

| 900 | ESTADO E MERCADO, POLÍTICA PÚBLICA E EMPRESA
PRIVADA: NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DE CONSULTORIAS E
GERENCIADORAS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS E URBANOS
- 1960/2010

Magaly Marques Pulhez

Resumo

O texto propõe refletir sobre os entrelaçamentos entre Estado e mercado na produção do espaço urbano, focalizando as articulações que se estabelecem entre departamentos estatais e empresas privadas na determinação, na regulação e na execução cotidiana da política habitacional e urbana no Brasil. No caso específico de São Paulo, a política habitacional está fundamentalmente organizada em torno de um modelo de gestão pública terceirizada, donde a carência de quadros próprios exige um crescente de contratações de serviços privados que deem conta de complementar a execução de programas e ações. Desde o final da década de 1980 conta-se com a participação de agentes externos de *gerenciamento e consultoria* – empresas privadas de engenharia que prestam serviço ao poder público, desenvolvendo atividades de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos. Cada dia mais presentes nas estruturas públicas de gestão, a atuação destas empresas no país ganha significativa envergadura ainda nos anos 1960, durante a ditadura militar, justamente quando se espraiam para o ramo do planejamento, acompanhando uma tendência mais ampla de expansão do repasse de funções executivas do Estado para o setor privado. O texto pretende remontar estas questões históricas, recuando aos anos 1960 para encontrar os sentidos desta expansão, percorrendo os caminhos de seu desenvolvimento não linear, os agentes envolvidos, as dinâmicas de relações políticas, institucionais, profissionais e corporativas implicadas, o surgimento do “serviço especializado de gerenciamento” como uma ramificação da engenharia consultiva e seu estriamento pelas estruturas públicas estatais, justificado em discurso pela inexorabilidade da terceirização.

Palavras-chave: gerenciadoras, gestão pública, empresas de engenharia consultiva, política habitacional e urbana

Introdução

Este trabalho constitui-se como parte de pesquisa de doutorado em andamento e propõe refletir sobre os entrelaçamentos entre Estado e mercado na produção do espaço urbano, focalizando as articulações que se estabelecem entre departamentos estatais e empresas privadas na determinação, na regulação e na execução cotidiana da política habitacional e urbana no Brasil.

No caso específico de São Paulo, recorte empírico da pesquisa, a política habitacional está fundamentalmente organizada em torno de um modelo de gestão pública

terceirizada, donde a carência de quadros próprios exige do Estado um crescente de contratações de serviços privados que deem conta de complementar a execução de programas e ações. Desde o final da década de 1980 conta-se, em São Paulo, com a participação cada vez maior de agentes externos de gerenciamento e consultoria – empresas privadas de engenharia que prestam serviço ao poder público, desenvolvendo atividades de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos, que não se estendem aos processos de produção, mas os regulam, parametrizando-se pelas diretrizes da política.

Cada dia mais presentes nas estruturas públicas de gestão, o aumento superlativo de atuação destas empresas parece estar em sintonia com um quadro mais amplo, de definição do próprio papel do Estado nos últimos anos em relação às políticas habitacionais e urbanas – não há diminuição deste papel, mas sim uma reconfiguração de suas margens: à definição das políticas públicas em âmbito institucional (e elas não são poucas) corresponde uma execução que se arranja nas engrenagens de mercado ou em formas de empresariamento análogas a elas, que por sua vez retroalimentam a política a partir de demandas que são caras a segmentos específicos. Não soa estranho, portanto, que as empresas passem a assumir papéis que antes não lhes cabiam – trabalho social, mediação de conflitos, parcerias com a sociedade civil, etc –, o que reforça, em boa medida, uma espécie de indistinção entre o que se estabelece como interesse público e interesse privado nos mecanismos de produção da cidade.

Esta dinâmica não parece propriamente nova: a modelagem privada da ação do Estado ganha significativa envergadura ainda nos anos 1960, durante a ditadura militar, justamente quando as empresas de “management engineering” – de grandes projetos de engenharia – se espriam para o ramo do planejamento, acompanhando uma tendência mais ampla de expansão do repasse de funções executivas do Estado para o setor privado.

O texto pretende remontar estas questões históricas, recuando aos anos 1960 para encontrar os sentidos da expansão destas empresas no país e a partir daí percorrer os caminhos de seu desenvolvimento não linear, os agentes envolvidos, as dinâmicas de relações políticas, institucionais, profissionais e corporativas implicadas, os processos que permitem fazer surgir o “serviço especializado de gerenciamento” como uma ramificação da engenharia consultiva e seu estriamento pelas estruturas públicas estatais, justificado em discurso pela inexorabilidade da terceirização.

