

# **CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS NA GESTÃO NO LICENCIAMENTO URBANO: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO**

**GABRIELA DE JESUS D'AMARAL**

Mestre em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo – EACH-USP, Brasil.  
[gabriela.jesus.amaral@gmail.com](mailto:gabriela.jesus.amaral@gmail.com)

**JOSÉ CARLOS VAZ**

Doutor em Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV, Brasil.  
Professor, Universidade de São Paulo – USP, Brasil.  
[vaz@usp.br](mailto:vaz@usp.br)

## **Resumo**

Este artigo visa contribuir para a discussão sobre demandas por capacidades na gestão do licenciamento urbano em grandes metrópoles. Analisa o modelo de gestão do licenciamento urbano no município de São Paulo, combinando duas lentes: capacidades estatais e perspectiva estratégico-situacional de governo. A ótica das capacidades estatais permitiu adentrar o aparelho estatal e entender como o governo municipal mobilizou capacidades para implementação do Projeto de Governo. A perspectiva estratégico-situacional orientou análises do relacionamento das capacidades com a dinâmica político-administrativa do município. Empregou-se o método de estudo de caso, aplicado à Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) de São Paulo, entre 2013 e 2016. A pesquisa utilizou análise documental e entrevistas qualitativas com atores envolvidos na gestão da SEL. Conclui-se que a mobilização de capacidades estatais refletiu a tentativa do governo municipal de ter maior controle sobre o licenciamento urbano, sendo as capacidades técnico-administrativas centrais nesse movimento.

**Palavras-chave:** gestão pública, capacidades estatais, gestão urbana, licenciamento urbano, São Paulo.

## TECHNICAL-ADMINISTRATIVE CAPACITIES IN THE URBAN LICENSE MANAGEMENT: A MUNICIPAL LICENSING SECRETARY OF SÃO PAULO CASE STUDY

### Abstract

This article aims to contribute to the discussion about demands for capacities in urban licensing management in large metropolises. It analyzes São Paulo city's urban licensing management model combining two lenses: State capacity and government strategic-situational perspective. From the State capacity perspective, it allowed entering the State apparatus to understand how the city's government mobilized capacities to implement the Government Project. Strategic-situational perspective guided analysis about relationship between capacities and the political-administrative dynamics of the municipality. The case study method was applied to the Municipal Licensing Secretary of São Paulo (SEL) between 2013 and 2016. This research employed document analysis and qualitative interviews with actors involved in the management of the SEL. Conclusions pointed that mobilization of State capacities reflected municipal government's attempt to have greater control over urban licensing, with technical and administrative capacities being central to this movement.

**Keywords:** public management, State capacity, urban management, urban licensing, São Paulo.

## CAPACIDADES TÉCNICAS Y ADMINISTRATIVAS EN LA GESTIÓN DE LICENCIAS URBANAS: UN ESTUDIO DE CASO DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL DE LICENCIAS EN SÃO PAULO

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir a la discusión sobre demandas de capacidades en la gestión de licencias urbanas en grandes metrópolis. Analiza el modelo de licencias urbanas en São Paulo, combinando dos lentes: capacidades estatales y perspectiva estratégica-situacional del gobierno. Desde la perspectiva de las capacidades, fue posible ingresar en el aparato estatal y comprender cómo el gobierno municipal movilizó capacidades para implementar el Proyecto de Gobierno. La perspectiva estratégica-situacional guió los análisis desde las capacidades hasta la dinámica político-administrativa del municipio. El método de estudio de caso se aplicó a la Secretaría de Licencias Municipales de São Paulo (SEL) entre 2013 y 2016. La investigación utilizó análisis de documentos y entrevistas cualitativas con actores involucrados en la gestión de SEL. Se concluyó que la movilización de capacidades estatales reflejaba el intento del gobierno municipal de obtener mayor control sobre las licencias, siendo las capacidades técnico-administrativas centrales al movimiento.

**Palabras clave:** gestión pública, capacidades estatales, gestión urbana, licencias urbanas, São Paulo.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é contribuir para a discussão sobre as capacidades técnico-administrativas demandadas pela gestão do licenciamento urbano em prefeituras de grandes metrópoles. Toma como objeto de análise o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Entre 2013 e 2016, a SEL implantou um novo modelo de gestão no licenciamento urbano de São Paulo, buscando responder a um quadro de pouca eficiência, eficácia e legitimidade do modelo até então praticado.

O intenso processo de urbanização vivido pelo Brasil ao longo do século XX demandou do setor público a criação de políticas e estruturas específicas para o licenciamento de obras e empreendimentos imobiliários. No caso do município de São Paulo, como em muitos outros, esses movimentos levaram à institucionalização do licenciamento urbano na PMSP, com a criação de estruturas e procedimentos voltados à aprovação de empreendimentos imobiliários. Sob constante pressão do crescimento acelerado da cidade e dos movimentos de reconversão de espaços para adequação às novas condições de inserção de São Paulo na rede urbana internacional, a partir das últimas décadas do Século XX, as estruturas de aprovação de empreendimentos imobiliários caracterizaram-se pela ineficiência e morosidade na emissão de licenças, além dos esquemas de corrupção revelados, com ampla repercussão, no início da década de 2010 (Hoyler, 2014).

