



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

O PÚBLICO E O PRIVADO NO DESENHO DE UM MODELO DE GESTÃO URBANA: reflexões a partir do caso da política habitacional em São Paulo

Autores:

Magaly Marques Pulhez - Unifesp - magamarquespulhez@gmail.com

Resumo:

A partir de uma atualização da discussão sobre o conceito de governança, o artigo tematiza as interações entre agentes estatais e não-estatais nos cotidianos de implementação da política habitacional em São Paulo. Como aporte metodológico, são detalhadas a construção e a consolidação do modelo de gestão operado hoje em âmbito municipal, com destaque para a atuação de empresas privadas de consultoria que vêm prestando serviços à administração pública de forma ininterrupta nos últimos trinta anos, fornecendo um pacote de apoio gerencial à operacionalização da política de moradia em nível local. Procura-se discutir, a partir deste estudo, as permeabilidades entre o público e o privado no caso específico do modelo operado em São Paulo, as condicionantes históricas de conformação de tal modelo e, mais amplamente, a relevância das interações entre diferentes atores políticos para a produção de políticas públicas (sobretudo as do urbano), a depender das variantes contextuais encontradas.

O PÚBLICO E O PRIVADO NO DESENHO DE UM MODELO DE GESTÃO URBANA:

reflexões a partir do caso da política habitacional em São Paulo

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo adensar a discussão sobre como se desenham determinados modelos de gestão urbana no Brasil, a partir da análise da política habitacional operada em São Paulo. São observadas as interações entre o Estado e alguns atores privados específicos envolvidos na gestão da política – *empresas de engenharia, gerenciamento e consultoria* –, de modo a iluminar os arranjos institucionais a partir daí construídos e possivelmente constituídos como padrão de governança da política pública na metrópole.

A hipótese levantada remete às dinâmicas cotidianas de implementação da política e à formatação de modelos operativos adotados, que se desenham a partir de escolhas e agenciamentos realizados justamente na interface entre o agente estatal e o não-estatal, caracterizando um jogo decisório complexo, que responde a interesses variados, heterogêneos, mas que produzem resultados concretos sobre o planejamento, a concepção e a execução de programas e ações.

Com isso, espera-se, a partir da análise apresentada, incrementar uma agenda de pesquisa mais ampla, relacionada a um olhar aproximado sobre a formulação e a execução das políticas urbanas e sobre a própria estrutura de funcionamento do Estado, seus vínculos e permeabilidades e sua relação com agentes privados, que podemos nomear aqui como “capitais do urbano” (MARQUES, 2016)¹.

Os efeitos da interação entre o setor privado e as instituições do Estado para a definição do caráter da política e de seu modelo de gestão, de todo modo, precisam ser lidos de maneira nuançada, em seus fluxos e contrafluxos, ou seja, não apenas como processo produzido por atores extrínsecos ao aparato estatal e com recursos de poder para pressioná-lo, mas também como forma de acomodação de estratégias e interesses alocados dentro deste mesmo aparato e que, afinal, lhe são próprios e característicos. Consideremos que políticas são produzidas, administradas e implementadas por “um conjunto específico de atores historicamente constituídos e especificados”, incluindo “elites políticas e burocracias locais, capitais do urbano e atores da sociedade civil”, dispostos e organizados no interior de

1 Esta expressão remete justamente aos capitais que tem na produção da cidade o objeto de seus processos de valorização, como é o caso de empresas de transporte urbano, de serviços urbanos, construtoras e incorporadoras, etc. Outras mais podem e devem ser aí agregadas, sobretudo tendo em vista os processos recentes de transformação da estrutura produtiva, o que amplifica, e muito, o leque de agentes privados envolvidos com a produção do espaço e certamente dependentes de tal atividade para reproduzir-se.

redes de relações construídas ao longo das trajetórias de tais atores, em sua conexão com os setores específicos ligados à política pública e suas instituições (MARQUES, 2013).

Nessa perspectiva, um dos conceitos que nos pode ajudar a compreender os principais elementos envolvidos nas dinâmicas que singularizam o Estado em meio a tais movimentações é o de *governança*, apesar de sua difusão polissêmica no âmbito da literatura interessada nos debates sobre poder e políticas públicas, sobretudo levando em conta os deslocamentos mais recentes verificados nessa relação².

De todo modo, os significados mais usuais outorgados à ideia de governança, e que nos permitem iluminar tais dimensões, remetem ao delineamento de agrupamentos complexos de organizações estatais e não estatais, interligados por redes autogovernadas, que desencadeariam um *modo de governo* em que os limiares entre organizações e entre os setores público e privado se tornariam “porosos”, permeáveis, num flagrante de interdependência entre as organizações (STOKER, 1998; RHODES, 2006; LE GALÉS, 2011).

As interações que aí se estabeleceriam, portanto, seriam parte importante da produção de políticas, condicionada pelas variadas movimentações de atores e pela constituição de arenas que podem estar localizadas ou não dentro do Estado e que, como já dito, devem ser consideradas em seu caráter elementar para o conhecimento sobre as relações entre política (politic) e políticas (policies). E, nesse sentido, o conceito se torna deveras útil para estudar os governos e as ações do Estado quando justamente incorpora a variabilidade de combinações dos processos políticos e projetos institucionais que cercam a produção e a estrutura da política, levando em conta as instituições, os atores e as redes que os unem, com maior ou menor vínculo, neste ou naquele caso (MARQUES, 2013).

A esta variabilidade poderíamos justamente associar a ideia de *padrão de governança*, também importante para a compreensão da política, porque nos permite remeter à *escala local*, com aproximações às especificidades das conexões existentes entre diversos atores, dentro de diferentes ambientes, envolvendo conflitos e interesses também específicos.

No caso brasileiro, pela própria estrutura federalista que organiza as escalas de governo³, as leituras mais aproximadas da dimensão do funcionamento da política em nível local, ou seja, no nível da cidade ou do urbano, podem ser, por conseguinte, bastante enriquecedoras para o delineamento dos diferentes padrões de governança que surgem e persistem, aqui e ali, levando em conta a especificidade que propriamente carrega a produção do espaço urbano⁴, embora, evidentemente, tais análises não prescindam da

2 Para que tenhamos ideia do caráter polissêmico que tipifica o conceito, Rhodes (2007) afirma que o termo governança foi empregado na literatura internacional com ao menos seis significados ou usos distintos: Estado mínimo, governança corporativa, *new public management*, boa governança, sistemas sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas. De todo modo, entre críticos (DAVIES, 2001; IMBROSCIO, 2000) e defensores (PETERS, 2000; RHODES, 2007), não se pode negar que o conceito atravessou o debate sobre as transformações da política nas sociedades contemporâneas, com ênfase para a rede de atores e interesses aí envolvidos, seja na tentativa de compreender novas demandas (de gestão participativa, por exemplo) e o desempenho do Estado diante delas, seja como possível leitura das práticas neoliberais postas a campo com maior ênfase nos anos 1980/90.

3 Vale registrar que as dimensões particulares do federalismo brasileiro e seus efeitos sobre a produção de políticas foram tratadas de forma detida e aprofundada em Arretche (2012).

4 No caso brasileiro, Marques (2013) discute a presença de pelo menos quatro padrões de governança gerais das políticas urbanas voltadas para a produção do ambiente construído no país, organizando a produção de políticas respectivamente em (1) grandes políticas de infraestrutura, (2) serviços urbanos, (3) grandes projetos e (4) aplicação diária do uso da terra e regulamentos de construção. Conforme seu registro, esses padrões podem coexistir uns com os outros, caracterizando-se por diferentes grupos de atores, graus de insulamento do Estado, responsabilização e participação, e por projetos institucionais específicos.

compreensão das dinâmicas em distintas escalas (regional, nacional, internacional) (SELLERS, 2005).