Quais os desdobramentos dessa permeabilidade entre Estado e mercado nas estruturas de gestão e no próprio processo de produção do espaço urbano? É possível

mensurá-los ou mesmo delinear-los? Essa a questão de fundo que se pretende introduzir, abrindo caminho para futuras discussões a respeito das disputas e conflitos aí presentes.

Consultorias e pacotes gerenciais a serviço do Estado: origens e contextos

Foi a multiplicação dos complexos industriais e empresariais na virada no século XIX para o XX que, segundo Donadone (2003), solicitou aos mercados uma análoga comercialização de conhecimentos especializados, conclamando determinadas categorias profissionais a uma atuação mais direta nos formatos organizacionais das novas empresas que se multiplicavam nos EUA e na Europa. A busca de “orientação” para a solução de problemas que surgiam nesse meio impulsionava o apelo aos tais serviços de “management engineering”, uma combinação de práticas de planejamento e gerenciamento, envolvendo expertises de engenharia, direito e contabilidade.

Constituindo-se como um dos conteúdos originários mais comercializados por estas primeiras empresas de consultoria criadas, o gerenciamento de projetos moderno, tal como se reconhece hoje, se fortalece, na verdade, requisitado pela crescente complexidade das operações militares desencadeadas pela II Guerra Mundial, nos anos 1940, cuja complexidade exigia o desenvolvimento de métodos de planejamento mais efetivos, já que, além do grande porte, envolviam também a articulação de forças armadas de diversos países (Codas, 1987).

Durante o conflito, o governo americano contratou diversos consultores para reorganizar as formas de gerenciamento das áreas militares, organizar e racionalizar a produção civil e também apoiar a expansão da estrutura administrativa federal, impulsionada pelo esforço de guerra (Donadone, 2003), o que demonstra certa longevidade dos apelos aos “pacotes gerenciais”, com suas novidades organizacionais e seus argumentos de eficiência e racionalidade, delineados muito tempo antes de sua aplicação em larga escala através das reformas neoliberais das administrações públicas, a partir dos anos 1980.

No Brasil, a primeira experiência estatal de administração gerencial aconteceu através do decreto-lei nº. 200, de 1967, idealizada, gestada e posta em curso pelo regime ditatorial que se instalara em 1964, de modo a responder, através de adequações nas estruturas administrativas, aos novos padrões de acumulação solicitados pela complexificação do parque produtivo, que passara a contar com pesada participação de capital estrangeiro, boa parte proveniente de crédito internacional disponibilizado aos países subdesenvolvidos a taxas de juro atrativas (Silva, 2010; Andrews, 2010). Foram então introduzidos na administração pública procedimentos típicos do setor privado, com vistas a

e elevar a “produtividade” do Estado, já então diagnosticado como ineficaz pela “carência de quadros qualificados que pudessem conduzir o serviço público dentro de padrões de excelência” (Silva, 2010, p.69).

A eficiência da gestão privada era a antítese da inépcia estatal e o antídoto contra a demora, o desperdício, o centralismo, a ausência de controle, os privilégios e burocracias. Tratava-se de aderir a uma racionalidade pragmática que recomendava, como meio de gerir por resultados, a descentralização e a flexibilização de procedimentos (Silva, 2010).

Nesse momento, instaura-se o regime de administração indireta, que permite a criação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, cuja lógica seria estreitar os vínculos com o setor empresarial privado. As instituições formadas têm autonomia de gestão em relação ao Executivo central, justificada “pela necessidade de realizar atividades de interesse do Estado em áreas de atuação que dependem de padrões administrativos privados para lograrem resultados”¹.

Nesse sentido, é interessante notar, no contexto de “modernização conservadora” empreendida pelos militares, como se atrelam políticas públicas a determinados nichos de mercado, certamente anabolizados a reboque do novo pacote gerencial: a criação do Sistema Nacional de Habitação, por exemplo, pode ser lida por esta chave. Se a inadequação e o déficit de moradia acentuavam a crise nas cidades brasileiras, sobretudo nas grandes metrópoles, e fazia urgir alguma intervenção, é também verdade que a montagem do sistema e de seu órgão operador, o Banco Nacional de Habitação - BNH, foi também uma resposta aos auspícios de grupos corporativos ligados à larga cadeia produtiva da construção civil, aquecida, ademais, pelas obras de infraestrutura abertas em canteiros de todo o país.

