

Dezembro/2022

# **DO DESENHO À GESTÃO**

Uma abordagem exploratória da implementação  
da política habitacional na PMSP.

Aluna: Marília Marcondes Tenório

Orientadora: Luciana de Oliveira Royer

Trabalho Final de Graduação apresentado à Faculdade de  
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Palavras chave: implementação, SEHAB, habitação, políticas  
públicas.

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.

email: [tmariamarcondes@gmail.com](mailto:tmariamarcondes@gmail.com)

# Sumário

Introdução	8
Referencial teórico: sobre o campo de públicas	10
Metodologia	18
Formulação de programas habitacionais	20
Ações, Modalidade e Programa	22
Legislação e Gestão	25
Terrenos, Projeto, Obra e Trabalho Social	30
Recursos e Critérios de Seleção	34
Previsão e Monitoramento	37
Sobre o Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2016	44
Implementação: SEHAB, COHAB e gerenciadoras	47
SEHAB	48
COHAB	56
Gerenciadoras	62
Considerações finais	71

# Agradecimentos

Este trabalho só foi possível graças às contribuições dos meus queridos professores: Luciana Royer de Oliveira, orientadora deste trabalho, e João Sette Whitaker Ferreira, orientador de iniciação científica e grande mestre durante minha graduação. Obrigada a ambos pela generosidade, pelos ensinamentos valiosíssimos, pelas conversas, pelo tempo e pelo carinho com que me receberam como aluna.

Gostaria de agradecer também a Márcia Terlizzi e Mariana Sucupira, por terem compartilhado comigo, em entrevista, um pouco das suas experiências na prefeitura. O depoimento de vocês e sugestões de bibliografia foram essenciais para este trabalho. Agradeço a minha querida amiga Isabela Luisi, que desde os tempos de vôlei sempre me ensinou muito e que me apoiou durante a elaboração deste trabalho. Além disso, não posso deixar de agradecer ao meu colega, Victor Martinez Corrêa e Sá, parceiro de campo de pesquisa e de muitos momentos. O tanto que aprendi com você é também sem medida.

Agradeço também aos colegas do grupo de orientação da professora Luciana Royer, que me receberam tão bem e que durante os encontros abriram suas pesquisas, em especial Martim

Ferraz Costa Furtado e Paulo Alas que dedicaram seu tempo para discutir um pouco este trabalho.

Agradeço ao meu namorado, Gabriel Neistein, que me deu todo suporte durante esse ano e quem me inspira a fazer o meu melhor. Agradeço também à minha mãe, Silvana Marcondes, funcionária pública de carreira e quem me transmitiu desde cedo o amor pelo bem comum e me incutiu a vontade de contribuir na construção de um mundo cada vez melhor para todos. Agradeço também a minha amiga Violeta Lopes com quem sempre tive discussões enriquecedoras sobre políticas públicas e me deu um grande apoio durante este ano.

Agradeço também aos meus colegas de GFAUD e de militância que me ensinaram tudo que eu sei sobre política e que são uma inspiração. Agradeço ao meu professor Renato Cymbalista com quem também aprendi muito sobre habitação social, a ter esperança e uma visão propositiva e me permitiu contribuir para a melhoria deste cenário habitacional na prática com o Fundo FICA, organização à qual sou eternamente fã e apoiadora. Agradeço também aos meus colegas no FICA, especialmente Bianca Antunes, Emil Lewinger e Fabiana Endo e Roberto Fontes, que dividiram comigo a “equipe urbana” e que me ensinaram muito sobre gestão e habitação social.

# Resumo

Este trabalho tem o enfoque na implementação e gestão de políticas habitacionais e a relação destas dimensões com a formulação. Para isso, foi desenvolvida uma análise multifacetada sobre os programas em curso na prefeitura de São Paulo com base na leitura de normativas e em entrevistas com especialistas. Estabelecemos uma compreensão sobre a relação dos textos legais e infralegais com a organização da SEHAB/COHAB e as dinâmicas envolvidas na implementação dos programas. Percebe-se que a elaboração de programas oportunisticamente, sem um planejamento a longo prazo, impactam diretamente na implementação e gestão. Por outro lado, levantamos problemas de gestão que influenciam no desenho dos programas, mostrando uma dialética e dinamicidade da atuação pública. Conseguimos, apesar de forma introdutória, trazer uma análise que abrange as três dimensões (formulação, implementação e gestão) da política habitacional do município destes últimos anos.

# Abstract

This work focuses on the implementation and management of housing policies and the relationship between these dimensions and their formulation. For this, a multifaceted analysis of the ongoing programs in the city of São Paulo was developed, based on the reading of regulations and interviews with experts. We established an understanding of the relationship of legal and infra-legal texts with the organization of SEHAB/COHAB and the dynamics involved in the implementation of the programs. It is noticed that the elaboration of programs opportunistically, without long-term planning, directly impacts the implementation and management. On the other hand, we raise management problems that influence the design of programs, showing a dialectic and dynamism of public action. We managed, although in an introductory way, to bring an analysis that covers the three dimensions (formulation, implementation and management) of the municipality's housing policy in recent years.

# Introdução

Temos visto nos últimos anos um crescimento do discurso de ineficiência do Estado em contraposição às empresas privadas<sup>1</sup>. A análise feita por certos setores da sociedade é de que o Estado é ineficiente e precisa ou ser substituído pelas empresas (na maior quantidade de funções possível) ou precisa-se acabar com a “politização” da política e colocar gestores supostamente neutros nos governos. Apesar dos inúmeros problemas deste discurso, existe sempre uma necessidade de aprimorar a gestão, transparência e eficiência no setor público. Neste trabalho analisamos exatamente quais são essas necessidades. Como veremos no capítulo sobre o campo de políticas públicas, esses conceitos são relativamente recentes e ainda estão sendo absorvidos na academia, quem dirá na sociedade civil e na opinião pública.

Por outro lado, quando falamos da política habitacional, temos ainda outros motivos que nos levaram a voltar a nossa análise para a estrutura de funcionamento dessa política pública. Como

---

1. Essa discussão é tanto um campo teórico chamado de Novo Gerencialismo (New Public Management), composto por autores que defendem a superioridade das empresas e outros que criticam os primeiros, quanto uma prática comum na política atual como mostra MARQUES (2016) e como veremos ao longo do texto.

mostra MARQUES (2016) os principais estudos e linhas de pesquisa do urbano possuem dois objetos principais: a economia ou os grupos sociais (movimentos sociais, empresas etc). Nestes o Estado está sempre presente, mas como ferramenta, marginal ao objeto de estudo e raramente o tema central. Ao nosso ver, a maioria dos estudos, o Estado não é entendido como agente, dotado de “vontades próprias”. Por isso, ele é muitas vezes referenciado como um só, sem entender seus conflitos e dinâmicas internas. Essa abordagem contribui para o pouco conhecimento sobre os reais problemas de eficiência do setor público.

Acreditamos que esse desconhecimento sobre o Estado, reflète-se na prevalência de estudos que analisam as políticas públicas e programas habitacionais como apenas questões de desenho, ou melhor, de formulação da política. Os programas são entendidos como absolutos, sem levar em consideração os processos que envolvem a implementação e gestão, que como veremos não se orientam pelos programas. As disputas políticas, as condicionantes de tempo, de quantidade de funcionários disponíveis, a estrutura jurídica etc são os principais determinantes de uma política, mas não são registrados em de forma a serem localizados facilmente e, em alguns casos, só quem viveu sabe. Por isso é tão difícil enxergar uma política como um organismo vivo, ao invés de um texto de lei estático e onipresente.

Além disso, durante os anos 1990 “houve um processo, mais

lento e incremental, de descentralização e municipalização de despesas e de implementação de políticas públicas” (PERES, 2020, pp. 2). Por isso, a análise das capacidades administrativas em nível municipal se mostra mais necessária e urgente.

Partindo destes pressupostos, este estudo visa aprofundar o conhecimento acadêmico sobre o funcionamento do setor público responsável pela política habitacional do município de São Paulo com foco em procedimentos internos e transversais aos diferentes programas. Trazemos uma análise tanto das legislações dos programas quanto do funcionamento da SEHAB/COHAB e também as relações entre essas duas instituições formais da política habitacional do município de São Paulo. Conseguimos estabelecer um paralelo entre a formulação, implementação e gestão dos programas habitacionais e trazer uma introdução para as dinâmicas da implementação.

É preciso ressaltar que este trabalho foge das linhas de pesquisa comuns na academia, que geralmente privilegia a escolha de apenas um programa para estudo, com o objetivo de ter uma análise mais profunda. Esta pesquisa busca justamente o contrário: trazer uma visão panorâmica e introdutória, que permita enxergar as atuações transversais da SEHAB e da COHAB nos vários programas e estabelecer um contexto para pesquisas com recorte programático.

As críticas e problemas levantados pelo trabalho são feitas

à estrutura de funcionamento da gestão no que diz respeito à formulação e implementação de políticas habitacionais, o que envolve diferentes atores (alguns até fora da administração pública). Não são, portanto, críticas a funcionários nem ao funcionalismo como responsáveis pelos problemas levantados. O que buscamos demonstrar é justamente como uma mudança na estrutura pode aprimorar a eficiência, gestão e transparência.

Para cumprir esse objetivo o texto está dividido em cinco partes principais, além desta introdução. No capítulo 1, sobre o referencial teórico, discutimos a história do campo de políticas públicas e conceitos que orientaram a pesquisa. No capítulo 2, a metodologia e o capítulo 3 sobre a fase de formulação dos programas habitacionais a partir da leitura das legislações e normas infralegais. Já no capítulo 4 discutimos o Plano Municipal de Habitação de 2016 que, apesar de não ter sido aprovado, foi uma tentativa de equacionar os problemas observados nas legislações e na gestão e é um documento que nos serve para comparação. Por fim, no capítulo 5 discutimos o funcionamento da SEHAB, COHAB e as gerenciadoras, o que permite vislumbrar outros problemas da implementação. O trabalho se encerra então com as considerações finais e bibliografia.

# Referencial teórico: sobre o campo de públicas

Avaliação de políticas públicas é um campo relativamente recente de estudos sociais. Como mostra TREVISAN (2008), pode-se identificar o seu surgimento na década de 1960 nos Estados Unidos, entre gestores públicos com o objetivo de aprimorar o funcionamento público. No entanto, ainda nos Estados Unidos, o autor nos conta que ao longo dos anos os objetivos que nortearam os estudos foram se modificando: na década de 1980 os trabalhos se voltaram para uma preocupação com a alocação de recursos de forma mais eficaz e na década de 1990 essa área do conhecimento se atrelou a pautas neoliberais e de diminuição do Estado.

Na América Latina, o autor conta que este processo veio apenas na década de 1990 junto de uma ideologia de diminuição do Estado:

“a avaliação ganha centralidade porque se esperava que garantisse a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política das diretrizes de

desregulamentação e de diminuição do tamanho do governo, seja pelo deslocamento das funções e dos serviços para as esferas subnacionais, quer pela via da privatização” (TREVISAN, 2008, pp. 538).

Especificamente no Brasil, o autor precisa o surgimento de estudos um pouco antes, na década de 1980, com o fim do regime militar. Mas o autor também reconhece que a ideologia neoliberal da década de 1990 teve forte papel na sua profusão: “a difusão internacional da idéia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas” (TREVISAN, 2008, pp. 532).

Outros autores, em um artigo conjunto (COELHO, 2020), trazem uma visão deste campo no Brasil um pouco diversa. Eles identificam o surgimento do campo de Públicas como uma consolidação mais recente (a partir dos anos 2000) de estudos desenvolvidos em três diferentes áreas do conhecimento:



Administração, Gestão e Políticas Públicas. O que relativiza um pouco a concepção trazida por Trevisan do surgimento atrelado a setores neoliberais.

Há ainda outra forma de enxergar as origens do que hoje entendemos como o campo de estudos das políticas públicas. SARAIVA (2006) conta que a análise das políticas públicas foi feita por diferentes ângulos (e campos de estudo): filosófico, sociológico, jurídico, da ciência política e etc. até que a visão administrativa tomou conta:

“A visão das ciências administrativas ou organizacionais aparece timidamente no começo do século XX e torna-se dominante nos Estados Unidos. Vai-se alastrando pelo mundo a partir dos anos 60; e é a que hoje prevalece” (SARAIVA, 2006, pp. 21).

Essa dificuldade de circunscrever esse campo de estudo é muito compreensível visto a sua dimensão multidisciplinar. Mesmo hoje, com diversas graduações de gestão/administração de políticas públicas, outras áreas do conhecimento possuem seus estudos sobre políticas públicas específicas, alimentando essa fragmentação. Independente de qual campo político deu origem e mais produziu nesta área do conhecimento, esses estudos têm trazido conceitos que contribuem para um melhor entendimento sobre o curso de uma política pública. A seguir destacamos alguns entendimentos ou conceitos que orientaram esta pesquisa.

Um caso são os estudos sobre **cooperação (ou competição) entre governos** de diferentes partidos, especialmente no caso de regiões metropolitanas e conurbações. Essa literatura (ABRUCIO, 2015; ARRETCHÉ, 2001; STRELEC, 2012; MACHADO, 2010) consegue utilizar os conceitos da ciência política de forma aplicada para entender as dinâmicas reais de funcionamento da administração pública. Como coloca ARRETCHÉ, 2001:

“Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não-cooperativos, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral. **Este cenário – perfeitamente factível, dada a multiplicidade de programas descentralizados existentes – não pode ser encarado como um problema.** É simplesmente um dado da realidade, que impõe um razoável grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva” (ARRETCHÉ, 2001, pp. 4, grifo nosso).

O entendimento de que as competições políticas (e eleitorais) e a negociação fazem parte do processo de elaboração (e da implementação) é crucial para que consigamos atingir os melhores resultados possíveis. Essa perspectiva impõe a busca por consensos e o desenvolvimento de vantagens que garantam

essa cooperação.

Essa compreensão pode ser aplicada não apenas nos casos de consórcios, convênios e em políticas que envolvam o mercado, mas também entre atores de uma mesma gestão e política. Um programa que consiga trazer incentivos para todos os agentes envolvidos na implementação dela (como secretarias e empresas públicas) sem dúvida terá um desempenho muito melhor. Mesmo dentro de uma mesma gestão existem competições políticas sobre recursos e funções, como tratamos adiante.

Outro conceito importante é a **(im)previsibilidade das condições políticas, econômicas e sociais**. Muitas ações são “baseada(s) em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade” (pp. 6, ARRETICHE, 2001) e nem sempre essas expectativas se realizam. Nos casos que envolvem uma grande atuação de empresas privadas é ainda mais importante se levar em conta esse fator, como é o caso das operações urbanas, parcerias público privadas e até editais de licitação.

O caso da Operação Urbana Consorciada (OUC) Água Espraiada é emblemático, como contou a Professora Maria Lúcia Refinetti<sup>1</sup>, pois foi aberto edital para a construção de conjuntos habitacionais, mas a prefeitura não recebeu nenhuma proposta,

não havia nenhuma empresa interessada naquelas obras. Esse cenário é até contornável: é possível aumentar a remuneração ofertada ou mesmo a Prefeitura executar essas obras. Mas alguns programas habitacionais e urbanos como as Operações Urbanas e as Parcerias Público-Privado dependem como um todo de uma dinâmica de interesse do mercado imobiliário ainda maior, pois no caso das Operações Urbanas os recursos que custeiam as obras vem da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC). A OUC Água Espraiada e a OUC Faria Lima foram as que mais conseguiram arrecadar recursos, mas a Operação Urbana (OU) Centro e a OUC Água Branca tiveram um desempenho bem menor.

Portanto, fica evidente que a elaboração de previsões do comportamento do mercado é cada vez mais importante para uma parte significativa das políticas públicas. E para uma boa previsão é necessário um eficiente levantamento de dados. Essa é uma etapa prévia à elaboração, ou talvez interna a ela, mas que nos parece muitas vezes ser negligenciada ou passar despercebida. Assim como a implementação, não há muitos registros disso. Ao longo da graduação e nesta pesquisa não encontramos muitos exemplos de documentos de diagnóstico,. E os que existem, como os Planos Regionais, não parecem ser utilizados como orientadores dos programas e intervenções (uma vez que não são nem mencionados nas legislações dos programas, como veremos).

---

<sup>1</sup> Aula dada no dia 07/10/2022 na FAUUSP.

Outro exemplo em que a previsão do interesse do mercado não foi adequada é o caso do Programa Pode Entrar. As Instruções Normativas 6 e 7 da SEHAB lançadas em 2022 mostram dois aumentos do valor máximo que o poder público estaria autorizado a pagar por unidade habitacional adquirida no âmbito do Pode Entrar. Inicialmente o valor era de R\$180 mil, depois de R\$200 mil e por último de R\$220 mil. As duas instruções normativas saíram com dias de diferença, a primeira em 9 de agosto de 2022 e a segunda em 18 de agosto de 2022. O que pode demonstrar problemas de expectativa.

A conceituação e o estudo da **burocracia** é também uma base teórica importante nesta área. Originário da filosofia de Max Weber, a literatura consolidou a divisão dos funcionários públicos em três níveis: burocrata de alto, médio e baixo escalão. Sendo os de alto e médio escalão onde há um poder decisório, e por isso são responsáveis pela formulação da política, e os de baixo escalão que apenas executam.

É razoável de se esperar que a presença de burocratas de nível de rua seja maior em políticas que estão voltadas para a prestação de um serviço público que tenha maior contato com beneficiários, como no caso da saúde, da educação e do transporte público. Como veremos no capítulo da implementação, no caso da habitação, FUSTER (2016) também identificou uma baixa presença de burocratas de nível de rua. Acreditamos que o que mais se encaixa nessa classificação são os assistentes sociais,

mas que apesar de comparativamente serem muitos na SEHAB, cumprem um papel restrito na política habitacional.

Mas a principal teoria de análise que nos orientou neste estudo é o **ciclo da política**. Existem variações, mas ele é composto de basicamente três fases: elaboração, implementação e avaliação. Apesar de dar uma falsa ideia de linearidade e consecutividade (quando muitas vezes estas fases ocorrem de forma simultânea e com idas e vindas), essa classificação é importante para separar três diferentes formas de atuações (e muitas vezes agentes) que constroem uma política.

De forma geral e de acordo com a literatura de políticas públicas, a elaboração seria feita pelo legislativo (ou com grande intervenção deste) e a implementação e avaliação pelo executivo com dinâmicas que envolvem cada etapa bastante distintas. No entanto, também acreditamos que essa divisão de funções pode ser percebida dentro do executivo, sendo o poder de formulação das normativas gradativamente distribuído a partir do topo da burocracia até a base. E, novamente, os agentes responsáveis pela formulação da política não são os mesmos que de fato implementam e operacionalizam essa política desenhada. Como pudemos observar nas entrevistas, a formulação envolve disputas políticas entre forças externas à administração pública e a parte operacional costuma ficar esquecida.

No caso estudado, como veremos, não existe uma divisão muito

clara na SEHAB entre quem formula e quem executa. Como contou o ex Secretário de Habitação, João Whitaker<sup>2</sup>, existe uma grande autonomia para cada departamento criar seus próprios procedimentos, o que pode parecer positivo, mas o entrevistado relatou que essa autonomia às vezes dificulta ainda mais uma gestão integrada entre departamentos.

Enquanto na elaboração e implementação o fato de serem agentes diferentes pode trazer dificuldades, a implementação e avaliação serem feitas pelo mesmo agente pode também significar um conflito de interesses. Quando falamos de avaliação de políticas públicas existem diversas abordagens, uma delas é a divisão entre **avaliação de processos e avaliação de resultados**. A primeira é voltada para o funcionamento do órgão implementador, neste caso quem deve fazer a avaliação. Não há previsão nas políticas públicas habitacionais de avaliações externas (nem mesmo internas) dos processos. E mesmo a avaliação de resultados é bastante limitada. O que pudemos ter acesso na pesquisa realizada foi no máximo uma listagem das obras e intervenções feitas e recursos aplicados, sem nenhum detalhamento ou padronização das informações, dificultando um controle da sociedade.

Essa dificuldade de comparação das informações contribuiu para um cenário de crescimento horizontal do conhecimento baseado em estudos de caso, sem conseguir construir uma agenda mais

<sup>2</sup> Em entrevista realizada no dia 13/10/2022.

ampla:

“Arretche (2003) confirma que a área de políticas públicas no Brasil se caracteriza por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, em função da proliferação horizontal de estudos de caso” (TREVISAN, 2008, pp. 533).

No caso da citação, Arretche se refere ao campo de públicas como um todo, mas esse comportamento também se repete dentro de cada setor específico do conhecimento. O estudo de caso é muito importante pois permite um aprofundamento do conhecimento. No entanto, sem um panorama geral, a análise se torna extremamente particular.