Em 2013, o contexto era de um mercado imobiliário aquecido que demandava cada vez mais a emissão de novas licenças (O Estado de S. Paulo, 2012). Na época, existiam aproximadamente 25 mil processos pendentes na Prefeitura (São Paulo, 2016). A morosidade do processo de aprovação de empreendimentos foi identificada pela pesquisa de Hoyler (2014) como o principal gargalo do licenciamento urbano de São Paulo.

Com o início de novo governo municipal, em janeiro de 2013, a estruturação e operacionalização da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) permitiu que uma nova institucionalidade fosse implantada para a construção de um novo modelo de gestão do licenciamento, voltado a tornar a emissão de licenças mais eficiente e isento dos esquemas de corrupção. Para tanto, foram mobilizadas capacidades estatais para implementar as mudanças almejadas. Parte dos recursos técnicos, financeiros, tecnológicos e administrativos foram remanejados das antigas estruturas de licenciamento urbano, instaladas anteriormente na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). A outra parte foi mobilizada a partir da parceria com a iniciativa privada, representada por entidades patronais ligadas ao setor imobiliário, tais como a Asbea-SP, Sinduscon-SP e Secovi-SP.

Neste artigo, a experiência da implantação da SEL é analisada, buscando-se identificar que capacidades técnico-administrativas foram demandadas pelo novo modelo de gestão do licenciamento. Especial atenção é dada à mobilização de recursos que permitiram ao governo municipal dispor, na figura da SEL, de um conjunto de capacidades para atender seus objetivos de acelerar o licenciamento de empreendimentos, tanto comerciais quanto de interesse social, e quebrar a imagem de corrupção associada a essa atividade. Entende-se que os resultados obtidos permitem uma maior compreensão das demandas de capacidades técnico-administrativas requeridas pela gestão eficiente e eficaz de processos de licenciamento em grandes cidades brasileiras.

O artigo está dividido em mais cinco seções, além desta Introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico utilizado na pesquisa, com destaque para a literatura de Capacidades Estatais. A terceira seção apresenta os métodos utilizados para análise dos dados coletados. A quarta seção apresenta brevemente o caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL). A quinta seção discute os resultados da pesquisa, com enfoque nos processos de implantação de um novo modelo de gestão do licenciamento urbano. E, por fim, a sexta seção apresenta as principais conclusões da

pesquisa, bem como suas contribuições para o campo da gestão pública, especialmente para o estudo das capacidades estatais.

## **CAPACIDADES ESTATAIS E ABORDAGEM SITUACIONAL**

As capacidades estatais estão relacionadas à capacidade do Estado de implementar metas oficiais, especialmente sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou em face de circunstâncias socioeconômicas persistentes, considerando as capacidades extrativa e coercitiva como parte do controle administrativo e militar de um território (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). De acordo com Cingolani (2013), o conceito de capacidade estatal engloba as dimensões do poder do Estado, tais como o coercitivo, militar e extrativo, de formulação e de implementação, de transformação e de industrialização, relacional, de alcance territorial e político. A definição de capacidades estatais elaborada pelos autores dessa primeira geração de análise pode ser aplicada tanto em contextos autoritários quanto democráticos.

A dimensão democrática só foi incorporada na segunda geração de análise, quando os autores passaram a considerar as novas demandas para o Estado em um ambiente com crescente participação política, buscando dar maior legitimidade às políticas públicas e obter maior controle social (Bersch, Praça & Taylor, 2013). Conforme Tilly (1975 apud Cingolani, 2013) a interação entre democracia e capacidade do Estado é definida de uma forma mais ampla, como a medida em que as intervenções de agentes estatais em recursos não-estatais, atividades e conexões interpessoais, alteram as distribuições desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições. A segunda geração, portanto, trata do conceito em um olhar mais específico, analisando a capacidade do Estado em atingir os objetivos os quais ele mesmo se propôs através de políticas públicas (Matthews, 2012).

Gomide e Pires (2012) propuseram a problematização e redefinição do conceito de capacidades estatais, através do esforço analítico de compreender empiricamente como elas são construídas, de que forma se organizam e que características possuem. Dessa forma, pensar em categorias analíticas dentro da noção de capacidades estatais facilita a compreensão do processo de implementação de políticas públicas. Vários autores propõem categorias para estruturar a análise de capacidades estatais (Grindle, 1996; Fukuyama, 2017; Soifer, 2012; Kurtz & Shrank, 2012; Cingolani, 2013).