Segundo Feldman (2005b), a atribuição de responsabilidade pela administração do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) torna o BNH uma verdadeira “potência financeira”, que aos poucos passa a ampliar seu campo de atuação para além de projetos habitacionais: ao mesmo tempo em que claramente se afasta do universo da demanda por moradia solicitada pela população de baixa renda, o banco alarga suas frentes de promoção de infraestrutura, que se dão “diretamente através de órgãos públicos ou indiretamente através de um grande número de empresas privadas que gravitam em torno dos recursos que ele controla e movimenta” (Feldman, 2005b, p.11).

Neste contexto, o mercado privado da engenharia amplamente se fortalece, através das numerosas contratações de obras públicas, na verdade iniciadas em grande

¹ DIAS, J. de Nazaré T. **A Reforma Administrativa de 1967**. Rio de Janeiro: FGV, 1969, 2ª. ed. Citado em Silva (2010, p.72).

escala ainda na década de 1940, após a II Guerra Mundial, quando efetivamente são criadas condições para o arranque industrial do país, questão que procuro pontuar adiante. As empresas de engenharia consultiva, aí incluídas, crescem alimentando os governos demandatários de projetos, planos, estudos e também de conhecimentos especializados como aqueles relacionados ao management.

Engenharia Consultiva e Gerenciamento de Empreendimentos: a consolidação de um mercado profissional no Brasil

A partir do governo Vargas, os primeiros e mais fortes impulsos de progresso na indústria nacional 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.

Em 1942, Vargas assina o decreto de criação da Companhia Vale do Rio Doce, 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.

Alavancadas pelos auspícios de “modernização da nação”, as empresas de engenharia de projetos, consultoria e gerenciamento se expandem fortemente nesse mesmo período, dando contornos concretos à ideologia de progresso e valorização tecnológica que havia tomado conta do país e que se cristalizara de fato através do Plano de Metas kubitschekiano.

Camargo (1994) divide a história destas empresas em três fases ou períodos: de 1943 a 1973, localizá-las 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 estabelecida no país.

Nesse largo período, as maiores empresas atuantes no mercado foram a HIDROSERVICE Engenharia de Projetos Ltda, fundada em 1958, o CNEC - Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores S.A., criado em 1959, e a PROMON, de 1960. Caracterizavam-se, a maioria delas, por uma atuação de escala nacional, em atividades largamente diversificadas, como demonstra o anúncio da HIDROSERVICE, listando suas

múltiplas áreas de prestação de serviços:

“Engenharia Consultiva Global em Projetos de Desenvolvimento: investigações; estudos preliminares de avaliação; planejamento e planos diretores; anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos; supervisão da construção e montagem; assistência técnica na operação e manutenção de projetos; estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira; assessoria em problemas especiais; barragens; usinas elétricas, linhas de transmissão; redes de distribuição; desenvolvimento regional; economia; agricultura; irrigação; eletrificação rural; controle de enchentes; transportes; estradas; pontes; túneis; aeroportos; portos e obras marítimas; cidades; indústrias; obras subterrâneas; recursos naturais; hidrologia; geologia; geotécnica; fundações; sistemas de abastecimento.”²

O período entre 1973 e 1980 é considerado por Camargo (1994) como 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 empresas de engenharia consultiva. Segundo a autora, em consulta ao cadastro da FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, muitas delas ultrapassaram 2.000 funcionários à época, constituindo corpos técnicos qualificados e multidisciplinares.

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, o achatamento de salários e as demissões maciças e abruptas marcam o período de desestabilização e recessão econômica pelo qual passava o país – a partir de 1983 a queda nos investimentos federais é da ordem de 80%, o que de fato afetará o setor somente na primeira metade dos anos 1990.

Com o fim da ditadura militar pode-se dizer que se inicia um processo oscilante nos níveis de faturamento e composição de quadros nas empresas, embora a engenharia consultiva tenha conseguido manter-se, de modo geral, na década de 1990, em patamares de estabilidade quanto ao fluxo de atividades, quadros e movimento econômico³, ainda que em níveis inferiores àqueles dos anos 1970-80, condizente com a retração dos investimentos públicos em infraestrutura combinada a um também lento ritmo de expansão dos investimentos privados. O reaquecimento do setor, caracterizando o cenário favorável dos dias atuais, tem início no primeiro governo Lula, já nos anos 2000, com a re colocação da economia nacional em níveis consideráveis de crescimento.

² O anúncio está reproduzido no livro de Sarah Feldman (2005a, p.232) e data de setembro de 1967.