Outra abordagem de avaliação é a divisão em cinco eixos: **eficácia, efetividade, eficiência, relevância e sustentabilidade**. Esses conceitos buscam uma avaliação que enxergue tanto os processos quanto os resultados. Como conta JANNUZZI (2020), os três primeiros são bem conhecidos e frequentes no Brasil, já os últimos dois nem tanto. O autor define de forma resumida os conceitos:

“a eficácia de um programa ou projeto é um atributo relacionado ao grau de cumprimento de seus objetivos ou de atendimento da demanda motivadora do programa. A efetividade diz respeito aos efeitos de médio e longo prazo sobre os beneficiários e a sociedade, direta ou

indiretamente atribuíveis ao programa ou projeto. A eficiência, por outro lado, está associada à forma como os recursos são utilizados na produção dos resultados do programa. (...) A relevância de um programa ou projeto está associada ao seu grau de pertinência em relação às demandas públicas prioritárias, isto é, à sua aderência à agenda de prioridades políticas de determinada sociedade. A sustentabilidade se refere à capacidade do programa ou projeto de gerar mudanças permanentes na realidade em que atua". (JANNUZZI, 2020).

O autor destaca que apesar de terem sido deixados de lados, os dois últimos aspectos, especialmente a relevância, podem ser muito importantes no cenário de escassez de recursos públicos que vivemos. Esses cinco eixos são possíveis para qualquer tipo de política e permitem uma comparação entre políticas de diferentes áreas. No entanto, essa abordagem exige um levantamento de dados extenso.

Uma avaliação de políticas habitacionais que buscasse responder a essas 5 dimensões teria que levantar no mínimo informações sobre: a quantidade de recursos disponíveis; as obras realizadas; os custos indiretos; o número de pessoas atendidas direta e indiretamente, impactos qualitativos e quantitativos da moradia proporcionada pelo programa às famílias beneficiadas. Avaliações deste tipo e dimensão exigem uma equipe especializada e que acompanhe todos os processos de implantação dos programas.

Hoje a Prefeitura de São Paulo, como veremos, não possui isso.

Além de ser um campo recente, o campo de políticas públicas também passou por grandes modificações. Uma delas chama a atenção pois traz uma explicação para o descompasso que vemos entre a teoria das políticas públicas - que preconiza o estudo da política como algo dinâmico e entremeado por disputas políticas - e a prática corrente de estudos que ainda está bastante apegada a visão da política como uma lei estática. Como SARAVIA (2006) nos mostra, por volta da década de 1970 houve uma mudança de paradigma que ainda está sendo absorvida:

"As transformações do cenário internacional exigiram a adoção de formas mais flexíveis de planejamento e administração. As empresas adotaram, então, as técnicas do planejamento estratégico, isto é, um planejamento que leva em consideração as variáveis externas à organização, a maioria delas não controláveis pelos gerentes" (SARAVIA, 2006, pp. 25).

E é justamente nessa virada que o autor identifica o surgimento do que seria uma política pública:

"Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública" (SARAVIA,

2006, pp. 26).

A ideia de política pública utilizada aqui é a de fluxos de decisões, que diferente de um plano que tem começo, meio e fim, ela pode se perpetuar, pois é um serviço. Como coloca JANNUZZI (2020b) política pública não pode ser entendida como a solução de um problema social apenas, pois no caso de educação e saúde por exemplo, o problema social surge quando não temos a política pública funcionando corretamente.

“Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, pp. 28).

Esse entendimento de **política pública como um serviço permanente** exige ainda mais atenção ao funcionamento e aos procedimentos dela. Demandando que não apenas as regras sejam desenhados e planejados, mas também os processos:

“O government by policies, em substituição ao government by law, supõe o exercício combinado de várias tarefas que o Estado liberal desconhecia por completo (...) Supõe o desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução” (COMPARATO apud SARAVIA,

2006, pp. 28).

É interessante notar que o autor identifica uma dificuldade de alguns países em adotarem essa mudança de paradigma e modificarem seus sistemas:

“A incorporação dessa visão não foi fácil para culturas impregnadas de filosofia do Estado e do direito e de profundos fundamentos no direito” (SARAVIA, 2006, pp. 27).

O que é ligeiramente diferente de dizer que são os estudos e a área acadêmica de administração pública que não adotaram essa mudança. Não que essa dificuldade não esteja presente na área acadêmica, pois acreditamos que de fato ainda existe uma prevalência de estudar os planos como algo estático, mas com essa pesquisa podemos entender que isso está intrinsecamente ligado ao formato do Estado, que também tem dificuldades em modificar a sua estrutura. Isso porquê, como veremos no capítulo de metodologia e durante toda a pesquisa, um estudo que leve em consideração os fluxos e processos possui um grande desafio de acesso à informações, pois esses processos e fluxos não estão registrados ou consolidados.

Por último, a teoria do **tecido relacional do Estado** de MARQUES (2016) também traz grandes contribuições para o estudo das políticas públicas. Para o autor, o Estado é composto

por pessoas e, as atividades executadas por elas dependem da rede de contatos que elas formaram ao longo dos anos de trabalho na administração pública. A movimentação de funcionários entre os cargos de administrações públicas forma um tecido de relacionamento entre essas pessoas e é por onde as informações e ações são feitas e repassadas. Esse tecido também é composto por pessoas fora da rede pública, muitas vezes inclusive os funcionários egressos do poder público são contratados por empresas interessadas em atuar em contratos públicos justamente pelas redes de contato que este funcionário criou.

Esses são algumas compreensões que permeiam o campo de políticas públicas e que orientaram esta pesquisa em diferentes graus. Não foi possível adentrar uma análise nos moldes sugeridos por esta bibliografia. No entanto, conseguiu-se estabelecer um quadro geral da situação em que se encontra a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) que se mostrou muito relevante para o entendimento da dimensão da implementação e dos obstáculos para avaliações mais profundas.

# Metodologia

O objetivo deste trabalho é entender as dificuldades técnicas e de execução no âmbito público da política habitacional do município de São Paulo. Num primeiro momento buscamos responder às seguintes perguntas: As normativas dos programas determinam processos de execução dos programas habitacionais? Prevêem como serão feitas as ações definidas? E, se não, como são organizadas as ações da prefeitura?

Para responder às perguntas levantadas, foi feita a leitura das legislações e normas infralegais que criaram os programas Pode Entrar, PPP Habitacional, Locação Social, Programa Mananciais, Programa de Regularização Fundiária da SEHAB, Programa de Desestatização e Auxílio Aluguel e também regimentos da Secretaria de Habitação (SEHAB) e da Companhia Metropolitana de Habitação em São Paulo (COHAB).

Organizamos as informações presentes nas legislações e normativas em um quadro comparativo dos principais programas em funcionamento na Prefeitura de São Paulo hoje. A organização da tabela foi resultado do que era encontrado e também sugestões da Professora Luciana Royer, orientadora deste trabalho. Este quadro traz uma metodologia para análise comparada de

intervenções municipais nas questões habitacionais, que serviu de base para as entrevistas e conversas realizadas com profissionais atuantes nas organizações citadas. Metodologicamente, este quadro é um meio e não um fim em si mesmo, já que serviu como forma de organização das informações levantadas e apoio para a compreensão das dinâmicas de implementação como um todo, e não deve ser entendido como produto final. O resultado final deste trabalho dialoga então com seu objetivo inicial: a análise do funcionamento da SEHAB/COHAB nos últimos anos.

No entanto, como pontuado na introdução e percebido ao final das leituras, as políticas públicas dependem de processos políticos e de condições que nem sempre aparecem nas legislações. Boa parte dessas questões aparecem nas ‘entrelinhas’ e em textos infralegais, como contratos, editais, atas etc. O problema é que todo esse material se constitui em um volume impossível de ser analisado por uma única pessoa dentro do tempo desta pesquisa. Articulada a pesquisa desse material infralegal seria importante a leitura de matérias jornalísticas, mas que também não pôde ser priorizada. Por último, uma forma de acesso à essas informações é a entrevista com gestores. Essa foi a forma encontrada para aprimoramento da pesquisa.

Mas, fazer uma entrevista com funcionários ativos em qualquer poder executivo é tarefa delicada e depende da boa vontade dos funcionários e de suas redes de contato. Por isso, só foi possível fazer três entrevistas: uma com o ex Secretário de Habitação



da PMSP, João Sette Whitaker Ferreira, professor da FAU-USP, outra com a ex-Coordenadora de Regularização Fundiária da SEHAB, Márcia Terlizzi, ex-aluna da FAU-USP e por último com a técnica da SEHAB, Mariana Sucupira. Desejava-se realizar mais entrevistas com gestores atuantes hoje e em diferentes setores da administração. Ainda assim e graças ao grande conhecimento dos entrevistados, conseguimos entender um pouco das dinâmicas da implementação de políticas habitacionais e capturar um panorama geral.

# Formulação de programas habitacionais

Os documentos textuais, sejam eles leis e decretos, ou instruções normativas, resoluções, contratos, editais, atas entre outros são o meio pelo qual a formulação de um programa e o planejamento de uma ação pública é registrado e expresso. São instrumentos que garantem que as decisões tomadas pelos políticos eleitos, burocratas de alto e médio escalão e representantes da sociedade civil (no caso dos conselhos), sejam seguidas e respeitadas.

Por isso, quando olhamos esses textos, podemos considerar que estamos analisando, de acordo com o ciclo de políticas, o resultado da fase de formulação de uma política. Algumas peças como instruções normativas, resoluções, contratos e editais podem ser entendidas por alguns atores como parte da implementação e não da formulação, pois em tese, são normativos infra-legais que servem para organização interna dos órgãos públicos.

No caso dos programas municipais habitacionais, é difícil separar a formulação e implementação pelos níveis da legislação, já que muitos programas, como a Locação Social, o Auxílio Aluguel e a PPP da Habitação não foram criados por leis nem decretos, apenas resoluções e instruções normativas. A fase de implementação, onde são decididas questões de terreno,

projeto, beneficiários e fonte de recursos, entre outras, acabam sendo registradas nos processos internos (processos tipo SEI) e podem se confundir com questões de gestão. Aqui, seguimos essa dinâmica própria de funcionamento dos programas habitacionais e consideramos todas as peças normativas como um resultado da formulação de políticas públicas e analisamos o funcionamento interno da SEHAB/COHAB como compositivas e determinantes da etapa de implementação. O que importa não é tanto definir as duas fases em comparação com outras políticas públicas, mas sim entender as peculiaridades deste campo e conseguir aprofundar o entendimento do funcionamento das políticas na sua dinamicidade.

A literatura de políticas públicas ressalta a importância de entender que a formulação, unicamente, não consegue definir o resultado final da política. Na etapa da implementação outras decisões (que não foram tomadas na formulação) também constroem o resultado da intervenção pública. Mas, para entender a implementação é preciso também saber o que foi formulado. Por isso, trazemos aqui uma visão panorâmica das legislações e normativos que orientam os principais programas habitacionais da PMSP com um olhar atento para definições contidas nestas


peças com relação à implementação e gestão.

Hoje, em 2022, a política habitacional do município de São Paulo é bastante fragmentada, com programas voltados exclusivamente para o atendimento habitacional e geridos pela SEHAB/COHAB, também com programas de urbanismo que acabam cumprindo um papel de atendimento habitacional. É o caso das Operações Urbanas e, eventualmente, dos Programas de Intervenção Urbana, coordenados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Mas mesmo os programas de gestão exclusiva da SEHAB/COHAB tem “nomes jurídicos” diferentes do “nome público” do programa, o que dificulta muito o acesso e transparência para os pesquisadores.

Nós escolhemos aqui analisar apenas os programas da SEHAB. Para isso, criamos uma tabela com as categorias abaixo que definem componentes fundamentais da implementação de uma política habitacional. Nela inserimos de forma resumida as informações disponíveis nos textos lidos. Dividimos a tabela e distribuimos ao longo do texto. Importante salientar que as categorias e suas definições foram escolhidas tendo por base a documentação analisada, informações depreendidas das entrevistas e informações colhidas junto à profa. orientadora.

Vale ressaltar que o objetivo foi entender como esses documentos orientavam ou não a implementação das políticas, e não esgotar cada programa, por isso algumas informações podem

estar faltando. Abaixo temos as categorias de organização dos programas e das informações.

Ações	Construção de novas unidades, compra de unidades prontas, regularização, urbanização, locação social ou aluguel social.
Modalidade	Licitação, parceria público privada, parceria com OSC, produção pública, repasse de recurso para beneficiário.
Programa	PPP da Habitação, Mananciais, Pode Entrar, Regularização, Locação Social e Auxílio Aluguel.
Legislação	Leis, decretos, instruções normativas, resoluções etc.
Gestão	Quais os órgãos ou empresas públicas envolvidas e suas atividades de forma resumida.
Terreno	Se é doado ou comprado e quem compra.
Projeto e Obra	Quem faz.
Trabalho social	Se há ou não, e quem faz. 
Fonte de recursos	De onde sai os recursos para a remuneração da construção e também para o subsídio para o beneficiário, seja ele para aquisição ou para locação.
Crerérios de seleção	Quais são.
Produtos e intervenções planejadas	Se há ou não, e quais.
Monitoramento	Se há ou não, e quem faz.

# Ações, Modalidade e Programa

Ações	Construção de novas unidades				Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	Parceria Público-Privado	Licitação		Parceria com OSC	Parceria Público-Privado	Propriedade e gestão pública		Repasse ao Beneficiário	Compra pelo poder público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB		Repasse para o benefic.
Programa	Programa Municipal de PPP.	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar (Carta de crédito)	Programa de Desestatização		Programa Mananciais	Auxílio Aluguel

Inicialmente a primeira linha era destinada aos “Programas”, mas isso deixava a leitura confusa e muito difícil, uma vez que estávamos colocando lado a lado diferentes formatos de atuação. Com o auxílio da professora orientadora deste trabalho organizamos então a tabela pelas formas de atuação. Esta mudança, mostrou-se muito mais interessante para uma análise comparativa. Assim, temos lado a lado programas com formatos mais próximos sob o ponto de vista da ação. As colunas de modalidade e programa complementam essa classificação da tabela.

A definição do que é um programa não é algo simples, já que não há uma única normatização no campo jurídico para isso, o que faz com que cada um tenha uma estrutura e um grau

de detalhamento diferente. O que pudemos perceber é que, de forma geral, os programas não possuem um planejamento completo do que será feito a priori. Eles servem como garantia jurídica de legalidade de ações que são e serão feitas a critério do Secretário e outros agentes com poder de decisão. Então, do que pudemos depreender da análise são criados programas com definições generalizadas e sem metas ou previsões de gastos. Esse é o caso da maioria dos programas atuais. Existem também programas que são criados para se utilizar alguma fonte de recursos externa e que exige uma separação das ações e uma estrutura jurídica separada, como é o caso do Programa Mananciais, que foi originalmente criado com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

De acordo com os documentos estudados e pesquisados, a única forma encontrada de plano de ação por governo foi o Plano de Metas, que apesar de ser bem preciso e de fácil controle, não é dividido exatamente por programa, o que torna as coisas um pouco confusas quando se deseja realizar uma avaliação de cada programa. Como veremos mais adiante, não há uma disponibilização uniforme e clara dos dados de intervenções para cada programa nos documentos analisados e nos sites das secretarias executoras.

Esse descolamento do programa com o funcionamento da própria prefeitura é muito curioso, porque nos leva a questionar o quanto esses programas auxiliam e o quanto atrapalham a organização das informações e da gestão como um todo. Além disso, nos leva também a questionar porque é adotado esse modelo de legislação organizada por programas e não por ações e modalidades gerais que até poderiam ser chamadas de programa, como é o caso da regularização fundiária<sup>1</sup>.

Ao olhar para cada um dos programas listados no site da prefeitura, podemos entender um pouco as motivações da existência de cada um e a persistência em organizar as ações da prefeitura por essas categorias. O Programa de Locação Social é o único na modalidade de locação pública, por isso parece fazer

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar que o único local que a regularização fundiária consta como programa é no site da SEHAB, na legislação não há a menção da palavra programa.

sentido ser chamado de programa. O Mananciais possui um recorte espacial com uma condição específica (área de proteção ambiental) e uma união de diferentes formas de atuação, por isso também faz sentido chamá-lo de programa. A Regularização Fundiária também é uma atividade única da SEHAB, por isso, também faz sentido ser chamada de Programa. O Auxílio Aluguel, apesar de ter problemas muito graves de objetivo, como explicaremos adiante, ele também é uma atividade única e centralizada e por isso pode ser entendida como um programa.

Já a PPP da Habitação, o Pode Entrar e o Programa de Desestatização<sup>2</sup> (Habitação) colocam em dúvida essa nomeação. O Pode Entrar reúne atividades que a SEHAB já realiza e poderia continuar realizando sem a criação desse programa. O programa traz algumas inovações como a locação em parceria com proprietários privados, mas essa é justamente a atividade que não está regulamentada ainda, o que nos leva a pensar que ele foi criado como um programa-marca, que cumpriria também funções políticas.

A mesma coisa parece acontecer com a PPP e o Programa de Desestatização. Não há diferenças significativas da PPP de uma licitação (para os fins analíticos deste trabalho) e o mesmo acontece com o Programa de Desestatização, que se constitui

---

<sup>2</sup> Os editais aqui referidos foram suspensos e ainda estão sendo regulamentados, o que dificulta a análise.

como uma licitação para a compra de imóveis que podem nem estar construídos ainda. O que estamos chamando de Programa de Desestatização na verdade são dois editais para compra de imóveis em bloco pela COHAB que foram lançados dentro do Programa de Desestatização, ou pelo menos é o que informa o site da SEHAB, pois nos editais não há referência em qual programa eles estão inseridos. Não se pode ignorar que a temática de parceria entre público e privado e desestatização faz sucesso entre eleitores mais conservadores e pró-mercado e tem crescido nos últimos anos, o que nos leva a crer que esses programas, assim como o Pode Entrar foram criados também para atender e dialogar com o eleitorado do atual prefeito.

Por último, temos um caso de uma atividade feita pela SEHAB em grande escala sem que haja nenhuma previsão disso ou reconhecimento público no site da secretaria ou em outro portal público de informação e divulgação das ações. É o caso da manutenção de conjuntos habitacionais em favelas urbanizadas que não foram ainda regularizados. Como conta RIBEIRO (2019), devido a demora na regularização, os moradores não possuem a propriedade do imóvel, apenas o Termo de Permissão de Uso (TPU) e por isso o poder público precisa realizar as manutenções dos edifícios e a gestão do pagamento desse “aluguel”. Isso se tornou uma ação corrente da prefeitura, mas que não parece estar abrigada em programas formalizados ou fazer parte da estrutura executora dos programas.

