo os componentes associados ao desenvolvimento e sustentabilidade social e ambiental; e (ii) planejamento, programação e controle dos empreendimentos, destacando os aspectos técnicos e ambientais.

Além da inovação na forma de contratar, percebe-se que houve grande renovação das empresas contratadas durante a gestão Haddad. Dominados entre os anos 1990 e 2010 por

quatro empresas - Bureau de Projetos, Ductor Implantação de Projetos, Sistema Pri e ETEP - Estudos Técnicos e Projeto (subsidiária da Arcadis Logos) -, as contratações envolveram outras empresas. Parte desse movimento é explicada pelo fato de que em 2007 a TÜV Rheinland Brasil assumiu o controle acionário da Ductor e de que o mesmo ocorreu com a Bureau em 2010, quando a TÜV SÜD assumiu o controle da empresa, tornando-a sua subsidiária. Em 2016, a empresa deixou o Brasil após o desastre de Mariana (MG), em 2015.

Assim como nos processos anteriores, foi definida uma estrutura organizacional a ser seguida pelas gerenciadoras, dividida em três coordenadorias: (i) Coordenação Geral, responsável pela interlocução com a SEHAB, cuja função será estabelecer e aprimorar, constantemente, a interface com prepostos indicados pela secretaria a respeito de todos os aspectos pertinentes ao desenvolvimento e implantação do programa de empreendimentos; (ii) Coordenação Setorial de Obras, responsável pela interlocução com as divisões técnicas de Obras de SEHAB, desenvolvendo ações voltadas a apoiar a supervisão técnica especializada da execução dos serviços e obras pelas empresas contratadas; e pela coordenação das equipes que atuarão de forma descentralizada e de forma móvel nas áreas de atuação da prestação dos serviços; e (iii) Coordenação Setorial de Projetos, responsável pela interlocução com as divisões técnicas de Projetos da SEHAB, desenvolvendo ações voltadas a estudos de viabilidade de implantação de empreendimentos e ações voltadas a acompanhamento e verificação da execução de projetos por empresas projetistas contratadas direta ou indiretamente pela SEHAB.

Outro aspecto relevante foi a introdução de esclarecimento, na sessão de objetivo geral da contratação do Termo de Referência, citando que as funções decisórias estratégicas que envolvem a identificação e escolha dos empreendimentos a serem gerenciados bem como a definição de um plano de metas para sua implantação, ficarão a cargo da SEHAB. Segundo o documento, a formulação das especificações técnicas e requisitos de qualidade, dos compromissos contratuais, dos regulamentos e da legislação específicos necessários à execução dos empreendimentos também a cargo da SEHAB e contarão com o devido apoio técnico e assessoria por parte das gerenciadoras contratadas.

Com a mudança da estrutura da SEHAB, embora as intervenções e obras fossem realizadas regionalmente, a sua gestão, bem como a gestão dos programas como um todo, foi

centralizada no departamento de obras e projetos. Segundo o entrevistado 5, nesse período o processo de contratação de elaboração de projetos passou a ser concentrado nas divisões de projetos, ao invés de no interior dos contratos de obras, elemento que dividiu a gestão das gerenciadoras de forma mais equilibrada entre os gestores de obras e projetos, de modo que o setor de projetos iniciou processo para absorver o conhecimento das gerenciadoras sobre aspectos do gerenciamento de urbanizações que favelas:

“a equipe já tinha esse perfil, de tentar entender e controlar o que acontece(...) Então na primeira licitação a gente participou, discutiu e foi tentando entender e absorver todo o conhecimento que era possível absorver dentro do processo e a ponto de que hoje a revisão desses materiais é mais feita por nós do que pela gerenciadora. Hoje a gente tem um grupo de pessoas que está mais inteirado desse processo todo [licitação], até porque a gente tá acompanhando os contratos também. Então se tem tentado manter o processo sob o domínio de SEHAB.” (Entrevistado 5)

Assim como apontado no caso das gestões anteriores, não foram identificados, na análise documental e nas entrevistas, evidências de avanços em processos de fiscalização ou mesmo padronização de diretrizes por SEHAB no direcionamento de gestores em contato com as gerenciadoras sobre os limites de sua introdução no cotidiano da gestão e execução das atividades na urbanização de favelas ou referentes à elaboração dos materiais, análises e atividades realizadas pelas gerenciadoras. No entanto, cabe lembrar que continuaram valendo as regras dispersas, como às relacionadas à estrutura administrativa a ser adotada pelas gerenciadoras na prestação de seus serviços, por exemplo.

#### **4.6.2 Consequências**

Na gestão Haddad, comparado ao das gestões anteriores, ocorreram duas grandes mudanças no contexto da política de urbanização de São Paulo: a mudança na estrutura administrativa e das empresas gerenciadoras contratadas. Essas mudanças foram importantes, pois possibilitaram a redução dos pontos de contato entre gerenciadoras e SEHAB, diminuindo o impacto da inexistência de diretrizes padronizadas acerca de seu nível de inclusão nas atividades e forma de executar atividades e elaborar materiais e análises, bem como possibilitou ao setor de projetos, pertencentes à CPO, a iniciar processo de acompanhamento mais próximo das atividades das gerenciadoras, com tentativas de absorver o conhecimento sobre os processos realizados diariamente pelas empresas na prestação de seus serviços.

Nesse sentido, a mudança do conjunto de gerenciadoras contratadas por meio dos consórcios também parece ter sido positiva, na medida em que chamou atenção, principalmente dos

gestores de obras, projetos e intervenções, à necessidade de se manter o conhecimento sobre como executar as atividades de gestão da política internamente para que não haja prejuízo e alterações bruscas na realização das intervenções em caso de mudança total de gerenciadoras e seus técnicos que mantinham conhecimento, *expertise* e *know-how* acumulado por terem sido contratadas por longos períodos anteriormente, conforme colocado pelo entrevistado 5:

“(...) E assim, você tem diferença entre uma gerenciadora e outra na maneira de atuar (...) quando mudar o contrato de gerenciamento corre o risco de acontecer tudo de novo, de você meio que voltar do zero e ter que ensinar a trabalhar e aí se a gente não sabe... Por que aí quem vai passar as diretrizes? Aí cada hora saí de um jeito, então a gente tem tentado tomar pé de todos esses processos da melhor maneira possível.”

Novamente, as evidências apontam que há participação das gerenciadoras em processos decisórios existe, mas não se converteu em domínio da política principalmente devido à combinação dos seguintes fatores: (i) ausência de priorização da urbanização de favelas na agenda do prefeito; (ii) ausência de priorização da urbanização de favelas pelos gestores dos cargos de comando da SEHAB, que pela primeira vez desde 1990 não pertenciam claramente à uma coalizão do subconjunto de urbanização da *policy community* de habitação de interesse social e não tinham um projeto político-institucional sobre o tema; e (iii) às mudanças de estrutura administrativa de SEHAB, que proporcionaram a diminuição do potencial de discricionariedade dos gestores de HABI regionais, principalmente do fiscais de contratos de obras, na inclusão das gerenciadoras nas atividades da urbanização.

Com a centralização dos departamentos de projetos e obras e a divisão da contratação de obras e projetos entre ambos, a gestão das gerenciadoras foi dividida entre os gestores de ambas as áreas, deixando de estar centralizada nos fiscais de obras dentro das HABIs regionais. Assim, mesmo com relacionamento centralizado entre gerenciadoras e SEHAB na CPO, persistiu o elemento gerador de dispersão do poder que dificulta o exercício de poder decisório ampliado por parte das empresas de gerenciamento.