É importante que se esclareça, nesta perspectiva, que o interesse deste trabalho recai de forma particular sobre aquilo que se pode denominar de “política do urbano”, ou seja, aquela que tem a cidade como objeto das políticas⁵, como é o caso dos serviços urbanos, da construção e de manutenção do ambiente construído, do planejamento e regulação de usos, etc. A opção por esse foco não apenas objetiva cumprir a tarefa de reforçar a importância dos diferentes tipos de capitais para a produção da cidade, somando conhecimento sobre suas especificidades e suas formas particulares de operação, mas, mais do que isso, pretende também tratar o espaço urbano como uma dimensão relevante da produção de política e políticas, justamente pela existência de processos e atores que lhes são próprios (JOHN, 2005).

Entre a literatura produzida sobre as políticas do urbano e suas particularidades, encontramos, sobretudo entre americanos e anglo-saxões, uma série de análises importantes sobre os variados formatos institucionais reproduzidos desde os anos 1990, suas relações com os atores do urbano e suas dinâmicas de poder, que funcionam como um bom referencial para a leitura dos arranjos estruturados na produção das políticas. Toda a discussão, por exemplo, sobre a experiência inglesa de constituição de parcerias (WARD, 2006; DAVIES, 2007) ou mesmo sobre a criação de empresas de propósito específico (JUDD & SMITH, 2007; RACO, 2014), para além do imediatismo analítico da simples privatização dos serviços, introduz questões fundamentais para se pensar os desdobramentos de tais movimentações no âmbito da formatação das políticas, quais atores estão aí envolvidos e que influência exercem neste processo.

Complementarmente, o debate sobre o estágio atual do capitalismo mundial, que alguns autores vêm nomeando de “capitalismo regulatório”, soma-se de forma profícua à compreensão de tais questões, na medida em que sugere que, diferentemente da perspectiva essencialmente neoliberal, a recomposição recente entre Estado e mercado na produção e na regulação da economia e na oferta de serviços nos teria legado não “menos Estado”, ou um “Estado mínimo”, mas um Estado diferente no desempenho de suas responsabilidades e em seu papel regulador (LEVI-FAUR, 2005).

Levando em conta as especificidades que nos encerram, em solo brasileiro, notamos, por exemplo, que, recentemente, a entrada do setor privado na prestação de serviços urbanos foi acompanhada por um esforço de se fazer aumentar as capacidades regulatórias do Estado, embora com sucesso ainda bastante parcial, sobretudo em comparação com o caso das políticas de saúde, assistência e previdência social. Atualmente, poderíamos dizer que, na verdade, o Estado permanece todavia envolvido com a maior parte da prestação direta, ainda que sempre com intensa participação privada nas obras e serviços, reproduzindo, no caso das políticas urbanas, um modelo de operacionalização consolidado desde pelo menos os anos 1950 no país (MARQUES, 2016). Ou seja, embora se possa afirmar, com algum grau de confiabilidade, uma participação considerável do setor privado nos cotidianos de reprodução da política, não se nega, por outro lado, a presença do Estado no setor ou nem mesmo se confirma uma contração significativa de sua atuação, muito pelo

5 Para aprofundar o debate sobre as especificidades do que seja uma política do urbano, alguns trabalhos de ampla abordagem podem ser úteis, como é o caso Judge, Stoker, Wolman (1995) e Davies & Imbroscio (2009).

contrário⁶.

E, desde aí, apontando perspectivas de pesquisa sobre os modos de governar o urbano no Brasil, restaria perguntar, a partir de um olhar microscópico, pondo em destaque aquilo que os processos empíricos nos podem informar: como, então, essas empresas privadas estão conectadas ao Estado e como ele as regula? É possível dizer que estes “capitais” de fato influenciam políticas e desenham padrões de governança? Além disso, como os modelos de gestão urbana se conformam nessa relação de poder, na construção de estratégias e na acomodação de interesses que se dá entre diferentes agências e agentes, que transitam entre o público e o privado de forma tão permeável, ao menos quando tratamos de políticas do urbano?

Como aporte metodológico, no sentido de explorar tais questões, o estudo de caso detalhado neste artigo focaliza justamente um agente que pode ser considerado importante nestas relações – e que, ao mesmo tempo, nos ajuda a entendê-las melhor –, a quem, no entanto, os estudos urbanos no Brasil têm dedicado pouca atenção: as já mencionadas *empresas de engenharia, gerenciamento e consultoria*, alocadas no ramo da Engenharia Consultiva e atuantes junto às estruturas de gestão do Estado, nos cotidianos de operacionalização das políticas urbanas, desde os primórdios de sua expansão, ainda nos anos 1940, e com forte aumento de atribuições em tempos mais recentes, como veremos a seguir.

ENGENHARIA CONSULTIVA E GERENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS: APROXIMAÇÕES

As origens de constituição da Engenharia Consultiva confundem-se, na verdade, com o próprio desenvolvimento econômico do país nas primeiras décadas do século XX, quando aí identificamos os movimentos primordiais de arranque rumo à industrialização e à urbanização, sobretudo a partir dos anos 1930, no início da era Vargas.

Os primeiros e mais fortes impulsos de progresso à indústria nacional naquele momento podem ser lidos resposta imediata às “tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador” (FURTADO, 1970). São importantes, durante os anos 1930 e 1940, a criação de instituições e a implementação de ações intervencionistas de incentivo, como a eliminação das barreiras entre estados, objetivando unificar o mercado nacional, a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN e o treinamento de mão de obra voltada ao setor industrial. Na virada dos anos 1940, Vargas assina o decreto de criação da Companhia Vale do Rio Doce (1942), corroborando o processo de expansão dos investimentos estatais em setores de infraestrutura (energia, transporte, saneamento, etc). Na década seguinte, instituem-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (1952) e a Petrobras (1953), além de Furnas (1957), já sob Juscelino Kubitschek.

A segunda metade da década de 1950 é marcada por forte aceleração da taxa de

⁶ Um bom exemplo a ilustrar esta condição encontramos na pesquisa empírica de Shimbo (2010) sobre as construtoras envolvidas na operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, em que, nos arranjos de implementação da política, apreendemos um repasse intenso de funções ao setor privado, embora a regulação esteja mantida nas mãos da Caixa Econômica Federal, com pesados recursos públicos para financiamento.

crescimento: os cintos apertados da economia externa, nos anos de ressaca pós II Guerra Mundial, demandam novos impulsos de ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial para atender o mercado interno. O Plano de Metas kubitschekiano é justamente síntese dessa política, dando “prioridade à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial, verticalmente integrada, e do capital social básico de apoio a essa estrutura” (MOURA, 2001).

Grosso modo, poderíamos dizer que foi essa conjuntura que acabou permitindo que as empresas brasileiras de construção pesada reunissem condições para participar de mercados antes dominados por firmas estrangeiras, como é o caso dos setores energético, petroquímico e siderúrgico. Ao garantir seu lugar na ciranda aquecida das vultosas obras de modernização do país, a engenharia nacional dá seu grande salto, tendo o Estado como seu principal contratante (GRANDI, 1985).

Sobre esse processo, Camargos (1993), que estudou a relação entre o setor público e as empreiteiras privadas no Brasil, nos presta esclarecimentos importantes, ao lembrar que, na verdade, até a década de 1930, as obras de infraestrutura eram executadas por particulares, empresas privadas que cuidavam elas mesmas de subcontratar os serviços das firmas de engenharia – majoritariamente estrangeiras – para a execução de “pequenas barragens, ramais ferroviários, estradas de terra, obras de saneamento e fornecimento de água. Nesse caso, a natureza da demanda por construção pesada era privada e representada pela autoconstrução a cargo de empresas” (p.41).