# Legislação e Gestão

Ações	Construção de novas unidades			Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	Parceria Público-Privado	Licitação		Parceria com OSC	Parceria Público-Privado	Propriedade e gestão pública		Repasse ao Beneficiário	Compra pelo poder público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB	Repasse para o benefic.
Programa	Programa Municipal de PPP.	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar (Carta de crédito)	Programa de Desestatização	Programa Mananciais	Auxílio Aluguel
Legislação	<a href="#">Edital de Concorrência Internacional 1/2018</a>  <a href="#">Edital de Concorrência Internacional 1/2020</a>  <a href="#">Edital de convocação</a>	<a href="#">site da secretaria</a>  <a href="#">LEI Nº 9.866/97</a>	<a href="#">Lei 17.638/2021</a> <a href="#">Decreto 61.282/2022</a> <a href="#">Instrução Normativa No. 6 SEHAB</a> <a href="#">Instrução Normativa No. 7 SEHAB</a> <a href="#">Portaria 51/2022 SEHAB</a> <a href="#">Edital</a> <a href="#">Instrução Normativa No.3 (OSCs)</a> <a href="#">Portaria 40/2022 SEHAB (OSCs)</a> <a href="#">Portaria 10/2022 SEHAB/COHAB (OSCs)</a> <a href="#">Edital</a> obs. sem regulamentações específicas para a modalidade aluguel			<a href="#">Resolução CFMH nº23/ 02</a>  <a href="#">Instrução Normativa SEHAB nº 01/03</a>  <a href="#">Resolução CMH nº 33/08</a>	<a href="#">Portaria 22/22 - SEHAB</a>  <a href="#">Decreto 60.927/21</a>  <a href="#">Chamamento 1/22 COHAB</a>	<a href="#">Chamamento público SEHAB Nº1/22</a>  <a href="#">Chamamento Público SEHAB Nº 2/22</a>  <a href="#">site prefeitura</a>	<a href="#">Lei 13.465/ 17</a> <a href="#">Lei 17.734/ 22</a> <a href="#">Decreto 9.310/ 18</a> <a href="#">Lei 14.665/ 08</a> <a href="#">Decreto 49498/ 08</a> <a href="#">Decreto 52896/ 12</a> <a href="#">Lei 16.050/ 14</a> <a href="#">Lei 16.402/ 16</a> <a href="#">Portaria 33/22</a> <a href="#">Portaria 85/19</a>	<a href="#">site da secretaria</a>  <a href="#">LEI Nº 9.866/ 97</a>  <a href="#">Decreto 66.960/ 22</a>	<a href="#">Portaria 131/ 15</a>  <a href="#">Portaria 50/ 19</a>  <a href="#">Portaria 51/ 19</a>

Ações	Construção de novas unidades				Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	Parceria Público-Privado	Licitação		Parceria com OSC	Parceria Público-Privado	Propriedade e gestão pública		Repasse ao Beneficiário	Compra pelo poder público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB	Programa Mananciais	Repasse para o benefic.
Programa	Programa Municipal de PPP	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar (Carta de crédito)	Programa de Desestatização			Auxílio Aluguel
Promoção	Prefeitura de São Paulo (PMSP)	PMSP + governo estadual e federal (PAC)	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP	PMSP com governo do estado e federal (PAC)	PMSP
Gestão	SEHAB: acompanhamento social e seleção dos beneficiários;  COHAB: gestão condominial; gestão financeira; gestão administrativa dos contratos; gestão patrimonial (manutenção)	Secretaria Executiva do Programa Mananciais: coordenação da urbanização e construção.  CDHU: execução das obras.	Comissão de Licitação: a avaliação da propostas, dos documentos e a escolha do vencedor. COHAB: lista dos beneficiários. Empresa: convocação e contato com beneficiários. SEHAB: supervisão e homologação das decisões da COHAB.	SEHAB: órgão gestor (seleção da OSC) OSC: seleção dos beneficiários e contratação dos serviços (grupo gestor c/ moradores) COHAB: operador financeiro e supervisor da OSC	Não há normatização.		SEHAB: acompanhamento social e seleção dos beneficiários;  COHAB: gestão condominial; financeira; administrativa; manutenção	Não há forma de acesso independente, deve ser usada por outros programas.  Não está claro quem gere.	Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias: editais.  SEHAB e COHAB: comissões de seleção das propostas.  COHAB proprietária do imóvel.	SEHAB: elaborar estudos; classificar os núcleos; levantamento dos beneficiários; análise dos documentos e expedição das Certidões de Regularização Fundiária, análise e acompanhamento dos projetos apresentados por requerentes privados.	Secretaria Executiva do Programa Mananciais: coordenação da urbanização e construção.  CDHU: execução das obras.	GT do Atendimento Habitacional Provisório com membros da SEHAB em especial do Depto. de Planejamento do Trabalho Social – DPTS



A coluna legislação aborda todos os textos normativos lidos para cada programa que consta de cada linha programática. Não nos limitamos apenas ao que entendemos por legislação *stricto sensu* (leis e decretos) mas também abordamos outros textos que costumam orientar a atuação dos funcionários públicos, como resoluções, editais, instruções normativas e etc. Estes textos, assim como as leis, criam normas e regras a serem seguidas e são a maneira que os formuladores (burocratas de alto e médio escalão) têm de orientar a implementação da política desejada e por isso, para a análise que nos propomos, possuem o mesmo peso que uma lei.

Não cabe no escopo do trabalho fazer uma avaliação aprofundada de como as informações colhidas estão organizadas nas categorias normativas e qual a importância disso. No entanto, algumas observações são cabíveis nesta análise: dos programas em funcionamento no âmbito municipal apenas o Pode Entrar de fato foi criado por uma Lei (17.638/2021). As ações de regularização seguem a Lei 17.734/2022 (que substituiu a lei anterior L11.775/95) e o Programa Mananciais também é orientado pela Lei 9.866/97 mas essas leis não possuem como objetivo a criação dos programas. Outros, como a PPP Habitacional, o Auxílio aluguel e a Locação Social não possuem nem uma lei nem um decreto destinado a sua criação. São orientadas por instruções normativas, portarias, resoluções e editais.

Apesar disso, as legislações têm pouca diferença entre si em níveis de detalhamento e dão conta de definirem algumas responsabilidades para a implementação e gestão dos programas como vemos na linha de gestão. A gestão da maioria dos programas se concentra na atividade de coordenação, pois muitas partes da execução são licitadas para as empresas privadas prestadoras de serviço. Por isso, as legislações costumam definir apenas o órgão gestor, a criação de uma comissão de avaliação de cada licitação e o responsável pela seleção dos beneficiários. Esse é o caso da PPP da Habitação e do Pode Entrar. Os editais são as únicas peças que costumam conter informações mais detalhadas sobre o que cada empresa deve cumprir e também o passo a passo para a escolha da empresa, até por se tratar de um contrato administrativo, de caráter público. Essa forma de atuação facilita a gestão do programa, mas implica na maioria das vezes delegar escolhas de terreno, projeto arquitetônico e outras questões às empresas privadas.

O Pode Entrar é um programa que está sendo desenvolvido agora e por isso pode ainda ter mais normatizações a serem realizadas, mas, como vimos, parece ser de fato uma legislação guarda chuva que não contém um planejamento a longo prazo e uma estruturação da gestão mais unificada, uma vez que também não deixa claro o funcionamento do programa e suas etapas de implementação tais como escolha de terreno, como serão feitas as obras, qual departamento da SEHAB irá fazer o que.

A PPP delega às empresas privadas quase todas as funções: desde a escolha do terreno, elaboração do projeto, execução da obra até o acompanhamento social e o contato com os beneficiários e conta basicamente com os editais como legislação. O programa deixa à COHAB apenas a escolha dos beneficiários e à Comissão de Licitação a supervisão das empresas. Como já mencionamos, isso parece facilitar a gestão, mas diminui o poder de decisão da prefeitura sobre o programa, seus resultados e efeitos.

Apenas a Locação Social e a Regularização possuem um detalhamento maior da gestão. Talvez porque são as duas ações mais antigas da SEHAB e funcionam como um serviço a ser prestado continuamente e sem previsão de encerramento. Não é por acaso que o Programa de Locação Social possui mais material no campo de avaliação de processos, justamente por ter procedimentos mais claros que permitem ao pesquisador realizar uma avaliação neste sentido. Ribeiro (2019), em seu esclarecedor artigo, conclui que há um grande problema de inadimplência e de regularização dos contratos porém não consegue explicar muito bem as causas.

A regularização, apesar da Lei 17.734 definir a SEHAB como responsável por essa função, também tem a COHAB como executora das ações. Ao que tudo indica, esse é um dos principais problemas que dificultam a gestão e o controle da SEHAB sobre os programas atualmente. Como veremos no capítulo seguinte, como empresa vinculada a SEHAB, a COHAB

pode assumir funções que originalmente eram da SEHAB, e hoje existe de fato uma sobreposição de funções e uma complexidade na integração das duas organizações que funcionam quase independentemente, o que dificulta ainda mais a análise e entendimento do funcionamento desses programas.

O Programa Mananciais possui uma secretaria exclusiva subordinada diretamente ao Secretário de Habitação, o que permite uma gestão mais centralizada. No entanto, não conseguimos identificar uma normativa que detalhe os procedimentos. E, de acordo com a tabela de funcionários disponível no site da SEHAB na aba Institucional, a Secretaria Executiva do Programa Mananciais conta apenas com 11 funcionários, o que nos parece pouco para gerir um programa com diferentes tipos de ação.

Essa falta de clareza de como a gestão dos programas é feita é justamente um dos problemas levantados por esse trabalho. Apesar de ser algo visto como secundário por muitos, uma gestão mais transparente facilita os estudos, pesquisas e análises sobre o assunto. Uma elaboração dos programas mais adequada ao funcionamento e uma consolidação de processos também contribui para uma agilidade e eficiência pública, bem como processos de retroalimentação de políticas que são informados por fluxogramas transparentes e conhecidos por todos na gestão e na comunidade de políticas.

Esses processos internos são geralmente definidos pelos burocratas de alto escalão, como os diretores de cada departamento e o Secretário de Habitação por meio justamente de instruções normativas e resoluções. Mas, como vimos, na maioria dos programas não há intenção expressa de que esses documentos organizem e orientem a gestão e a atuação pública, apenas que garantam a legalidade da atuação ou criem uma peça política. Por isso, a gestão é organizada e reorganizada a cada governo.

# Terrenos, Projeto, Obra e Trabalho Social

Ações	Construção de novas unidades				Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	PPP	Licitação		Parceria com OSC	PPP	Propriedade e gestão pública		Repasse ao Beneficiário	Compra pelo poder público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB	Mananciais	Repasse para o benefic.
Programa	Programa Municipal de PPP	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar (Carta de crédito)	Programa de Desestatização			Auxílio Aluguel
Terreno Projeto e Obra	O terreno é especificado no edital. Não há critérios para a escolha desses terrenos nem de próximos.  Projeto e obra feito por empresas particulares.	Terrenos abarcadas pelas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga e do Reservatório Billings. Projeto e obra feito por empresas particulares.	Terrenos e empresas particulares inscritas em editais específicos do MCMV e que se inscrevam no edital de transferência para o Pode Entrar.	Terrenos comprados pelo poder público deverão ser pagos pelo FMH, terrenos doados às OSCs deverão ser doados novamente à COHAB. Há a possibilidade da OSCs ou a Prefeitura oferecer o terreno.	Não há especificações		Critérios para escolha dos terrenos: a. utilização de investimentos já realizados; b. menor investimento por família ou pessoa; c. maiores opções de acesso a transporte coletivo; d. região que concentre maiores índices de emprego.	Critérios para escolha dos imóveis: regularidade; entre 32m <sup>2</sup> e 70m <sup>2</sup> ; máx. R\$220 mil; disponibilidade imediata para a transmissão da posse e propriedade; laudo de habitabilidade assinado por arquiteto ou engenheiro; ausência de dívidas.	Critérios para a escolha dos imóveis: máx. 8 mil un. por zona da cidade (norte, centro, sul, leste e oeste) no edital 1 e 5 mil no edital 2. No mín. 50 imóveis por proposta para zona prioritária e 100 para fora da zona prioritária. Zona prioritária: em Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e em ZEIS que se encontram dentro das áreas de influência ds eixos; entre 32m <sup>2</sup> e 70m <sup>2</sup> com no mínimo 2 dormitórios. Preço por m <sup>2</sup> por suprefeitura.	Não possui obras vinculadas.  Os terrenos são os beneficiados (ver linha de seleção dos beneficiários).	olhar coluna 3.	Não possui normatização sobre a escolha dos imóveis que serão alugados com o recurso.

Ações	Construção de novas unidades			Aluguel Social				Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	PPP	Licitação		OSC	PPP	Propriedade e gestão pública		Repasse benef.	Público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB		Repasse benef.
Programa	PPP	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar	Desestatização		Mananciais	Auxílio Aluguel
Trabalho Social	Não especificado.	Possui equipe específica.	Ver coluna 6 e 7.	Contratado pela OSC.	Lei 17.638 “será realizado, quando pertinente, projeto de trabalho social para as fases de pré-obra, durante a obra e pós-ocupação” mas não especifica quando é necessário.	“O acompanhamento sócio educativo será regular e permanente para estimular a inserção social e a capacitação profissional dos seus participantes. Este acompanhamento será realizado por HABI ou por entidades sem fins lucrativos”		Ver coluna 6 e 7.	Não previsto.	Não previsto.	Possui equipe específica.	Não previsto.

Os terrenos são os itens que têm menos informação nas normativas. Os editais da PPP indicam quais os terrenos objeto da licitação, mas não há informação sobre se eles foram doados pelo poder público ou desapropriados, muito menos quais foram os critérios para sua escolha. Em outros casos, fica subentendido que a terra deve ser adquirida pela iniciativa privada, como é o caso da compra de unidades prontas ou então no caso de parcerias com as OSCs. Há apenas um programa que possui critérios para a escolha do terreno, que é o edital para compra de imóveis do Programa de Desestatização, mas, apesar de haver um critério de priorização, caso não apareçam proprietários que cumpram os requisitos, esse critério de priorização é abandonado.

Mesmo que haja critérios claros sobre a escolha dos terrenos, sabemos que muitas vezes, em questões de bairros a situação urbana muda muito. Por isso, deixar a escolha dos terrenos para a iniciativa privada, que visa apenas o lucro, não é vantajoso para o interesse público. A escolha dos terrenos pode ter um impacto catalisador se feita em conjunto com outras políticas. A localização das intervenções deve ser guiada pelos conhecimentos públicos sobre o território e da demanda a ser atendida. Os Planos Regionais são um dos documentos que servem a esse propósito muito bem, pois contém um diagnóstico territorial rico e preciso. Eles não cruzam os dados sobre demanda, mas podem trazer maior legitimidade para a escolha dos terrenos e

intervenções.

O mesmo se diz sobre o projeto, é muito difícil garantir uma qualidade arquitetônica estabelecendo critérios mínimos para uma planta, como é feito hoje nos editais dos programas da PPP e do Pode Entrar. Isso faz com que os prédios construídos com recursos públicos raramente contribuam para a qualificação da paisagem e também para a vida de cada morador daquele empreendimento. Um bom projeto arquitetônico pode reverter uma localização urbana menos interessante e revitalizar áreas abandonadas da cidade. Por suas características intrínsecas e pelo impacto futuro do projeto, deve ser feito levando em consideração os futuros moradores e observar o número de pessoas por família, o tipo de família, desenvolvendo tipologias distintas para famílias distintas.

Hoje, para facilitar a gestão e também como cultura do setor de obras públicas, os programas priorizam a contratação de empresas de engenharia que não valorizam o projeto como etapa importante para o oferecimento de um produto habitacional melhor. Pelo projeto ser um dos componentes mais baratos de uma obra, as empresas parecem não se preocupar com ele e replicam os mesmos desenhos que visam apenas uma economia de recursos imediata, sem uma atenção à qualidade que o edifício irá oferecer para o morador e para a cidade.

As definições de projeto e obra costumam ser mais detalhadas

e claras nas normativas pesquisadas, mas isso apenas nos casos de programas que são voltados exclusivamente para a participação de empresas nestas etapas, pois há a necessidade de transparência para a participação do setor privado. No caso de ações que são feitas pela prefeitura, como a urbanização, não há clareza sobre quem realiza as obras. É provável que estejam registrados em contratos por obra, o que torna a transparência dessas informações frágil devido à dificuldade de acesso.

O trabalho social também parece ser pouco definido nas peças textuais que regem os programas. No caso de parcerias, as legislações especificam que o trabalho deve ser feito pela empresa parceira, mas apenas nos editais da PPP há um maior detalhamento do que consiste o trabalho. Em alguns casos não há nem menção dessa etapa e em outros, como é o Pode Entrar, diz se que será feito quando necessário mas não define quando será isto ou mesmo o que configura essa necessidade. Sem dúvida há uma clareza entre os funcionários públicos sobre como e quando fazer esse serviço, no entanto, como não há registro nos programas, esse serviço fica fragilizado e podendo ser dispensado dependendo da gestão.

Os aspectos de terreno, projeto, obra e trabalho social configuram a especificidade da política habitacional e são justamente nessas esferas que algumas decisões de implementação, como a escolha do terreno ou das características arquitetônicas da obra, a forma de intervenção etc são feitas. Hoje, essas decisões são

tomadas por empresas privadas que são guiadas pelo retorno financeiro, menor investimento e maior lucro possível, tornando o resultado da política precário em boa parte das vezes. Como por exemplo o Programa Minha Casa Minha Vida, que possuía um funcionamento de “pacote”, em que uma mesma empresa se responsabilizava por todas essas escolhas em relação a um empreendimento, uma das principais críticas observadas pela academia ao programa é justamente a baixa qualidade urbanística e arquitetônica de alguns dos conjuntos.

# Recursos e Critérios de Seleção

Ações	Construção de novas unidades			Aluguel Social				Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	PPP	Licitação		OSC	PPP	Propriedade e gestão pública		Repasse benef.	Público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB	Mananciais	Repasse benef.
Programa	PPP	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar	Desestatização			Auxílio Aluguel
Recursos	Sem informações.	FUNDURB, FMSAI, FMH e orçamento da SEHAB, empréstimo com o Banco Mundial (BIRD) (estadual) e PAC Mananciais (federal)	FMH (podendo ter aporte de outras fontes). Sendo: 40% demanda fechada COHAB/SEHAB; 40% demanda OSCs; 20% Locação Social ou Carta de Crédito. A Lei 17.638/2021 permite a modificação de alguns critérios no uso dos recursos do FMH: financiamento de até 100% do valor do imóvel; financiamento realizado diretamente junto à COHAB-SP; dispensa de consulta a cadastro de devedores ou de serviço de proteção ao crédito para a formalização dos contratos; dispensa da incidência de juros, incidindo apenas a atualização monetária por índice oficial de preços;				Recursos próprios do FMH; fontes externas; parcerias com outros órgãos públicos e/ou instituições públicas ou privadas.	Ver colunas 4 a 7.	Sem informações.	FUNDURB, FMSAI, FMH e orçamento da SEHAB e recursos advindos da alienação de terra pública em regularizações fundiárias.	Ver coluna 3.	Sem informações.



Ações	Construção de novas unidades				Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	PPP	Licitação		OSC	PPP	Propriedade e gestão pública		Repasse benef.	Público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB	Manan- ciais	Repasse benef.
Programa	PPP	Manan- ciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar	Desesta- tização			Auxílio Aluguel
Critérios de seleção	1 a 10 s.m.; atendimento prioritário para famílias de comunidades específicas de cada terreno observado os critérios mínimos*. Priorização: mulheres chefe de família; ônus excessivo de aluguel; inscritas no cadastro habitacional há mais de 10 anos, observadas as cotas** (não aplicáveis ao grupo prioritário). 39% das unidades serão destinadas à lista de beneficiários encaminhada pela CDHU/Secretaria de Estado da Habitação (convênio).	Famílias reassentadas de áreas de risco ou de áreas necessárias para a execução das obras de qualificação urbanística da área de atuação do programa.	Até 6 s.m., prioridade s*** com excessões das famílias em área de risco e para e da demanda fechada (SEHAB ou COHAB). Contrato assinado em nome da mulher preferencialmente ou no nome o homem caso ele tenha a guarda dos filhos.	Beneficiários escolhidos pela OSC respeitando os critérios mínimos*, as cotas ** e renda familiar máx.: 3 s.m. Publicização dos critérios de seleção dos participantes do empreendimento. Análise da lista pela COHAB (atenção para a inscrição repetida em outros programas)	Ver coluna 4.	O Decreto 61.282 determina que o Programa de Locação Social definirá a forma de acesso e permanência nas unidades	Até 3 s.m. observados os critérios mínimos*. Poderão ser atendidas famílias com mais do que 3s.m. excepcionalmente desde que renda per capita não ultrapasse 1s.m e seguida as prioridades ***. Para atribuição das unidades habitacionais deverá ser considerada a relação entre o número de moradores e a dimensão da unidade.	Definido pelo programa que for utilizar a carta de crédito.	Sem informações.	Núcleos urbanos consolidados de propriedade ou geridos pela COHAB, vinculados ao extinto FUNAPS; ou vinculados ao FMH e existentes até 22/12/16 independente do zoneamento, ou que não estejam em zona de proteção de mananciais, APAs ou ZEP, ZEPDS, ZPDsr e ZEPAM. reurb S: utilizado para moradia, ocupado por população de baixa renda e classificado pelo Município como de interesse social; reurb E: ver Lei 17.734.	Ver coluna 3.	Famílias removidas de áreas de risco ou de áreas necessárias para a execução das obras públicas, com até 3 s.m., no caso daquelas compostas por até 04 membros. No caso de famílias com 05 ou mais membros, deverá ser a renda familiar de até 3,75 s.m.

\*Critérios mínimos: não atendidas por outro programa habitacional, não proprietárias ou compromissadas com a compra de imóvel no Brasil.

\*\*Cotas: 3% para famílias com deficiência, 3% para famílias com idoso 3% para famílias com crianças até 6 anos.

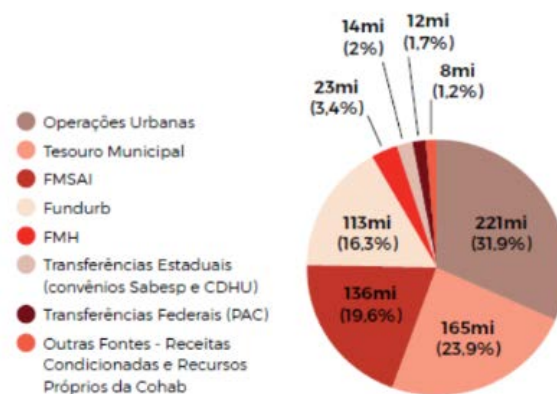
\*\*\*Prioridade: pessoas, acima de 60 anos; pessoas em situação de rua; pessoas portadoras de direitos especiais; moradores em áreas de risco e de insalubridade;

A fonte de recursos para execução de um programa e os critérios de seleção dos beneficiários são informações que costumam estar em todas as legislações. No entanto, no caso dos recursos, geralmente não há uma ligação direta entre a fonte e os programas, isso porque não há uma limitação para o uso daquele recurso exclusivamente para aquele programa e também não há usualmente uma exclusividade da fonte de recursos, ou seja, é possível aportar recursos de outras fontes.