## **Considerações finais**

Esta pesquisa dedicou-se a analisar o papel que as gerenciadoras exercem na execução cotidiana da política de urbanização de favelas em São Paulo entre 1990 e 2016, sobretudo em termos de poder decisório, e as consequências de sua participação para as capacidades técnico-administrativas de SEHAB para a produção desta política.

Segundo a literatura, as gerenciadoras são empresas contratadas para prestar serviços técnicos especializados que visam apoiar e assessorar o ator estatal responsável, neste caso a SEHAB, na concepção, viabilização, gestão e fiscalização de projetos e obras de urbanização (Pulhez, 2019; 2014; 2016; Pulhez e Ferrara, 2018; Pulhez, 2022). Tendo em vista a governança predominantemente local, ainda que sob regramentos de outros níveis, principalmente do nível federal, e a participação persistente de um ator privado que marcam a trajetória da política de urbanização de favelas em São Paulo, um pressuposto e dois questionamentos foram adotados como fios condutores desta pesquisa.

Uma vez que as gerenciadoras são incluídas no cotidiano de implementação e gestão da política de urbanização, o pressuposto adotado foi de que são atores centrais para a governança dessa política em São Paulo. Já os questionamentos direcionaram-se à participação das gerenciadoras, principalmente em termos do poder decisório exercido por esses atores no *policy process*, e das capacidades estatais técnico-administrativas da SEHAB para a urbanização de favelas entre 1990 e 2016.

Segundo a literatura analisada, em São Paulo há aumento da autonomia decisória das empresas privadas que participam da produção do PMCMV. No caso das gerenciadoras de projetos e obras, sabe-se que essas empresas são contratadas contínua e cada vez mais, desde 1990, para a realização atividades de gestão e organização interna do estado, com ausência de pesquisa que aprofunde se este caso se desdobra em autonomia decisória (Marques, 2017; Pulhez, 2016). Por outro lado, sabe-se que o resultado da prolongada inserção dessas empresas é a geração de um circuito de conhecimento privado sobre a produção de uma política pública (Pulhez e Ferrara, 2018).

Nesse sentido, esta pesquisa buscou complementar e contribuir para avançar sob pontos já colocados e esclarecer aspectos ainda não discutidos de forma conjunta pela literatura

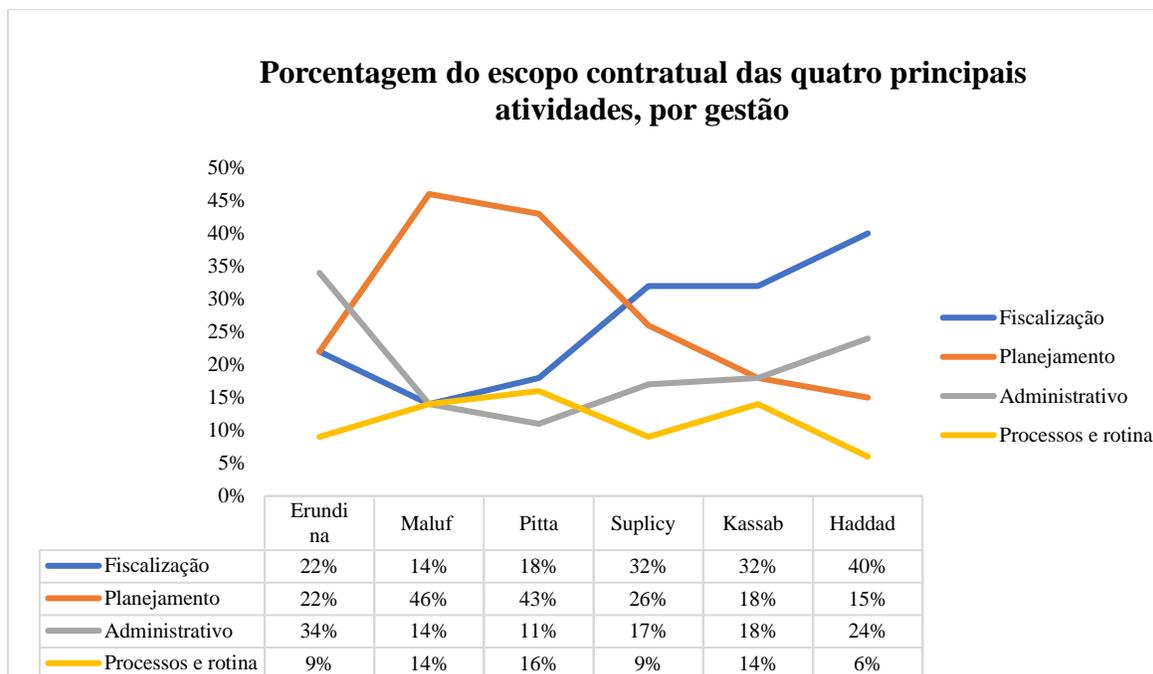
especializada, quais sejam, participação das gerenciadoras em termos de poder decisório e capacidades técnico-administrativas da SEHAB para urbanização de favelas.

Para isso, a hipótese construída nesta pesquisa foi de que as gerenciadoras exerceram poder decisório na urbanização de favelas durante 1990 e 2016, devido à ampliação de sua inclusão nas atividades de gestão cotidiana da política e à assimetria de conhecimento, *expertise* e *know-how*, vis-à-vis à SEHAB, sobre a condução da urbanização especificamente no setor público. De acordo com os resultados desta pesquisa, o poder decisório da política foi resguardado pela SEHAB na maior parte do período, com exceção das gestões Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000), devido à presença de quatro fatores, que mediarão a inclusão das gerenciadoras na urbanização: (i) gestores dos principais cargos de comando da SEHAB comprometidos com projetos político-institucionais sobre urbanização de favelas; (ii) estrutura administrativa de SEHAB; (iii) criação de regras para regular o trabalho das gerenciadoras; e (iv) priorização da urbanização de favelas pelo chefe do Executivo.

Apesar disso, a contratação ininterrupta de gerenciadoras ao longo de 30 anos levou ao acúmulo de conhecimento, *expertise* e *know-how* sobre a gestão de urbanização de favelas no contexto público pelo setor de engenharia consultiva. Esse acúmulo provocou acentuada assimetria, favorável ao setor de engenharia consultiva, em relação à SEHAB, no que concerne à divisão de capacidades para a realização da política entre setor público e privado. Tal assimetria tem como efeito a geração de dependência, por parte da SEHAB, de contratações do setor de engenharia consultiva para conseguir implementar a urbanização de favelas.

Dessa forma, podemos dizer que a hipótese de pesquisa adotada acima não se verificou de modo pleno. Esse argumento é sustentado por três evidências. A primeira consiste no fato de que a tendência verificada para a inclusão das gerenciadoras em atividades de cunho decisório e de construção de capacidades técnico-administrativas, segundo os dados obtidos, é de diminuição após as gestões Maluf e Pitta, momentos em que as empresas exerceram de fato poder decisório na urbanização de favelas. No entanto, essa tendência contém flutuações, com porcentuais maiores de inclusão das gerenciadoras em atividades de planejamento e processo e rotinas nas gestões Erundina e Suplicy, se comparada às gestões Kassab e Haddad:

**Gráfico 3. Porcentagem do escopo contratual das quatro principais atividades, por gestão**



Fonte: Elaboração própria

O fato em comum entre as gestões petistas de Erundina e Suplicy consiste na construção de programas novos e diferentes daqueles implementados pelas gestões que as antecederam, o que demandou não só esforços e ação estatal relativamente mais intensas tanto de organização da estrutura administrativa de SEHAB, quanto de elaboração de política pública, incluídas aí atividades de “planejamento” e “processos e rotina”. Já as gestões Kassab e Haddad têm em comum a continuidade de programas em relação às gestões que os antecederam. Desse modo, argumenta-se que Erundina e Suplicy fizeram maior uso de gerenciadoras nas atividades classificadas como “planejamento” e “processos e rotinas” pois reestruturavam a política de urbanização em suas gestões, enquanto as gestões Kassab e Haddad deram continuidade a ações em andamento, com mudanças incrementais e pontuais nos direcionamentos.