Segundo a narrativa da autora, a “estatização” dessa demanda trata-se de um fenômeno que se inicia efetivamente nos anos 1930, a partir do momento em que se amplifica a intervenção do Estado no sistema econômico, fazendo nascer um setor público extremamente comprometido com a expansão da infraestrutura nacional, demandando serviços e construindo, ele mesmo, a maior parte das obras, através de órgãos como o DNOS - Departamento Nacional de Obras contra a Seca e o DNER - Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Mais tarde, já no pós-guerra, é o deslocamento desta atividade, ou seja, a retirada gradual do Estado da atividade construtora que irá engendrar o cenário ideal para o desenvolvimento de um setor privado de construção pesada, sobretudo, conforme registra a pesquisadora, a partir da transformação do DNER em autarquia, em 1945.

Impulsionado, pois, pelos auspícios do “*nation-building*”, o processo de expansão e fortalecimento do setor da construção pesada acaba por desencadear, espelhadamente, um evento análogo, e especialmente importante: a alavancagem das empresas de engenharia de projetos, consultoria e gerenciamento, já então alocadas no setor da Engenharia Consultiva, também crescidas e firmadas nesse mesmo período, numa dinâmica que define concretamente os contornos da ideologia de progresso e valorização tecnológica que havia tomado conta do país e que se cristalizara de fato através do Plano de Metas.

Camargo (1994) divide a história destas firmas em três fases ou períodos: de 1943 a 1973, localizaríamos a fase de criação e diversificação das empresas, que se multiplicam em serviços para atender a demanda, respondendo também a uma política de reserva de mercado de consultoria já estabelecida no país, com a multiplicação de cursos superiores e a regulamentação profissional.

Nessa larga primeira fase admitida pela autora, reconhecemos de fato a formação de importantes empresas atuantes no mercado, como é o caso da HIDROSERVICE Engenharia

de Projetos Ltda, fundada em 1958 pelo empresário Henry Maksoud, do CNEC, instituído em 1959 e incorporado como braço de projetos da empreiteira Camargo Corrêa dez anos mais tarde, da PROMON, de 1960, criada por norte-americanos e brasileiros em São Paulo para atender à expansão do setor petroquímico, e da THEMAG, de 1961, cujo nome se origina das iniciais de seus fundadores, os engenheiros formados pela USP Telêmaco Von Laugendonch, Henrique Herweg, Eugênio Jusquin, Milton Vargas e Alberto Giaroli, empresa responsável por projetos do metrô de São Paulo, da Rodovia dos Imigrantes e do complexo Urubupungá, que inclui as usinas de Jupia e Ilha Solteira (CAMPOS, 2012).⁷ Já nesse momento, a maioria delas caracterizava-se, como se vê, por uma atuação de escala nacional, em atividades largamente diversificadas.

O período entre 1973 e 1980 é aquele de consolidação destas empresas: a economia brasileira continuava a crescer e o papel do Estado estava definido pelos militares, que permaneciam investindo em áreas estratégicas da economia, sobretudo na construção civil, às quais eram solidárias as firmas de Engenharia Consultiva. De acordo com o cadastro da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, muitas delas ultrapassaram 2.000 funcionários à época, constituindo corpos técnicos qualificados, reunidos em equipes multidisciplinares (CAMARGO, 1994).

Os cortes de investimentos estatais já no início da década de 1980 marcam o princípio da fase de internacionalização e mudanças de rumo das empresas. A busca pelo mercado internacional (muitas delas se expandiram para a América Latina, África e Oriente Médio), o achatamento de salários e as demissões maciças e abruptas caracterizam o período de desestabilização e recessão econômica pelo qual passava o país (PLONSKI, 1986) – veja-se que a partir de 1983 a queda nos investimentos federais é da ordem de 80%, o que de fato virá a afetar o setor de forma substantiva a partir da segunda metade da década de 1980.

Com o fim da ditadura militar inicia-se um processo extremamente oscilante nos níveis de faturamento e composição de quadros nas empresas: após anos seguidos de crescimento expressivo, entre 1982 e 1986, o faturamento do setor cai de forma acentuada, acompanhando queda correspondente do PIB (ALTHEMAN, 1999). De 1986 a 1993, os níveis de faturamento se desequilibram fortemente, ainda que o setor apresente, de todo modo, algum crescimento. Em 1998, a Engenharia Consultiva retorna ao patamar que ocupava por volta de 1987, passando a uma fase de estabilidade que perdura, com poucas variações negativas, até 2003, quando retoma agressivamente o crescimento, a partir do início da era de governos Lula e Dilma Rousseff.

E, embora a partir de 2012 – mas sobretudo em 2015 – notemos recuos mais significativos nas curvas de crescimento e faturamento gerais do setor devido à crise econômica, política e institucional que tomou conta do país, se tomamos os dados disponibilizados pela Revista O Empreiteiro referentes a 2016, verificamos que entre as vinte de maior faturamento, ao menos sete são firmas que atendem ao mercado de que tratamos

7 Campos (2012) afirma que muitas destas primeiras firmas de projeto e consultoria nasceram ou se firmaram, na verdade, dentro das próprias empreiteiras, como um braço de serviços especializados que poderia servir aos mesmos clientes. É o caso, dentre outros, da ENGEVIX, controlada pelo grupo SERVIX, da ETEGE, ligada à Andrade Gutierrez e do CNEC - Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A., pertencente à Camargo Correa. Segundo o autor, “trata-se de característica que marca os primórdios da indústria da construção pesada no país, com as empresas *fac totum*, como também o mercado do setor no período recessivo da década de 1980, quando a centralização de capitais e a consolidação dos grandes grupos empresariais levaram as grandes empresas a abrigarem fornecedores e projetistas no seu conglomerado” (p.148).

neste artigo – ou seja, o gerenciamento privado subcontratado por administrações de nível local.⁸

Nos momentos de maior crise, em meados dos anos 1980, com a retração na contratação de grandes projetos por parte dos governos, muitas destas empresas passaram por revisões de seus processos internos e de sua oferta de serviços, de modo a tomar medidas que garantissem, em meio ao quadro desfavorável da economia do país, níveis satisfatórios de produtividade e lucro. Além da implementação de procedimentos de reestruturação, como o aumento da terceirização e diminuição de custos, flexibilização de serviços, adoção de indicadores de gestão e políticas de qualidade total – espécie de “pacote gerencial de salvamento” para um setor que estava sendo francamente atingido pelos atrasos de pagamento dos clientes estatais e pela descontinuidade das contratações -, complementarmente, alguns autores, como Codas (1987), apontam também a recessão da década de 1980 como o principal motivador do aumento da oferta de serviços de gerenciamento prestados pelas empresas de Engenharia Consultiva no Brasil. Dentre as medidas de reestruturação estaria a aposta em atividades que não requerem demasiado investimento e formação, como é o caso do gerenciamento de empreendimentos, em contraposição à atuação em áreas de criação de novas vertentes tecnológicas.

“Entende-se [...] o Gerenciamento como sendo o sistema de condução de todas as atividades necessárias à implantação do Empreendimento no qual, em princípio, as funções decisórias são exercidas pela entidade patrocinadora do Empreendimento e as tarefas executivas, delegadas a uma organização profissional contratada (empresa especializada em Gerenciamento de Empreendimentos). [...] O órgão próprio contribuirá com o ‘Know-how’ seguro das características próprias da Empresa que patrocina o Empreendimento e das condições especiais segundo as quais ela deseja que o mesmo se desenvolva. O órgão contratado contribuirá com o acervo metodológico extraído da experiência anterior, a ser afinado para as exigências típicas do Projeto. O objetivo da adoção desse sistema de implantação visa essencialmente não sobrecarregar a estrutura permanente da entidade patrocinadora com os quadros de efetivos voltados para essa atividade transitória. A injeção de um contingente significativo de pessoal, para atividades distintas da atividade-fim da Empresa, gera distorções administrativas, aumenta desnecessariamente a sua inércia e, quando excedidos certos limites, acaba por asfixiá-la” (Biezus, 1978, p.134).