Gomide e Pires (2014) propõem uma diferenciação básica do conceito de capacidades estatais em contextos democráticos em dois componentes: o técnico-administrativo e o político-relacional. A capacidade técnico-administrativa é definida como o conjunto de recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado, incluindo também os mecanismos de coordenação intragovernamental. Já as capacidades político-relacionais se referem “às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos” (Gomide, Silva & Pires, 2014, p. 238).

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

Grin (2012) argumenta que as capacidades estatais não são dadas de antemão, nem apresentam tangibilidade unívoca. Existem a partir da observação dos seus efeitos e condições que as geraram. Ou seja, podemos compreendê-las como construções interpretativas, fortemente vinculadas a seu contexto.

Carlos Matus (1991, 1997) desenvolveu um modelo analítico que permite analisar as capacidades sob uma perspectiva vinculada ao contexto, que denominada de estratégico-situacional. Segundo o autor, as ações do governo situam-se entre dois extremos: a certeza absoluta e o puro azar (Matus, 1991). O modelo pressupõe um sistema social, político e econômico formado por diversos agentes com interesses conflitivos, onde não existe apenas um sujeito que planeja: todos os atores planejam, o que faz com que a incerteza seja a situação mais comum. O governo move-se nesse sistema pleno de incerteza e dinamismo, que ele denomina jogo social. Nesse jogo, a cada novo lance de um dos atores, todo o sistema se transforma, levando a novas reações que irão, novamente, alterar o equilíbrio, indefinidamente. Portanto, qualquer interpretação do governo e da ação estatal tem que levar em conta o contexto do jogo social em um dado momento.

A ação do governo, nesse quadro de marcada incerteza, precisa ser baseada na capacidade pessoal e institucional de governar (a “arte de governar”). O modelo de Matus (1996) é representado pelo Triângulo de Governo (Figura 1), que representa a articulação constante entre três variáveis: o Projeto de Governo, a Governabilidade do Sistema e as Capacidades de Governo.

**FIGURA 1 – TRIÂNGULO DE GOVERNO.**  
**TRIÂNGULO DE GOVERNO**



Fonte: Adaptado de Matus, 1996.

De acordo com o autor, o Projeto de Governo se refere “ao conteúdo propositivo dos Projetos de Ação que um ator propõe-se realizar para alcançar seus objetivos” (Matus, 1996, p. 51). Os Projetos de Ação podem ser entendidos como os planos, projetos e programas que dado governo pretende implantar na sua gestão. A Governabilidade do Sistema refere-se às possibilidades de ação do governo, ao poder que ele tem em relação aos demais atores, e é determinada pelas variáveis que determinado ator controla e que não controla. E as Capacidades de Governo referem-se às técnicas, métodos, habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social.

Esses três vértices são mutuamente dependentes. Para que o governo implante seu Projeto, necessita de Governabilidade do Sistema e Capacidades de Governo. Se fortalece essas duas variáveis, há melhores condições para fazer valer seu projeto. Caso contrário, o Projeto enfraquece-se. Além disso, um Projeto melhor definido tende a reunir mais condições de Governabilidade do Sistema (apoios) e exige Capacidades de Governo mais fáceis de mobilizar.

A variação da Governabilidade do Sistema afeta também as Capacidades de Governo, pois reunir mais poder e apoios permite ao governo mobilizar melhores capacidades. Estas, por sua vez, impactam também a Governabilidade do Sistema, pois podem permitir que se construam melhores relações de governabilidade e se reúna mais apoios.

Vaz (2016), aponta a importância dos processos de ativação de capacidades, destacando que estas só existem uma vez que o governo é capaz de utilizá-las, caso contrário são apenas recursos ociosos. Tais processos estão diretamente associados à governabilidade.

Tal definição de Capacidades de Governo assemelha-se muito à própria definição de capacidades estatais, entretanto a contribuição de Matus (1996) realça o entendimento dessas capacidades no contexto político e social em que elas estão inseridas, interagindo sempre com o Projeto de Governo e com a Governabilidade do Sistema.

Portanto, a perspectiva situacional acrescenta à análise aqui proposta o entendimento do significado das capacidades em seu conjunto, observando-as não de forma isolada, mas suas interações com o sistema de governo situado em determinado tempo e espaço, com um projeto específico e dadas condições de governabilidade. Permite, assim, que se observe as capacidades dentro do dinamismo do sistema social, político e econômico; elas não são estáticas, nem um atributo unicamente relacionado às instituições em abstrato, mas são fenômenos diretamente vinculados à dinâmica situacional.

## MÉTODOS E DADOS

Para atender aos objetivos da pesquisa, optou-se pelo estudo de caso instrumental onde “um caso particular é examinado principalmente para fornecer um insight sobre uma questão ou para redesenhar uma generalização” (Stake, 2000, p. 445, tradução livre). Isto é, o caso é de interesse secundário, mas ainda olhado com profundidade. Ainda segundo o autor, o caso deve ser desenhado através: (a) da sua natureza, particularmente de suas atividades e funções; (b) do seu contexto histórico; (c) da sua configuração física; (d) de outros contextos, como econômico, político, legal, etc.; (e) de outros casos onde esse caso é reconhecido; e (f) dos informantes que conhecem o caso (Stake, 2000). Esta pesquisa se baseou em um estudo de caso instrumental das políticas urbanas do município de São Paulo, com enfoque na experiência da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL).