No caso da gestão Kassab, a diminuição do percentual da inclusão de gerenciadoras nessas atividades, principalmente naquelas de planejamento, pode ser associada também ao processo de construção de capacidades de planejamento da política habitacional relacionada

à elaboração do Habisp, do sistema de priorização de intervenções e do desenvolvimento e da adoção dos PAIs para o planejamento das ações, e do PMH em parceria com o apoio técnico da Aliança das Cidades. Uma vez que o novo programa da gestão, Renova SP, foi criado no âmbito dessa parceria e desses desenvolvimentos, é razoável supor que os movimentos de construção de capacidades por meio da parceria “ocuparam”, de certa forma, o espaço antes exercido pelas gerenciadoras em atividades de planejamento nas gestões que construíram programas novos, como Erundina e Suplicy.

Por outro lado, cabe notar que o aumento do percentual contratual verificado em relação às atividades de processos e rotinas esteve completamente relacionada à previsão de implantação e manutenção de sistemas de controle informatizado dos documentos do projeto compatíveis com o HABISP. Logo, não difere tanto em natureza da inclusão anterior, que solicitava o mesmo tipo de atividade para as gerenciadoras, no entanto sem a especificação pelo HABISP, dado que o sistema ainda não havia sido desenvolvido. Dessa forma, considera-se que a inclusão das gerenciadoras nessas atividades manteve-se estável entre as gestões Suplicy, Kassab e Haddad.

A segunda evidência aponta que houve aumento do percentual do escopo contratual das gerenciadoras dedicados às atividades administrativas e de fiscalização, de menor cunho decisório para a política. Ou seja, na medida em que há relativa estabilidade no tempo quanto à estrutura administrativa de SEHAB e o tipo e escala de urbanização implementada entre as gestões Suplicy e Kassab, há também estabilidade na forma como as gerenciadoras foram incluídas nas atividades classificadas como de “planejamento” e “processos rotinas”, constatada pela própria descrição das atividades nos TRs dos processos.

Por outro lado, na medida em que houve (i) desenvolvimento de capacidades de planejamento na SEHAB a partir de construções como Habisp na gestão Kassab; e (ii) e que a política de urbanização deixou de ser uma prioridade na gestão Haddad, sem novos programas e com a finalização de projetos iniciados anos atrás, a previsão de inclusão das gerenciadoras em atividades de planejamento e processo e rotinas continua em declínio. Isso fica mais claro quando comparamos os percentuais de participação em atividades de planejamento de ambas, que se diferenciam pela magnitude das obras e de recursos disponíveis a partir do governo federal; e a prioridade dos projetos de urbanização para a gestão de SEHAB e HABI.

Na medida em que na gestão Haddad não houve prioridade e a quantidade de recursos para urbanização enviadas pelo governo federal diminuiu, a inclusão das gerenciadoras para atividades de planejamento e de processos e rotinas segue a mesma tendência, e as gerenciadoras passam a ocupar o papel de mão de obra do trabalho “técnico e volumoso” para o qual a SEHAB não tem hoje quadros, conforme indicado pelos entrevistados 1, 5 e 10: atividades de fiscalização e administração. Este não era o cenário na gestão Kassab, em que a política de urbanização foi priorizada pela gestão de HABI com a construção de um novo programa e grande volume de recursos.

Nesse cenário comparativo, as gerenciadoras foram mais requisitadas a atividades de planejamento na gestão Kassab do que na gestão Haddad. No entanto, foram menos requisitadas na gestão Kassab do que na gestão Suplicy, o que pode ser explicado pela continuidade de programas entre as gestões e pelos resultados da parceria com a Aliança das Cidades e construção de capacidades de planejamento para a política habitacional levada à cabo na SEHAB no período. Com essas movimentações, as atividades mais onerosas em termos de quantidades de pessoas necessárias, ampliam sua participação no escopo contratual ao longo do tempo, apontando para o fato constatado pelo entrevistado 10, comissionado(a) que ocupou cargo de gestão:

“Então ela [gerenciadora] analisa as medições, faz todo esse trabalho técnico volumoso, eu não vou chamar de braçal porque não é a palavra certa, mas aí a Prefeitura consegue validar esse trabalho. Então a gente não analisa desde o início tudo, mas a gente recebe, analisa junto, aprova, reprova, comenta. Para poder dar mais escala para o trabalho”.

Pelo quadro que se desenha, a participação das gerenciadoras atualmente ocorre mais em decorrência da necessidade da realização de grande volume de trabalho relacionado às áreas administrativas e de fiscalização, para as quais a SEHAB não detém mão de obra suficiente para realizar, como apontado pelo entrevistado 10 e reiterado pelo entrevistado 5, servidor com atuação regionalizada em urbanização. Essa mudança de perfil pode ser inclusive avaliada nas justificativas apresentadas para a contratação das gerenciadoras nos documentos analisados:

**Quadro 11. Resumo das justificativas apresentadas nos TRs para contratação das gerenciadoras, por gestão**

<b>Gestão</b>	<b>Justificativa para a contratação das gerenciadoras</b>
<b>Erundina</b>	Executar programas na ausência de quadro qualificado e impossibilidade de construí-lo à época
<b>Maluf/Pitta</b>	Reduzido quadro de Engenheiros e Arquitetos de Habi-3 e sua adequação à forma terceirizada de gestão dos contratos, que torna imprescindível o apoio técnico e operacional prestados pelas empresas de gerenciamento contratadas pela SEHAB; Contrato com BID e suas imposições
<b>Suplicy</b>	Dotar Habi de uma estrutura de apoio técnico gerencial às atividades de planejamento estratégico, programação físico-financeira, elaboração de estudos técnicos e divulgação dos programas, envolvendo o desenvolvimento e implantação de sistemas gerenciais e aprimoramento dos recursos humanos; promover o gerenciamento da implantação dos programas e empreendimento selecionados, sob a coordenação das equipes de Habi
<b>Kassab</b>	A complexidade espacial e multisetorial dos programas indica a necessidade de se estruturarem os serviços de acompanhamento técnico-operacional e monitoramento a serem controlados de forma a garantir a agilidade e articulações desejadas. Para tanto faz-se necessária a contratação de Serviços Técnicos Especializados de Gerenciamento e Supervisão de Obras, Bens e Serviços do programa Mananciais, visando atender as solicitações da Sehab no que se refere ao aporte de capacitação técnica e gerencial, de forma a propiciar as necessárias agilidade e presteza ao desenvolvimento dessas atividades; Dotar Habi de uma estrutura de apoio técnico e administrativo às atividades de planejamento e controle, gerenciamento e supervisão de obras e instalações de equipamentos especiais.
<b>Haddad</b>	O objetivo geral das atividades de apoio técnico especializado de consultoria e assessoria consiste em prover suporte à Contratante na condução das ações necessárias para viabilizar, com excelência técnica, nos prazos estipulados e dentro do orçamento planejado, a implantação do conjunto de empreendimentos administrados pela SEHAB. As funções decisórias estratégicas que envolvem a identificação e escolha dos empreendimentos a serem gerenciados bem como a definição de um plano de metas para sua implantação, ficarão a cargo da SEHAB. A formulação das especificações técnicas e requisitos de qualidade, dos compromissos contratuais,

---

dos regulamentos e da legislação específicos necessários à execução dos empreendimentos também a cargo da SEHAB e contarão com o devido apoio técnico e assessoria por parte da Contratada.