O trecho citado acima se trata de um excerto do texto *“O gerenciamento de empreendimentos. Um caso concreto: a implantação do SANEGRAN”* do engenheiro Ladi Biezus, um dos fundadores da LOGOS Engenharia, considerada a primeira empresa de Engenharia Consultiva brasileira a dedicar 100% de seus serviços à atividade do

⁸ Conforme o “Ranking da Engenharia Brasileira de 2017”, Revista O Empreiteiro, Ano LV, n°. 562, julho/agosto de 2017. A revista “O Empreiteiro” realiza a pesquisa sobre o perfil da engenharia brasileira anualmente, através de questionários enviados a cerca de três mil empresas de construção e engenharia em todo o território nacional. O critério de classificação no ranking é baseado na receita operacional bruta no ano de 2016, conforme o balanço contábil apresentado pelas empresas.

gerenciamento. O SANEGRAN, Programa de Tratamento de Esgotos para a Região Metropolitana de São Paulo, compreendeu a implantação de três estações de tratamento de esgoto, em Suzano, Barueri e na região do ABC, alongando-se por cerca de 15 anos, entre 1977 e 1992 (PULHEZ, 2014). O texto de Biezus, que data de 1978, talvez seja um dos primeiros no Brasil a sistematizar de forma bastante objetiva a prática do gerenciamento, já apontando para uma espécie de “universalidade” da função gerencial, ou seja, tratando de delinear procedimentos técnicos padronizados aplicáveis na administração de empreendimentos de qualquer natureza. É notável também, como se vê, a defesa feita pelo autor da contratação de consultorias terceirizadas para o desenvolvimento de tal serviço, ressaltando certa “irracionalidade” no aumento de quadros técnicos próprios pelo contratante (Estado ou outras empresas) para suprir uma prática de gestão que, a rigor, se distanciaria das tarefas-fins da empresa (no caso, ele se reporta à SABESP, mas estende o argumento a qualquer situação semelhante).

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, de todo modo, a participação das empresas de gerenciamento começou a consolidar-se no período pós-Sistema Financeiro de Habitação / Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), já na virada dos anos 1980 para 90, quando a centralização da política, ao desfazer-se, deu lugar a um vazio institucional que abriu os caminhos para a reestruturação das ações do Estado nessa área. Além disso, como se viu, para a engenharia nacional, não havia mais grandes projetos e obras de infraestrutura a desenvolver, os investimentos se retraíam em função da crise econômica e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria e gerenciamento. Nesse contexto, projetos de menor porte, como aqueles que começam a ser encampados pelos governos locais como resposta às reivindicações por reformulações nos programas de moradia, funcionarão como uma nova frente desse mercado, estabelecendo, de forma espelhada, um novo referencial para a relação entre a administração pública e este agente externo específico nos cotidianos de execução da política.

HABITAÇÃO E GERENCIAMENTO PRIVADO EM SÃO PAULO: CONTEXTO

Tomemos como exemplo o caso de São Paulo, sem descuidar do registro de que, no lento decurso da reabertura política no país, o ano de 1982 distingue-se como marco da retomada das eleições diretas para governos estaduais e municipais⁹, desencadeando, a partir daí – ou seja, antes mesmo das diretivas constitucionais de 1988 que apontariam definitivamente para a descentralização das competências administrativas estatais –, um processo de formulação de políticas públicas de moradia em âmbito local, fazendo frente, ainda que com dificuldades, aos descaminhos do sistema habitacional federal em crise.

Mais evidentes na capital, já desde o final da década de 1970, os movimentos de moradia vinham procurando dar visibilidade à questão da Reforma Urbana e da escassez de habitação adequada para todos, apostando em ocupações, passeatas e manifestações, numa

9 No caso da cidade de São Paulo, em 1982 as eleições diretas para prefeito não aconteceram. Mário Covas, então deputado federal pelo PMDB, foi nomeado no ano seguinte por André Franco Montoro, também do mesmo partido, este sim eleito governador pelo voto popular.

tentativa de romper as barreiras de isolamento e clandestinidade de um problema que, aos poucos, ganhava escala na agenda da opinião pública nacional, cruzando as ruas, os meios de comunicação, as universidades. A periferização da metrópole e a formação de bolsões favelizados de pobreza foram processos crescidos de modo concomitante às ações do BNH, senão de alguma maneira fomentados por elas. O reconhecimento, portanto, da problemática habitacional como intrinsecamente vinculada à questão urbana chamava o município à responsabilidade de assumi-las, ambas, de forma integrada e democrática, com prioridade para a participação popular na concepção e na condução das políticas.

Por outro lado, em meio a esta movimentação, é certo que a União, sufocada pela recessão econômica e sem perspectivas imediatas de rearranjos institucionais estáveis, passou a ver com bons olhos o crescimento das atribuições e demandas estaduais e municipais, já que parecia possível, assim, atenuar sua situação fiscal e financeira e, a princípio, descarregá-la de assumir compromissos mais sólidos nessa área¹⁰.

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 municipalidades¹¹. E, tanto pior: dado o centralismo do sistema até então, se as “habilidades gerenciais” das prefeituras espalhadas pelo país para lidar com a problemática habitacional praticamente inexistiam, o que dizer em relação à própria política local, filiada desde sempre ao governo federal, extremamente dependente de recursos e de diretrizes vindas de cima?

Essa conjuntura, justamente – que combinava a ausência de diretrizes, de estrutura organizacional e de recursos às possibilidades abertas de construção democrática – foi o que acabou forçando a “invenção” de novas formas de atendimento e a busca por novas fontes de financiamento. No caso de São Paulo, o enfrentamento direto da questão da habitação em âmbito municipal passou a acontecer prioritariamente por uma demanda de atendimento às favelas, fazendo render iniciativas antes pontuais, já compassadamente em curso desde a década anterior, mas que de fato se robustecem com a chegada de Mário Covas à prefeitura em 1983 (BUENO, 2000).

É bom lembrar que o BNH já vinha operando com “programas alternativos” de *self-help* (melhorias em favelas, unidades-embrião, mutirões, lotes urbanizados) desde o final dos anos 1970, iniciativas que exigiam desembolsos módicos e em tese seriam mais acessíveis à população mais pobre, podendo ser replicadas a perder de vista, ganhando escala e popularidade.

Em termos de política oficial, portanto, os mutirões e as urbanizações de favela assomavam-se, nesse contexto, como práticas de certo modo “racionalizadas” – e ao mesmo tempo “democratizantes” –, porque, além de se apresentarem como uma linha programática barata, pareciam encontrar-se diretamente com os anseios da população pobre, grande parte dela alocada em favelas cada dia mais numerosas e precárias. Se o BNH não teve fôlego e tempo para implementá-las em maior escala, mesmo permanecendo como “alternativas” ou “pontuais” diante das necessidades reais de moradia, estas práticas

10 Registrem-se alguns importantes trabalhos sobre a questão da municipalização das políticas sociais e de habitação no Brasil nesse período: Arretche (1996); Azevedo (1993 e 1996), dentre outros.

