

Gestão e governança urbana em São Paulo: agentes e arranjos de implementação da política habitacional local

*Magaly Marques Pulhez*¹
Professora

Resumo: O artigo tematiza as interações entre agentes estatais e não-estatais nos cotidianos de implementação da política habitacional em São Paulo. Como aporte metodológico, a partir de pesquisa documental e entrevistas, são detalhadas a construção e a consolidação do modelo de gestão operado em âmbito municipal, com destaque para a atuação de empresas privadas de consultoria e gerenciamento que vêm prestando serviços à administração pública desde o ano de 1990, de forma ininterrupta, fornecendo pacotes de apoio gerencial à operacionalização da política de moradia em nível local. Procura-se discutir, a partir deste estudo e da problematização das engrenagens da gestão e da governança local, as permeabilidades entre o setor 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.

Palavras-chave: Gestão urbana. Governança urbana. Política habitacional. Empresas gerenciadoras. São Paulo.

Introdução

Este artigo pretende contribuir com as análises sobre como se desenham determinados modelos de gestão urbana no Brasil, a partir de um olhar aproximado sobre as rotinas de implementação da política habitacional operada no município de São Paulo entre 1990 e 2016. São observadas as interações entre o Estado e alguns atores privados específicos envolvidos na gestão da política, de modo a iluminar os arranjos institucionais a partir daí construídos e possivelmente constituídos como padrão de governança da política pública na metrópole (Marques, 2013).

Evidenciamos as dinâmicas cotidianas de implementação da política habitacional e a formatação dos 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, e que tendencialmente produzem resultados concretos sobre a produção de políticas. Com isso, esperamos, a partir da análise exposta, incrementar uma agenda

¹ Professora Adjunta do Instituto das Cidades, campus Zona Leste, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Pesquisadora associada do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID). Co-coordenadora do grupo de pesquisa Transborda – Estudos da Urbanização Crítica (CNPq/Unifesp).

de pesquisa mais ampla, relacionada a um olhar aproximado sobre a gestão 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)².

Como aporte metodológico, 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: empresas privadas de engenharia, gerenciamento e consultoria, capitais do ramo da Engenharia Consultiva e atuantes junto às estruturas de gestão do Estado, nos cotidianos de operacionalização e implementação das políticas urbanas (sobretudo a habitacional), desde os primórdios de sua expansão, ainda nos anos 1940, e com forte aumento de atribuições em tempos mais recentes, como veremos adiante.

O trabalho se assenta em análises construídas a partir da triangulação de diferentes fontes de pesquisa, associando os aportes teóricos referenciados na literatura já produzida sobre o tema a levantamentos documentais realizados junto às empresas e aos órgãos responsáveis pela política habitacional paulistana, acrescidos de informações disponibilizadas em entrevistas qualitativas realizadas, entre 2015 e 2017, com técnicos, gestores públicos e dirigentes das firmas que vêm prestando serviços à administração local desde o início dos anos 1990.

Engenharia consultiva, gerenciamento de empreendimentos e política habitacional: aproximações

No contexto paulista, a presença de firmas de gerenciamento privado nas rotinas de implementação da política habitacional remete ao final dos anos 1980. Desde então, ações, intervenções e programas habitacionais vêm se apoiando no aporte técnico e administrativo ofertado por tais empresas de Engenharia Consultiva, de modo ininterrupto (Pulhez, 2014; Pulhez, 2016). Trata-se de firmas nascidas e crescidas essencialmente como escritórios de projeto e cálculo ainda nos anos 1930 e 40, no período de arranque da industrialização e da urbanização brasileira, e consolidadas como grandes corporações a partir dos anos 1960 e 70, sob largo incentivo estatal, durante o período nacional-desenvolvimentista, participando ativamente das obras de “modernização” do país.

Até os anos 1990, lançando mão da periodização proposta por Camargo (1994), podemos afirmar que a história destas firmas se divide em três fases: 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.

² Esta expressão remete justamente aos capitais que têm 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 se reproduzirem.

O período entre 1973 e 1980 é aquele de *consolidação* das 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) – note-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 (Pulhez, 2014).

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 neste artigo – ou seja, *o gerenciamento privado subcontratado por administrações de nível local*³.

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

³ Conforme o Ranking da Engenharia Brasileira de 2017 (*O Empreiteiro*, 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.

a aposta em atividades que não requerem demasiado investimento e formação, como é o caso do gerenciamento de empreendimentos – um ramo consultivo específico, ligado à gestão e administração de programas e projetos –, em contraposição à atuação em áreas de criação de novas vertentes tecnológicas (Codas, 1987).

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. A política, antes centralizada no governo federal, ao colapsar-se, deu lugar a um vazio institucional (Azevedo, 2007; Melo, 1989).que forçosamente fez com que estados e municípios começassem a propor, de modo ainda incipiente, programas e ações locais, para os quais se abriu um novo campo de atuação (Cardoso, 1999; Denaldi, 2003). 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, são justamente os projetos de menor porte, como aqueles que começam a ser encampados pelos governos locais como resposta às reivindicações por reformulações nos programas de moradia, que funcionarão como uma nova frente desse mercado, estabelecendo, de forma espelhada, um novo referencial para a relação entre a administração pública e esse agente externo específico nos cotidianos de execução da política.