---

Fonte: Elaboração própria.

Já a terceira evidência está relacionada ao fato de que quatro fatores condicionaram, ao longo da trajetória analisada, o poder decisório exercido pelas gerenciadoras: (i) a prioridade da urbanização de favelas para o(a) Prefeito(a); (ii) a existência de gestores compromissados com um projeto político-institucional para a urbanização de favelas compartilhado com uma coalizão específica da *policy community* de habitação de interesse social não alinhada ao *status quo*<sup>53</sup>; (iii) o formato da estrutura administrativa da SEHAB; e (iv) as tentativas para adoção de regras para regular o trabalho das gerenciadoras. Enquanto os fatores ii, iii e iv exerceram importante papel, o primeiro fator foi a condição necessária para que as gerenciadoras não exercessem ampla autonomia decisória quanto à urbanização de favelas, mesmo quando incluídas em maior medida em atividades de planejamento e processos e rotina.

---

<sup>53</sup> Retomando, está sendo considerada nesta dissertação como “status quo” da política de habitação de interesse social a construção de novas unidades habitacionais em massa, tendo em vista seu histórico de principal solução para o déficit habitacional brasileiro, incluindo a situação das favelas a partir do regime militar.

**Quadro 12. Principais fatores que intermediaram a participação das gerenciadoras na urbanização de favelas, com impacto para as possibilidade de exercício de poder decisório pelas empresas**

<b>Fator</b>	<b>Erundina</b>	<b>Maluf/Pitta</b>	<b>Suplicy</b>	<b>Kassab</b>	<b>Haddad</b>
<b>Gestores</b>	Sim, gestores alinhados a político-institucional da coalizão de esquerda, não pertencente ao <i>status quo</i> de HIS	Não, gestores alinhados ao político-institucional da coalizão tradicional	Sim, gestores alinhados ao político-institucional da coalizão de esquerda ao <i>status quo</i> de HIS	Sim, gestores alinhados a político-institucional da coalizão tecnicista ao <i>status quo</i> de HIS	Não, gestores sem filiação clara a um projeto político-institucional
<b>Priorização da urbanização pelo(a) Prefeito(a)</b>	Sim	Não	Parcial	Não	Não
<b>Estrutura administrativa de SEHAB</b>	Descentralizada, com gestão das gerenciadoras centralizada em HABI central	Centralizada, com ampla participação das gerenciadoras nos âmbitos decisórios (Gabinete de SEHAB e HABI-3) e sem indicativo dos responsáveis por sua gestão nesses âmbitos	Descentralizada, com dispersão do poder entre a gestão das gerenciadoras em Habi central e pelos gestores, principalmente do setor de obras, nas unidades regionais de HABI	Descentralizada, com dispersão do poder entre a gestão das gerenciadoras em Habi central e pelos gestores, principalmente do setor de obras, nas unidades regionais de HABI	Centralizada, com dispersão do poder entre a gestão das gerenciadoras realizada pelos gestores de Obras e Projetos de CPO
<b>Esforços para regras padronizadas</b>	Não	Não	Sim, com criação de estrutura administrativa a ser seguida pelas gerenciadoras	Sim, com criação de estrutura administrativa a ser seguida pelas gerenciadoras	Sim, com criação de estrutura administrativa a ser seguida pelas gerenciadoras

Avaliando todas as gestões incluídas na pesquisa, percebemos que enquanto as gestões Erundina, Suplicy e Kassab não buscaram promover políticas do *status quo* para favelas (construção de novas unidades habitacionais) e não tiveram gestores de HABI pertencentes à coalizão “tradicional”, e sim à quadros pertencentes a outras coalizões do subconjunto de urbanização da *policy community* de habitação de interesse social, as gestões Maluf e Pitta, tiveram quadros pertencentes à coalizão tradicional. A partir de dados do CEM e disponibilizados pela SEGES por meio de pedido de acesso de informação<sup>54</sup> foi possível identificar o nome de todos os secretários de Habitação de São Paulo, de superintendente de Habitação Popular e de coordenador de Projetos e Obras. O perfil desses gestores já havia sido analisado por Marques, Pagin e Pulhez (2018, p. 147).

A partir da revisão da literatura (Bueno, 2000; D’Alessandro, 1999; França, 2009; Marques, Pagin e Pulhez, 2018), pesquisas na internet e de informações obtidas nas entrevistas, foi possível aprofundar o perfil dos gestores e relacioná-los aos projetos político-institucionais defendidos e/ou implementados por eles e ao posicionamento político-ideológico das gestões da Prefeitura das quais participaram. A partir disso, defende-se que em São Paulo a *policy community* de habitação de interesse social detém um subconjunto voltado e atuante à urbanização de favelas, este composto por coalizões específicas que defendem projetos políticos-institucionais específicos para as favelas.

Essas coalizões se desenvolveram em uma *policy community* anterior, relacionada à habitação de interesse social, na qual o Estado brasileiro intervém desde a origem dessa área de política (Bonduki, 1994). Assim, o primeiro projeto político-institucional para favelas dessa *policy community* foi nacional, relacionada à política de produção em massa de unidades habitacionais para remoção de favelas. A coalizão que defendeu esse projeto foi chamada de “tradicional”, pois seus membros, indivíduos associados ao setor da engenharia, imobiliário e incorporação, fazem parte e defendem uma política para favelas que é o *status quo* sobre habitação de interesse social no Brasil.

Já a coalizão chamada nessa pesquisa como “esquerda”, surgiu a partir da contestação das políticas do regime militar no cenário da redemocratização, associada a gestões de esquerda

---

<sup>54</sup> Protocolo 062798, datado de 13/01/2022.

e era constituída por atores como militantes associados a movimentos por moradia e acadêmicos e técnicos engajados politicamente e próximos ao PT. As bases de conhecimento desse projeto-político institucional seguem diretrizes e são construídas em ambientes de amplos debates e disputas político-partidárias e sociais sobre os problemas e soluções para a habitação em São Paulo.

Por fim, há uma terceira coalizão, chamada de “tecnicista”, pois apesar de adotar a urbanização como projeto político-institucional para favelas, os atores que sustentam essas ideias não são próximos a partidos de esquerda ou movimentos em prol de moradia, mas sim a debates internacionais sobre a adoção da urbanização. Suas bases de conhecimento são mais relacionadas aos debates sobre melhores práticas e soluções adotadas por outros países, com enfoque na técnica arquitetônica e urbanística. Como exemplo disso, podemos citar a menção explícita de que o texto final do PMH elaborado pela gestão Kassab (SEHAB, 2012a, p. 37)

“incorpora uma forma nova de elaborar e realizar políticas públicas – sustentadas na capacidade dos quadros públicos e também incorporando as melhores lições aprendidas com várias outras experiências que se universalizam através da divulgação de organismos internacionais como as melhores práticas da UN-Habitat”

Pesquisas mais profundas sobre o tema poderão avaliar melhor se o padrão identificado, mas por ora, as suas características principais estão apresentadas abaixo:

**Quadro 13. Quadro resumido com descrição das coalizões e de gestores da SEHAB e propostas de projeto político-institucional para urbanização**