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

A coleta de dados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas. Na presente pesquisa, o uso da entrevista semiestruturada teve o propósito de coletar dados com atores ligados ao planejamento e licenciamento urbano da PMSP, que participaram direta ou indiretamente do processo de criação e implantação da SEL. Os atores selecionados para as entrevistas foram divididos em três grupos: o primeiro grupo foi composto pelos informantes qualificados, que participaram da rodada inicial de entrevistas para aproximação do tema de pesquisa; o segundo grupo formado por burocratas de alto e médio escalão das secretarias de Licenciamento (SEL), de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e de Governo Municipal (SGM); e o terceiro grupo por representantes do setor privado, da Asbea-SP, do Sinduscon-SP e do Secovi-SP. Para organizar as informações coletadas foi produzida uma lista de códigos (template) de acordo com procedimentos baseados na obra de Flores (1994) e King, Cassell & Symon. (2004). Essa codificação buscou representar os temas ou questões de maior relevância para a pesquisa, a partir das categorizações propostas pela literatura, especialmente aquela de Gomide e Pires (2014).

O estudo de caso foi analisado sob uma lente bifocal acerca das capacidades estatais, isto é, através das perspectivas institucional e situacional. A combinação destas duas lentes analíticas, embora elas partam de vertentes teóricas diferentes, permitiu uma análise mais abrangente do caso: a perspectiva institucional permitiu adentrar o aparelho estatal, suas instituições e a importância do legado histórico, enquanto a perspectiva situacional permitiu a análise da mobilização das capacidades no contexto vivido pelo governo municipal no período do estudo.

### **APRESENTAÇÃO DO CASO DA IMPLANTAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO (SEL)**

Até 2013, a regulação da produção privada da cidade competia, principalmente, a duas secretarias executivas do governo municipal: a SMDU e a SEHAB. A SMDU, criada em 2009, era responsável pela elaboração e revisão da legislação urbana e a realização do planejamento urbano e aprovação de empreendimentos. Já dentro da SEHAB existia uma estrutura específica responsável pela aprovação dos empreendimentos imobiliários, o APROV. O APROV, criado em 1986, era um departamento submetido à Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da SEHAB.

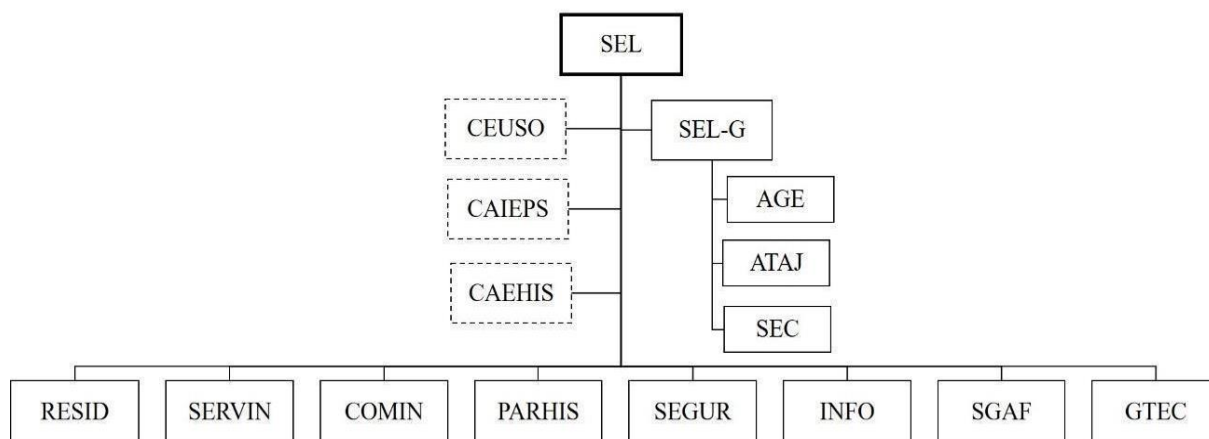
Apesar das modificações ocorridas dentro da SEHAB desde a sua criação, o APROV manteve uma estrutura mais ou menos estável, sofrendo poucas alterações ao longo dos anos e das diferentes gestões do governo municipal de São Paulo (Hoyler, 2014). De acordo com dados analisados por Telma Hoyler (2014) não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

A ineficiência do departamento era atribuída ao insulamento da sua burocracia e a falta de transparência nos procedimentos e informações sobre o processo de licenciamento (Hoyler, 2014). No entanto, "o que poderia ser considerada uma disfunção da burocracia em relação às suas atribuições implementadoras, na verdade foi o resultado de sucessivas decisões adotadas pelo nível técnico (endossados pelos cargos políticos)" (Hoyler, 2014, p. 93). Aliado a isso, havia um esquema de corrupção instituído no departamento: a ineficiência do sistema e a morosidade dos processos, criava uma desordem na aprovação de empreendimentos para que o incorporador pagasse para "passar na frente". Em outras palavras, o APROV institucionalizou a "lógica da desordem" no setor de regulação de empreendimentos imobiliários da PMSP.