³ Dados em <http://www.abceconsultoria.org.br/>, consulta em 27/09/12.

Retornando aos anos 1960, momento em que o setor efetivamente se firma no cenário nacional, ao mirarmos as investidas na diversificação de seus produtos que passam a acontecer de forma gradativa no final desta década, um fato curioso merece destaque: segundo o cadastro da FINEP de 1976, registrado por Feldman (2005a), apenas 20% das empresas de engenharia consultiva formaram-se antes de 1966, ou seja, do ano em que se regulamentou o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, subordinado ao BNH, cujo papel seria o de “promover, difundir e uniformizar a prática de elaboração de planos diretores de desenvolvimento, segundo uma postura de integração multidisciplinar, numa perspectiva de racionalidade técnica” e de “neutralidade da atuação governamental”, valorizando-se “o saber competente, o saber técnico, na elaboração das propostas de intervenção nas cidades” (Ferreira, 2007).

Ou seja, no processo de terceirização das consultorias, já então legitimado pelo discurso apolítico da “racionalidade técnica” e das competências privadas, a regulamentação do SERFHAU possibilita, portanto, que se abra espaço para a penetração destas empresas “no setor que se convencionou chamar ‘desenvolvimento urbano’, que envolve desde a elaboração de planos diretores até a construção de rodovias” (Feldman, 2005b, p.11).

Segundo Durand (1972, p.86), do alto dos postos de comando, estes novos “empresários de planejamento”, agora imbuídos também da tarefa de criar as diretrizes de ocupação e expansão das cidades, circulavam pelos gabinetes políticos, na tentativa de garantir a contratação de planos, “enquanto os departamentos financeiros das empresas ocupavam-se com a elevação dos custos (em homem/hora) dos estudos e levantamentos que não cessavam de ramificar-se e aprofundar-se”. No nível das “equipes executantes”, o clima era de otimismo com a “troca de experiências, de refinamento metodológico, de tentativa de se chegar a proposições viáveis e imediatas” capazes de corrigir as distorções que a industrialização e a urbanização desenfreadas provocavam do ponto de vista urbano e social no país.

O autor ressalta que a iniciativa privada, aproveitando-se do contexto favorável de ampliação da demanda, absorvia um exército flutuante de especialistas em seus quadros profissionais, e registra, a esse respeito, um significativo depoimento de um arquiteto empregado em uma firma de engenharia consultiva de então, que lembra a presença, ali, de técnicos de alta qualificação profissional formados na escola lebreiana e nas experiências do governo Carvalho Pinto, ao mesmo tempo em que reforça o oportunismo de uma HIDROSERVICE, que nasce como uma grande empresa de projetos e mais tarde se expande para o nicho do planejamento integrado, mencionando sua “vastíssima capacidade comercial

e penetração no governo” (Durand, 1972, p.90).

Nesse contexto, de permeabilidades e trânsitos entre os setores público e privado, em 1966 é criada a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia - ABCE, que congrega empresas brasileiras atuantes, no ramo da engenharia consultiva, em diferentes setores de infraestrutura, indústria, mineração, energia, petróleo e gás, transportes, recursos hídricos e saneamento, meio ambiente, etc, demonstrando, mais do que tão somente a ampliação da demanda por serviços dessa natureza, sobretudo o nível de organização deste campo profissional no período. Conforme a ABCE⁴, já nos anos 1960, o setor público constituía-se como o maior contratante deste tipo de consultoria, representando mais de 80% do mercado das empresas.

Mais tarde, empresas exclusivamente ligadas à atividade de gerenciamento são criadas, na mesma esteira da produção de infraestrutura em grande escala: destacam-se, nesse nicho, a LOGOS Engenharia (atualmente em plena atividade), criada por um grupo de técnicos que conduziu as obras da Hidrelétrica de Estreito, no Rio Grande, entre São Paulo e Minas Gerais, em 1969, e a DUCTOR (também ativa)⁵, formada, no início dos anos 1970, por profissionais de engenharia ligados à implementação das obras do metrô de São Paulo.

No final da década de 1980 localizamos a formalização de mais uma entidade representativa do setor - o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - SINAENCO, criado entre 1988-89, ao que se supõe, numa tentativa de organizar e coordenar a defesa dos interesses da categoria diante das novidades trazidas pela reorganização política do Estado democrático e a promulgação da Constituição de 1988, num momento em que o mercado de atuação destas empresas começava então a sentir os efeitos da retração da economia.