Gestão	Coalizão	Descrição	Gestores de SEHAB	Perfil	Programa
Erundina	Esquerda	Coalizão formada por intelectuais universitários, arquitetos e assistentes sociais e organizações de movimentos sociais por moradias, bem como quadros do	SEHAB: Ermínia Maricato HABI: Nabil Bonduki	Professores universitários e/ou quadros do PT próximos aos movimentos do PT	Urbanização de Favelas

		PT. Comandou HABI e SEHAB.			
Maluf		Coalizão formada por profissionais de engenharia, empresários da incorporação e do imobiliário e partidos de direita. Comandou HABI e SEHAB.	SEHAB: Lair Krahenbuhl HABI: Maria Tereza Soares Silveira	Empresários da incorporação e do imobiliário, quadros do PP e técnico-políticos	
Pitta	Tradicional		SEHAB: Lair Krahenbuhl e Elisabete França HABI: João Leopoldo Werneck de Camargo e Denise Lopes de Souza	Anos 1 e 2: Empresários da incorporação e do imobiliário, quadros do PP e técnico-políticos Anos 3 e 4: Quadros do PP e técnico-políticos	Cingapura/PROVER
Suplicy	Esquerda	Coalizão formada por intelectuais universitários, arquitetos e assistentes sociais e organizações de movimentos sociais por moradias, bem como quadros do PT. Comandou HABI e SEHAB.	SEHAB: Paulo Teixeira HABI: Ricardo Brandão, Gisela Mori e Sérgio Gonçalves	Quadros do PT em SP e no ABC próximos aos movimentos de habitação	Bairro Legal
Kassab	Tecnicista	Coalizão formada por intelectuais e arquitetos majoritariamente associados aos debates internacionais sobre urbanização de favelas sob a perspectiva da arquitetura e urbanismo e das	SEHAB: Orlando de Almeida Filho, Elton Santa Fé Zacarias e Ricardo Pereira Leite HABI: Elisabete França	Ano 1: Empresário imobiliário, quadros do PSDB e técnico-políticos Anos 2 a 4: Quadros do PSDB/DEM e técnico-políticos	Urbanização de Favelas, Mananciais e Renova SP

---

	“best practices” de organismos multilaterais como BID e BIRD. Comandou HABI.
Haddad	Gestores sem filiação clara à uma coalizão

---

**Fonte:** elaboração própria a partir de dados fornecidos pela SEGES e de Marques, Pagin e Pulhez (2018).

O que diferencia esses dois grupos de gestões – Erundina, Suplicy e Kassab de um lado e Maluf e Pitta de outro –, é que enquanto no primeiro não houve exercício de poder decisório pelas gerenciadoras, devido ao interesse de garantir tal controle sob SEHAB para implementar o projeto político-institucional aos qual os gestores de HABI eram filiados, nas gestões Maluf e Pitta houve exercício de poder decisório por parte das gerenciadoras justamente porque o projeto-político institucional dos gestores de HABI estava alinhado ao lugar comum de atuação do setor de engenharia - construção de unidades habitacionais -, o que implicou em menor necessidade de controle e maior protagonismo às gerenciadoras.

Isso pode ser notado empiricamente pelo fato de as gerenciadoras Ductor e Bureau, à época, terem apoiado o desenvolvimento do Cingapura, programa de urbanização na qual elas mesmas viriam a apoiar a implementação ao longo dos anos com centralidade. Além disso, os interesses políticos na gestão Maluf e Pitta não constituíram um vetor em busca do controle decisório da política porque estavam restritos aos ganhos eleitorais. Cabe ressaltar que a proximidade do topo decisório ao campo político de direita em São Paulo na implementação da política de vias públicas realizada nas gestões Maluf e Pitta foi constatada em estudo realizado por Marques (2006).

Nas demais gestões, para além dos ganhos eleitorais, estava em jogo a crença em projetos político-institucionais sobre urbanização específicos, enraizados em termos político-partidários nas gestões petistas e em trajetórias profissionais, no caso da gestão Kassab. Nesse sentido, vale a pena lembrar do argumentado por Marques (2021), que destaca a importância do retorno dos indivíduos de governos de esquerda à SEHAB, após gestões de centro-direita e direita, entre os fatores para a continuidade da política de urbanização de favelas na agenda de políticas públicas paulistana. No caso da gestão Haddad, as gerenciadoras não exerceram poder decisório justamente porque o perfil de sua inclusão no cotidiano da política se

modificou na medida em que a urbanização perdeu a prioridade para os gestores da SEHAB e da prefeitura.

Analisando o padrão de coalizões do subconjunto específico de urbanização da *policy community* de habitação de interesse social demonstrada acima, e a partir de dados do pedido de informação à SEHAB não apresentados nessa dissertação, indivíduos associados às coalizões tecnicista e tradicional também retornam a cargos de liderança na SEHAB quando as gestões de centro-direita e direita voltam ao poder, trazendo consigo seu projeto político institucional. No caso de membros da coalizão tradicional, os casos que exemplificam o retorno são os de Maria Tereza Soares, que retornou à SEHAB como comissionada entre 2013 e 2014 como Chefe de Gabinete, e de Denise Lopes e João Leopoldo Werneck, quadros efetivos da SEHAB que retornaram a cargos de comando no Gabinete do secretário e de coordenador de Projetos e Obras com o retorno do PP ao comando da pasta a partir de 2013 na gestão Haddad (PT)<sup>55</sup>. Já no caso da coalizão tecnicista, o caso que exemplifica o retorno de indivíduos da coalizão tecnicista é o retorno de Elisabete França à SEHAB no cargo de secretária-executiva do Programa Mananciais em 2021 quando sob o governo Covas e como secretária-executiva de Habitação em 2022 com a reeleição de Covas.

Com a perda de centralidade da urbanização de favelas na agenda de políticas municipal e de SEHAB a partir da gestão Haddad, também ocorreu a diminuição de previsão inclusão das gerenciadoras em atividades de cunho decisório, com sua centralização em atividades como fiscalização e administração. Isso deve-se ao cenário de continuidade e finalização de obras e nenhuma criação de novo programa que demandassem mais atividades de planejamento, por exemplo. No entanto, a ausência crônica de quadros para exercer o trabalho técnico volumoso ainda faz necessário e concentrou a inclusão das empresas em atividades de fiscalização e administrativa.

Essa mudança de perfil da inclusão das gerenciadoras na política de urbanização de favelas não significa que a SEHAB detém maior poder sobre a sua gestão em relação às gerenciadoras. Pode significar que enquanto a SEHAB busca manter o controle decisório da

---

<sup>55</sup> Embora esses indivíduos tenham retornado ao poder e possam ser associados à coalizão tradicional, não é clara sua filiação a essa coalizão em um contexto em que a urbanização de favelas não é uma prioridade da SEHAB. Nesse caso, esta pesquisa indica-se que a coalizão tradicional e tecnicista não voltou ao poder, mas sim seus indivíduos voltaram a cargos de comando.

urbanização em termos de seu desenho e atendimento pela população, as gerenciadoras tenham ganhado domínio sobre a realização do restante das atividades da urbanização de favelas, importantes para a capacidade da SEHAB de manter sua gestão cotidiana.