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

Nos primeiros meses da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), a SEL foi criada através da Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013. De acordo com a lei, a estrutura da SEL era composta pelo Gabinete da secretária (SEL-G) e por oito unidades específicas, sendo cinco coordenadorias (RESID, COMIN, SERVIN, SEGUR e PARHIS), duas supervisões gerais (SGAF e INFO) e uma unidade técnica de análise (GTEC). As cinco coordenadorias eram divididas em áreas temáticas: edificação de uso residencial (RESID), edificação de uso comercial e industrial (COMIN), edificação de serviços e uso institucional (SERVIN), atividades especiais e segurança de uso (SEGUR) e parcelamento do solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS).

FIGURA 2 - ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DA SEL (MAIO DE 2013).



Fonte: Elaboração própria.

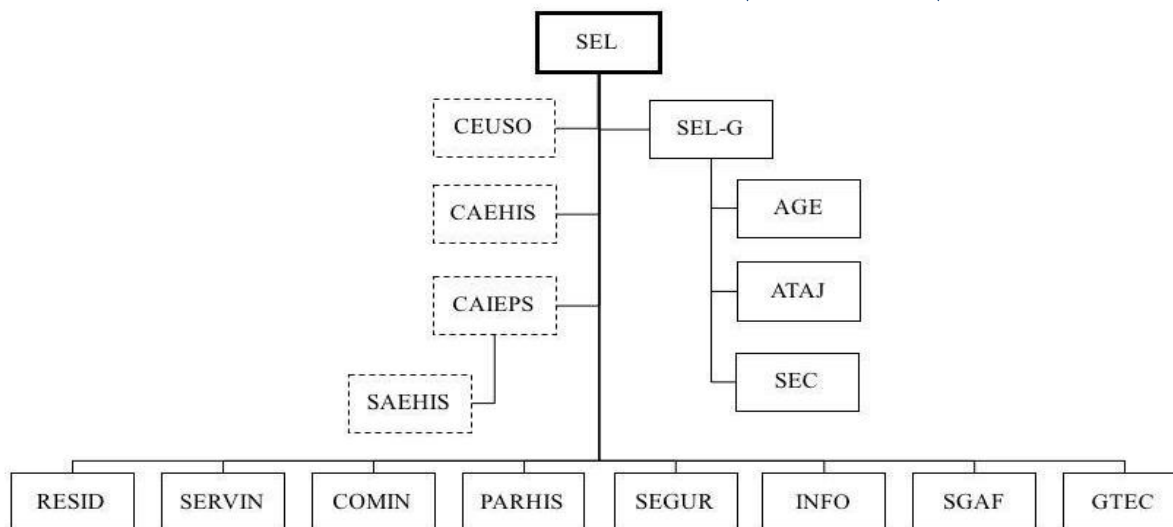
Na SEL-G, além das funções básicas do quadro de Chefia de Gabinete e da Assessoria Técnica e Jurídica (ATAJ), foram criadas duas novas assessorias: de gestão estratégica (AGE) e da secretaria executiva dos órgãos colegiados (SEC). A AGE era vinculada à formulação da política de licenciamento e controle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

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

Em setembro de 2013, foi criada a Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (SAEHIS). Além da SEL, a SAEHIS envolvia outras secretarias municipais como a SVMA, SEHAB e a SIURB, com o objetivo de agilizar as análises de projetos de HIS. A criação de estruturas específicas para tratar de HIS e HMP dentro da SEL tinha relação com o projeto de governo, expressado no Programa de Metas 2013-2016. Segundo o programa, a PMSP perseguiria a meta de: “Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais” (São Paulo, 2013a, p. 35). Caberia então à SEL realizar o licenciamento das 55 mil unidades habitacionais, tendo que mobilizar atores e capacidades para lidar com esses processos, além dos processos “convencionais” de mercado.

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



**FIGURA 3 – ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DA SEL (SETEMBRO DE 2013).**

Fonte: Elaboração própria.

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

O projeto foi precedido pelo “Plantas Online I” de 2002, iniciativa ocorrida durante o governo Marta Suplicy (2001-2004), no qual entidades do setor imobiliário doaram verbas para equipar tecnologicamente a SEHAB. Passados mais de 10 anos desde o “Plantas Online I”, muitos equipamentos e sistemas estavam obsoletos. Com isso, foi iniciado um novo processo de informatização para concluir o licenciamento eletrônico. A SEL herdou da gestão anterior o Sistema Eletrônico de Licenciamento de Construções (SLC). O objetivo inicial era que o SLC fosse aperfeiçoado e completamente implantado, inclusive as ferramentas de gestão e controle. O processo de informatização seria acompanhado da reestruturação de procedimentos e do redesenho de rotinas, buscando eliminar etapas que não agregassem valor às análises e evitar retrabalhos.