Em relação ao caso paulistano, o registro de entrada das gerenciadoras no setor da política habitacional local remonta ao início dos anos 1990. Defendemos, com base nos estudos realizados para este trabalho, que o início da expansão do gerenciamento privado em São Paulo se relaciona a uma constelação de diferentes fatores que poderíamos elencar (e entrelaçar) da seguinte forma: em primeiro lugar, o ocaso do sistema SFH/BNH e o processo desencadeado de descentralização decisória e operativa e de autonomização dos entes federativos que passam a ser os novos responsáveis pela implementação da política (Cardoso, 1999; Royer, 2014); em segundo lugar, a lenta retomada democrática durante a década de 1980, a organização reivindicatória dos movimentos sociais e a necessidade de respondê-los enfaticamente, com outros formatos para a política de habitação, operada sobretudo em nível local, nos estados e municípios (Pulhez, 2007); em terceiro lugar, a baixa capacidade administrativa e o “despreparo gerencial” das administrações locais e a falta de recursos humanos e materiais para operar os programas (Arretche et al., 2012; Bueno, 2000); em quarto lugar, as condicionantes impostas por agências internacionais como o BID e o Banco Mundial, que passam a financiar com mais peso a política de habitação no país e as reformas estatais de ajuste, exigindo, em contrapartida, a presença de agentes externos de gestão (empresas gerenciadoras privadas) junto às administrações públicas para o gerenciamento dos empreendimentos financiados (Arantes, 2004); e, por fim, em quinto lugar, os interesses de classe de uma parcela importante ligada à produção do espaço urbano – o amplo setor da construção civil, ao qual se somam as empresas de Engenharia Consultiva, em situação de risco diante da crise, dado o grau de dependência que historicamente apresentam em relação aos recursos estatais, e o redirecionamento da prestação de seus serviços às solicitações de então (Pulhez, 2014).

Ou seja, nos parece que embora a difusão de técnicas gerenciais migradas do setor privado para o público não fosse evidentemente uma novidade nesse momento, a conjuntura específica relacionada a esse setor de política favoreceu, e muito, a entrada de empresas de engenharia com esse know-how no mercado dos empreendimentos habitacionais, apoiando estados e municípios na composição de equipes que pudessem

lidar com as novas demandas colocadas, permitindo a criação de uma nova categoria de agentes da política – gestores terceirizados responsáveis pelo cotidiano operacional de implementação de programas e ações.

Agentes e arranjos de gestão da política habitacional em São Paulo⁴

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)⁵. 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 nos anos 1960, para operar como agente de promoção imobiliária da produção habitacional no período de atividade da política encampada pelos militares (Barbosa, 2008). 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 (Arretche, 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.

⁴ 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. Para a montagem do quadro, utilizamos referencial bibliográfico, conteúdos de entrevistas realizadas com técnicos, gestores e dirigentes das gerenciadoras, além da documentação referente aos contratos firmados entre a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo e as empresas consultoras, entre 1990 e 2016, que constam nos arquivos públicos da secretaria.

⁵ 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, essa 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 Doria, em 2017, 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 trinta anos, nas diferentes administrações que se seguem à frente da Prefeitura Municipal no período.

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 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 (Bueno, 2000; Denaldi, 2003). 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 (Bonduki, 1992).

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 (Barbosa, 2008; Bueno, 2000).

No governo de Jânio Quadros, FABES acabou por ser extinta⁶ 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 (1989-1992) 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 (Feltran, 2005). Paralelamente, o programa de mutirões também ganhava envergadura nesse momento, demandando, portanto, corpo técnico adequado que pudesse estruturar, implementar e gerir a política (Bueno, 2000).

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 (Bueno, 2000).

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

⁶ Recriada posteriormente, sofreu ainda algumas modificações até assumir o formato atual, de Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

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 (Pulhez, 2014).

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”.

Essas empresas não estão comprometidas com processos diretos de produção, mas sim de concepção, gestão e regulação, mas sobretudo de administração de programas e projetos, como já dito. Nos moldes das contratações operadas ao longo dos últimos anos, 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 alega não ter 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. Uma empresa 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 (Bueno, 2000), 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 (1986-1988) (Arantes, 2004). Naquele momento, anterior à aprovação da lei de licitações nº 8.666, de 1993, foi possível a contratação desta firma por “notório saber”, com dispensa de licitação, portanto. Da mesma forma e naquele mesmo ano, uma segunda empresa iniciou um ciclo de trabalhos junto à SEHAB que perdurou pelo menos até 2016, segundo pudemos levantar, atuando, ambas, de modo praticamente ininterrupto desde então, atravessando as oito gestões do período estudado.