O PMH de 2016 nos mostra as principais fontes de recursos utilizadas pela SEHAB para financiar a política habitacional municipal proposta para os anos seguintes (imagem 1).

Das quatro principais fontes de recurso, apenas as Operações Urbanas possuem uma exclusividade de uso em determinado programa, obras e territórios. O restante - tesouro, FMSAI e Fundurb - se dividem em diversos programas e intervenções. Essa dinâmica permite que a gestão e o governo (SEHAB, Secretaria de Finanças, Secretaria de Governo e Prefeito) escolham como irão usar esses recursos. Essa discricionariedade em si não é um problema, mas isso torna a gestão dos programas mais complexa e difícil de acompanhar, ainda mais com o desencontro das informações que são tornadas públicas, como mostramos na seção seguinte. Além disso, o programa tende a ficar fragilizado, pois depende da agenda política do próximo governo para continuar algo que foi iniciado na gestão anterior, ainda que, como mostra MARQUES, (2018) existe sim uma continuidade dos

Imagem 1: Recursos investidos pelo município em Habitação em 2015<sup>1</sup>.



fonte: SANTORO, 2022.

<sup>1</sup> Apesar do gráfico não corresponder à situação atual, pouco mudou desde então.

programas na área habitacional, apenas mudando seu enfoque.

A discussão entre discricionariedade e planejamento, colocada especialmente pela escolha de alocação dos recursos, é muito complexa e não há consenso sobre isso na academia. Como mostramos no capítulo seguinte, o Plano Municipal de Habitação de 2016, que não foi aprovado como lei, traz uma proposta interessante: cada gestão pode escolher quais intervenções cumprir dentro de um planejamento de 16 anos, e o plano abarca todos os tipos de modalidades de intervenção possíveis. Assim, cada gestor pode escolher como aplicar os recursos, dependendo da sua inclinação ideológica e programática, mas isso não atrapalharia o planejamento de longo prazo e não haveria variações entre os programas.

Os critérios de seleção de beneficiários geralmente são bem claros e parecidos para todos os programas: há os critérios de exclusão tais como limites de rendimentos, não ser proprietário de imóvel e não ter sido beneficiado por outros programas habitacionais de moradia definitiva. E os critérios de prioridade tais como famílias com idosos, mulheres em situação de violência, crianças de até 6 anos, famílias com mais tempo nas filas de espera e com ônus excessivo de aluguel. No entanto, como nos conta o ex-secretário, o prof. João Sette W Ferreira, cada programa possui sua própria “fila” e existem alguns critérios específicos que impedem uma fila única.

Um exemplo é quando temos remoção de famílias para realização de obras da prefeitura ou por problemas de risco, cria-se uma lista específica para determinado empreendimento. E, muitas vezes, devido a atrasos na obra, a área é reocupada e mais famílias precisam ser removidas, criando uma lista dupla para um mesmo empreendimento. Ou então, um outro exemplo mencionado pelo ex-secretário, quando dois programas se sobrepõem: quando se constrói empreendimentos do Minha Casa Minha Vida dentro de uma Operação Urbana, a lista de beneficiários atendidos é a do MCMV ou da OUC?

É importante reconhecer as especificidades de atendimento de cada edifício ou programa, já que não é o ideal realocar populações longe do seu território, e por isso, essa gestão não é simples. Há ainda programas que permitem que movimentos sociais escolham as famílias a serem beneficiadas, tornando o benefício de uma política pública um ativo político e que não segue uma lista única.

Em um primeiro momento isso pode parecer um problema de isonomia, no entanto, os movimentos sociais cumprem um papel importante de organização da população e até de garantia de permanência no local, que é um obstáculo nos programas de transferência da propriedade. Além disso, os movimentos sociais conseguem contribuir financeiramente para a mobilização de recursos que as famílias não conseguiriam, pois estes programas não arcam com todos os custos.

# Previsão e Monitoramento

Ações	Construção de novas unidades				Aluguel Social			Compra de unidades prontas		Regularização Fundiária	Urbanização e reurbanização	Auxílio Aluguel
Modalidade	PPP	Licitação		OSC	PPP	Propriedade e gestão pública		Repasse benef.	Público	Programa de Regularização Fundiária da SEHAB		Repasse benef.
Programa	PPP	Mananciais	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Pode Entrar	Locação Social	Pode Entrar	Desestatização		Mananciais	Auxílio Aluguel
Previsão	Edital 1-12 lotes: 13.313 HIS 1 4.947 HIS 2 5.098 HMP 1.592 HMC  Edital 2-6 lotes: 6.530 HIS 1 2.270 HIS 2 2.422 HMP 548 HMC	A atual fase do Programa Mananciais (2021-2024) visa à construção de 8,7 mil novas unidades habitacionais.	5.275 U.H.	Sem previsão até o momento da conclusão do texto.		Sem previsão de construção de novas unidades até o momento da conclusão do texto.		Sem previsão até o momento da conclusão do texto.	40 mil imóveis no edital 1 e 5 mil no edital 2.	Sem previsão até o momento da conclusão do texto.	A atual fase do Programa Mananciais (2021-2024) visa à urbanização de mais de 60 assentamentos precários.	Sem previsão até o momento da conclusão do texto. Os atendimentos são feitos a partir da demanda.
Monitoramento	Sem informações.				Nada foi implementado ainda.  Sem previsão de onde estarão disponíveis as informações.		903 unidades. Sem local com informações sobre pagamentos e andamento do programa.	Sem informações.		<a href="#">Lista da SEHAB desde 2013</a>  <a href="#">Lista da COHAB realizados ou em processo.</a>	O programa teve início em 1990. De 2017-2020, foram beneficiadas 8,8 mil famílias com as obras de urbanização; Em 2021, foram beneficiadas 5,4 mil famílias.	Há hoje cerca de 21 mil beneficiários.

Quando decidimos analisar a previsão de cada programa em quantas unidades e quais intervenções seriam feitas, a intenção foi compreender se há um planejamento a longo prazo. Como já mencionamos anteriormente, a maioria dos programas não possuem uma previsão de volume de obras ou serviços a priori. O auxílio aluguel, por exemplo, é concedido a partir da demanda criada pelas remoções por obra pública e atendimento emergencial em caso de desastres. Não há um planejamento de como esse auxílio irá diminuir a precariedade habitacional ou um controle sobre como será usado esse recurso. A PPP Habitacional também não possui um planejamento, é apenas uma junção de editais de licitação para a construção de conjuntos habitacionais específicos. Mesmo o Pode Entrar que possui uma estrutura de lei e aborda diferentes ações (e portanto têm melhores condições para um certo planejamento) não define a quantidade de recursos necessários, quais obras serão realizadas, quem irá fazer o que e quando, constituindo-se como uma normatização guarda chuva que abrange tudo de forma genérica.

O Programa Mananciais e a Locação Social são um dos poucos programas que possuem um funcionamento mais claro para o público e conseguem de certa forma ter um planejamento, não por acaso são também os mais antigos. No caso do Programa Mananciais, hoje, toda a gestão é feita por uma equipe exclusiva na SEHAB, o que garante uma maior facilidade de controle das informações. E o caso da Locação Social é um pouco diferente

do restante pois é um programa que exige um acompanhamento constante, o mais próximo de um serviço nos moldes tradicionais, por isso ele possui uma gestão já consolidada. No entanto, ele não possui previsão de expansão.

Talvez a previsão faça certo sentido em ser realizada por gestão e vinculada a uma fonte de recursos. Essa previsão por mandato já existe: o Programa de Metas. Nele cada governo estabelece uma quantidade de serviços por eixo de ação. A atual área da habitação engloba construção de unidades, reurbanização e regularização e licenciamento, no entanto não está claro por quais programas esses objetivos serão atingidos ou mesmo onde serão essas intervenções.

A falta de alinhamento entre recurso, programa e intervenção na legislação e documentos resulta na falta de transparência. Esse desencontro de informações dificulta uma avaliação. Existe previsão de unidades a serem construídas, mas não conseguimos estabelecer uma relação com os programas. Isso é bastante frequente também no orçamento, já que muitas vezes sabemos quanto foi gasto por fonte de recurso, mas não sabemos para qual programa ou obra foi. Talvez até seja possível rastrear quanto custou cada obra, mas essas informações estão muito intrincadas e de difícil compreensão, em meio a contratos, balanços financeiros e documentos técnicos.

É provável que todos os programas possuam alguma forma de acompanhamento e registro, mas nem sempre essas informações estão disponíveis ou padronizadas de maneira simples e fácil para controle público. Existe por exemplo uma tabela disponibilizada pela COHAB com todos os terrenos que foram urbanizados, no entanto não há clareza a qual programa eles estão vinculados. Esse desencontro de informações dificulta uma avaliação de resultados de cada programa.

Existem algumas formas de conseguir informações sobre os gastos totais, uma delas é o Quadro Detalhado de Despesas (QDD) que permite monitorar o quanto foi gasto em cada secretaria e possui uma divisão mais próxima dos programas. No caso do QDD de 2022, os gastos da SEHAB estão divididos em:

- Desenvolvimento de Sistemas de Informação e Comunicação
- Administração da Unidade
- Manutenção e Operação de Sistemas de Informação e Comunicação
- Serviço de Moradia Transitória (auxílio aluguel)
- Aquisição de Materiais, Equipamentos e Serviços de Informação e Comunicação
- Programa Pode Entrar
- Construção de Unidades Habitacionais
- Execução do Programa de Mananciais
- Regularização Fundiária

Imagem 2 - Relatório de Execução Anual do Programa de Metas de 2021.



Fonte: Relatório de Execução Anual do Programa de Metas de 2021.

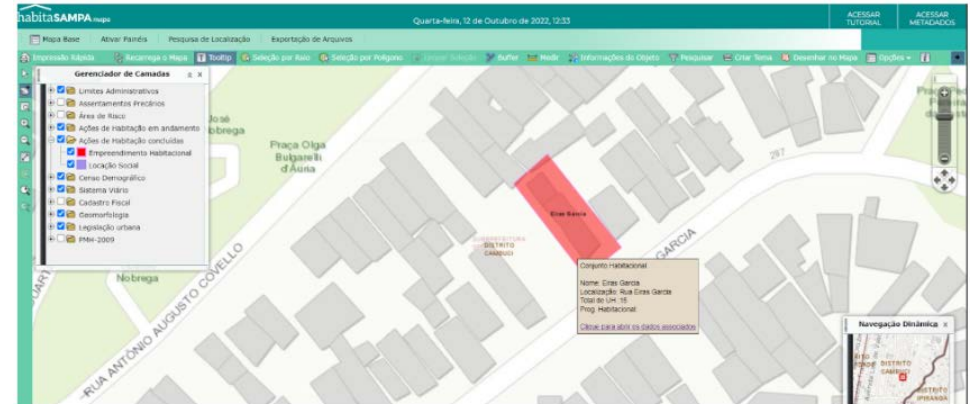
- Urbanização de Favelas
- Locação Social
- Ações de Desocupação de Prédios Públicos, Entroncamentos e Vias Arteriais/Marginais
- Contraprestação de Parceria Público-Privada (PPP) - Habitação
- E1220 - Programa Lote Urbanizado criado pela Lei 17.474/2020

A Lei de Responsabilidade Fiscal obrigou a administração pública a padronizar a prestação de contas, o que foi um grande avanço de transparência, mas apenas em relação aos recursos. Falta uma padronização na prestação de contas físico-territorial que é o desafio que gostaríamos de ressaltar neste trabalho.

O Programa de Metas consegue suprir em parte essa necessidade de territorialização. Ele apresenta quantas unidades de cada meta foram realizadas e um mapa com uma gradação de cores por subprefeitura (imagem 2). Mas, assim como era um problema na previsão, o acompanhamento pelo Programa de Metas é desvinculado com os programas da SEHAB e portanto com o QDD.

O HabitaSampa possui um mapa com as intervenções e é uma tentativa de reunir todas elas em um único lugar, de forma espacializada e com um mesmo padrão de todas as intervenções realizadas. Mas há muita falta de informações, problemas de

Imagem 3 - Telas do Habita Sampa, exemplo de informações disponíveis por empreendimentos.



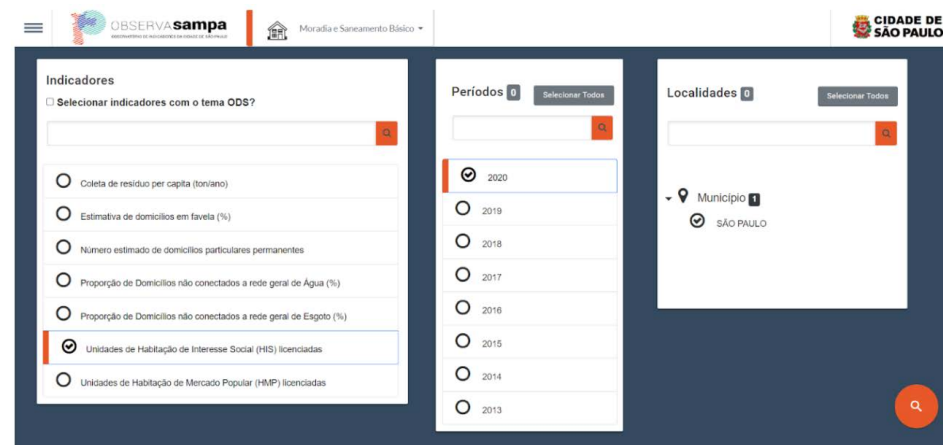
Identificação	Dados Complementares	Análise Espacial	Identificação	Dados Complementares	Análise Espacial
<b>GID</b>	13217		<b>Propriedade obra</b>		
<b>ID HabitaSampa</b>	9d75a772-42a5-4089-8c68-417dd182ed17		<b>Associação/Entidade</b>		
<b>Nome</b>	Eiras Garcia		<b>Unidade Comercial</b>		
<b>Nome secundário</b>			<b>Tipologia</b>	Conjunto Habitacional	
<b>Localização</b>	Rua Eiras Garcia		<b>Programa</b>		
<b>Total UH</b>	15		<b>Fundo Recurso</b>	FUNAPS/FMH	
<b>uuid idcad</b>	9d75a772-42a5-4089-8c68-417dd182ed17		<b>Data Entrega</b>		
<b>Gleba</b>			<b>Arq. Assec. Técnica</b>		
<b>Setor Quadra</b>			<b>Propriedade da Terra</b>		
<b>Lote</b>					
<b>Condomínio</b>					

atualização da base de dados. No exemplo abaixo não temos a propriedade da obra nem o programa, neste caso o recurso até indica o programa, mas é justamente essa confusão entre recurso e programa que aponta a fragilidade dos programas como orientadores da política (imagem 3).

No HabitaSampa é possível também acessar a lista de famílias beneficiadas pelo auxílio aluguel. Por último temos também o Observa Sampa, um site que oferece informações sobre as necessidades habitacionais e obras e serviços públicos realizados. No caso de habitação temos a seguinte possibilidade de acesso à informações (imagem 4).

Novamente é um número global, sem divisão por programas, muito parecida com a divisão do Programa de Metas. Não existe uma organização das informações que conecte a fonte de recursos, programa, edifício e famílias beneficiadas de forma clara. Talvez isso não seja uma simples dificuldade operacional de reunir essas informações e falta de pessoal para fazer isso, mas também uma ausência de priorização desta ação dentre outras do governo.

Imagem 4 - Tela do Observa Sampa.



Fonte: HabitaSampa, 2022.



O que podemos observar é que a formulação de uma política costuma levar em consideração muito mais os fatores políticos e financeiros do que o funcionamento da máquina pública e o funcionalismo. A maioria dos programas não possuem uma definição clara sobre quem será o órgão ou setor responsável por cada ação dentro de um programa, ou mesmo o passo a passo da implementação. Além disso, muitas definições de terreno, do trabalho social, dos critérios de seleção, dos recursos entre outros, são pouco claras ou inexistentes. Não há um encadeamento entre recursos, programas e atendimento. Essa falta de conexão permite que cada Secretário de Habitação escolha quais obras serão feitas e quais não serão tornando o programa algo muito ancorado nas escolhas políticas, muitas vezes voltadas a atender as demandas e pressões urgentes, promessas de campanhas, troca de apoios etc. Ainda que essa pressão seja parte do jogo político democrático, os impactos e resultados de políticas urbanas podem ser comprometidos a médio e longo prazo, dificultando também o acompanhamento e avaliação destes programas.

Essa falta de clareza sobre a implementação seria um pouco menos problemática se os papéis da SEHAB ou da COHAB fossem mais distintamente elencados no âmbito de uma política de habitação. Como veremos mais adiante existe uma sobreposição de funções e uma autonomia grande de cada departamento o que torna a implementação e gestão extremamente trabalhosa e instável.

Além da falta de definições nos textos legais e infralegais, observamos também uma possível falta de consolidação dos programas visto que dois deles estão sendo criados esse ano (PPP e Pode Entrar), a locação social está paralisada e não tem previsão de expansão, e outros duraram apenas a gestão que os criou, como por exemplo o Programa Bairro Legal, criado na gestão da Marta Suplicy e que foi renomeado e teve seu escopo modificado, como conta RUBIO (2011), ou o Programa de Lotes Urbanizados (Profilurb) e Programa de Erradicação de Subabitação (Promorar) que de acordo com Bonduki (2014) não obtiveram muito sucesso, bem como os mutirões habitacionais da gestão Erundina que também não foram continuados. Essa condição pode ser em parte explicada pelo encerramento repentino do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que era responsável pela maior parte da política habitacional implementada nas cidades.

Mas para além desse vazio criado pela extinção do PMCMV, a administração municipal possui um histórico de descontinuidade dos programas habitacionais. Como contou o ex Secretário de Habitação de São Paulo, João Sette Whitaker<sup>1</sup>, os programas são elaborados a partir de recursos que nem sempre se sustentam a longo prazo. Muitas vezes, mudanças de gestão, tanto no nível municipal quanto em outras esferas ligadas a um projeto (federal ou mesmo organismos internacionais) interrompem ou

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada no dia 07/10/2022

alteram o financiamento desses projetos, deixando à secretaria duas opções: ou interrompê-lo, ou encontrar formas alternativas e remediadoras de financiamento que, em geral, modificam o caráter do projeto. Isso faz com que os processos dentro da SEHAB estejam sempre sendo modificados, dificultando a sua consolidação e uma avaliação da sua implementação. Afinal, como avaliar um processo que é extremamente recente e ainda está sendo sedimentado ou que passou por modificações não previstas em sua estrutura de financiamento e funcionamento?

Ou então, algumas gestões, em busca de marcas políticas (legítimas ou não) criam novos programas para ações que já existem, como é o caso do Pode Entrar ou da PPP da Habitação. A novidade que o Pode Entrar traz é a possibilidade de fazer uma locação social em parceria com proprietários privados, no entanto, essa é a única linha de ação que até o momento não foi regulamentada.

O entrevistado contou também que essa situação de ausência de clareza e padronização da atuação pública é resultado da falta de uma política pública que abarque todas as tipologias de programas possíveis e existentes hoje. No lugar dessa política temos uma prática de criar programas 'soltos', que surgem para se encaixarem em fontes de recursos oportunas, ou mesmo para responder demandas políticas específicas. Com o surgimento desses programas, toda a estrutura da administração pública se modifica.

# Sobre o Plano Municipal de Habitação (PMH) de 2016

O PMH foi uma tentativa de estabelecer um planejamento a longo prazo e uma organização mais clara das ações da prefeitura nesta área. Esse cenário de falta de congruência entre os programas e a própria organização e atuação da secretaria é resolvido pelo PMH, obrigando justamente um alinhamento entre os recursos e os programas propostos no plano:

“Art. 129 São diretrizes para a estruturação financeira do Plano Municipal de Habitação: (...) VII - dimensionar e distribuir os recursos orçamentários de acordo com programas e ações propostas nesta lei, buscando equilibrar as oportunidades de acesso à moradia e à melhoria habitacional e urbana” (pp. 37, PMH, 2016)

Dessa forma, o planejamento é ao mesmo tempo financeiro, físico-territorial e administrativo. Ele obriga cada prefeito a criar um plano de atuação que leve em consideração as metas, os recursos e os programas de forma centralizada.