### **ANÁLISE DOS RESULTADOS: A MOBILIZAÇÃO DE CAPACIDADES PARA CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO**

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

Em 2013, com o início do mandato de Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores - PT) na prefeitura, as medidas para reestruturação do licenciamento urbano foram organizadas em torno do projeto de lei PL nº 237/2013, enviado para a CMSP em 22 de abril de 2013. As propostas do PL

se consolidaram na Lei Municipal n. 15.764, de 27 de maio de 2013 (Lei n. 15.764, 2013). Entre as medidas implementadas pela lei, interessa a este caso: a reorganização da estrutura da SEHAB, substituindo os antigos departamentos (APROV, CASE, CONTRU, HABI, PARSOLO e RESOLO) por novos, dedicados somente à questão habitacional (CAS, CPO e CRF); a criação da Controladoria Geral do Município (CGM), para investigar os casos de corrupção; e a criação da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL), para tratar exclusivamente do licenciamento urbano.

Segundo o Entrevistado E, o licenciamento urbano.

"[...] era uma caixa preta também. Talvez sendo uma pasta ele ficasse mais visível. Entendo que essa foi uma parte das preocupações do porquê é separado a parte de Licenciamento da Habitação. Assim, a busca dos empreendimentos de Habitação por parte da SEHAB não foi encavalada pela questão da SEL. Assim, a SEHAB vai buscar isso independentemente de ela conseguir o licenciamento. E depois, quando ela tiver que executar, ela faz o licenciamento. Mas não tem ingerência de um sobre o outro. [...]. Então, isso é um aprendizado também: às vezes você tem que cortar essas coisas em pedaços para ver se elas operam melhor" (Entrevistado E)

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

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

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

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

Segundo notícia publicada no jornal O Estado de S. Paulo em dezembro de 2012, a percepção dos atores do setor imobiliário na época era de que: "a cidade hoje está parada, muitos empresários estão deixando de investir em São Paulo por causa da demora na aprovação dos empreendimentos" (O Estado de S. Paulo, 2012, p. 1).

De acordo com Hoyler (2014), no caso específico da SEL as capacidades estatais construídas conferiram agilidade à aprovação de empreendimentos imobiliários. O que atendia aos interesses do mercado imobiliário, mas também a demanda do governo municipal pela agilidade na análise – desde que as exigências legais fossem cumpridas.

A morosidade do processo de aprovação de empreendimentos foi identificada nos documentos analisados como o principal gargalo do licenciamento urbano de São Paulo. Morosidade que, para Hoyler (2014), corroborava com o esquema de corrupção instalado anteriormente no licenciamento urbano, uma vez que a agilização da tramitação dos processos e aprovação de empreendimentos irregulares era realizada mediante o pagamento de propina.

No caso de São Paulo, a formação histórica do setor de políticas urbanas deu grandes recursos de poder a atores privados, mas, ao mesmo tempo, as instituições públicas se consolidaram nas práticas de planejamento urbano e de regulação de empreendimentos (Marques, 2013; Hoyler,

2014). A forte relação entre atores públicos e privados é demonstrada tanto em prática ilegais, na corrupção em obras e licitações públicas, quanto legais, no estabelecimento de parcerias e na produção da legislação urbana. A mobilização de capacidades para a articulação com o setor privado, identificada neste caso, evidencia esse tipo de relação.

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

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

Para implementar um novo modelo de gestão urbana, o primeiro desafio consistia em reorganizar os recursos e processos herdados da SEHAB na estruturação da nova secretaria. Essa percepção vai de encontro ao que Grin estabelece: “construir e qualificar o aparato burocrático são as primeiras tarefas para não limitar a capacidade de ação, além de gerarem um ‘mútuo reforço’” (Grin, 2012, p. 164).

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

A incorporação das antigas estruturas da SEHAB na SEL foi considerada um problema para alguns entrevistados, devido ao elevado grau de insulamento que as burocracias dos antigos departamentos construíram ao longo do tempo. De acordo com o Entrevistado E, a área mais problemática era o SEGUR devido à própria conformação histórica da área dentro da PMSP. A estrutura “original” do SEGUR, o CONTRU, tinha a função de fiscalizar empreendimentos imobiliários na cidade de São Paulo. Ao longo do tempo, a atividade de fiscalização foi se esvaziando ou foi passada para outras áreas, como as subprefeituras.