O sindicato, hoje, apresenta um quadro de filiados de aproximadamente 20 mil empresas que desenvolvem “atividades de planejamento, estudos, projetos, controles, gerenciamento, supervisão técnica, inspeção, diligenciamento, fiscalização de empreendimentos relativos à engenharia civil, engenharia elétrica e eletrônica, engenharia industrial, engenharia mecânica, engenharia agrícola, arquitetura e urbanismo, ecologia, telecomunicações e informática”⁶. Segundo o mesmo SINAENCO, mais de 200 empresas de engenharia consultiva trabalham com management, sobretudo atendendo à administração pública:

4 Dados em <http://www.abceconsultoria.org.br/index.htm>, consulta em 04/02/12.

5 Ambas, LOGOS e DUCTOR, foram vendidas recentemente para empresas estrangeiras de maior porte, embora mantenham os nomes e as divisões no mercado brasileiro.

6 Dados em <http://www.sinaenco.com.br/>, consulta em 02/10/12.

“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).

Delineado e juridicamente concebido pela doutrina do professor e advogado, especialista em Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelles, em parecer publicado em março de 1980, o contrato de gerenciamento de obras públicas, ainda conforme o sindicato do setor, foi introduzido na legislação brasileira pouco mais tarde, por um decreto de lei, no ano de 1986 (nº 2300/86). Baseado sempre no léxico corporativo-empresarial, toda a defesa da adoção da prática do gerenciamento nas administrações públicas se faz baseada evidentemente na desqualificação das capacidades administrativas do Estado:

“O sistema tradicional de contrato de construção de obra pública, abrangendo unicamente a execução material do projeto, já não satisfaz o desenvolvimento tecnológico, industrial, comercial e institucional de nossos dias, que empolga todas as atividades administrativas e amplia a área dos serviços públicos, exigindo complexos empreendimentos de engenharia para o seu adequado atendimento. Esses empreendimentos públicos, abrangendo obras e serviços de diversificada natureza, requerem especializações para os diferentes projetos e sua execução e pedem uma supervisão técnica apropriada, nem sempre encontrada nos órgãos internos da Administração interessada na sua realização. Daí a orientação moderna de o Poder Público contratar empresas ou profissionais especializados para a elaboração de projetos e, o que é mais recente ainda, para o gerenciamento de sua execução, confiada a terceiros sob o regime de empreitada, administração contratada e tarefa, ou, mesmo, sob um regime misto, resultante da combinação desses ajustes” (Meirelles, 1980, p.5).

Nos altos escalões destas empresas, há sempre engenheiros, normalmente da área civil, encabeçando equipes multidisciplinares inconstantes, montadas ao sabor dos serviços da vez, variando entre mais engenheiros, alguns geólogos, arquitetos, assistentes sociais, um profissional ou outro da área administrativa, de economia ou de direito.

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, a participação das empresas de gerenciamento começou a consolidar-se, no entanto, no período pós-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, fortalecendo ainda mais parcerias já bastante sólidas com os diversos segmentos que amplamente compõem o setor da engenharia e da construção civil no país.

Além disso, não havia mais grandes projetos e obras de infraestrutura a desenvolver, os investimentos se retraíram em função da crise econômica pós-milagre e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria e gerenciamento:

“Em 1983, tomaram posse nos maiores estados do país os governos eleitos com as bandeiras das reivindicações populares, alguns dos quais ante a falta de recursos financeiros, dedicaram-se a projetos de cunho social e de pequeno porte. Também a sociedade passou a exigir a sua participação na decisão do empreendimento e a cobrar dos gerentes as agressões ao meio ambiente, e tornaram-se frequentes os problemas sindicais. As empresas privadas, nacionais e estrangeiras, abandonaram os "megaprojetos", obrigando à reformulação dos conceitos gerenciais vigentes”. (Codas, 1987, pp. 35-36)

Práticas gerenciais e a agenda de reformas do Estado nos anos 1990: recepções na política habitacional brasileira

A reforma gerencial de 1967, embora pregasse a eficiência e o pragmatismo privado como horizonte para a melhoria da produtividade do Estado, não se direcionou, naquele momento, para a contração da máquina pública: ao contrário, a multiplicação de órgãos, instituições, empresas e braços estatais foi de grandíssima ordem no período da ditadura militar. No entanto, como historicamente se reconhece, pesou sobre a arregimentação do programa reformador, que na verdade permitiu que o Estado sobremaneira se expandisse, a mão forte das associações patronais, próximas do regime autoritário, inaugurando uma espécie de “patrimonialismo burocrático”, em que as posições de poder são revezadas por grupos funcionais e especializados que controlam a economia através de um saber julgado técnico, tal como observa Paula (2005). Excluída do debate

público e de quaisquer processos decisórios, a sociedade civil assistiu, sob repressão, ao estriamento das tecnocracias pela essência do Estado centralizador, uma das faces mais evidentes da dominação política de então.