Durante o governo Maluf (1993-1996), 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). A liberação dos recursos estava condicionada à seleção e à 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 esperados (Banco Interamericano de Desenvolvimento [BID], 2006).

Os primeiros dois contratos já citados, 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 (1997-2000), sempre com a justificativa de que não seria razoável findá-los sob pena de prejudicar o andamento dos programas habitacionais gerenciados por tais empresas, conforme aponta a documentação consultada.

Depoimentos tomados de servidores indicam ainda que durante essas duas gestões, entre 1993 e 2000, 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 tratá-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 dessas 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 mais significativa de relatórios técnicos e medições dos serviços prestados pelas consultoras.

De todo modo, trata-se de uma rede relativamente restrita de empresas, em sua maioria de médio porte com escopo bastante variado de atuação⁷, 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 (2001-2004) (Pulhez & Ferrara, 2018). Veja-se que dos quatro contratos ativos ao findar da gestão de Fernando Haddad (2013-2016), apenas um deles (com a mesma primeira firma contratada ainda em 1990) não se tratava de consórcio; os outros, por sua vez, reuniam de três a quatro firmas consorciadas em cada um deles⁸.

O processo licitatório para contratação das consultoras tende a reforçar os vínculos de conexão entre elas e também esse circuito exíguo em que circulam: do tipo “concorrência”, na modalidade “técnica” e “preço”, as licitações praticadas ainda hoje⁹ prezam por 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, 2014).

O retrato do modelo de gestão operado no âmbito da SEHAB no período considerado aponta, afinal, para uma forte dependência do gerenciamento privado para que se execute cotidianamente a política, de tal forma que nesses mais de trinta anos jamais a secretaria

⁷ As empresas de engenharia que atuam no gerenciamento privado usualmente trabalham com um arco extenso de projetos: desde portos, estradas e hidrelétricas, passando por empreendimentos habitacionais, alcançando até mesmo logística e comunicações (O Empreiteiro, 2017).

⁸ Verificar o quadro que relaciona o conjunto destas empresas disponibilizado em Pulhez e Ferrara (2018).

⁹ Embora os dados aqui expostos obedeçam ao recorte temporal 1990-2016, consulta recente ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo indicava contratos ainda ativos no ano de 2021 com empresas de gerenciamento, obedecendo a processos licitatórios desenhados segundo o mesmo modelo praticado desde o início dos anos 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3xDrbqg>. Acesso em: nov. 2021.

tenha ficado descoberta desse tipo de subcontratação¹⁰. 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 ainda hoje, independentemente das tendências e opções políticas de cada governo.

Considerações finais

Tomando especificamente o caso aqui apresentado, de fato, ao retornar ao momento fundante em que o gerenciamento privado se espraia 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 data também do final dos anos 1980 a formalização do SINAENCO – Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva, sindicato patronal que as 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.

¹⁰ Nesse período, segundo levantamentos nos arquivos da SEHAB e registros dos entrevistados, 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.

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 esses programas que, afinal, havia 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 trata 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 (Marques; Pulhez; Abreu, 2018).

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.

Referências

ALTHEMAN, E. *Modelos de administração de empresas de consultoria em projetos multidisciplinares de engenharia: uma contribuição ao estudo de suas principais características*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

ARANTES, P. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, M. (coord.); Cordeiro, B. de S.; Fusaro, E. R.; Dias, E. C.; Bittar, M. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação; São Paulo: CEM: CEPRAB, 2012.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Cardoso, A. L. (org.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras*. Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX (Coleção HABITARE). Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BARBOSA, I. *O Estado e produção habitacional pública*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas para seleção e contratação de consultores financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento*, São Paulo: BID, 2006. Publicação interna, cópia de documento.

Bonduki, N. *Habitação e autogestão*. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

Bueno, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

Camargo, T. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil: passado, presente e a reengenharia para o futuro*. 1994. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

Cardoso, A. L. Municipalização da política habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: Anpur, 1999.

Codas, M. M. B. Gerência de projetos: uma reflexão histórica. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 33-37, 1987.

Denaldi, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

Feltran G. S. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Humanitas; FAPESP, 2005.

Marques, E. C. L.; Pulhez, M. M.; Abreu, S. P. P. Produção pública de habitação. In: Marques, E. C. L. (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2018. p. 141-172.

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

Marques, E. C. L. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, 2016.

Melo, M. A. B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *RUA: revista de arquitetura e urbanismo*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 37-59, 1989.

Plonski, G. A. *Empresas de serviços de engenharia no Brasil: do CAD a Engemática*. 1986. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

Pulhez, M. M. *Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização*. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

Pulhez, M. M. (2014). *O arranjo gerencial: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo*. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

Pulhez, M. M. A gestão da política habitacional em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 99-116, 2016.

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. *PosFAUUSP*, v. 25, n. 46, p. 56-71, 2018.

RANKING da Engenharia Brasileira. *O Empreiteiro*, São Paulo, ano LV, n. 562, 2017.

Royer, L. de O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2014.