Além disso, devido à sua trajetória de permanência na realização da urbanização de favelas em São Paulo, empresas gerenciadoras e seus técnicos concentraram conhecimento que se transformou em experiência, ou seja, *know-how* e *expertise*. Conforme afirmou o entrevistado<sup>10</sup>, comissionado(a) que ocupou cargo de gestão:

“E aí eu enxergo que, além do corpo técnico estável da Prefeitura ser muito importante para a manutenção da história, do conhecimento coletivo que vai sendo construindo na medida em que a gente vai trabalhando, essas gerenciadoras também têm esse papel, porque ajudam a Prefeitura a fazer as transições de governo, contribuem tecnicamente para explicar porque isso é assim e isso é assado, porque que isso não deu certo, porque que esse contrato parou aqui, se tinha que ter continuado ou não tinha que ter continuado... Acho que eles fazem parte dessa memória viva e dessa construção de conhecimento coletivo que as Secretarias têm e principalmente a SEHAB que tem uma cultura de gerenciamento muito antiga (...)”

“(...) as gerenciadoras são um braço operacional, mas têm muita experiência técnica, então eles ajudam a gente a construir. Então eles também ajudam a pensar, pois eles são cabeças pensantes também de apoio a SEHAB, não são responsáveis por isso, mas apoiam o trabalho que a SEHAB faz.

“(...) E, claro, com o tempo, vão ganhando experiência e virando meio que conselheiros da Prefeitura, então, por exemplo, você tem um funcionário novo que entrou na Prefeitura, ele vai conversar com a equipe de dentro da Prefeitura e a mesma coisa com a gerenciadora. (...) Então eles também funcionam como a experiência e memória do que já aconteceu na Prefeitura que às vezes vai se perdendo quando a Prefeitura vai mudando a equipe, o que é muito ruim, então eles vão dando esse acompanhamento mais longo, porque as vezes são contratos de 15 anos, 20 anos... então eles ficam mais tempo e aí eles conseguem ter essa vivência do acompanhamento do que acontece na Prefeitura.”

Pela natureza dessa atividade - inerentemente intelectual - o processo de transferência de conhecimento é dificultado, bem como o de aprendizado e perenização pelos servidores públicos de SEHAB. Como argumentado pela literatura sobre *consultocracy*, por meio desse processo, o conhecimento técnico-administrativo que é público se privatiza, dificultando a construção de capacidades pelo ente estatal ou, ao menos, restringindo que tipo de capacidade estatal consegue ser desenvolvida – algum grau de regulação do próprio trabalho das gerenciadoras, por exemplo. Afinal, pode ser uma tarefa difícil regular a atuação das gerenciadoras, com a criação de parâmetros, por exemplo, sobre atividades da qual não se detém todo o conhecimento. O GT Projetos realizado na gestão França, exemplifica essa condição. Para construir regras a fim de padronizar e estabelecer parâmetros para a realização de processos de fiscalização e contratação de projetos, por exemplo, foi necessária a

participação das gerenciadoras, que forneceram seus modelos de avaliação para auxiliar o grupo, conforme indicado pelo entrevistado 10.

Ao se privatizar, esse conhecimento vira *know-how* e *expertise*, ou seja, conhecimento sobre urbanização de favelas para além do técnico e administrativos como procedimentos e soluções técnicas em si, mas contextualizadas no setor público (*know-how*), o que torna esse conhecimento legítimo e uma fonte de poder que inclui as gerenciadoras permanentemente na urbanização de favelas. Esse movimento impactou diretamente a construção de capacidades estatais técnico-administrativas pelos quadros técnicos da SEHAB, dificultando ou, ao menos, tornando esse processo mais dificultado e cheio de percalços.

Esse conhecimento se interioriza em empresas e nos seus técnicos, criando o que Ferrara e Pulhez (2018) denominaram de *circuito de conhecimento*. Esse circuito de conhecimento permite que o setor acumule conhecimento, não só as empresas contratadas especificamente, devido à circulação de técnicos entre empresas. O entrevistado 6 exemplificou caso do tipo na SEHAB, em situação em que após a desistência contratual de uma empresa gerenciadora, a empresa que ficou colocada em segundo lugar na licitação assumiu o contrato e contratou os técnicos envolvidos nas ações de urbanização que trabalhavam na empresa anterior devido ao seu conhecimento sobre o projeto.

Como tratado no capítulo 2, literatura recente têm se debruçado sobre os efeitos da participação de consultores e empresas de consultoria na realização de atividades de cunho administrativo e técnico no interior do estado. Parte dessa literatura (Ylönen; Kuusela, 2019) aponta os danos para a governança democrática, para a transparência nas decisões e para o *accountability*, uma vez que os tomadores de decisões passam a ser também indivíduos não submetidos às regras aplicadas à servidores públicos. Outra parte da literatura (Ylönen; Kuusela, 2019) aponta as consequências do ponto de vista do conhecimento, indicando que possíveis resultados são a privatização do conhecimento sobre a condução de assuntos públicos e a dependência desses serviços, dada as dificuldades de interiorização dos conhecimentos adquiridos por gerenciadoras pela administração pública.

A pesquisa realizada nessa dissertação aponta que esse processo ocorre no caso das gerenciadoras de projetos e obras, na forma de concentração de conhecimento, *know-how* e

*expertise* na figura de técnicos e empresas contratadas, ou como definiram Pulhez e Ferrara (2018), no circuito de conhecimento formado a partir das experiências desses atores na realização de atividades técnico-administrativas em programas de urbanização de favelas. Não há domínio de conhecimento nesse caso, mas uma assimetria muito acentuada a favor do setor de engenharia consultiva, pois este não atua apenas em São Paulo e na SEHAB, mas também com outros clientes públicos, o que aumenta seu conhecimento vis-à-vis à SEHAB.

Por sua vez, a regulação do comportamento das gerenciadoras na prestação de serviços por meio de regras e diretrizes e a fiscalização dos contratos foram pouco desenvolvidas por SEHAB, conforme foi possível averiguar na análise documental e nas entrevistas (i) pela ausência mencionada de processos e rotinas de fiscalização de contratos e pela simplicidade das cláusulas de fiscalização contratuais; e (ii) pelas regras e diretrizes dispersas que buscaram padronizar a atuação das gerenciadoras, conforme mencionado nas entrevistas em relação à ausência de diretrizes a serem seguidas por todas as HABI's nesse sentido e à discricionariedade exercida principalmente pelos gestores e fiscais de contratos de projetos e, sobretudo, de obras, que tiveram contato maior interface de trabalho com as gerenciadoras.

A assimetria de conhecimento, *know how* e *expertise* favorável ao setor de engenharia foi possibilitada pelas baixas capacidades estatais técnico-administrativas para a implementação da urbanização de favelas em São Paulo, bem como alimentou esse cenário de reduzidas capacidades ao longo do tempo. Nesse sentido, cabe lembrar que as gerenciadoras atuaram durante todo o período em atividades de “processos e rotinas”, entre elas, aquelas relacionadas à gestão de informações e dados sobre as ações da SEHAB nos programas de urbanização.

Assim, não só as gerenciadoras ajudaram a constituir processos de trabalho rotineiros dentro da urbanização, ao elaborarem manuais com parâmetros para a realização de fiscalização de obras, por exemplo, como executaram essas próprias atividades, acumulando conhecimento continuamente sobre como estruturar e como executar ações cotidianas da gestão da urbanização. Nesse sentido, é razoável supor que, por exemplo, não só as gerenciadoras acumularam conhecimento sobre como apoiar em atividades decisórias, como também sobre obtiveram aprendizado sobre como estruturar e executar as atividades de gestão cotidiana de programas de urbanização, como a fiscalização de obras e tarefas administrativas. Tendo em

vista a ausência permanente de mão de obra na SEHAB para realizar esses tipos de atividade “volumosas, embora técnicas”, como disse o entrevistado 10, o conhecimento sobre atividades consideradas tradicionalmente do Estado, passam a se concentrar continuamente em empresas que as realizam e/ou apoiam.