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

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

Portanto, a estruturação da SEL foi impulsionada pela formação de um novo modelo de gestão do licenciamento urbano, que abarcasse a mudanças em curso tanto na Prefeitura quanto na cidade de São Paulo. Tendo em vista os desafios impostos para o estabelecimento de um novo modelo de gestão do licenciamento urbano, tiveram que ser mobilizados atores e recursos para implementar

as mudanças desejadas. No caso da SEL, muitas vezes atores públicos e privados tinham posições antagônicas sobre a gestão do licenciamento urbano de São Paulo e, com isso, condições de governabilidade tiveram que ser criadas para a implementação do projeto de governo, conforme estabelecido por Matus, 1996.

Dessa maneira, a pesquisa deparou-se com um conjunto de capacidades técnico-administrativas que tiveram um papel fundamental, como apontado nos estudos de Gomide e Pires (2014). Dada a necessidade de se produzir ganhos de eficiência e eficácia, os aspectos técnico-administrativos foram tratados como variáveis capazes de assegurar o atendimento do projeto do governo para o licenciamento urbano.

As capacidades técnico-administrativas referem-se aos aspectos relativos às atividades técnicas da secretaria, como os procedimentos técnicos especializados de análise de processos. Referem-se, também, aos elementos que caracterizam a gestão do licenciamento urbano, relacionados à composição da burocracia municipal no setor; o corpo administrativo disponível e também o seu nível de capacitação; os recursos financeiros disponíveis, tais como o orçamento da secretaria; e os recursos tecnológicos disponíveis, como um sistema de licenciamento e gerenciamento do trâmite dos processos de licenciamento.

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

Nesse sentido, a mobilização de capacidades técnico-administrativas pela SEL buscava não somente a realização de tarefas inerentes à burocracia, mas tinha objetivos políticos claros, vinculados ao programa do governo, o que reforça a aplicabilidade das considerações de Grin (2012) e Matus (1996) anteriormente tratadas. A implantação da SEL, dessa forma, buscou restabelecer: a confiabilidade e a transparência das decisões e procedimentos de análise; a desburocratização; a prestação do serviço com eficiência, agilidade e qualidade; a integração do licenciamento; a informatização; o tratamento igualitário dos usuários; o equilíbrio entre as equipes, a valorização e qualificação das pessoas e a melhoria das condições de trabalho (São Paulo, 2013b).

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

De acordo com o Quadro 1, a mobilização de capacidades técnico-administrativas no âmbito da SEL, referiu-se às capacidades técnicas, com a racionalização dos procedimentos e a simplificação na legislação visando reduzir o estoque dos 25 mil processos herdados da SEHAB. A modernização dos procedimentos técnicos foi acompanhada de capacidades tecnológicas, com a reformulação do sistema de licenciamento eletrônico SLC-e e a criação do SISSEL para emissão de alvarás. Entretanto, as capacidades tecnológicas foram limitadas pela disponibilidade de equipamentos obsoletos, da dependência da SEL em relação à PRODAM, bem como a dependência tecnológica da PMSP para aquisição de novos equipamentos eletrônicos. Das capacidades administrativas, depreende-se que o corpo administrativo era considerado insuficiente para a quantidade de processos em trânsito na SEL e que os servidores tinham uma alta capacitação técnica, mas poucas competências gerenciais. Por fim, as capacidades financeiras tangem os poucos recursos

financeiros disponíveis na PMSP, mas que foram compensados através do estabelecimento de parcerias com o setor imobiliário.

**QUADRO 1 – CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS IDENTIFICADAS NO CASO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO (SEL) DE SÃO PAULO.**

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

Fonte: Elaboração própria.

Utilizando-se a perspectiva situacional apresentada por Matus (1996), pode-se compreender a importância do contexto situacional para a mobilização de determinadas capacidades. Primeiro, o contexto político específico no qual o governo municipal pertencia a mesma legenda partidária (PT) do governo federal, permitindo uma maior interlocução entre as políticas públicas nacionais e subnacionais, sobretudo no que tange às políticas habitacionais. Depois, o contexto econômico caracterizado pelo crescimento acelerado seguido por uma grave crise econômica, que afetou sobretudo o setor de construção civil. E por fim, a nomeação da arquiteta Paula Motta Lara para reestruturar o licenciamento urbano de São Paulo em uma secretaria especial, considerada pelos entrevistados consultados um ator que reunia capacidades técnicas e políticas para administrar a Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL).

Os resultados da análise dos dados seguem na mesma direção das reflexões de Grin (2012), sobre a ligação entre capacidades e contexto. O governo municipal buscou, com a criação da SEL e a nomeação da secretária, mobilizar capacidades específicas para um quadro político onde era vital para o projeto de governo oferecer sinalização à sociedade de um posicionamento ativo contra a corrupção e a favor do “destravamento” do licenciamento urbano na cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo é contribuir para a discussão sobre as demandas por capacidades técnico-administrativas para a gestão do licenciamento urbano em prefeituras de grandes metrópoles. Para atingir tal objetivo, a pesquisa apoiou-se no estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) para discutir as capacidades técnico-administrativas mobilizadas pelo governo municipal entre 2013 e 2016 para reorganizar a estrutura administrativa responsável pela aprovação de empreendimentos imobiliários de uma grande metrópole como São Paulo.