Reúna-se a isso o endividamento externo e o processo inflacionário que não se conseguia reverter no final do período ditatorial, os anos 1980 passaram à história como “a década perdida”, malgrado houvesse nas ruas manifestações de ordem social que solicitavam transformações um tanto distintas de parte daquelas que se seguiram nos anos 1990, fortemente justificadas e legitimadas pelo corolário da recessão econômica e da necessidade de renovação das estruturas arcaicas de gestão pública.

O Estado falido, sabe-se, recorre ao receituário do Consenso de Washington como forma de “ajustar-se” – contendo a crise e modernizando-se do ponto de vista administrativo, através da liberalização financeira e comercial, das privatizações, do enxugamento do aparelho estatal e dos incentivos à exportação para que se pudesse honrar com os compromissos da dívida externa (Andrews, 2010).

A reforma neoliberal da década de 1990 conquista ares de coroamento, no Brasil, durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que deu passos incisivos e decisivos relacionados à privatização de empresas públicas e ao repasse da prestação de diversos serviços ao setor privado, além de ter produzido restrições à contratação e à gestão de recursos humanos nas estruturas administrativas – um conjunto de medidas, enfim, travestido de racionalidade (diante da crise que se deveria conter), mas que acarreta, direta e indiretamente, consequências importantes para o funcionamento cotidiano do aparelho gestor e para o padrão de relações políticas, institucionais e profissionais que entrelaçam poderes públicos e mercado hoje no país.

De todo modo, a configuração de um novo referencial normativo que permite admitir as reformas como forçadas e inadiáveis – o consenso em torno de novos discursos e práticas, aqueles das políticas responsáveis, good governance, técnicas modernas de management, por um setor público competente, anti burocrático e gerencial, generalizado, segundo Maranhão (2009), pelas diretivas das instituições de governança global como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM) – localiza-se num momento pós-reformas, como sugere a autora, em que a pobreza urbana em escala mundial passa a ser encarada, de fato, como administrável. Mesmo com crescimento econômico, ainda haveria uma parte vulnerável da população, em franco empobrecimento, incapaz de estar no mercado, que careceria de atenção, de ações focalizadas, eficientes.

Nesse sentido, se tomamos o caso brasileiro, existe por aqui uma convergência

interessante a se notar, embora não nos seja exclusiva, sobretudo no âmbito das políticas urbanas: nos anos 1990, com a parceria do governo FHC, as agências multilaterais foram personagem importante na implementação das reformas, com suas exigências de captação e mobilização de recursos privados, reestruturação no sistema financeiro habitacional, redução do papel público no fornecimento de serviços urbanos, incentivos ao mercado, aplicação de conceitos de gestão corporativa à gestão urbana. Arretche (2002) traça um panorama sobre a agenda reformista de FHC para as políticas de habitação e saneamento e ressalta que a principal justificativa para a “mudança de paradigma” baseava-se numa avaliação negativa dos resultados do modelo anterior de provisão, estatal e centralizado, herdado do regime militar. Segundo a autora, “o novo governo avaliava que a corrupção e ineficiência administrativas dos governos civis anteriores foram possíveis graças à centralização federal; por conseguinte, era forte a concepção, derivada desta primeira, que associava positivamente descentralização a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão”. Posta em prática muito rapidamente, a nova política implicou numa investida de crédito ao mutuário final, que buscava seu imóvel financiado diretamente no mercado imobiliário, o que provocou, de imediato, o desmonte de boa parte das Companhias de Habitação (COHABs), responsáveis por atender a parcela mais pobre da população, sufocadas pelas restrições de financiamento impostas pelo governo federal.

Concomitantemente, quando o tema da pobreza focalizada ganha ênfase no discurso defendido pelas agências multilaterais, vivemos no país um momento ímpar de aporte de recursos (de capital nacional e internacional) em urbanização e regularização fundiária de favelas e programas aí associados, com forte acento no controle das vulnerabilidades sociais de seus moradores. Arantes (2004) lembra algumas iniciativas financiadas pelo BM e pelo BID: Favela-Bairro, no Rio de Janeiro; Cingapura e Guarapiranga, em São Paulo; e Ribeira Azul, em Salvador, somando quase um bilhão de dólares, aplicados em pouco mais de cinco anos.