Esta dissertação, portanto, reforça os achados por Pulhez e Ferrara (2018) sobre o fortalecimento das empresas de gerenciamento, frente à SEHAB, pela via do conhecimento, *expertise e know how*. Esse argumento é refinado nesta pesquisa pelo uso das lentes propostas pela literatura sobre *consultocracy* mobilizada, que indica que o acúmulo de conhecimento por consultores e empresas do ramo ocorre pela privatização do conhecimento e a diminuição do conhecimento tácito no setor público, com decorrente dependência das empresas de consultoria que passam a ter esse conhecimento acumulado pelas sucessivas contratações (o (Ylönen; Kuusela, 2019).

Com base na análise dos dados, os achados de Ferrara e Pulhez (2018) são aprofundados, pois argumenta-se que, como indiciado pela literatura mencionada, a SEHAB se tornou dependente das empresas gerenciadoras para dispor de capacidades para a gestão e implementação da urbanização. No entanto, isso não é o mesmo que dizer que as gerenciadoras exercem autonomia decisória sobre a urbanização de favelas. Ao falar de governança, devemos levar a sério o cenário institucional no qual os atores estão envolvidos no *policy process*, pois este de fato enquadra a sua atuação e pode ter efeitos como verificado nesta pesquisa, qual seja, de não possibilitar a autonomia decisória ampla de gerenciadoras em um contexto de assimetria acentuada de acúmulo de conhecimento, *know-how e expertise* sobre a gestão de urbanização de favelas pelas empresas em relação à SEHAB.

Em conclusão, a pesquisa realizada buscou dialogar com os achados da literatura sobre urbanização de favelas e participação de gerenciadoras de projetos e obras em sua implementação e gestão em São Paulo. Como principal resultado, esta pesquisa identificou que a participação dessas empresas entre 1990 e 2016, apesar de ininterrupta, ocorreu de formas diferentes entre as diversas gestões da cidade e de SEHAB. De forma geral, é possível afirmar que as gerenciadoras não exerceram poder decisório amplo, na mesma medida em que sua participação foi ampliada em termos de volume de contratuais, pois os quatro fatores apontados, principalmente a existência de gestores da secretaria comprometidos com um

projeto político-institucional para favelas não alinhado ao *status quo* da habitação de interesse social, exerceram importante papel para mediar a participação das gerenciadoras e resguardar o poder decisório em SEHAB na maior parte do período, com exceção das gestões Maluf e Pitta.

Esse resultado demonstra que, assim como questionado por Pulhez e Ferrara (2018), é razoável supor que, a depender das conjunturas políticas, o nível de poder assumido pelas empresas, *vis-à-vis* o ente público pode ser ampliado. No entanto, empiricamente, observou-se que o fortalecimento das empresas gerenciadoras no poder decisório da urbanização de favelas não foi a regra, e sim a exceção, no período analisado.

Por outro lado, a participação persistente desses atores privados na gestão e implementação cotidiana da política levou à concentração de conhecimento pelas gerenciadoras, conforme discutido pelas autoras, sob o argumento da formação de um circuito de conhecimento. Esta pesquisa refinou este diagnóstico, argumentando que se por um lado não há exercício de poder decisório da urbanização de São Paulo por parte das empresas, por outro o seu fortalecimento em relação à SEHAB ocorreu pela alta assimetria de conhecimento do setor de engenharia consultiva, exercida como poder na forma de *expertise* e *know-how*. Assim, com a permanência no tempo, as gerenciadoras obtiveram conhecimento, que se acumulou e fortaleceu o setor de engenharia consultiva em proporções muito maiores do que na SEHAB. A secretaria, por sua vez, passou por um processo de privatização do conhecimento público e perda de conhecimento tácito.

Somada à crônica ausência de quadros públicos para exercer as atividades – principalmente administrativas, fiscalização, planejamento e processos e rotinas – no volume necessário a uma política de urbanização de grande escala como é a paulistana, a SEHAB tornou-se dependente das contratações de gerenciadoras para exercê-las. Nesse cenário, o setor de engenharia consultiva se fortaleceu e exerce poder na forma de detentora da *expertise* e *know-how* nessa área de política em São Paulo.

## REFERÊNCIAS

- ABIKO, A.; COELHO, L., O. Urbanização de favelas: procedimentos de gestão. In: *Recomendações Técnicas HABITARE Volume 4*. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/completo\\_rt\\_4.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/completo_rt_4.pdf)
- ABERS, R., SERAFIM, L., & TATAGIBA, L.. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, 57(2), 325–357
- AKAISHI, A. G et al. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. in *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 49-74
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas. *BIB*, n. 39, 1995.
- \_\_\_\_\_. (1996) Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** ANPOCS, n. 31, ano 11. Jun.1996. p.p.44-66.
- \_\_\_\_\_. (2012a). Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Brasília: Ministério das Cidades, SNH; CEM/CEBRAP, 2012. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2012b). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz
- BARBOSA, I., S., O Estado e a produção habitacional pública. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/D.8.2008.tde-05082009-155014. Acesso em: 2021-08-28.
- BARDIN, L. (1999). Análise de Conteúdo. Edições 70, Capítulo.
- BICHIR, R., BRETTAS, G. H., CANATO, P..(2017). Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 11(2)
- BICHIR, R. Governança Multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: Ipea, 2014., n. 19, p. 49-55, 2018
- \_\_\_\_\_. (2020) "Para além da "fracassomania": os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas". In MELLO, Janine. RIBEIRO, Vanda Mendes. LOTTA, Gabriela. BONAMINO, Alicia. CARVALHO, Cynthia Paes de. "Implementação de Políticas e Atuação de Gestores Públicos". Brasília: IPEA. 2020. Pág. 23-44.

BONDUKI, N.,G. Origens Da Habitação Social No Brasil. *Análise Social*, n. 127, p. 711-732, 1994

BRASIL, 2004. Política Nacional de Habitação. Disponível em:  
<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitaacao.pdf>

BRASIL, 2007. MANUAL DE INSTRUÇÕES Projetos Prioritários de Investimentos - PPI Intervenções em Favelas. Disponível em:  
<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>

BRASIL, 2010. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Disponível em:  
[https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento Ass Precarios.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento_Ass_Precarios.pdf)

BRASIL, 2010. Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Exercícios 2010 / 2011. Disponível em:  
<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/pac/ManualExecucaoPACOGU20102011.pdf>

BUENO, L., M., M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese de doutoramento apresentada à FAU–USP. São Paulo, 2000

CARDOSO, A., L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, n. 17, p.219-240, 2007

CARDOSO et al. 2015, A retomada das remoções no Rio de Janeiro e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: 22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. *Observatório das Metr poles*, Letra Capital, 2015, p. 211-226

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: Ipea, 2014., n. 19, p. 9-14, 2018.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper*, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT, 2013

CORDEIRO, D., O., Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: a experiência de atuação do município de Embu. 2009. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORTES, S. V. (2015). Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, 17(38), 122–154.

D'ALESSANDRO, M. L. Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999

DEMORTAIN D. (2021) Sociologia da Ciência e da Expertise. In Hassenteufel, P.; Porto de Oliveira, O. 2021. Sociologia Política da Ação Pública. Teorias, abordagens e conceitos. Enap. Brasília

DENALDI, R. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese de doutoramento apresentada à FAU–USP. São Paulo, 2003.

DONADONE. C, J.; PULHEZ, M. M (2021) Intermediários e o Estado: as empresas de engenharia consultiva na gestão da política habitacional paulista. Estudos de Sociologia. São Paulo, v. 26, n. 50, p.473- 496, 2021.