A estruturação e operacionalização da SEL foi impulsionada pela construção de um novo modelo de gestão do licenciamento urbano, que abarcasse as mudanças em curso tanto na Prefeitura quanto na cidade de São Paulo. Para tanto, foram mobilizadas capacidades estatais para implementar as

mudanças almejadas. Parte dos recursos técnicos, financeiros, tecnológicos e administrativos foram remanejados das antigas estruturas de licenciamento urbano, instaladas na SEHAB. A outra parte foi mobilizada do relacionamento com atores estatais e não estatais. Portanto, o processo de construção de capacidades no âmbito da SEL pode ser entendido como uma ressignificação de capacidades construídas anteriormente no licenciamento urbano de São Paulo.

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

Nesse sentido, pode-se compreender como a mobilização de capacidades estatais não é um movimento interna corporis do Estado. Dentro de uma perspectiva situacional, pode-se percebê-lo como fruto de relações e tensionamentos que envolvem o aparelho do Estado, o grupo político dirigente e os atores da sociedade. As capacidades são mobilizadas a partir do movimento contínuo de ajuste da ação pública, a partir de determinadas condições de governabilidade e do projeto de governo adotado.

Entender as dinâmicas presentes e a maneira como impactam as diversas capacidades pode ser uma oportunidade de aprofundamento, especialmente em combinação com outros estudos de caso. Ainda que o presente método não assegure um grau de generalização definitivo, as capacidades apontadas no caso podem ser usadas como ponto de partida para esses novos estudos que venham a se realizar.

Este trabalho não teve como escopo analisar as dimensões político-relacionais do caso, mas é preciso considerá-las como relevantes para um entendimento mais completo do caso estudado. Uma oportunidade relevante para pesquisas adicionais, portanto, envolve o estudo específico das capacidades político-relacionais no caso em questão e suas relações com as capacidades técnico-administrativas.

## REFERÊNCIAS

- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2013). State capacity, bureaucratic politicization, and governance outcomes. *In American Political Science Association Meeting, Chicago*. Annals of the American Political Science Association Meeting.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- Flores, J. G. (1994). *Análisis de datos cualitativos: aplicaciones a la investigación educativa* (Doctoral dissertation, Universidad de Sevilla, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación).
- Fukuyama, F. (2017). *State building: Governance and world order in the 21st century*. Profile Books.
- Gomide, A. D. Á., & Pires, R. R. C. (2012). *Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI*.

- Gomide, A. D. Á., & Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. Ipea.
- Gomide, A. D. Á., Silva, F. D. S., & Pires, R. R. C. (2014). *Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento*. Ipea.
- Grin, E. J. (2012). *Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais*. *Revista Teoria & Sociedade*, 1 (Edição 2).
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Hoyler, T. (2014). *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo* (Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo).
- King, N., Cassell, C., & Symon, G. (2004). Using templates in the thematic analysis of text. *Essential guide to qualitative methods in organizational research*, 2, 256-70.
- Kurtz, M. J. (2012). Capturing state strength: experimental and econometric approaches. *Revista de Ciência Política*, 32 (3), 613-621.
- Lei Municipal n. 15.764, de 28 de maio de 2013 (2013). *Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria*. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, SP.
- Marques, E. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, 7(3), 8-35.
- Matthews, F. (2012). *Governance and state capacity*. The Oxford handbook of governance, 281-293.
- Matus, C. (1991). *O plano como aposta*. *São Paulo em perspectiva*, 5(4), 28-42.
- Matus, C. (1996). *Adeus, Senhor Presidente. Governantes governados*. São Paulo: Fundap.
- O Estado de S. Paulo (2012). Arquiteta controlará a aprovação de prédios. *Jornal O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 06 de Dez. de 2012. Recuperado de <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,arquiteta-deixa-brasilia-para-acelerar-aprovacao-de-predios-em-sp-imp-,969880>>.
- São Paulo (2013a). *Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016: versão final participativa*. Prefeitura de São Paulo. Recuperado de [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004\\_AF\\_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf)
- São Paulo (2016). *Balanço Final da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL*. Prefeitura de São Paulo.
- São Paulo (2013b). *Planejamento Estratégico da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL*. Prefeitura de São Paulo.
- Soifer, H. D. (2012). Measuring state capacity in contemporary Latin America. *Revista de Ciência Política*, 32(3).
- Stake, R. E., Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2000). *Handbook of qualitative research (3rd ed.)*. SAGE, Londres.
- Vaz, J. C. (2016). Oportunidades de Pesquisa e Temas para Reflexão sobre Capacidades na Gestão Pública Brasileira. In OLIVIERI, C. e MARTINELLI, B. *I Colóquio de Estudos em Gestão de Políticas Públicas*. São Paulo.