As urbanizações de favela parecem significativas nesse contexto, justamente porque constituem uma espécie de elo discursivo, donde cabe blindar as reformas de qualquer crítica, sob a justificativa de que como se estivesse retirando parte do problema das mãos de um Estado incapaz, se estaria, mais ainda, valorizando os pobres (Arantes, 2004).

Em termos estratégicos, os mecanismos de gestão seletiva dos recursos habitacionais e de desfinanciamento de empresas públicas de habitação adotada pelo governo FHC, promoveu, por sua vez, uma enorme redução na produção de novas unidades destinadas à população de mais baixa renda, o que, de certa forma, também contribuiu para

consagrar a urbanização de favelas como “boa prática” – de alternativa à solução.

Em 1999, o Banco Mundial anunciou a criação da Cities Alliance – Aliança de Cidades, autorreferenciada em seu site como “uma parceria global para redução da pobreza urbana e a promoção do papel das cidades no desenvolvimento sustentável” –, reunindo o próprio Banco e Organização das Nações Unidas - ONU, através da Agência Habitat, sob o mesmo manto ideológico, donde a gestão dos níveis de pobreza aparece como estratégia para o avanço neoliberal (Maranhão, 2009).

As cidades brasileiras, como tantas outras pelo mundo, tomaram para si o cardápio de recomendações da Aliança para a valorização dos assentamentos populares, colocando-o em prática de maneira estruturalmente associada à reforma gerencial do Estado, o que se pode notar em programas como o Habitar Brasil, uma parceria do governo federal e o BID, que não apenas pretendia “democratizar” o acesso à habitação para as populações das favelas urbanizadas reduzindo os custos da oferta (ou seja, reduzindo padrões), como também promover a melhoria do “desempenho institucional” das administrações municipais responsáveis pela implantação do programa, tornando-as modernas e eficientes (Pulhez, 2007); ou o Programa de Saneamento Ambiental e Recuperação Urbana da Bacia do Guarapiranga, da Prefeitura de São Paulo, em que uma sequência de terceirizações de serviços tornou possível sua implementação, contando com três esferas distintas de gerenciamento – gerenciamento geral do programa, gerenciamento das obras e gerenciamento social (França, 2000).

Ou seja, não se tratava apenas de criar, alimentar e fortalecer “agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal”, como o quisera o ministro Bresser-Pereira, arauto e operador das reformas no Brasil – pôr em prática “as novas ideias gerenciais” e “oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade” (Bresser-Pereira, 1996) passava também, ao que parece, por uma dimensão de menor escala, quase corriqueira, cotidiana, de execução direta de programas e ações.

Nesse contexto, em meio ao processo “virtuoso” de privatizações, de conquista da estabilidade monetária e de retomada lenta do crescimento, o mercado das empresas de engenharia consultiva redireciona sua prestação de serviços terceirizados às novas solicitações da máquina pública “enxuta”, ademais contando com a alavanca dos contratos internacionais diretamente firmados com os municípios.

Ao analisar o padrão de financiamento das políticas urbanas (saneamento,

habitação, programas sociais, etc) pelo BM e pelo BID, Arantes (2004) apresenta um quadro em que, claramente, o gasto público das sucessivas administrações municipais em São Paulo se mostra condicionado às exigências e ingerências destas instituições: “diretamente, ao estabelecerem o que consideram ou não ‘elegível’ nos projetos financiados, e indiretamente, ao solicitarem uma reestruturação do órgão ou empresa pública para que assumam a ‘racionalidade’ de uma empresa privada”. Paralelamente, ao mapear as negociações para a obtenção dos empréstimos externos, o autor recolhe depoimentos de gestores públicos convencidos de que de fato “não existe outra opção” para operar os programas, descrevendo “uma máquina pública em situação de crise e semiparalisia”, absolutamente dependente do dinheiro “barato” oferecido pelos bancos e da lógica gerencial por eles defendida.

Em meio às “funções positivas” que podem trazer as empresas gerenciadoras aos poderes públicos estagnados, alguns dos pontos destacados são a expertise de gestão que carregam, a objetividade, a clareza no que se empreende, as justificativas tecnicamente fundamentadas, a agilidade na resolução de problemas, a eficiência de que, afinal, carece o poder público.