DUBOIS, V. 2019. Políticas no guichê, políticas do guichê. Pires, R. (org.). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: IPEA.

EVANS, P. (1995). Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press, Chapter 1, pp. 3-20

FRANÇA, E. Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do Programa Guarapiranga. 2009. 310 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

GOMIDE, A.; PIRES, R. 2014Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

\_\_\_\_\_. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista De Sociologia E Política, 24(58), 121–143

\_\_\_\_\_. 2018 Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: Ipea, 2014., n. 19, p. 25-32, 2018.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017

GURZA LAVALLE, A., CARLOS, E., DOWBOR, M. & Szwako, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J. (Orgs.) (2019). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ. p, 21-86

HERLING, H., Instrumentos de planejamento para a elaboração do Plano Municipal de Habitação de São Paulo : priorizando o investimento em assentamentos precários. Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Org.

Maria da Piedade Morais, Cleandro Krause, Vicente Correia Lima Neto. – Brasília: Ipea, 2016.

HILL, M. e HUPE, P. 2009. *Implementing public policy*. London: Sage Pub.

HOOD, C., & JACKSON, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot, UK: Dartmouth.

HOYLER, T. L.; GELAPE, L. O.; SILOTTO, G. . Indicações municipais e base eleitoral em São Paulo: uma análise exploratória. In: IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2019, São Paulo. IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2019.

KUSCHNIR, K. (2000), *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro, Zahar

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P (2007). *Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*. *Governance*, Vol. 20 (1), p. 1–21, 2007.

\_\_\_\_\_. (2012). *Sociologia da ação pública*. Tradução George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012

LIMA-SILVA, F. (2019). *Prioridade Política e Capacidade Burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários*. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LIMA-SILVA, F; LOUREIRO. O, M.,R.; Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. *Revista do Serviço Público* [Recurso Eletrônico]. Brasília, v.71, n. b esp., out. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38944>.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Gabriela Lotta (org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

MARQUES, E. 2003. Padrões de intermediação de interesses, permeabilidade no setor e padrões de vitória de empreiteiras. In: MARQUES, E. (2003), *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo, Annablume/Fapesp, 2003

\_\_\_\_\_. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 21(60), 15–41.

\_\_\_\_\_. (2007) *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007, 392 pp.

\_\_\_\_\_ (2013a) “As políticas públicas na ciência política”. In MARQUES, E., & DE FARIA, C. A. P. (Eds.). (2018). *A política pública como campo multidisciplinar*. Editora Fiocruz, Capítulo 2, pp. 23-46

\_\_\_\_\_ (2013b) 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, p. 8-35, 2013

\_\_\_\_\_ (2016a). De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.35, n.35, p. 15-33, Julho, 2016

\_\_\_\_\_ (2016b). Relatório 1. Sistematização de Informações Relativas à Precariedade e ao Déficit Habitacional e Correção de Bases de Favelas e Loteamentos. São Paulo/São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação/CEM, 2016. Disponível em: [https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user\\_files/ceditor/relatorio1\\_CEMSehab2016.pdf](https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/user_files/ceditor/relatorio1_CEMSehab2016.pdf)

\_\_\_\_\_ (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 32, n. 95, 2017

\_\_\_\_\_ (2018). Como estudar as políticas do urbano? In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 13-43.

\_\_\_\_\_ (2021). Introduction. In MARQUES, E (Org.) *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo*. Estados Unidos: Wiley, 2021. 304 páginas.

MARQUES, E., HOYLER, T., *Coalizões de Governo*. In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 141-172

MARQUES, E., PAGIN, S., e PULHEZ, M., *Produção pública de habitação*. In: MARQUES, E. (org.). *As políticas do Urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, p. 141-172.

PEREIRA DE QUIROZ FILHO, A. *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2015 set./dez., 7(3), 340-353

PETRAROLI, J. (2015). *O Tempo nas Urbanizações de Favelas: Contratação e Execução de Obras do PAC no Grande ABC (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território)*. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015

PIERRE J. *Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics*. *Urban Affairs Review*. 2014;50(6):864-889.

PIRES, R., LOTTA, G. 2019. *Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise*. Pires, R. (org.). *Implementando*

desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: IPEA.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation. Berkeley: University of California Press, 1973

PULHEZ, M. M (2013). XVIII ENANPUR. O público e o privado no desenho de um modelo de gestão urbana: reflexões a partir do caso da política habitacional em São Paulo. 2013. (Encontro)

\_\_\_\_\_. (2014). O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo (Tese de Doutorado). São Carlos: IAU-USP, 2014

\_\_\_\_\_. (2016). A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. Revista Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, V35.02, p.99-116, 2016.

\_\_\_\_\_. (2022). Gestão e governança urbana em São Paulo: agentes e arranjos de implementação da política habitacional local. In Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 23, n° 62, p. 133-144, Abril-Junho/2022

PULHEZ, M. M.; FERRARA, L. N. Entre a gestão pública e as empresas privadas: circuitos de conhecimento na urbanização de favelas e nas políticas socioambientais em São Paulo. Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, [S. l.], v. 25, n. 46, p. 56-71, 2018.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 16, n.2, p.149-165, 2014

SABATIER, P. AND WEIBLE, C. (2007) “The advocacy coalition framework: innovations and clarifications”. In: Sabatier, P. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview.

SAINT-MARTIN, D. (1998). The new managerialism and the policy influence of consultants in government: An historical–institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3), 319–356

SANTOS, W.,G., Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAIVA, C., MARQUES, E. (2011). Favelas e periferias no anos 2000. In: KOWARICK, L; MARQUES, E (Org.). São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política. São Paulo: Editora 34/CEM, 2011

SKOCPOL, Theda. (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". In: Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (Ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, Chapter 1, pp. 3-43

\_\_\_\_\_. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

SKOCPOL, T., FINEGOLD, K. "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal" *Political Science Quarterly*, Vol. 97, No. 2 (Summer, 1982), pp. 255-278

SEHAB (2012a). Plano Municipal de Habitação: a Experiência de São Paulo. Disponível em:  
[http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh\\_vol1\\_port/files/pmh\\_vol1\\_port.pdf](http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh_vol1_port/files/pmh_vol1_port.pdf)

SEHAB (2012b). Do Plano ao Projeto: Novos Bairros e Habitação Social em São Paulo. Disponível em:  
[http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh\\_vol2\\_port/files/pmh\\_vol2\\_port.pdf](http://www.habitasampa.inf.br/documentos/pmh/2012/pmh_vol2_port/files/pmh_vol2_port.pdf)

STURDY, AJ., KIRKPATRICK, I., REGUERA, N., BLANCO-OLIVER, A., VERONESI, G. The management consultancy effect: Demand inflation and its consequences in the sourcing of external knowledge. *Public Admin.* 2022; 100: 488– 506. <https://doi.org/10.1111/padm.12712>

TATAGIBA, L., & TEIXEIRA, A. C. C. (2016). Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista De Sociologia E Política*, 24(58), 85–102

TORTOLA, P., D., *Clarifying multilevel governance. European Journal of Political Research* 56: 234–250

TRIPODI, Z. F., SOUSA, S. Z. (2018). Do governo à governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na educação. *Cadernos De Pesquisa*, 48(167), 228–253

WINTER, S. *Implementation*. Handbook of Public Policy. London, SAGE Publications, 2006.

YLÖNEN, M., KUUSELA, H. Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*. 2019; 32: 241– 258. <https://doi.org/10.1111/gove.12369>