11 Conforme constatado no estudo de Arretche et al (2012), que demonstra, através de vasta pesquisa de dados, o despreparo para lidar com a implementação da política habitacional que até os dias de hoje atinge a maioria dos municípios brasileiros.

serão algumas das principais e mais relevantes estratégias de que lançarão mão estados e municípios no súbito momento em que o sistema federal começa a declinar e que a descentralização institucional passa a ser preconizada com maior ênfase. Significativo perceber justamente aí o momento preciso da entrada das gerenciadoras privadas nos cotidianos operacionais da política, servindo de apoio à execução de tais programas, tanto no caso do estado quanto do município de São Paulo.

De todo modo, ao mirar por outras lentes, distintas composições e dinâmicas ligadas ao desenrolar deste processo, certamente importantes também para sua consolidação, podem e devem ser consideradas: vejamos que se as reivindicações democráticas pelo direito à cidade e à habitação digna eram legítimas e tinham musculatura social para se impor, a força coercitiva do discurso “espelhado” em prol da “urbanização de baixos padrões” – e mais tarde, da *good-governance* e das *best-practices* – capitaneado e capilarizado pelas agências internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID, era, por outro lado, fortíssima; e mais do que isso: não se opunha abertamente às bandeiras da esquerda – ao contrário, *convergia para elas*, como nas palavras de Fiori (1995), que ajudam a compreender a questão:

“Uma profunda crise econômica de natureza estrutural somada ao desafio da construção de uma nova institucionalidade democrática e à velocíssima transformação da ordem política e econômica internacional, multiplicaram conflitos e indeterminações que afetaram profundamente a capacidade decisória do Estado e a eficácia de suas políticas públicas. Mas também aqui o enfoque variou durante esta década [de 1980], desde uma versão inicial preocupada com a ‘explosão das demandas sociais reprimidas’ pelo regime autoritário e inadministráveis por uma democracia ainda pouco consolidada até uma versão que nos anos 90 *convergiu* com as preocupações dos acadêmicos e *policy makers* que já vinham estudando o *melhor governo* para levar até o fim o ajustamento econômico da periferia capitalista à nova ordem mundial globalizada” (pp.5-6; grifos no original).

É a partir de então – no caso do Brasil, marcadamente na virada da década de 1980 para 90 – que as agências passam mais claramente a normatizar e apostilar recomendações – ou exigências, melhor dizendo – sobre a melhor forma de se governar nesse novo contexto reformista, definindo padronagens para a aplicação dos investimentos públicos e para a própria conformação do aparato estatal, com rebatimentos imediatos num tal *modus operandi*, na qualidade operativa da política, que passa a orientar-se, cada vez mais, para um modelo de gestão pública terceirizada, fazendo alocar no coração do aparato estatal um corpo técnico privado cada vez mais denso – constituído por empresas gerenciadoras, fundações privadas, ONGs e toda sorte de consultores que se possa idealizar.



O MODELO PAULISTANO DE GESTÃO HABITACIONAL: CONFORMAÇÃO ¹²

No caso de São Paulo, em âmbito municipal, a Secretaria de Habitação (SEHAB) é a responsável pela formulação da política de moradia e por administrar sua implementação. A ela estão ou estiveram subordinadas outras agências, como a COHAB (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), HABI (Superintendência de Habitação Popular) e RESOLO (Departamento de Regularização do Solo)¹³. As atribuições de função destes órgãos, ainda que algumas reformulações institucionais tenham acontecido durante o período entre 1989 e 2016, permaneceram praticamente as mesmas desde os primeiros anos da década de 1990, quando o município assumiu maiores responsabilidades na produção e na execução da política.

Em relação à COHAB, sabemos que se trata de uma agência de administração indireta originalmente vinculada ao Sistema Financeiro de Habitação e ao Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), criada portanto nos anos 1960, para operar como agente de promoção imobiliária da produção habitacional no período de atividade da política encampada pelos militares¹⁴. Com a desestabilização do sistema ocorrida em meados dos anos 1980, sobretudo com as pesadas restrições de crédito, e, posteriormente, com a reformulação da política federal de acesso ao imóvel proposta no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o modelo das COHABs, por todo o país, veio à ruína e o fechamento de muitas delas foi inevitável (ARRETCHÉ, 2002).

Em São Paulo, a agência, no entanto, permaneceu em atividade, seguindo concentrada primordialmente na produção de apartamentos, embora esta produção tenha se expandido para as classes de renda média, o que expressa, em meio à crise, as dificuldades de atendimento à população mais pobre, então descoberta de um sistema de financiamento compatível com sua condição.

HABI - Superintendência de Habitação Popular tem um histórico ligado às ações de assistência social e remoção de assentamentos precários “indesejáveis” que, somadas à construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, historicamente formataram aquilo que Barbosa (2008) chamou de a “tradicional política habitacional paulistana”, no

12 Nesta etapa do texto nos concentramos no período 1989-2016, que engloba oito gestões municipais em São Paulo: Luiza Erundina, Paulo Maluf, Celso Pitta, Marta Suplicy, José Serra, Gilberto Kassab, Gilberto Kassab e Fernando Haddad. As referências a gestões anteriores funcionam como aporte contextual para substantivar a leitura histórica da formação institucional das agências ligadas a HIS no município.

13 HABI e RESOLO foram extintas num processo de reestruturação institucional ocorrido em 2013, na gestão de Fernando Haddad, que implicou na criação de três coordenadorias específicas para lidar com a política de HIS: i. Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social - CAS, responsável pela gestão do atendimento social dos programas da secretaria; ii. Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras - CPO, responsável pela elaboração e coordenação dos programas, projetos e obras, orientação e coordenação das ações necessárias para estudos de programas, projetos e obras, gestão e fiscalização dos contratos de obras; e iii. Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF, responsável pela regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares. Além disso, esta reestruturação resultou ainda, paralelamente, na criação da Secretaria Especial de Licenciamento - SEL, que passou a ser responsável por este setor, não mais atribuído à SEHAB, portanto. Notemos que no início da gestão João Dória, um novo processo de reorganização esteve em curso, relacionado mais especificamente à SEL, do qual não trataremos aqui, por fugir ao escopo do trabalho.

A insistência em abordar aqui este histórico institucional, incluindo departamentos que já tampouco existem no cenário atual, se justifica pela necessidade de registrar, de forma processual, a conformação do modelo de gestão estudado, que, afinal, se desenha, se estrutura e se consolida ao longo destes quase trinta anos, nas diferentes administrações que se seguem à frente da Prefeitura Municipal no período.

14 “As COHABs foram pensadas como sociedades de economia mista [com autonomia de gestão em relação ao executivo central], sob controle acionário do município ou estado que as sediasse. Na prática, devido ao desinteresse do setor privado, são sociedades integralmente controladas pelo poder público.” (Arretche, 1990, p.28)

período pré-1989.

A remoção individual assistida era das principais iniciativas de seguidos governos municipais até que a questão dos cortiços, loteamentos precários e favelas passasse a ser tratada de forma coletivizada, com intervenções de maior escala, a partir do início da década de 1980. A criação do FUNAPS - Fundo de Apoio à População Moradora em Habitação Subnormal, em 1979, foi um importante instrumento para o impulso de ações desse tipo, assim como a criação de repartições específicas para tratar da questão da moradia junto às agências de assistência social do município.

O FUNAPS inicialmente se vinculou à SATHS - Supervisão de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, alocada, por sua vez, em SEBES - Secretaria de Bem-Estar Social, posteriormente transformada em coordenadoria e finalmente em FABES - Secretaria da Família e Bem-Estar Social. Durante os anos 1980, mais especificamente sob a gestão de Mario Covas, essa estrutura funcionou como base para uma série de ações então inéditas no tratamento das favelas em São Paulo, com transformações importantes de postura em relação às intervenções, aos poucos redirecionadas da remoção total à radicação das populações moradoras.