“Art. 5º As leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e do Programa de Metas do Município deverão ser formuladas de modo

a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PMH, incorporando as suas ações prioritárias aos seus termos, a fim de viabilizar a sua plena execução, respeitadas as restrições legais, técnicas e orçamentário-financeiras”. (grifo nosso, pp. 14, PMH, 2016)

Como coloca o artigo 5º, o PMH obriga que os termos utilizados nos documentos de planejamento financeiro, correspondam aos programas e ações da Secretaria. Além disso, o PMH criou os Planos de Ação Quadrienais de Habitação – PAQHs que são a forma de cada gestor planejar a sua gestão. O interessante é que esse planejamento é feito de forma participativa e reunindo todas as outras instâncias de decisão como os conselhos:

“Art. 99. Os PAQHs devem ser elaborados sob coordenação da Secretaria Municipal de Habitação de forma participativa e regionalizada, no nível das Subprefeituras ou de grupos de Subprefeituras, com a participação, ao menos, dos seguintes conselhos: (...) Conselhos Gestores de ZEIS e dos Conselhos Participativos das Subprefeituras (...) o Conselho Municipal de Habitação, o Fórum de

Conselhos Gestores de ZEIS e o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos” (pp. 31, PMH, 2016)

Dessa forma, decisões que antes eram feitas de formas dispersas e desconectadas, agora podem ser centralizadas, o que facilita a gestão, transparência e também a união de forças da sociedade civil. Além disso, os PAQHs garantem uma certa continuidade de cada programa pois exigem que se tenham metas para todas as ações:

“Art. 98. Os PAQHs devem estabelecer metas territorializadas para cada um dos programas e ações da política habitacional previstos no PMH” (pp. 31, PMH, 2016)

As metas são feitas por programa habitacional e alinhadas com um diagnóstico territorial por subprefeitura, criando uma organização do território mais igualitária e padronizada, bem diferente dos recortes de território feitos por operações urbanas e outros instrumentos que podem ser modificados:

“Art. 100. Os PAQHs devem conter um diagnóstico territorializado das necessidades habitacionais por Subprefeitura, em consonância ao artigo 11 desta lei, e devem estabelecer prioridades de intervenções e de investimentos e metas por programa habitacional”(pp. 31, PMH, 2016).

Os PAQHs estabelecem o que deve ter no diagnóstico detalhadamente. Além disso, o PMH previa a centralização das listas de possíveis beneficiários com as informações de obras realizadas, uso de recursos e famílias atendidas num único sistema:

“Art. 126 § 1º O Sistema de Gestão da Demanda e Atendimento Habitacional deverá compor o Sistema Municipal de Informações Habitacionais, de maneira integrada e relacional (...)

§ 3º O Sistema de Gestão da Demanda e Atendimento Habitacional deverá auxiliar o planejamento do atendimento habitacional e das ações do Poder Público, podendo estabelecer uma projeção de vinculação entre a demanda e a oferta habitacional”

Art. 127. § 1º O Monitoramento da Política Habitacional deve seguir as seguintes diretrizes:

I - atualização permanente das informações de acompanhamento das ações;

II - mapeamento das ações realizadas e planejadas, por Subprefeitura;

III - execução orçamentária;

IV - geração de relatório no final da vigência dos Planos de Ação Quadrienais de Habitação.

(...)

Art. 128. Ao final de cada exercício fiscal, o Executivo encaminhará ao Conselho Municipal de Habitação o relatório de execução orçamentária das ações e programas previstos no Plano Municipal de Habitação e nos PAQHs.

(pp. 37, PMH, 2016)

Essa reunião de todas as informações cruciais em um único sistema, como vimos, para além do aumento da transparência, facilita a gestão, automatizando certas atividades que hoje são feitas manualmente, como a reunião de informações para o Plano de Metas e também a prestação de contas e o orçamento.

O PMH também centraliza a supervisão do uso dos principais recursos (Fundurb, FMSAI e FMH) no Conselho Municipal de Habitação (CMH) e coloca o CMH como principal órgão supervisor da própria secretaria:

“Art. 139. O Executivo deve prestar contas do cumprimento das metas e da distribuição dos recursos orçamentários, em conformidade ao estabelecido nesta lei, quadrienalmente, ao Conselho Municipal de Habitação, disponibilizando

relatório ao público” (pp. 40, PMH, 2016)

Por último, o PMH estabelece metas mínimas para os 16 anos de vigência do plano e define porcentagem mínimas de alocação dos recursos de investimento em cada programa, chegando a 82,5% dos recursos já definidos. Dessa forma, garante que todos os programas tenham investimento contínuo e estável e que o secretário possa buscar novas fontes de recursos e desenvolver ações conjuntas com outras secretarias.

O exercício feito neste capítulo nos mostra algumas das possibilidades para a reorganização da área habitacional no município de São Paulo, a partir de um diagnóstico já identificado por especialistas. O Plano Municipal de Habitação de 2016, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação naquela ocasião mas não convertido em lei, ainda encontra solução para muitos dos problemas apontados.

# Implementação: SEHAB, COHAB e gerenciadoras

Um ponto importante dos estudos de políticas públicas é entender os agentes envolvidos no processo. Estes podem ser tanto as instituições públicas responsáveis por aquela temática, quanto organizações da sociedade civil e empresas envolvidas de forma direta ou indireta.

“[...] como praticamente todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente entendendo como as organizações funcionam é que podemos entender como as políticas são modeladas no processo de implementação” (Elmore apud SARAVIA, 2006, pp. 37)

No caso de estudo da implementação de políticas habitacionais na prefeitura de São Paulo, hoje são três agentes que exercem papel fundamental: Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SEHAB), a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e as empresas de consultoria, conhecidas como gerenciadoras. A seguir apresentamos um pouco das características de cada um, com foco na conformação atual.

# SEHAB

A SEHAB é a organização que engloba todos os agentes responsáveis pela política habitacional do município. Como podemos ver pela sua estrutura (imagem 5), os outros dois agentes importantes, COHAB e gerenciadoras, são internos da SEHAB. As gerenciadoras, apesar de não aparecerem no organograma, são hoje contratadas diretamente pela SEHAB.

A SEHAB possui setores que abarcam as funções necessárias para a gestão e implementação das ações habitacionais do município. São 3 Coordenadorias, 7 departamentos e 15 divisões. Além de uma Secretaria, uma Companhia, 2 Conselhos e 3 assessorias sob o comando do Secretário Municipal de Habitação. São hoje 294 servidores<sup>1</sup> entre diretores, assessores, analistas, assistentes, profissionais e residentes. É possível perceber pela estrutura que a SEHAB é autorizada a realizar ações tanto de coordenação e supervisão, quanto de execução da política.

---

<sup>1</sup> De acordo com a tabela disponível no site da SEHAB. A tabela difere daquela disponível no Portal da Transparência <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/planejamento-orcamentario/>>. Foi pedido via Lei de Acesso à Informação uma tabela atualizada e a nova possui 10 funcionários a mais que disponível no site citado. Como a tabela da Transparência não está dividida por setor, optamos seguir pela tabela que nos foi enviada pela Lei de Acesso à Informação (e que foi atualizada no site da SEHAB após o nosso pedido) que, apesar de poder conter distorções, dá uma ideia da dimensão dos departamentos.

Essa estrutura foi o resultado de uma reestruturação que ocorreu na SEHAB no começo de 2017, mas a maior modificação ocorreu em 2013. O relatório produzido pela analista de políticas públicas e gestão governamental, Mariana Sucupira Gomes (SÃO PAULO, 2017) nos conta essa história. Em 2011, a SEHAB cumpria muitas funções que hoje são exercidas pela Secretaria de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). A Lei nº 15.764 de 2013, que reestruturou parte significativa da administração pública municipal incluindo a SEHAB, criou a Secretaria de Licenciamento (SEL) e transferiu para ela a Comissão de Edificações e Uso do Solo (CEUSO), a Comissão de Análise Integrada de Edificações e de Parcelamento do Solo (CAIEPS) e a Comissão de Avaliação de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (CAEHIS). Transferiu também o Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (PARSOLO), o Departamento de Aprovação das Edificações (APROV), o Departamento de Cadastro Setorial (CASE), o Departamento de Controle de Uso de Imóveis (CONTRU) e a Divisão de Processamento de Documentação (SEHAB-2).

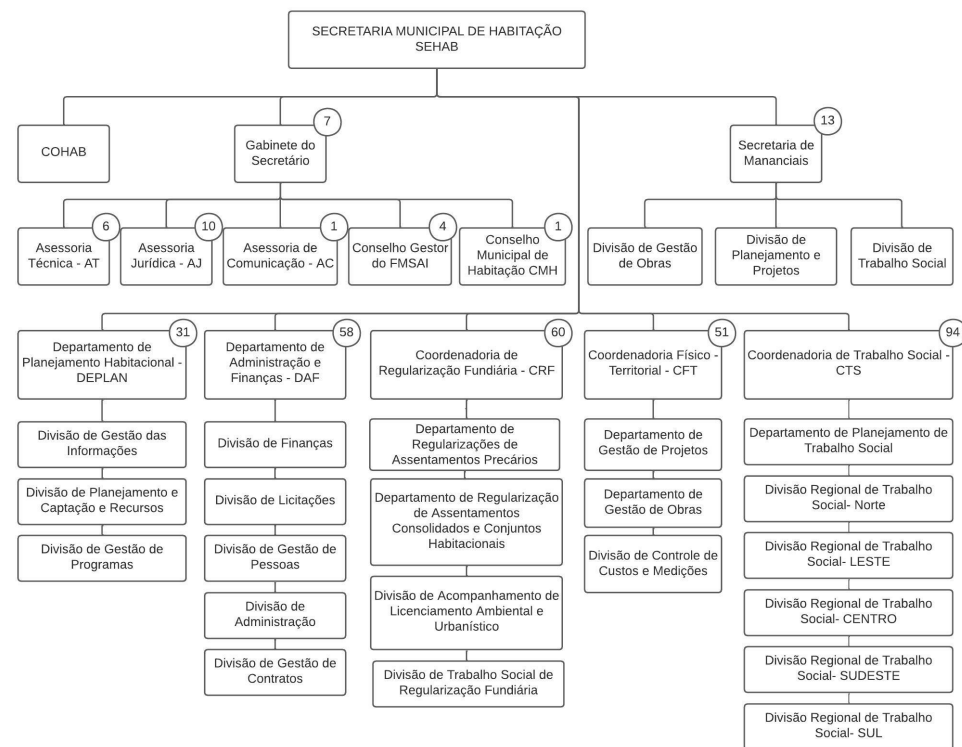
Além dessas mudanças, a comparação entre os organogramas de 2011 e 2013 (imagem 6 e 7) nos mostra outras modificações importantes que ocorreram em 2013. Em 2011 a função de assessoria jurídica estava presente em diversas instâncias da SEHAB, na Comissão de Edificações e Uso do Solo, no Gabinete do Secretário, na chefia de Assessoria Técnica e Jurídica, no departamento de Regularização e Parcelamento do Solo

(RESOLO) e na HABI. No organograma de 2013 já vemos uma organização mais próxima da atual, com a assessoria jurídica apenas vinculada ao gabinete do secretário. O mesmo caminho podemos observar na função administrativa e financeiras, que no organograma de 2011 está presente internamente à HABI e no Gabinete do Secretário. Já em 2013 vemos um departamento específico para isso, a Supervisão Geral de Administração e Finanças. A função de regularização fundiária já está presente de forma autônoma desde 2011 com o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - RESOLO.

Com a transferência de grande parte das atividades da SEHAB para a Secretaria de Licenciamento, a HABI foi extinta e suas funções foram expandidas para dentro da SEHAB. Em 2011 a HABI possuía uma estrutura bastante robusta, com divisões de planejamento, projetos e obras e atendimento habitacional. Essas funções hoje são as principais atividades da SEHAB como um todo. Com exceção de regularização e urbanização, a HABI possuía uma estrutura semelhante a estrutura da SEHAB de 2013 em diante, com setores de projeto e obra (Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obra - CPO), regularização fundiária (Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF), atendimento social (Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social - CAS) e administração e finanças (Supervisão Geral de Administração e Finanças- SGAF).

A estrutura de 2013 é muito parecida com a atual, com

Imagem 5 - Organograma da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo em 2022 com funcionários por departamento.



Elaboração própria. Fonte dos dados: área institucional do site da SEHAB (dentro da guia de acesso à informação).



- coordenar os processos participativos;
- levantar e sistematizar as demandas apresentadas pelas entidades;
- constituir e promover os conselhos gestores de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;
- acompanhar ações de prevenção e mediação de conflitos;
- assessorar a SEHAB na área da comunicação social;
- gerenciar o sítio eletrônico e os perfis institucionais nas redes sociais
- coordenar a elaboração de materiais informativos;
- coordenar as atividades do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC;

- promover iniciativas e estudos de boas práticas relacionadas ao aprimoramento do controle interno, do gerenciamento de riscos e da transparência;
- atender a demandas de órgãos internos e externos de controle e auditoria;

Os departamentos e coordenadorias, com exceção do Departamento de Administração e Finanças, possuem atribuições comuns que se repetem, são elas:

- participar dos conselhos gestores de ZEIS e da elaboração dos planos de urbanização
- fiscalizar os contratos;
- elaborar termos de referência e elementos técnicos para subsidiar os procedimentos licitatórios;
- subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais;

Abaixo listamos as atribuições específicas de cada departamento ou coordenadoria.

### Departamento de Planejamento Habitacional – DEPLAN

- gerir o processo de formulação, gestão e avaliação das ações e programas da política municipal de habitação, bem como de diretrizes e marcos regulatórios;
- promover o planejamento e monitoramento orçamentário;
- promover a compatibilização da política municipal de habitação de interesse social às políticas setoriais;

Imagem 7 - Organograma da SEHAB em 2013.



Elaboração própria. Fonte dos dados: SAO PAULO, 2017.

- gerir e coordenar o desenvolvimento dos projetos de intervenção integrada;
- gerir as ações de captação de recursos;
- promover pesquisas, convênios e parcerias;
- coordenar o sistema municipal de informações habitacionais;

#### **Da Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF**

- planejar, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária de áreas em ZEIS ou declaradas de interesse social;
- proceder à análise técnica e fundiária e proferir despacho final nos processos de regularização fundiária;
- gerir o trabalho social no âmbito das ações e programas de regularização fundiária;
- estabelecer diretrizes e gerir as ações de pós-regularização, visando a destinação de interesse social das áreas regularizadas;
- gerir os termos, títulos e concessões, adotando as providências em relação aos casos de inadimplência;
- acompanhar o licenciamento ambiental e urbanístico de projetos, obras e regularização fundiária (interlocução com a SMUL);
- esclarecer à população sobre as ações de regularização fundiária;

#### **Coordenadoria Físico-Territorial – CFT**

- planejar, coordenar e monitorar as ações de urbanização de assentamentos precários, provisão habitacional, revitalização dos conjuntos habitacionais e demais programas;
- promover a compatibilização das intervenções das demais Secretarias Municipais e de outros entes da Federação às ações e programas;
- realizar análises e estudos técnicos, bem como monitorar os aspectos físico-territoriais dos assentamentos precários;

#### **Coordenadoria de Trabalho Social – CTS**

- planejar, coordenar e avaliar o trabalho social, exceto no que se refere às ações de regularização fundiária;
- coordenar o plantão social e o serviço de atendimento ao público;
- planejar, coordenar e avaliar as ações relativas ao atendimento habitacional provisório (auxílio aluguel);
- realizar, no âmbito da área de atuação da CTS, a interlocução com entidades, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil e encaminhamentos das demandas apresentadas;

#### **Departamento de Administração e Finanças**

- planejar e coordenar as ações de:
- finanças e execução orçamentária,
- administração de suprimentos e bens patrimoniais;
- aquisições e licitações;

- gestão de contratos, convênios e parcerias
- gestão de pessoas, zeladoria, vigilância, limpeza, manutenção de equipamentos e instalações, transporte e manutenção dos veículos oficiais;
- gestão documental
- gestão de tecnologia da informação;

O decreto também determina as funções da Secretaria Executiva de Mananciais, que de forma resumida são:

- elaborar, implementar, gerir e avaliar as ações previstas no Programa Mananciais;
- sistematizar as informações produzidas no Programa Mananciais;
- fiscalizar os contratos, convênios e parcerias do Programa Mananciais;
- elaborar termos de referência e elementos técnicos;
- subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais;
- gerir as atividades de planejamento, projetos, obras e trabalho social dentro do perímetro de abrangência do programa;

É interessante notar que em geral cada departamento ou coordenadoria possui a tarefa de planejar, executar e avaliar as atividades de sua área específica com um mesmo grupo de pessoas responsável por tarefas bastante diversas. O planejamento e execução serem realizados pela mesma equipe é compreensível e parece positivo para a realização das metas

do programa, mas a avaliação ser feita por aqueles que serão avaliados pode ser questionável. Talvez por isso, a avaliação acaba se tornando apenas uma reunião de dados daquilo que foi executado para ser disponibilizado ao público.

Outros departamentos, como o CTS e o DEPLAN, possuem ainda a função de interlocução com a sociedade civil, o que nos leva a pensar se não há um acúmulo de diferentes tarefas numa mesma equipe. Seria interessante uma avaliação que buscasse entender se o número de pessoas contratadas é o suficiente para dar conta das tarefas já que existe na SEHAB um número grande de funcionários contratados pelas gerenciadoras que supre essa demanda.

Ao mesmo tempo, a autonomia para que cada departamento ou coordenadoria realize seu próprio processo de planejamento e execução pode dificultar uma atuação conjunta, como pudemos perceber em conversas informais com um técnico de nível mediano da burocracia. Cada departamento funciona de forma muito fechada em si mesmo, a maioria dos funcionários não sabe muito bem o que o outro departamento faz. Isso é normal numa organização de grande porte e não seria um grande problema se houvesse uma integração entre as chefias desses setores que pudesse estabelecer um funcionamento coordenado entre todos os departamentos, ainda mais quando os setores estão divididos por função e portanto uma mesma obra depende da atuação de diferentes departamentos para ser finalizada. No

entanto, como nos foi informado pelo ex-secretário de habitação e como nos foi relatado por funcionários públicos, existe uma dificuldade de integração entre os departamentos. Além disso, a troca de informações e planejamento conjunto entre setores requer tempo, o que nem sempre esses coordenadores possuem.

Um exemplo de problema causado justamente pela falta de coordenação destas atividades é o caso da regularização. Como nos contou Márcia Terlizzi<sup>2</sup>, a maioria das obras feitas pela SEHAB é feita sem o licenciamento. De acordo com Márcia, isso acontece pois o licenciamento demora um certo tempo e não seria possível que cada gestão finalizasse as obras que iniciou. Isso por si só já mostra uma falta de coordenação entre secretarias, pois o licenciamento é feito pela SMUL e uma atuação conjunta poderia a princípio agilizar esse processo. O fato é que as obras são iniciadas sem o licenciamento completo e depois é preciso regularizar ex-post, processo este feito pela SEHAB.

Mais a frente faremos uma comparação da quantidade de funcionários trabalhando em cada departamento da SEHAB e da COHAB. Mas antes disso, trazemos aqui uma análise feita por FUSTER (2016) que busca entender a incidência de cargos comissionados e a divisão dos funcionários nos três níveis da burocracia (médio, alto e baixo escalão) dentro da Prefeitura (imagem 8).

---

2 Entrevista realizada no dia 24/10/2022.

Apesar da análise ser 2016 ela serve para explicitar algumas condições gerais da burocracia da área habitacional. O autor entende como médio escalão os “gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula” (pp. 7, FUSTER, 2016). E como pudemos ver, no caso da SEHAB, a maior parte dos funcionários são do médio escalão.

A burocracia de médio escalão ocupa justamente um local de difícil compreensão e análise, pois ao mesmo tempo que possuem a função de implementar as decisões do alto escalão, também possuem certo poder decisório. Como o autor coloca:

“pouco se preocupou em compreender um conjunto de atores que, “por ocupar uma posição intermediária, se situa em um ‘limbo’ conceitual entre as abordagens top-down e bottom-up, os burocratas de médio escalão (...) que designam uma posição intermediária entre o topo e a base” (pp.6, PIRES, 2012, apud FUSTER, 2016).