No governo de Jânio Quadros, FABES acabou por ser extinta¹⁵ e SATHS, transferida para SEHAB, até então uma secretaria com atuação focada nos aspectos normativos das edificações (BARBOSA, 2008). Em junho de 1986, SATHS é transformada em HABI, num formato que perdurou até 2013, quando SEHAB sofreu um novo processo de reestruturação.

RESOLO foi criado durante a gestão de Luiza Erundina para tratar especificamente da regularização de loteamentos, enquanto HABI se encarregava de cuidar das urbanizações de favelas e provisão vinculada a este tipo de intervenção, atuando de forma regionalizada na cidade.

A bandeira das urbanizações de favela era empunhada pela própria prefeita, ela mesma assistente social organicamente vinculada aos movimentos de favelados pelo direito à radicação e à moradia digna. Paralelamente, o programa de mutirões também ganhava envergadura nesse momento, demandando, portanto, corpo técnico adequado que pudesse estruturar, implementar e gerir a política.

HABI, no entanto, contava com um quadro próprio bastante reduzido, com lacunas significativas de profissionais de área “técnica”, como engenheiros e arquitetos, muito pela vocação de origem da superintendência, ligada às ações de assistência social (PULHEZ, 2014).

Para suprir esta deficiência que, na prática, inviabilizava a política de HIS defendida como prioritária pela gestão, o primeiro recurso foi manter a contratação de empresas terceirizadas de prestação de mão-de-obra, que disponibilizavam técnicos para atuar no âmbito da secretaria. Através destes contratos, não apenas era possível preencher os quadros faltantes da secretaria como também trazer à SEHAB muitos arquitetos e engenheiros ligados à pauta da reforma urbana e que vinham experimentando aproximações com os movimentos de moradia de então.¹⁶

15 Recriada posteriormente, sofreu ainda algumas modificações até assumir o formato atual, de Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

16 Lembremos que a SEHAB, nesse momento, era encabeçada por Ermínia Maricato, seguida por Nabil Bonduki, alocado no posto de superintendente de HABI e por Miguel Reis na presidência da COHAB, já então importantes personagens de militância no campo da

Ao longo da gestão, na medida em que as ações se expandiam e se consolidavam, as contratações terceirizadas se estenderam para outros formatos – o mais importante deles, e que nos interessa em especial por afetar estruturalmente o modelo de gestão da política habitacional aqui focalizada, são os grandes contratos “guarda-chuva” com as chamadas “gerenciadoras”.

Estas empresas, como já dito, não estão comprometidas com processos diretos de produção, mas sim de concepção, gestão e regulação. Nos moldes das contratações operadas hoje, acabam por ocupar uma espécie de “intermeio administrativo” que as coloca numa posição que, a princípio, entenderíamos como de “tradicional” responsabilidade do Estado, controlando a atuação de demais contratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos etc. De fato, contratadas para apoiar e complementar aquilo que o Estado não tem capacidade técnica para realizar, as empresas acabam por se sobrepor ao agente público em suas funções, produzindo espécies de “zonas de sombra”, em que não se sabe ao certo, entre um e outro, quem faz o quê (PULHEZ, 2016).

No caso da SEHAB, a primeira contratação de uma empresa desse tipo aconteceu em agosto de 1990, para apoiar o programa de ação nas favelas. A empresa Bureau de Projetos, que havia fornecido laudos técnicos para o deslizamento de uma favela no bairro do Butantã, naquele mesmo ano, foi chamada pela secretaria para atuar como gerenciadora, reproduzindo um modelo que, na verdade, já vinha sendo experimentado na operacionalização do programa PROCAV, de canalização de córregos, desde a gestão de Jânio Quadros (ARANTES, 2004). Naquele momento, anterior à aprovação da lei de licitações 8.666, de 1993, foi possível a contratação da empresa Bureau por “notório saber”, com dispensa de licitação, portanto. Da mesma forma e naquele mesmo ano, a empresa Ductor Engenharia iniciou um ciclo de trabalhos junto à SEHAB que perdura até os dias de hoje, atuando de modo praticamente ininterrupto desde então, atravessando as oito gestões do período estudado.

Durante o governo Maluf, o gerenciamento privado não apenas seguiu, como se consolidou e se expandiu como modelo de gestão, nesse caso também em resposta a novos contratos de financiamento firmados com agências internacionais, como o BID e o Banco Mundial. Os programas Cingapura e Guarapiranga, financiados por tais agências, são exemplos típicos em que o gerenciamento privado se instalou como requisito para seu financiamento, tornando comuns as chamadas “unidades de gestão”, coordenadas por empresas gerenciadoras contratadas para tal, com a participação nivelada de servidores públicos (PULHEZ & FERRARA, 2018). À liberação dos recursos estava condicionada a seleção e a contratação prévia (anterior ao início das ações) de consultores externos, para as quais o BID inclusive formulara uma política específica, com recomendações quanto ao perfil dos profissionais e aos serviços/produtos esperados¹⁷.

Os primeiros dois contratos já citados, com as empresas Bureau de Projetos e Ductor Engenharia, firmados em meados do ano de 1990, sofreram aditamentos ininterruptos (cerca de trinta) ao longo de aproximadamente dez anos, atravessando as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, sempre com a justificativa de que não seria razoável findá-los sob pena

habitação social e da Reforma Urbana em São Paulo.

17 Conforme BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Julho de 2006. [publicação interna; documento].

de prejudicar o andamento dos programas habitacionais gerenciados por tais empresas.

Depoimentos tomados de vários servidores para as pesquisas de Pulhez (2014 e 2015) apontam que durante estas duas gestões, entre 1993 e 2001, as gerenciadoras ganharam significativa autonomia na prestação de seus serviços, a ponto de chegarem a ocupar salas de trabalho dentro da própria SEHAB, certamente concentrando elementos importantes (conhecimento, recursos, informações) não apenas sobre processos internos e operações programáticas, mas também sobre demandas, populações e territórios (PULHEZ & FERRARA, 2018).

Uma das características desses contratos é a amplitude dos serviços oferecidos, e por isso trata-los usualmente como “guarda-chuva”, já que reúnem não apenas os produtos “clássicos” do gerenciamento de empreendimentos, como também podem prever a contratação, compra ou disponibilização de itens urgentes, como consultorias específicas, ou mesmo softwares, equipamentos (computadores e impressoras, por exemplo), automóveis, etc. Além disso, é bastante comum que gerenciadoras contratadas dessa maneira muito ampla forneçam mão-de-obra à administração pública, disponibilizando técnicos que ocupam postos de trabalho *dentro* das secretarias e departamentos municipais, tal qual funcionários de carreira.

A partir dos anos 2000, o que se nota na consulta aos arquivos que reúnem os processos de contratação destas empresas é que não apenas o número de contratos se amplia, com uma maior variedade de firmas participantes, mas também os mecanismos de controle do trabalho desenvolvido se aprimoram, com uma presença cada vez significativa de relatórios técnicos e medições dos serviços prestados pelas consultoras.

De todo modo, trata-se de uma rede relativamente restrita de empresas que se alternam nos contratos, em diversos momentos estabelecendo consórcios entre si, prática que também se torna frequente a partir das contratações firmadas no governo Marta Suplicy (PULHEZ & FERRARA, 2018). Veja-se que dos quatro contratos ativos ao findar da gestão de Fernando Haddad, apenas um deles (com a mesma Bureau de Projetos) não se tratava de consórcio; os outros, por sua vez, reuniam de três a quatro firmas consorciadas em cada um deles¹⁸.

O processo licitatório para contratação das empresas consultoras tende a reforçar os vínculos de conexão entre elas e também este circuito exíguo em que circulam: do tipo “concorrência”, na modalidade “técnica” e “preço”, as atuais licitações prezam por um atribuir um peso significativo ao componente “técnica”, que corresponde à proposta de trabalho apresentada pela concorrente e à sua experiência acumulada no mercado do gerenciamento. A união em consórcio propicia a somatória dos currículos das empresas associadas, fortalecendo a qualificação e elevando a pontuação das participantes (PULHEZ, 2016).

Ademais, para além da exigência de currículos qualificados, normalmente as firmas aptas a participar da licitação são aquelas que podem comprovar a posse de capital social ou patrimônio líquido próximo de 10% do valor total orçado para a execução dos serviços – ou seja, empresas de médio e grande porte, apenas, já que os valores contratuais regularmente ultrapassam a cifra dos 20 milhões de reais.

18 Verificar o quadro que relaciona o conjunto destas empresas disponibilizado em Pulhez & Ferrara (2018).

O retrato do modelo de gestão operado hoje no âmbito da SEHAB aponta, afinal, para uma extrema dependência do gerenciamento privado para que se execute cotidianamente a política, de tal forma que nesses quase trinta anos jamais a secretaria tenha ficado descoberta desse tipo de subcontratação¹⁹. E não à toa, as empresas que concentram maior conhecimento e informação sobre processos internos, linhas programáticas, demandas, territórios, etc., são aquelas que vêm se revezando nos contratos desde os anos 1990, embora a assinatura de novos contratos e a chegada de novas empresas também seja uma realidade (PULHEZ & FERRARA, 2018) – o que, por outro lado, demonstra que a terceirização parece seguir se expandindo, independentemente das tendências e opções políticas de cada governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Patrick Le Galès²⁰, recuperando uma noção que, segundo ele, encontramos em March e Olsen²¹, ressalta que a ideia de governança se explicaria de maneira simples, como congregação ou associação de interesses, que modelam atividades de direção e políticas para além dos atores “oficiais”, ou do governo propriamente dito. No entanto, o autor enfatiza que governança é apenas um quadro teórico e que

“para tornar o conceito operacionalizável, é preciso observar, medir, mapear os mecanismos que interligam os elementos presentes no setor, política, região ou cidade para a qual se está olhando. Nós olhamos para os governos, é claro, mas é preciso olhar também para poderosos grupos de interesse — se são governados ou não, se querem criar algum regime e conexões com autoridades públicas ou não, se aqueles que têm esse tipo de recursos políticos, sociais ou econômicos são atores coletivos ou individuais e se produzem suas próprias regras” (p.33).

Como argumenta Marques (2016), faz parte do senso comum a percepção de que empresas privadas influenciam (fortemente) as políticas do urbano e tanto por isso se conformam como agentes especialmente importantes nos padrões de governança de tais políticas, com graus de variação a depender das interações com outros atores e instituições.

O que aqui procuramos apresentar foi o detalhamento de um caso empírico específico que, focalizado por lentes microscópicas, nos permite refletir sobre processos mais amplos, muitas vezes tratados de maneira impressionista. Se, na perspectiva teórica aqui colocada, dizemos que a política se constrói na relação entre agentes estatais e não-estatais (especialmente os agentes privados, nesse caso), uma vez que nos debruçamos sobre o estudo de tais agentes, trazendo à luz as especificidades das interações que ocorrem entre eles, então podemos não apenas confirmar impressões, mas, indo além, também

19 Nesse período, houve a realização de concursos para contratação de quadros próprios, mas os baixos salários oferecidos acabaram afastando muitos dos novos funcionários, que não permaneceram nos cargos. Além disso, a expertise acumulada durante todos esses anos por essas empresas de fato contribuiu para uma facilitação dos procedimentos e processos de gestão cotidiana, tornando atraente mantê-las ativas, ainda que a custos bastante elevados.

20 Em entrevista disponível em Hoyler & Requena (2015).

21 Estudiosos do neoinstitucionalismo, autores do famoso ensaio “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, publicado na *American Political Science Review*, em 1984.

podemos desconstruir narrativas hegemônicas sobre o desenrolar de determinados processos históricos. Um deles seria a predominância mesma dos “capitais do urbano” sobre outros atores políticos ou sobre as instituições políticas em geral na produção de políticas públicas (Marques, 2016).

Tomando especificamente o caso aqui apresentado, de fato, ao retornar ao momento fundante em que o gerenciamento privado se espria pelos departamentos públicos em São Paulo, nos parece razoável supor que os interesses de classe de uma parcela importante do capital ligada à produção do espaço – qual seja, o amplo setor da construção civil, ao qual se somam as empresas de Engenharia Consultiva –, sua situação diante da crise e como se posiciona frente a ela, dado o grau de dependência que historicamente apresenta em relação aos recursos estatais, tenham sido essenciais para sua entrada no nicho da política habitacional naquele contexto. Em relação às projetistas e consultoras, notemos, por exemplo, que 1988 é também o ano em que se formaliza o SINAENCO - Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva, sindicato patronal as que representa, claramente remetendo a uma tentativa de reorganização e reestruturação das formas de atuação das corporações atingidas pela crise. Não por acaso, evidentemente, esse é o momento de redirecionamento dos serviços prestados por essas empresas, que precisam se diversificar para sobreviver à falta de investimentos em grandes obras públicas; e o gerenciamento de empreendimentos seria um dos caminhos encontrados, como vimos.

Por outro lado, se miramos pelo viés dos interesses do próprio Estado, a necessidade de suprir capacidades, de restaurar diretrizes institucionais de operacionalização das ações e de produção de novas políticas certamente também funcionou como motor para catalisar a terceirização de determinadas funções, no sentido inclusive de qualificar o corpo técnico ora envolvido com as questões da moradia naquele momento.

A partir de meados dos anos 1980, tal como já anotado aqui, torna-se evidente um certo deslocamento dos governos em prol de políticas redistributivas com a consolidação da democracia e em resposta às reivindicações das ruas, o que, em termos de ação concreta, permitiu, de forma espelhada, desencadear a formação de pessoal especializado e a construção de instrumentos legais, parâmetros e procedimentos técnicos para o desenvolvimento de projetos e obras de infraestrutura e habitação, sobretudo em situações de favelização.

Esta formação por certo aconteceu duplamente, no âmbito do setor público e do privado, retroalimentados entre si pelas experiências então encampadas e pelo trânsito estabelecido de um lado a outro na produção, na implementação e na gestão da política. Se as empresas de consultoria e gerenciamento foram importantes pontos de apoio das seguidas administrações no período, é também verdade que boa parte do pessoal empregado ali se qualificou profissionalmente a partir de seu contato com as ações públicas na área. Mantê-las ativas na gestão dos trabalhos de forma ininterrupta ao longo de tanto tempo permitiu um acúmulo e um incremento de *expertise* sobre estes programas, que, afinal, haviam também se tornando um importante nicho de mercado para a engenharia nacional (PULHEZ & FERRARA, 2018).

Além disso, há que se considerar também os financiamentos externos e a política de incentivo à chamada urbanização de baixos padrões dos organismos multilaterais como o BID e o Banco Mundial como componentes de peso para a consolidação dos programas de

intervenção em favelas, bem como para a perpetuidade dos apelos às consultorias privadas exigidas para gerenciá-los.

Ou seja, percebemos que existe uma simultaneidade entre a implementação de programas voltados às favelas e a reprodução do gerenciamento privado como serviço essencial dentro da SEHAB, e, de fato, originalmente se tratam de processos interconectados e interdependentes, como vimos. Mais tarde, o que se nota é uma autonomização e uma expansão do modelo de gestão subcontratada para além de qualquer especificidade programática, já que as gerenciadoras se tornaram parte do cotidiano operacional da secretaria, independentemente do caráter da política que esteja em curso.