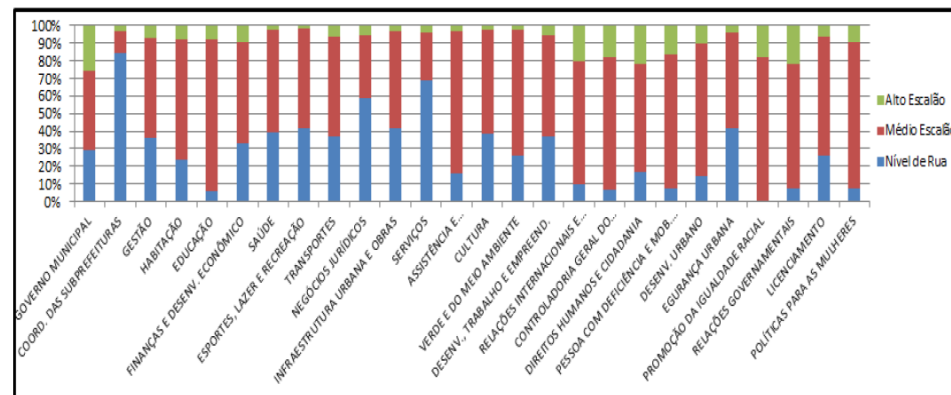
Essa constatação reforça o entendimento que a leitura das legislações e documentos nos sugeriu: a formulação e implementação das políticas habitacionais na Prefeitura de São Paulo ainda estão muito imbricadas, sendo feitas pelos mesmos agentes (na maioria deles agentes no meio da hierarquia sem um poder muito grande de planejamento e mudanças estruturais), tornando uma análise separada da elaboração e da

implementação muito difícil.

Além do mais, a importância que o burocrata de nível de rua possui na bibliografia de políticas públicas como agente da implementação é colocada em questionamento quando não enxergamos esse cargo na SEHAB. Isso nos mostra a complexidade de lidar com a política habitacional nestes termos. Como veremos no final deste capítulo, há ainda o fator gerenciadoras, que dependendo da época em que estamos tratando possuem maior ou menor presença dentro da SEHAB e em alguns períodos foram responsáveis por toda a implementação. Em outros casos, em políticas baseadas na autogestão, os trabalhos dos burocratas de nível de rua são feitos pelos próprios beneficiários da política.

A implementação portanto é feita por diferentes agentes dependo da gestão/governo em análise. Essa inconstância representa também uma dificuldade de consolidação do conhecimento numa burocracia, como conta Márcia Terlizzi. E implementação e gestão se confundem, bem como formulação e implementação. Por isso, para fazer uma análise do funcionamento da política nessa área é preciso olhar para o processo como um todo, não sendo possível separá-lo em partes independentes.

Imagem 8 - Distribuição funcionários por níveis da burocracia nas Secretarias do município de SP.



Fonte: FUSTER, 2016.

# COHAB

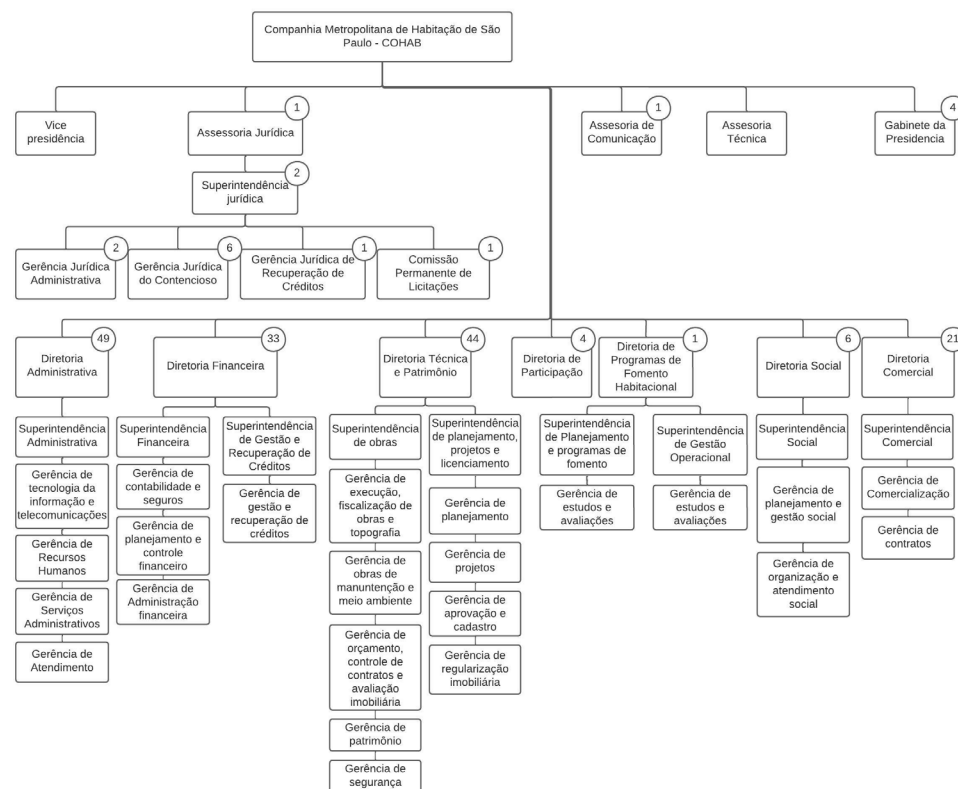
A COHAB é uma empresa mista, com 51% de participação do município, subordinada à SEHAB e que também exerce um papel fundamental na política habitacional. A empresa possui uma estrutura robusta sendo composta por (setembro de 2022) 161<sup>1</sup> funcionários distribuídos da seguinte forma (imagem 9).

A COHAB foi criada originalmente em 1965 para gerir a produção habitacional do município por meio de recursos do BNH e oriundos do SBPE e do FGTS. Com o fim do BNH, como informou o ex-secretário, prof. João Sette<sup>2</sup>, a COHAB perdeu a sua função original e, também com o aumento da demanda de funções da SEHAB, acabou incorporando muitas atividades da secretaria e servindo de apoio a esta. O entrevistado aponta

1 Esse número foi obtido a partir de tabela disponível no site da COHAB na aba institucional, mas ele difere bastante dos números disponíveis no Portal da Transparência <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/planejamento-orcamentario/>>, são 278 funcionários a menos na tabela do site da COHAB. No entanto, no site da transparência não é possível saber quantos funcionários são por departamento. Foi pedido por Lei de Acesso à Informação um esclarecimento sobre qual o número correto e quantos são por departamento, mas nos foi enviada uma tabela idêntica à do portal da transparência, sem divisão por setor, entramos com recurso que até o momento da publicação deste trabalho não havia sido atendido. Preferimos manter as informações da tabela adquirida no site da COHAB para se ter uma dimensão dos departamentos.

2 Entrevista realizada em 13/10/2022.

Imagem 9 - Organograma da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo em 2022 com funcionários por departamento.



Elaboração própria. Fonte dos dados: área institucional do site da COHAB (dentro da guia de acesso à informação).

também que devido aos baixos salários da SEHAB, a COHAB era também muito utilizada como órgão de contratação de um corpo técnico mais qualificado.

Esses acontecimentos levaram a uma situação de sobreposição de funções entre os dois órgãos e de dificuldades na relação entre as duas instâncias. Ao comparar as duas estruturas atuais podemos observar algumas semelhanças e diferenças de função e capacidade de atendimento (tabela 2)<sup>3</sup>.

Ao organizar desta forma o número de funcionários podemos observar duas situações:

1. Funções que apenas uma das duas organizações exercem:
  - É o caso da **diretoria comercial da COHAB** que possui 19 funcionários dedicados à comercialização e não há nenhum setor dedicado a essa tarefa na SEHAB.
  - A **Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB** possui 53 funcionários, enquanto na COHAB não há nenhum setor dedicado a isto.
2. E a diferença de robustez em alguns setores:
  - Como é o caso das **diretorias administrativa e financeira da COHAB**, que além de serem separadas,

<sup>3</sup> Os quadros em branco na tabela significam que não há um setor equivalente naquela estrutura.

Tabela 2 - Quadro comparativo de funcionários por departamento entre SEHAB e COHAB.

SEHAB	COHAB
Gabinete do Secretário	Gabinete da Presidência
7 funcionários	4 funcionários
Assessoria Jurídica	Assessoria Jurídica
10 funcionários	13 funcionários
Assessoria Técnica	Assessoria Técnica
6 funcionários	0 funcionários
Assessoria de Comunicação	Assessoria de Comunicação
1 funcionário	1 funcionário
Departamento de Planejamento Habitacional (DEPLAN)	Diretoria de programas de fomento habitacionais
40 funcionários	1 funcionário
Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF)	
60 funcionários	
Coordenadoria Físico Territorial (CFT)	Diretoria Técnica e de Patrimônio
51 funcionários	37 funcionários
Coordenadoria de Trabalho Social (CTS)	Diretoria Social
94 funcionários	6 funcionários



possuem juntas 77 funcionários, ou seja, 19 funcionários a mais que o Departamento de Administração e Finanças da SEHAB.

- A **Coordenadoria de Trabalho Social (CTS) da SEHAB** que possui uma equipe grande de assistentes sociais e na COHAB apenas 6 funcionários (4 assistentes sociais).
- E o **Departamento de Planejamento Habitacional da SEHAB** que exerce uma função que na COHAB e praticamente inexistente, o mais próximo disso seria a Diretoria de Programas de Fomento Habitacionais que possui uma Superintendência de Planejamento e Programas de Fomento mas que de acordo com a tabela extraída do site da COHAB possui apenas 1 funcionário.

Essas informações já nos indicam um cenário de certa competição, ambiguidade ou sobreposição de funções, mas essa relação é ainda mais complexa. Apesar do gráfico da SEHAB mostrar a subordinação institucional da COHAB, a empresa tem muita autonomia, segundo o entrevistado. O presidente da COHAB tem uma importância tão grande quanto a do Secretário, pois ambos são indicados pelo prefeito. Além disso, a SEHAB só foi criada

Departamento de Administração e Finanças (DAF)	Diretoria Administrativa
	45 funcionários
58 funcionários	Diretoria Financeira
	32 funcionários
Conselho Municipal de Habitação	
1 funcionário	
Conselho Gestor do FMSAI	
4 funcionários	
Secretaria Executiva do Programa Mananciais	
13 funcionários	
	Diretoria Comercial
	19 funcionários
	Diretoria de Participação
	4 funcionários

Elaboração própria. Fonte dos dados: Área Institucional do site da SEHAB e do site da COHAB (dentro das guias de acesso à informação).

em 1977<sup>4</sup>, 11 anos depois da COHAB, o que contribui bastante para a dificuldade de integração entre as duas organizações.

Os funcionários contratados pela COHAB não respondem ao secretário da SEHAB, mas sim ao presidente da COHAB criando uma ambiguidade na direção caso o secretário e o diretor não sejam muito alinhados. Além disso, cria-se uma certa “rixa” entre os funcionários de cada empresa. Em entrevista, o prof. João nos conta que contratou um diretor de obras pela COHAB que teria que cumprir o papel de coordenar uma equipe da SEHAB, mas tinha dificuldades pois não havia essa relação hierárquica de Cohab na SEHAB. Assim, de acordo com o entrevistado, a COHAB pode ser vista, por quem está na SEHAB e especialmente pelos funcionários de carreira, como uma empresa que está se ‘intrometendo’ dentro da SEHAB.

Essa sobreposição de funções enxergada nos dois organogramas não pode ser resumida apenas como competição, já que parece estar próximo de uma certa desconfiança no trabalho do outro ou uma dificuldade de integração. Se algum processo depender da atuação dos dois órgãos, para que ele funcione é necessário um alinhamento entre as direções, o que nem sempre acontece. Um exemplo é justamente na gestão de Luiza Erundina, que visando articular correntes distintas do PT, indicou Ermínia Maricato como

Secretária da SEHAB e Miguel Reis Afonso como presidente da COHAB. E sobre esse assunto, Ermínia contou: “para mim foi uma lição de vida dolorosa, você é do mesmo partido mas tem muita disputa, dentro da SEHAB tinha muita disputa”. (SAMPAIO, 2022, pp.72).

Essa análise foi feita também por outros especialistas. O relatório de 2017 produzido pela SEHAB (SÃO PAULO, 2017) retoma de forma resumida alguns pontos levantados por outras investigações de mesmo caráter. Uma delas é o Diagnóstico Organizacional HABI – RESOLO – COHAB-SP (2007) realizado pelo consultor Antonio Augusto Veríssimo em junho de 2007 que identificou uma sobreposição de funções entre HABI, RESOLO e COHAB. A reestruturação que a SEHAB presenciou em 2013 extinguiu a HABI e resolveu parte desta sobreposição. O relatório de 2017 ainda identifica a sobreposição de funções entre SEHAB e COHAB:

“Como desafio a ser enfrentado ao longo deste processo está a articulação entre a SEHAB e a COHAB-SP, com revisão do fluxo de trabalho entre os dois órgãos para equacionar deficiências já identificadas no que diz respeito a sobreposição de atuação, compartilhamento de informações, monitoramento das ações, entre outros aspectos” (SÃO PAULO, 2017, pp. 56).

Outro ponto apontado pelo especialista também foi resolvido

---

4 Decreto nº 14. 451, de 24/03/1977. Cria a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano.

pela reestruturação de 2013: a complexidade da divisão de funções dentro da HABI, que ora era territorial-geográfica, ora hierárquica-funcional, ora por projetos. Tanto a reestruturação de 2013 quanto a de 2017 extinguiram a maior parte dos setores organizados geograficamente e por projeto. Ficando o organograma mais simples e orientado por função. No entanto o PMH de 2016, após consultas e oficinas com técnicos da secretaria, recomendou “o resgate da forma de gestão matricial da SEHAB, com a ampliação das coordenadorias territoriais, em número e grau, de forma que possam ser elas a estabelecer a integração das ações da política habitacional no território” (SÃO PAULO, 2017, pp. 51). A organização geográfica é especialmente necessária para as atividades de nível de rua que atualmente são realizadas por empresas terceirizadas, contratadas pelas gerenciadoras. Como coloca o PMH no trecho citado, essa organização é importante para que a secretaria possa retomar o controle da implementação.

Outro documento, também citado pelo relatório de 2017, “Habitação de interesse social em São Paulo: desafios e novos instrumentos de gestão”, produzido pela Aliança das Cidades, desenvolvida entre 2005 e 2008, também apontou problemas similares aos levantados aqui:

“Segundo o documento, o diagnóstico do arranjo institucional da Secretaria identificou os principais problemas da estrutura organizacional. Destacam-se

a sobreposição e lacunas de funções entre diferentes setores, **falta de uniformização de procedimentos e de transparência no acompanhamento dos processos, além de baixa capacidade do corpo técnico e gerencial de tomar decisões**”. (SÃO PAULO, 2017, pp. 48/49, negrito nosso)

Vale destacar que nesse momento a secretaria já fazia uso das gerenciadoras, o que pode ajudar a explicar a “baixa capacidade do corpo técnico e gerencial em tomar decisões” como explicamos melhor na seção seguinte. Outro documento citado pelo estudo é o projeto de lei do Plano Municipal de Habitação de 2016, já analisado aqui. Um dos pontos levantados pelo relatório de 2017 é sobre as avaliações advindas das oficinas realizadas entre funcionários da SEHAB, uma delas é a seguinte:

“Entre os pontos levantados nas oficinas, destaca-se a avaliação de que a estrutura organizacional em vigência na SEHAB, cujo desenho prevê a atuação regionalizada por meio das DEARs, não está alinhada à atribuição de coordenação e articulação dos programas e projetos da Secretaria no território. Os diversos projetos e programas – planejados ou em andamento – demandam atuação conjunta das diferentes áreas da SEHAB, além de interlocução com a COHAB/SP e demais órgãos da administração pública municipal (sobretudo as Subprefeituras) e outras esferas. Atualmente, a atividade de

articulação interna é realizada pela equipe do Gabinete do Secretário e pela Assessoria de Planejamento e Relações Institucionais – ATPR, que se configura como uma área que demanda maior estruturação” (SÃO PAULO, 2017, pp. 52).

Em 2016, o relatório também aponta uma dificuldade de integração tanto interna, quanto externa. A Assessoria de Planejamento e Relações Institucionais – ATPR não existe mais no organograma da SEHAB e o DEPLAN, hoje abriga essa função de articulação. No entanto, em entrevista, a especialista em políticas e gestão pública, Mariana Sucupira, autora do relatório de 2017, nos contou que devido aos poucos anos de vida deste departamento e a organização em linha com o restante da estrutura, esse trabalho ainda apresenta obstáculos para o seu pleno funcionamento. A entrevistada relatou também que ainda hoje a relação entre COHAB e SEHAB continua não sendo das melhores. A técnica identifica os mesmos motivos levantados aqui, como a diferença de anos de história, peso institucional, número de funcionários e autonomia do diretor da COHAB, que contribuem para que a relação da SEHAB e COHAB seja difícil.

O Tribunal de Contas do Município produziu em 2017 relatório que apontou irregularidades na atuação da COHAB e sugeriu a sua extinção, uma vez que apresentava custos mais altos que o

da SEHAB para funcionamento<sup>5</sup>. Sobre esse aspecto, a técnica Mariana Sucupira relembra que a COHAB é uma empresa dependente e é custeada com recursos públicos. Portanto ela é muito parecida com uma secretaria pública, no entanto, possui privilégios como salários mais altos que o da SEHAB.

Hoje muitos estudiosos do assunto, como o Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira, entrevistado, e a Profa. Dr. Luciana Royer de Oliveira, orientadora desta pesquisa, defendem que a COHAB deveria ter a função de gerenciar o parque habitacional da SEHAB. Mas, o que desejamos pontuar aqui é que independente de qual seja a função da COHAB, essa falta de alinhamento e a necessidade de se ter mais clareza sobre a divisão de tarefas, nos parece na verdade um sintoma de um problema maior, a falta de um planejamento a longo prazo.

---

5 SÃO PAULO, 2018.

# Gerenciadoras

Outro agente importante dentro da SEHAB são as gerenciadoras. Márcia Terlizzi<sup>1</sup> nos conta que elas surgiram no governo da Luiza Erundina (1989-1992) para dar conta de um volume de obras que aumentou muito e que exigiam um acompanhamento social grande. O governo de Erundina focou em obras de urbanização e de construção por mutirão, que exigem um volume de funcionários e burocratas de nível de rua significativo, especialmente de assistentes sociais, e como conta SAMPAIO, 2022 a assistência social tinha acabado de ser desestruturada:

“Assim que assumiu a prefeitura, o prefeito eleito Jânio Quadros (1986-1988) promoveu uma reorganização administrativa e unificou, na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, os serviços ligados à habitação. Retirou da Secretaria de Bem-Estar Social (FABES) os serviços voltados ao atendimento da população moradora em cortiços e transferiu a equipe de arquitetos e assistentes sociais para a Secretaria de Habitação. Assim, extinguiu a Secretaria de Bem-Estar Social (FABES) para acomodar a estrutura da nova Secretaria de Segurança Urbana

e a criação da Guarda Civil Metropolitana, prometida durante sua campanha eleitoral. Outra parte da FABES foi direcionada à Secretaria de Educação que, por sua vez, passou a denominar-se Secretaria de Educação e do Bem-Estar Social (SEBES)”. (SAMPAIO, 2022, pp. 52)

Não tinha tempo dentro de uma única gestão de abrir concursos, estruturar uma equipe que desse conta de coordenar a política desejada pela prefeita e realizar as obras. Por ser uma gestão muito ligada aos movimentos sociais e com propostas de difícil aceitação em outros governos, era necessário se produzir o máximo possível naqueles quatro anos, que já se imaginava serem os únicos.

Para se ter uma ideia da dimensão da estrutura necessária por Erundina, Márcia conta que antes da assistência social ser transferida para a SEHAB, já haviam pequenas iniciativas dos próprios assistentes sociais que reuniam escassos recursos<sup>2</sup> do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) para fazerem pequenas reformas em cortiços e em favelas. Mas passar de iniciativas individuais para um volume de obras em nível de política pública municipal exige uma equipe muito maior.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada no dia 24/10/2022.

---

<sup>2</sup> Que, como conta Márcia, na época eram suficientes apenas para moradores que perderam o barraco, por diversos motivos, alugar outro barraco. Ali naquele momento, os recursos eram voltados de fato para uma assistência emergencial.

É interessante notar que essa falta de estrutura, se por um lado foi um desafio que precisou ser resolvido com a contratação de gerenciadoras, por outro lado foi justamente a razão que possibilitou a implantação de um programa de mutirão em parceria com movimentos sociais, como coloca Bonduki:

“a implantação de um programa inovador no âmbito de um órgão como a Superintendência de Habitação Popular (HABI) encontrou, relativamente menor resistência. Frente aos enormes problemas que tinha a equacionar, HABI tinha uma estrutura reduzida, poucos vínculos com interesses empresariais e um corpo técnico aberto ao diálogo com os movimentos sociais e ávido por encontrar novos caminhos. Esta situação facilitou a implantação de um programa baseado na autogestão, terceiriza uma série de atividades, retirando-as da responsabilidade do Estado. Numa empresa forte, como a COHAB-SP, estruturada numa visão empresarial, como vínculos consolidados com empreiteiras e reunindo com um corpo técnico arraigado a seus produtos tradicionais teria sido muito mais difícil implantar um Programa com essas características”. (BONDUKI apud SAMPAIO, 2022, pp. 80)

PULHEZ (2014) traça a história destas empresas conhecidas como gerenciadoras. Ela remonta o surgimento delas na especialização que ocorreu das firmas de engenharia nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek:

“No Brasil, as firmas especializadas em gerenciamentos surgiram na virada das décadas de 1960 e 70, na mesma esteira da produção de infraestrutura em grande escala” (PULHEZ, 2014, pp. 167).