Parece claro, portanto, que não se trata apenas de considerar injunções externas (condicionalidades impostas pelas agências e submissão às determinações da lógica neoliberal mundializada) ou tampouco somente variáveis internas (redemocratização, movimentos sociais, crise do Estado, falência econômica, interesses de classe locais) para compreender as escolhas e os modelos de gestão a partir daí desdobrados e consolidados como regramento geral do cotidiano operacional da política. Trata-se, isso sim, de uma constelação interligada de fatores, sem necessária predominância entre eles. Tanto por isso, entender tais modelos de gestão hoje, em suas dinâmicas e dimensões práticas, implica em desvelar não apenas um *modus operandi*, mas mais do que isso, significa efetivamente entender os processos políticos que o constituem inteiramente, com estratégias e interesses permeáveis de um lado a outro, tanto do ponto de vista do Estado quanto dos grupos sociais e políticos que o circundam e invadem, derivando, desta leitura, o entendimento daquilo que, afinal, determina este ou aquele padrão de governança.

REFERÊNCIAS

ALTHEMAN, E. *Modelos de administração de empresas de consultoria em projetos multidisciplinares de engenharia: uma contribuição ao estudo de suas principais características*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FEA-USP, 1999.

ARANTES, P. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU-USP, 2004.

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.

_____. (Coord.); CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. São Paulo/Brasília: CEM / CEBRAPSNH / MCidades, 2012.

_____. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n.80, 2002, pp. 25-48.

_____. *A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem*. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. XVI, n.39, 1996, pp. 75-87.

- ____. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Revista Espaço & Debates*, nº 31, 1990, pp. 21-35.
- AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In AZEVEDO, S. de & RIBEIRO, L. C. Q. (org). *A crise da moradia nas grandes cidades*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- ____. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. *Anais do XVII Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 1993.
- BARBOSA, I. *O Estado e produção habitacional pública*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FFLCH-USP, 2008.
- BIEZUS, L. O gerenciamento de empreendimentos. Um caso concreto: a implantação do SANEGRA. *Revista DAE*, São Paulo, nº. 119, 1978.
- BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado. São Paulo: FAU-USP, 2000.
- CAMARGO, T. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil: passado, presente e a reengenharia para o futuro*. Tese de Doutorado. São Paulo: Politécnic – USP, 1994.
- CAMARGOS, R. C. M. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de Mestrado. Campinas: IFCH-UNICAMP, 1993.
- CAMPOS, P. H. P. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, sua formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFF, 2012.
- CODAS, M. M. B. Gerência de Projetos: uma reflexão histórica. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 27 (1), 1987, pp. 33-37.
- DAVIES, J. & IMBROSCIO, D. *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications, 2009.
- DAVIES, J. Against “partnerships”: toward a local challenge to global neoliberalism. In: HAMBLETON, R. e GROSS, J. (org.) *Governing cities in a global era: urban innovation, competition and democratic reform*. New York: Palgrave, 2007.
- ____. Explaining urban regime theory. In: DAVIES, J. (org.) *Partnerships and regimes: the politics of urban regeneration in the UK*. London: Ashgate, 2001.
- FIORI, J. L. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. *IEA USP*, São Paulo, 1995. Texto disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fiorigovernabilidade.pdf>. Acesso em 13/11/2018.

- FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 19ª ed, 1984.
- GRANDI, S. *Desenvolvimento da Indústria da Construção no Brasil: mobilidade e acumulação do capital e da força de trabalho*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH-USP, 1985.
- HOYLER, T. & REQUENA, C. Entrevista com Patrick Le Galès: Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. *Novos Estudos Cebrap*, n.105, Julho/2015, p.27-40.
- IMBROSCIO, D. Keeping it critical: resisting the allure of the mainstream. In: DAVIES, J. & IMBROSCIO, D. (org.) *Critical urban studies*. Albany: Sunny Press, 2000.
- JOHN, P. Why study urban politics? In: DAVIES, J. & IMBROSCIO, D. (org.). *Theories of urban politics*. Nova Iorque: Sage, 2005.
- JUDD, D. & SMITH, J. The new ecology of urban governance: special-purpose authorities and urban development. In: HAMBLETON, R. e GROSS, J. (org.) *Governing cities in a global era: urban innovation, competition and democratic reform*. New York: Palgrave, 2007.
- JUDGE, D., STOKER, G., WOLMAN, H. *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications, 1995.
- LE GALÈS, P. Urban policies in Europe: what is governed? In: BRIDGE, G. e WATSON, S. (org.). *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell, 2011.
- LEVI-FAUR, D. (2005). The Global diffusion of regulatory capitalism. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 2005.
- MARQUES, E. C. L. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*. n. 105, Julho/2016, pp.15-33.
- _____. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, 2013.
- _____. Governing São Paulo – governance patterns in a highly unequal metropolis. *ANNALS of The 25 Meeting of the Global Governance Club*. Copenhagen, 2012.
- MEIRELLES, H. L. Contrato de Gerenciamento: Novo Sistema para a Realização de Obras Públicas”. *Revista dos Tribunais*, Ano 69, V. 533, Março de 1980.
- MOURA, A. P. P. Brasil Industrial: do capitalismo retardatário à inserção subordinada no mundo neocolonial. *BAHIA ANÁLISE & DADOS*, Salvador, v.11, n.3, 2001, pp.82-89.
- PETERS, G. Governance and comparative politics. In: PIERRE, J. (org.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: OUP, 2000.
- PLONSKI, G. A. *Empresas de serviços de engenharia no Brasil: do cad a engemática*. Tese de

Doutorado. São Paulo: Escola Politécnica - USP, 1986.

PULHEZ, M. M. & FERRARA, L. N. Entre a gestão pública e as empresas privadas: circuitos de conhecimento na urbanização de favelas e nas políticas socioambientais em São Paulo. *Pós, Rev. Programa Pós-Grad. Arquit. Urban.* FAUUSP. São Paulo, v. 25, n. 46, maio-ago 2018, pp. 56-71.

PULHEZ, M. M. A gestão da política habitacional em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap.* n. 105, Julho/2016, pp. 99-116.

_____. *Interações entre o agente estatal e “capitais do urbano” à luz da política de habitação em São Paulo: o caso das empresas de gerenciamento e consultoria e seu lugar nos padrões de governança da metrópole.* Projeto de pesquisa de Pós-Doutorado, CEM/CEPID, 2015. (texto não publicado)

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

RACO, M. Delivering flagship projects in an Era of Regulatory capitalism: State-led privatization and the London Olympics 2012”. *IJURR*, Vol. 38 (1), 2014, pp. 176-197.

REVISTA O EMPREITEIRO. Ranking da Engenharia Brasileira. Ano LV, nº. 562, julho/agosto de 2017.

RHODES, R. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 2007, Vol. 28 (8) pp. 1243-1264.

_____. Policy network analysis. In: GOODIN, R. (ed.). *Oxford handbook of public policy.* Oxford, 2006, pp. 425-447.

SELLERS, J. Re-placing the nation: an agenda for comparative urban politics. *Urban Affairs review*, Vol. 40, 2005, pp. 419-445

SHIMBO, L. Z. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.* Tese de Doutorado. São Carlos: EESC-USP, 2010.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50 (155), 1998, pp.17– 28.

WARD, K. “Policies in motion”, urban management and State restructuring the trans-local expansion of Business Improvement Districts. *IJURR*, Vol 30 (1), 2006, pp. 54-75.