A autora conta que esse processo era uma disputa entre engenheiros e arquitetos e mestres de obra para delimitar quem fazia o que. Isso contribuiu para que surgissem engenheiros com especializações em diferentes áreas e uma delas foi a produção de projetos, fiscalização de obras entre outros, que criou empresas responsáveis pela direção e gerenciamento de obras.

Mas a inserção destas empresas no setor público se deu, de acordo com a autora, no contexto de descentralização das políticas e fim do SFH/BNH que permitiu/obrigou que estados e municípios criassem políticas habitacionais próprias ao mesmo tempo em que administrações locais não possuíam condições para assumir essas responsabilidades:

“De forma associada, esse deslocamento de responsabilidades exigia, evidentemente, uma ampliação das capacidades institucionais e administrativas de estados e municípios para operar a oferta de serviços públicos - o que de fato, em grande parte do território brasileiro, jamais aconteceu a contento, sobretudo no caso das municipalidades” (PULHEZ, 2014, pp. 176).

A autora faz uma análise da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), mas pelo que nos foi informado em conversas informais com técnicos da SEHAB a situação é muito parecida, a principal diferença é que na SEHAB essas empresas entraram inicialmente para fazer o trabalho social. Inicialmente, as empresas contratadas cumpriam apenas alguns serviços, mas aos poucos e, com uma desmonte ainda maior da administração pública, elas passaram a assumir cada vez mais funções.

“Nesta arquitetura organizacional, a CDH deveria funcionar, nas palavras de seus próprios dirigentes, como uma grande ‘gerenciadora de construtores’, estruturada para contratar projetistas, consultores e empreiteiras que pudessem dar conta das novas e ambiciosas projeções de atendimento em larga escala. Por outro lado, sob a justificativa de não inchar demais a companhia com funcionários concursados, também a função gerencial começa a ser terceirizada, dando início a um ciclo de ininterruptas contratações de gerenciadoras privadas, no final dos anos 1980” (PULHEZ, 2014, pp. 214).

Essa necessária ampliação das capacidades locais não ocorreu. Ao contrário, a partir da década de 1990, no Brasil e no mundo, uma onda neoliberal motivou um movimento de diminuição do Estado, pelo menos em seus termos formais, que teve início na reforma administrativa de 1998:

“O processo da guinada neoliberal que atinge o Brasil na década de 1990 conquista áreas de coroamento precisamente em 1998, quando é finalmente promulgada a emenda constitucional da reforma administrativa, no final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, que deu passos incisivos e decisivos rumo à privatização de empresas públicas e ao repasse da prestação de diversos serviços ao setor privado, além de ter produzido fortes restrições à contratação e à gestão de recursos humanos nas estruturas administrativas” (PULHEZ, 2014, pp. 80/81)

A reforma administrativa, como pontuou PULHEZ (2014), não apenas causou a diminuição substancial das equipes públicas, mas modificou a Constituição e abriu “espaço” na lei para a contratação destas empresas:

“Segunda a emenda da reforma, as atividades estatais ficariam, portanto, separadas em dois tipos: (1) atividades exclusivas do Estado - legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas (...); (2) atividades não exclusivas do Estado - serviços de caráter competitivo (serviços sociais, como saúde, educação, assistência social e científicos, ambos passíveis de serem realizados pela iniciativa privada e também por organizações sociais do setor público não estatal) e atividades auxiliares ou de apoio (como limpeza, vigilância,

transporte, serviços técnicos, manutenção entre outras, submetidas à licitação pública e terceirizadas)” (PULHEZ, 2014, pp. 82).

Esse movimento de desmonte do aparato estatal continua até os dias presentes, no caso da citação abaixo a autora se refere a CDHU, mas serve de exemplo desse desmonte que é generalizado em toda a administração pública:

“uma das primeiras medidas tomadas por Covas com vistas ao controle de despesas com pessoal e encargos previdenciários foi a redução de aproximadamente 40% do quadro funcional da empresa que, antes do corte, em janeiro de 1995, chegou a contar com quase 1.900 empregados, entre concursados, comissionados e terceirizados” (ROYER apud PULHEZ, 2014, pp. 219)

No entanto, como pudemos ver, e como a autora também pontua, esses movimentos obrigaram as administrações locais a contratarem as empresas gerenciadoras. Estas, por sua vez, contrataram profissionais, que inclusive, muitas vezes eram egressos do setor público, de certa forma provando que na verdade o setor público não estava “inchado” e não precisava diminuir o número de funcionários.

“a listagem de nomes de profissionais envolvidos demonstra um outro fenômeno complementar: a significativa presença

de técnicos atrelados às gerenciadoras e projetistas que já nesse momento acumulavam passagens pela gestão estatal e, portanto, alguma (ou muita) experiência na lida com ações programáticas resultantes de políticas públicas - vários deles saídos, inclusive, do recém findado governo erundina” (PULHEZ, 2014, pp. 199).

A autora demonstra também que essas empresas não prestam um serviço necessariamente mais eficiente. Tomando o exemplo da CDHU a autora registra que, nos anos de 1981, 1983 e 1986, sem a presença das gerenciadoras, a produção habitacional havia atingido patamares muito semelhantes àqueles atingidos com as gerenciadoras, que foram introduzidas na CDHU a partir de 1988:

“ao mirarmos a série histórica completa, notamos que a produção da companhia (CDHU), muito antes da injeção generosa de recursos através da fonte fiscal estável, já havia atingido níveis semelhantes àquelas da era Quércia e outros períodos: é o caso dos anos de 1981 e 1983 e 1986 que registraram respectivamente 7.724, 7.112 e 8.181 unidades entregues em território paulista (...) o primeiro contrato de gerenciamento da empresa data de outubro de 1988 e, a rigor, se firma com a justificativa de apoiar o núcleo regional de Araraquara - este que, a propósito, está entre aqueles de menor produção total contabilizada, conforme os dados da empresa” (PULHEZ,



2014, pp. 232).

A autora conta como essas empresas foram crescendo, adquirindo mais funções e também se especializando. E com isso, a administração pública foi ficando cada vez mais dependente destas empresas, que são poucas e possuem um certo oligopólio do setor.

“é unânime, entre os entrevistados, a ‘sensação’ de que existe um grupo muito restrito de empresas que circula por estes contratos, garantindo seu lugar ao sol a partir de uma lógica seletiva que parece excluir qualquer possibilidade de participação de firmas menores ou que não tenham participado antes de trabalhos deste tipo” (PULHEZ, 2014, pp. 250/251)

Esse cenário, de grande dependência e de poucas empresas disponíveis, permitiu uma precarização ainda maior dos serviços prestados. Em entrevista de 2012 à PULHEZ (2014) um servidor afirma que, enquanto nos anos 1970 havia quatro ou cinco equipes para cada projeto, hoje é uma única equipe, muito reduzida, cuidando de centenas de projetos, o que impacta diretamente na qualidade dos serviços. Essa situação se aplica à CDHU, mas as empresas contratadas pela companhia são as mesmas contratadas pela SEHAB, o que pode-se presumir uma realidade semelhante. O mesmo entrevistado relata um prazo de 30 dias para a realização de um trabalho de análise, colocando

em dúvida a qualidade e eficiência destas empresas.

Além desse contexto, a autora ressalta que existe outro fator que delineou esse caminho trilhado pela administração pública: as exigências de financiadores internacionais, como o BID e o Banco Central, que demandavam a presença de “componentes de gestão e procedimentos ‘racionalizados’ de administração privada” (PULHEZ, 2014, pp. 90). Como mostra PULHEZ (2014), as modificações na administração não eram apenas exigências destes programas, era um dos objetivos:

“se pode notar de forma clara em programas como o Habitar Brasil, uma parceria do governo federal e o BID, que não apenas pretendia ‘democratizar’ o acesso à habitação para as populações dos núcleos valorizados sob intervenção, com base na redução dos custos da oferta (...), como também promover a melhoria do ‘desempenho institucional’ das administrações municipais responsáveis pela implementação do programa” (PULHEZ, 2014, pp. 85).

A autora entende que todos esses fatores fazem parte de um arranjo, que conjuga diferentes forças e aos poucos vai modificando a realidade e consolidando uma nova situação. É interessante notar que há dois aspectos deste arranjo que chamam bastante atenção de PULHEZ, um deles é o vocabulário usado. A autora dedica parte da sua tese a demonstrar como

as reclamações por maior eficiência eram apenas parte de um discurso, com mecanismos que não trouxeram necessariamente melhorias, apenas o repasse das funções para agentes privados, e, como vimos, causando até uma piora dos serviços.

“a descentralização forçada das políticas sociais, transferidas em responsabilidade a estados e municípios pouco preparados para incorporá-las, (...) permite que seja assimilada de modo bastante docilizado a gramática dos imperativos gerencialistas empresariais e das técnicas de gestão eficiente” (PULHEZ, 2014, pp. 90).

Para a autora essas exigências e a excessiva normatização são mecanismos a serviço da criação de um produto e um nicho de mercado:

“Numa espécie de impulso taxonômico, manuais e cartilhas (...) fartam-se das mais variadas categorias, textualmente e graficamente esquematizadas, para descrever o ‘passo a passo’ da prática, tornando-a apropriada, ou ‘aprisionada num determinado padrão, normatizado ao extremo e, tanto por isso, entendido e vendido como pacote de procedimentos ou ferramentas (...) produzidos para balizar os prestadores de serviços gerenciais sobre as necessidades particularizadas de seus contratantes (...)” (PULHEZ, 2014, pp. 171).

E a inserção destas exigências no setor público serviram muito bem a transferência de funções públicas ao setor privado:

“No caso da política de habitação, a importação e incorporação de pacotes gerenciais, ao contrário de servir de fato a um redesenho institucional, gerando departamentos estatais mais “moderno” e “preparados” para o enfrentamento da questão - ao menos como se quis alegar -, não passaram, enfim, de lustro para uma transferência substancial de funções ao setor privado, amparada com fartos recursos públicos e marcos regulatórios fundamentais para operá-la” (PULHEZ, 2014, pp. 99, grifo nosso).

Essa concepção vai ao encontro com o que Ferreira (2022) disse:

“não é surpreendente que o arcabouço normativo de regulação da produção do espaço urbano não tenha conseguido resultados expressivos para promover o “direito à cidade”. Ao contrário dos países inspiradores dos instrumentos urbanísticos que aqui se deseja ver funcionando, há emaranhados de leis e regimentos que mais confundem do que ordenam e que se mostram sujeitos a uma enorme subjetividade em suas interpretações, conforme se alinham ou não, evidentemente, aos interesses das elites” (FERREIRA, 2022, pp. 17).

Para o autor isso é como um contra-planejamento, em que a falta de clareza impede um plano de ações e investimentos voltado para interesses públicos de diminuição das desigualdades e possibilita uma apropriação patrimonialista das intervenções estatais no espaço urbano.

Outro aspecto desse arranjo destacado por PULHEZ (2014) é a precarização das condições de trabalho dos funcionários contratados por estas empresas. Essa é outra face da moeda desse processo e que afeta a nós, arquitetos. Essa atenção aos funcionários também vai muito ao encontro com o que a Márcia Terlizzi nos contou na entrevista. Para ela, é justamente nesse domínio da mão de obra que as empresas controlam os processos e os conhecimentos.

A similaridade da situação da SEHAB e da CDHU não é uma coincidência, como conta PULHEZ (2014) é um movimento nacional e que atinge diversas áreas. Um estudo do jurista Helder Santos Amorim (2009), citado pela autora, relata situações semelhantes em diversos órgãos como o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) e o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem).

O poder que essas empresas possuem é muito baseado no controle das informações e do “know-how”. A entrevistada aponta que as gerenciadoras controlam todo o processo da política habitacional, inclusive fazendo a escolha dos beneficiários. O

“planejamento” de quais ações seriam feitas era controlado pelas gerenciadoras deixando os funcionários da SEHAB sem condições de produzir nenhum relatório. Com isso, a SEHAB ficava refém do serviço prestado por essas empresas, sem poder controlar os preços cobrados e nem a qualidade do serviço e prazos.

Márcia nos contou no entanto que, durante o seu tempo de serviço como Coordenadora da Regularização Fundiária, devido a necessidade de cumprir o Plano de Metas, ela conseguiu reunir as informações que as gerenciadoras detinham, definir um planejamento estratégico que possibilitou que a meta fosse cumprida. As gerenciadoras, no entanto, não lidaram muito bem com as alterações. Isso nos mostra a importância do Plano de Metas como instrumento capaz de se impor dentro das secretarias e modular os esforços da gestão no sentido de seu cumprimento.

Apesar desse cenário, Márcia destaca que existe de fato uma dependência das gerenciadoras, pois o tempo público para realização de alguns serviços, como a simples manutenção de um computador, essencial para o trabalho de um funcionário, pode demorar muito nos trâmites habituais. O serviço prestado por essas empresas pode ser muito bom para a eficiência do serviço público, mas como pontua a entrevistada, desde que seja feito para trabalhos específicos e que quem detenha o controle das informações e da inteligência dos processos sejam funcionários públicos. O relato da entrevistada sobre o serviço

técnico prestado pelas gerenciadoras em conjunto com o controle dos tempos e informações pelo poder público no caso da coordenadoria de regularização fundiária nos mostra que é possível o uso mais efetivo e eficiente desse serviço. O principal ponto levantado por Márcia é justamente sobre a contratação de serviços e não de funcionários, pois de acordo com ela, é a partir da formação de um grupo de profissionais públicos, que é atualizado gradativamente, que a prefeitura mantém esse controle.

Essa dinâmica nos mostra a importância de se ter um planejamento a longo prazo das ações, que permita ao poder público ter uma equipe permanente e preparada para lidar com as demandas habitacionais. O PMH era atento a essa questão e estruturava um funcionamento de ações de regularização, urbanização, construção por mutirão, construção em parceria com empresas, aluguel social público, auxílio aluguel e outras modalidades. Essa estrutura seria fundamental para garantir que, mesmo que a gestão redirecione sua atuação, os funcionários públicos não seriam pegos de surpresa.

Há ainda a preocupação pelo Ministério Público (MP) de que as contratações por meio das gerenciadoras sejam uma burla ao concurso público. Em 2016 o MP abriu um processo administrativo (nº 2016-0.246.940-3) solicitando à SEHAB “esclarecimentos em relação a eventuais irregularidades na disponibilização de equipes técnicas e apoio das gerenciadoras e empreiteiras” (SÃO

Tabela 3: Comparação entre o número de funcionários por departamento equivalentes da SEHAB em 2016 e 2022.

Departamentos	2016	2022	Diferença
Gabinete do Secretário	15	24	9
Trabalho Social	87	94	7
Físico Territorial (Projeto e Obras)	48	51	3
Regularização Fundiária	43	60	17
Administração e Finanças	75	58	-17
Planejamento	0	31	31
Mananciais	0	13	13
Outros	15	5	-10
Total	297	336	39
Legenda      diferença	negativa	positiva	insignificante

Elaboração própria. Fonte dos dados: Relatório Diagnóstico sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Habitação e site da SEHAB, aba institucional.

PAULO, 2017, pp. 36). A SEHAB criou um Grupo de Trabalho para responder ao processo, que “informou ao Ministério Público que tais contratações encontram amparo legal na Constituição Federal e na Lei de Licitações, que preveem a possibilidade de contratação de serviços técnicos profissionais especializados pela Administração Pública” (SÃO PAULO, 2017. pp. 36).

Esse assunto é muito delicado e não conseguimos conversar muito com gestores que acompanharam esse processo. Mas as gerenciadoras continuam até hoje contratando pessoas que trabalham na secretaria.

O relatório de 2017 produzido pela SEHAB (SÃO PAULO, 2017) nos permite de forma rápida verificar as dimensões do corpo técnico da secretaria em diferentes momentos (tabela 3). Além dos dois novos departamentos citados anteriormente, a regularização fundiária foi a única função que ganhou novos funcionários significativamente, na mesma proporção que a administração e finanças perdeu. Ainda assim, a variação é muito pequena e a secretaria ganhou 13% apenas de funcionários nos últimos 6 anos.

O relatório de 2017 também aborda a problemática das gerenciadoras e aponta a necessidade de contratação de novos técnicos. O mesmo relatório aponta que a HABI, em 2007 possuía “aproximadamente 150 funcionários, o que correspondia a 12,5% do quadro total da SEHAB (incluía a COHAB/SP)”

(SÃO PAULO, 2017, pp. 46). Ou seja, eram 1.200 funcionários aproximadamente na SEHAB e COHAB juntas e hoje, em 2022, esse número é de 775<sup>3</sup>, ou seja, 35% menor. Esses dados reforçam as declarações e diagnósticos que relacionam a queda no número de técnicos com a perda de autonomia da secretaria e utilização ‘excessiva’ das gerenciadoras.

É interessante perceber que essa realidade de inserção de empresas privadas no gerenciamento público não é exclusiva do Brasil. Como mostra MARQUES (2020) o mesmo pode ser visto nos Estados Unidos e Reino Unido:

“A guinada conservadora republicana em nível federal a partir da eleição de Reagan em 1980 inverteu essa tendência. Não apenas os repasses de recursos (aos municípios) foram reduzidos de forma expressiva, como os formatos de prestação de serviços foram alterados, aumentando a presença privada em parcerias público-privadas” (MARQUES, 2016, pp. 24).

---

3 Tomando como referência a tabela de contratações da COHAB do Portal da Transparência <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/planejamento-orcamentario/>>, que, como mencionamos, difere bastante da tabela disponível no site da COHAB.

○ relato do autor sobre a experiência inglesa nos Jogos Olímpicos nos soou muito similar ao que foi descrito por PULHEZ (2014) sobre as gerenciadoras, o autor conta que tudo foi feito por empresas privadas e até a gestão de todo o processo foi feita por um consórcio de multinacionais (CLM).

“Raco (2014), investigando os arranjos institucionais responsáveis pela preparação dos Jogos, um exemplo extremo de produção de políticas no marco recente do capitalismo regulatório. Neste, o Estado (em seus vários níveis) se retirou da produção concreta dos vários elementos associados ao evento, contratando tudo com a iniciativa privada, mas montando um amplo sistema para regular as atividades privadas contratadas, com custos globais certamente superiores.” (MARQUES, 2016, pp. 32).

# Considerações finais

A motivação para a pesquisa que resultou neste texto partiu do entendimento de que a formação de arquiteto urbanista é muito voltada para a etapa de formulação da política habitacional e que não há um conhecimento difundido sobre a etapa da implementação. Essa premissa leva à hipótese de que, sem o entendimento da implementação da política, o conhecimento produzido na universidade acaba deixando de lado as reais dificuldades e obstáculos para o sucesso de uma política pública.

A pesquisa feita comprovou em parte a hipótese: de fato existe pouco conhecimento acumulado na formação dos arquitetos e urbanistas sobre os processos por trás da implementação das políticas, mas também por trás da formulação. Percebeu-se uma imprecisão na premissa. Como mostra MARQUES (2016), muitos estudos do urbano (em que se encontram os estudos do habitat também) não consideram o Estado como promotor e objeto central, se dedicando à análise sobre os movimentos sociais e o mercado imobiliário. Portanto, não apenas a implementação é pouco compreendida e estudada, mas todo o processo por trás da elaboração também. Isso porque, como vimos, essas informações fazem parte de uma história oral, conhecida por quem viveu e nos infinitos contratos, editais, balanços e documentos internos

da administração pública de difícil interpretação. Muitas das pesquisas sobre políticas habitacionais acabam vendo apenas as leis e documentos mais gerais dos programas e enxergando-os como regras estáticas e absolutas, sem entender as nuances e o que elas implicam.

Percebeu-se também que existe um problema na premissa em separar estes dois campos (formulação e implementação). Essa é uma metodologia advinda da avaliação de políticas públicas e que, como explicamos, tem uma motivação válida de diferenciar duas funções bastante distintas e que são geralmente realizadas por entes diferentes (legislativo e executivo, em geral). Essa metodologia é um resultado do que foi visto em políticas ao redor do mundo e de diferentes áreas e com diferentes estágios de maturação, portanto não leva em consideração as especificidades de cada setor. Essa diferenciação se torna mais complexa quando, como é o caso do campo habitacional, a maioria dos programas são elaborados pelo mesmo agente, o executivo, e possuem muitas mudanças na sua formulação e implementação.

Para nós, o que é muito valioso desses conceitos é que eles revelam a política pública como um processo feito por diferentes agentes e com funções diversas. O planejamento e a execução são de fato atividades diferentes, mas que se relacionam entre si, e por isso, percebemos que só era possível compreendê-las em conjunto. O primeiro ponto que desejamos iluminar nestas

considerações finais é justamente este, a importância em entender a formulação, implementação e gestão conjuntamente, afinal são esferas que se sobrepõem e, dialeticamente, se modificam. É preciso olharmos as políticas além das normas básicas, entender como são feitas as ações, por quem e quais os resultados.

Outra observação que gostaríamos de salientar é que existe uma certa inexistência de se estudar a atuação da prefeitura a partir dos programas. Em primeiro lugar, pois as informações estão muito dispersas, e não estão organizadas por essa categoria, sejam legislações ou mesmo dados de impacto. Em segundo lugar, pois nem sempre os programas são representativos das ações realizadas. Os recursos não são encadeados com os programas de forma direta bem como estes com as obras realizadas, ou seja, não há uma relação biunívoca direta, como se poderia supor antes de compreender a formulação e a execução dos programas. As ações de regularização fundiária, por exemplo, não são um programa de fato, como explicou os entrevistados, mas sim uma etapa necessária a todos os programas habitacionais, sejam obras de urbanização ou de construção de conjuntos habitacionais, devido a demora no processo de licenciamento. O mesmo podemos dizer do auxílio aluguel, ou da manutenção de conjuntos. Mesmo a urbanização e construção de conjuntos habitacionais muitas vezes são feitas por meio de programas diferentes no mesmo território e são atividades relacionadas, que dependem uma da outra. A organização atual da secretaria por

ações nos parece mais apropriada para entender o funcionamento da política habitacional.

De acordo com a pesquisa e com a análise realizada, pudemos perceber que não existem regras e legislações que determinam todo o caminho que uma intervenção deve tomar dentro da burocracia. Apenas algumas partes e para algumas intervenções têm as etapas mais determinadas (como é o caso da Locação Social), por isso, esses caminhos são determinados pelo conhecimento acumulado na burocracia e algumas exigências da legislação, fazendo com que os processos sejam difíceis de serem mapeados e vulneráveis à modificações negativas. Um exemplo importante de consequência negativa da falta de legislações que determinem processos claros é o grande passivo de regularização das construções da própria secretaria, etapa importante que foi deixada de lado durante muitos anos e que acreditamos que não haveria de ser assim caso houvessem regras claras que determinassem os processos internos para a efetivação de tal função. Em outras palavras, não há um fluxo automático de trabalho, as obras são feitas por cada gestão dependendo dos interesses de cada prefeito, secretário e coordenadores, ou então, quando há algum recurso externo ao município, em parceria com outras instâncias. Esse funcionamento não automático e contínuo está relacionado com a falta de um planejamento a longo prazo.

A falta de plano a longo prazo contribui para um uso exagerado das gerenciadoras, deixando os técnicos da SEHAB dependentes



destas empresas e com uma burocracia reduzida, que não dá conta de todo o processo. Até hoje essas empresas possuem um controle muito grande do know-how e das informações. A partir das entrevistas e da pesquisa nos parece urgente um fortalecimento da capacidade técnica da SEHAB, talvez até mais do que a elaboração de novos programas ou modificações nos existentes.

Existe também uma tendência na formulação dos programas de provisão de novas unidades habitacionais, de delegar às empresas, por meio de licitação, a escolha dos terrenos, do aspectos arquitetônicos e da obra. Os programas mais recentes como a PPP da Habitação e o Pode Entrar deixam nas mãos de empresas toda a modelagem e as características dos empreendimentos e inclusive o trabalho social (modelo “chave na mão”). Com isso, decisões fundamentais que vão definir a qualidade arquitetônica e urbanística da produção pública, bem como aspectos sociais fundamentais, ficam à critério de empresas privadas. Ainda que o poder público tenha o poder de aprovar ou não os empreendimentos, a forma como se concebe os empreendimentos, as características dos recursos alocados e os prazos - políticos e técnicos - para a aprovação circunscrevem e limitam muito o tipo de produto habitacional resultante.

Este é um aspecto muito tratado em outros trabalhos, mas quando olhamos para as questões administrativas levantadas aqui, fica um pouco mais claro os mecanismos que contribuem

para esse cenário. Por isso, a importância de, antes de mais nada, garantir um aumento e melhoria dos quadros técnicos da secretaria, bem como do planejamento interno e estruturação de suas atividades para que então, ela possa tomar controle novamente das decisões importantes da implementação das intervenções habitacionais. Mas isso não é suficiente, é preciso uma luta política que defenda a importância destas decisões estarem nas mãos de um funcionário público.

Outra leitura que pudemos realizar é a dificuldade de integração entre as diferentes instâncias da SEHAB, tanto entre SEHAB e COHAB, como entre diferentes áreas da SEHAB. Cada departamento possui um funcionamento próprio e até uma independência na tomada de decisões, o que dificulta um trabalho conjunto e coordenado, especialmente na reunião das informações de cada programa. Além disso, existe de fato uma dificuldade de transparência das informações. Os bancos de dados estão desatualizados e as informações estão dispersas em muitos contratos e licitações, ou em documentos técnicos de balanço financeiro incompreensíveis para a população comum ou mesmo pessoas que não são da área da economia e administração. As prestações de contas para a sociedade estão desconectadas com os programas e com as intervenções, além disso não há um local único de disponibilização dos dados, gerando ambiguidade. Estes são problemas de gestão e que precisam ser mais investigados. Reforçamos aqui a importância

do sistema previsto no PMH que unificava os recursos, ações e prestação de contas num único sistema, o que poderia contribuir para facilitar a transparência. Mas, é importante pontuar que esse tipo de modificação exige um tempo de trabalho maior para adaptação, e isso tende a não acontecer se a equipe estiver sobrecarregada.

Os problemas levantados nos mostram uma relação muito grande entre gestão, implementação e formulação da política pública de habitação. E estão relacionados com a falta de uma política pública bem estruturada que contenha e dialogue com um planejamento a longo prazo e mecanismos que possibilitem facilitar e melhorar a gestão. Ao que tudo indica, a situação atual dos programas e da política habitacional no município é uma proliferação de ações desconectadas, impossibilitando um planejamento de médio e longo prazo. A escolha dos edifícios a serem construídos, dos bairros a serem beneficiados, das ocupações a serem urbanizadas deveriam estar incluídas nesse planejamento para que se possa dialogar com a política urbana do município a médio e longo prazo.

Apesar das Operação Urbana e PIUs serem um dos maiores exemplos de concentração de recursos públicos e privados em perímetros específicos de interesse do mercado imobiliário, elas possuem maior clareza e transparência do seu funcionamento e escolha das obras e ações, talvez pelo foco em um território específico. Existe uma correlação entre recursos, obras e

beneficiários. As outras fontes de recursos tais como o tesouro municipal, os recursos do Fundurb e FMSAI possuem maior liberdade de serem alocadas em programas e obras em todo o município o que pode dificultar o acompanhamento e o planejamento das ações. Por isso acabam contribuindo ainda mais para o que FERREIRA (2022) chamou de contra planejamento.

Embora a vinculação de receitas às modalidades de atuação, como propôs o PMH<sup>1</sup> possa causar um engessamento do funcionamento público, ele também traz maior estabilidade e permite ao gestor que promova novas fontes de recursos e desenvolvimento de ações em conjunto com outras secretarias. Além disso, não nos parece que esse engessamento acarrete necessariamente a diminuição da participação social e da importância da mobilização política, apenas uma mudança do foco deste esforço da participação.

A proposta contida no PMH de 2016 de concentrar a decisão da alocação dos recursos nos programas em apenas alguns locais e com uma frequência menor, pode facilitar e até organizar uma participação popular mais ampla. Esse entendimento está alinhado com as decisões (e o planejamento) em um único momento ao longo de 4 anos: na elaboração dos Planos de Ação Quadrienais de Habitação – PAQHs. E a participação social

---

<sup>1</sup> O PMH de 2016, por exemplo, estabelece a obrigatoriedade de destinação de 82,5% dos recursos de investimento.

ficaria organizada em uma hierarquia que culmina no CMH.

Este trabalho analisa o funcionamento da política habitacional e os impasses reais que a prefeitura enfrenta, desmistificando processos que costumam ficar escondidos, restritos à quem os vive. Procuramos contribuir para quem deseja se introduzir neste campo e entender o contexto de algumas ações e programas da PMSP. Apesar das limitações, entendemos que este trabalho consegue estabelecer uma linha de pensamento e trazer uma investigação inicial que abre portas e aponta caminhos para a continuidade desses estudos em um eventual mestrado. Conseguimos estabelecer uma relação dos diferentes níveis e escalas de atuação (elaboração, implementação e gestão). No entanto, conseguimos trazer apenas uma visão introdutória, sendo necessário ainda muito estudo e pesquisas para entender esses processos que são temporalmente longos. Por último, nos foi muito útil ter o Plano Municipal de Habitação de 2016 como referencial de outra dinâmica possível para a prefeitura. Mais do que certas inovações programáticas que o plano possa trazer, nos interessou perceber os dispositivos de gestão e a preocupação com a melhoria desta, muito alinhados com os problemas visualizados na bibliografia e nas entrevistas.

A proposição oriunda de uma leitura analítica é uma característica inerente à profissão do arquiteto e urbanista que buscamos sempre ter em perspectiva. Assim, ao analisar as propostas contidas no PMH percebemos uma perspectiva concreta de resolução das

necessidades habitacionais diagnosticadas. Uma abordagem mais propositiva nos obriga de certa forma a simplificar alguns fenômenos e estabelecer importâncias e hierarquias diferentes aos problemas. Ainda que possa parecer um erro em uma rápida análise, acreditamos que esse exercício de síntese contribui para a democratização do conhecimento e a construção de caminhos mais eficientes e claros. Esperamos que esta pesquisa sirva a estes propósitos.

# Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas.** In ResearchGate. Agosto, 2015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/267722498\\_Radiografia\\_do\\_associativismo\\_territorial\\_brasileiro\\_tendencias\\_desafios\\_e\\_impactos\\_sobre\\_as\\_regioes\\_metropolitanas](https://www.researchgate.net/publication/267722498_Radiografia_do_associativismo_territorial_brasileiro_tendencias_desafios_e_impactos_sobre_as_regioes_metropolitanas)>. Acesso em 01/10/2022.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.* São Paulo: IEE/PUC. 2001.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social.** Vol. 1. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc: 2014.

COELHO, Fernando; ALMEIDA, Lindijane; MIDDLEJ, Suylan; SCHOMMER, Paula; TEIXEIRA, Marco. **O campo de públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios**

**correntes (2015-2020).** Revista Administração: Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro, v. 21, nº 3, p. 488–529, Set-Dez 2020.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004.** Tese (Mestrado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2007.

DRAIBE, Sônia. In BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Avaliação de implementação: um esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: IEE/PUC. 2001.

FERREIRA, J. S. W. **A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil.** Revista brasileira de estudos urbanos e regionais. V.24, 2022.

FUSTER, Danilo André. **Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da prefeitura de São Paulo.** IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: 2016.

GUERREIRO, Isadora de Andrade. **Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo.** LabCidade. São Paulo. Disponível

em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em 11/10/2022.

JANNUZZI, Paulo. **Relevância e sustentabilidade: dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais.** Jornal NEXO. Seção Ponto de vista. Tema Avaliação. 2020a. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais>>. Acesso em: 18/10/2022.

\_\_\_\_\_. **Sobre o conceito de políticas públicas.** Jornal NEXO. Seção Ponto de vista. Tema Avaliação. 2020b. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2022/Sobre-o-conceito-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas>>. Acesso em: 18/10/2022.

MACHADO, Gustavo. **Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira.** In. KLINK, Jeroen (Org.). Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. **Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil.** Centro de Estudos da Metrópole. Texto para discussão Nº 018/2016. ISSN 2177-9015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/304628387\\_Notas\\_sobre\\_a\\_politica\\_e\\_as\\_politicas\\_do\\_urbano\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/304628387_Notas_sobre_a_politica_e_as_politicas_do_urbano_no_Brasil)>. Acesso em: 09/11/2022.

\_\_\_\_\_. **As políticas do urbano em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, 2018.

PERES, Ursula Dias. SANTOS, Fábio Pereira dos. **Gasto público e desigualdade social. O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 35, Nº 103, 2020.

PULHEZ, Magaly Marques. **O arranjo gerencial. Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo.** Tese (Doutorado em Habitat). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 2014.

RIBEIRO, Amanda. FILOCOMO, Guilherme. BERNARDES, Mayara Marques. NOGARA, Monica de Azevedo Costa. **Locação social no município de São Paulo: reflexões sobre os custos e subsídios.** XVII Enanpur. Natal: 2019.

RODRIGUES, Fernando Peres. **Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação.** Rev. Sociol. Polit. 29 (78). 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vkpKxvDGKmdTgRvwb6JvWb/?lang=es>>. Acesso em:

21/10/2022.

RUBIO, Viviane Manzione. **Projeto de urbanização de assentamentos precários no rio de janeiro e são paulo: um instrumento de construção de cidade.** Tese de Mestrado (Habitat). Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2011.

SANTORO, Paula Freire. LOPES, Mathews Vichr. LEMOS, Letícia Lindenberg. **Para onde vão os recursos do Fundurb?.** LabCidade. São Paulo: 2016. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-va-o-os-recursos-do-fundurb/>>. Acesso em: 11/10/2022.

SÃO PAULO, Câmara Municipal. Secção Notícias. **TCM vê necessidade de grupo de estudos para avaliar se Cohab deve ser extinta.** Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/tcm-ve-necessidade-de-grupo-de-estudos-para-avaliar-se-cohab-deve-ser-extinta/>>. Acesso em: 29/11/2022.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Gestão. **Relatório Diagnóstico sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Habitação.** São Paulo: Janeiro, 2017.

SAMPAIO, Celso Aparecido. **CORTIÇO: Política pública habitacional em São Paulo (1989-2018).** Tese de Doutorado (Habitat). Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2022.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. 2 v. ISBN 85-256-0052-0. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3132>>. Acesso em: 18/10/2022.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos - um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo.** In. Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Rev. Adm. Pública 42 (3). Rio de Janeiro: jun. 2008.

## SITES:

Portal da transparência: base de dados. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/planejamento-orcamentario/>>.

e-SIC - Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão: base de dados. Disponível em: <<https://esic.prefeitura.sp.gov.br/Account/Login.aspx>>.

Observa Sampa: Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo: base de dados. Disponível em: <<http://www.observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>.

habitaSAMP: base de dados habitacionais da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/>>.

Programa de metas: base de dados. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa\\_de\\_metas\\_20212024/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20212024/)>.

Quadro Demonstrativo de Despesas: base de dados. Disponível em: <<https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>>.

## TEXTOS LEGAIS:

BRASIL. Chamamento Público Nº 001/2022 – Processo SEI Nº 7610.2022/0000609-0. Cadastramento de imóveis no município de São Paulo a serem adquiridos via cartas de crédito habitacional no âmbito do programa pode entrar, em conformidade com as disposições deste edital e seus respectivos anexos. São Paulo,

SP: 2022. Disponível em: <[http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/CAPA\\_SITE\\_2\\_.pdf](http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/CAPA_SITE_2_.pdf)>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Decreto Nº 60.531/2021. Cria, na Secretaria Municipal de Habitação, a Secretaria Executiva do Programa Mananciais, dispondo, em decorrência, sobre a reorganização parcial da Pasta, bem como a respeito da alteração do Decreto nº 57.915, de 5 de outubro de 2017, e da denominação e lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60531-de-13-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Decreto Nº 60.927. Regulamenta a Lei nº 17.638, de 9 de setembro de 2021 – Programa Pode Entrar. São Paulo, SP: 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60927-de-20-de-dezembro-de-2021>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Decreto Nº 61.282. Estabelece os critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo e de priorização da demanda habitacional no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61282-de-12-de-maio-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Edital de Chamamentos Públicos 001/14, 003/14, 006/14, 007/14 e 008/14 COHAB-SP Nº. PROCESSO SEI Nº 7610.2022/0001329-1. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <[http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL\\_VF.pdf](http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL_VF.pdf)>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Edital Concorrência Internacional COHAB-SP Nº 001/2020. São Paulo, SP: 2020. Disponível em: <<http://www.cohab.sp.gov.br/licitacaopppdahabitacao/documento-colaboracao.aspx?ld=1>>. Acesso em: 12/10/2020.

BRASIL. Edital de Chamamento Público SEHAB Nº 01/22. Processo SEI Nº 6014.2022/0001393-0. Aquisição de imóveis para a implantação de unidades habitacionais. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/aquisicao\\_imoveis/lote1\\_sehab\\_correto/1\\_Edital\\_1\\_Chamamento.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/desestatizacao/aquisicao_imoveis/lote1_sehab_correto/1_Edital_1_Chamamento.pdf)>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Edital de Convocação. São Paulo, SP: 2020. Disponível em: <[https://www.cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL\\_DE\\_CONVOCAO\\_DAS\\_FAMILIAS\\_12\\_04\\_2022\\_.pdf](https://www.cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL_DE_CONVOCAO_DAS_FAMILIAS_12_04_2022_.pdf)>. Acesso em: 12/10/2020.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 1/03 - SEHAB. Define os procedimentos operacionais para o Programa de Locação Social do Fundo Municipal de Habitação -

FMH. São Paulo, SP: 2003. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003\\_1252606176.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/INSTRUCAONORMATIVA01-2003_1252606176.pdf)>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Instrução Normativa Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 3/22. Operacionaliza os procedimentos relativos ao Programa PODE ENTRAR - Modalidade Entidades. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-3-de-24-de-junho-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2020.

BRASIL. Instrução Normativa Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 6/22. Atualiza o valor de operação correspondente ao valor total para produção de empreendimento, por unidade habitacional de interesse social no âmbito do Programa PODE ENTRAR, nas modalidades de Entidades e Empresas. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-6-de-9-de-agosto-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Instrução Normativa Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 7/22. Atualiza o valor de operação correspondente ao valor total para produção de unidade habitacional, nos empreendimentos de interesse social no âmbito do Programa PODE ENTRAR, nas modalidades de Entidades e Empresas - para novas unidades e retrofit/reforma. São Paulo, SP: 2022.



Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-7-de-18-de-agosto-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Lei Nº 15.764. 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. São Paulo, SP: 2013. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em: 19/11/2022.

BRASIL. Lei Nº 17.638. Disciplina o Programa Pode Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização. São Paulo, SP: 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Lei Nº 17.734/2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17734-de-11-de-janeiro-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 5.

Dispõe sobre a adesão ao Programa Pode Entrar, por intermédio de atendimento a procedimento público de convocação realizado pela Companhia Metropolitana de Habitação - COHAB-SP, para as empresas selecionadas nos chamamentos que especifica no âmbito do programa federal Minha Casa Minha Vida - PMCMV-FAR. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-51-de-18-de-maio-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 22. Regra as condições para cadastramentos de unidades imobiliárias adquiríveis por meio de utilização de Carta de Crédito Habitacional, mediante solicitação dos proprietários. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-da-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-sehab-22-de-7-de-marco-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 619/16. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. São Paulo, SP: 2016. Disponível em: <[https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf)>. Acesso em: 21/10/2022.

BRASIL. Resolução Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB/CMH Nº 33. Altera itens da Resolução CFMH nº 23 de 12 de

Junho de 2002 para garantir a manutenção e habitabilidade dos empreendimentos habitacionais, e altera as condições de retorno do pagamento desse programa ao Fundo Municipal de Habitação quando das necessidades de cobertura do déficit de arrecadação de recursos do programa Locação Social. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitacao-cmh-33-de-5-de-julho-de-2008#!>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 40. Regra a adesão das associações e cooperativas habitacionais ao Programa Pode Entrar, criado pela Lei n. 17.638, de 09 de setembro de 2021. São Paulo, SP: 2022. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-27-de-abril-de-2022>>. Acesso em: 12/10/2020.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 50. Aprova o “Manual de Fluxos e Procedimentos para Inclusão, Renovação, Bloqueio, Reativação de Ciclo, Pagamento Retroativo, Troca de Titular Ativo, Desmembramento do Cadastro, Exclusão, Pagamento e Prestação de Contas do Auxílio Aluguel. São Paulo, SP: 2019. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-50-de-10-de-abril-de-2019>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº

51. Cria o “Grupo de Trabalho do Atendimento Habitacional Provisório – Auxílio Aluguel”, de caráter permanente, subordinado diretamente ao Gabinete do Secretário Municipal de Habitação. São Paulo, SP: 2019. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-51-de-10-de-abril-de-2019>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Portaria Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB Nº 131. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. São Paulo, SP: 2015. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015>>. Acesso em: 12/10/2022.

BRASIL. Resolução CFMH nº23. Aprova o PROGRAMA DE LOCAÇÃO SOCIAL no Município de São Paulo. São Paulo, SP: 2002. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23\\_1252610964.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RESOLUCAOCFMH23_1252610964.pdf)>. Acesso em: 12/10/2022.