A política de contratação de consultores do BID, no entanto, não parece exatamente trabalhar para o “fortalecimento institucional” dos poderes públicos locais, mas sim para a qualificação de agentes externos a eles, já que quem efetivamente abriga os recursos humanos disponibilizados para cada projeto financiado são as empresas terceirizadas, que, por sua vez, tem de obedecer a parâmetros de qualidade também exigidos pelo banco, fazendo com que o mercado em que circulam seja restrito a poucas delas, somente às que atendem a critérios específicos de desempenho e experiência em gestão de programas habitacionais e/ou urbanos minuciosamente descritos nos editais de licitação que as selecionam.

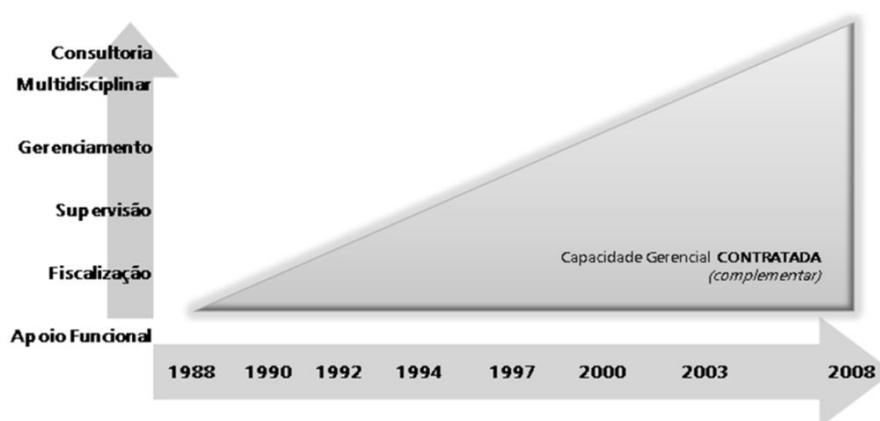
Considerações finais

Mesmo que se possam questionar as dimensões do processo de desmonte dos departamentos públicos em função da dilatação dos contratos de terceirizados, já que ele de fato se põe a desconstruir qualquer possibilidade de formação de um núcleo de conhecimento permanente e interno à administração pública, o que se sabe é que essa é uma tendência que se fortalece mais e mais a cada gestão que se inicia, sob a égide do discurso da “qualidade” e da “eficiência”.

Se tomamos como exemplo o caso específico da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, a CDHU, podemos perceber que,

paulatinamente, uma série de responsabilidades e atribuições da empresa pública vem sendo deslocada ao longo das duas últimas décadas para o âmbito das firmas terceirizadas de consultoria e gerenciamento (CDHU, 2011), como demonstra o gráfico elaborado pelo SINAENCO:

Evolução do Gerenciamento na CDHU (São Paulo). Fonte: SINAENCO



De todo modo, se o processo de terceirização dos serviços relacionados à execução das políticas habitacionais e urbanas pode ser entendido como um produto de amplas decisões políticas e econômicas, que atravessam o Estado em suas dimensões operativas, já é tempo de questionar criticamente suas consequências, jogando luz sobre suas ambiguidades e reais desdobramentos na produção do espaço da cidade.

Embora não seja possível aprofundar esta discussão aqui, uma questão parece clara para que se possa prosseguir futuramente a reflexão que este texto procurou introduzir: embora os contextos evidentemente fossem os mais distintos, tanto em 1967 quanto em 1995, as reformas gerenciais empreendidas em solo nacional – ambas com sentidos reconhecidamente diferentes, é claro – não foram, de todo modo, capazes de derreter e remodelar completamente o papel do Estado diante da sociedade e parece que, hoje, este campo híbrido, de reconfiguração das fronteiras entre o mercado e o poder público, insuflado de empresas gerenciadoras e outras, justamente se põe a comprovar esta hipótese. O enfrentamento de imensos passivos sociais e urbanos – déficit habitacional, por exemplo – fez com que, mais uma vez, os braços do poder público se estendessem em direção às cidades, e em escala inédita. A capacidade de conciliação entre esse enfrentamento e os interesses privados que o atravessam é o que parece insinuar-se como o perfil geral das ações do Estado hoje, que não difere, nesse aspecto, daquele de quarenta anos atrás.

Bibliografia

ANDREWS, C. 2010. "Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998". In: ANDREWS, C. & BARIANI, E. (orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp.

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

ARRETCHE, M. 2002. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80.

BIEZUS, L. 1978. O gerenciamento de empreendimentos. Um caso concreto: a implantação do SANEGRAN. *Revista DAE*, São Paulo, nº. 119.

BRESSER-PEREIRA, L. C. 1996. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, nº 47.

CAMARGO, T. 1994. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil: passado, presente e a reengenharia para o futuro*. Tese de Doutorado, Escola Politécnica - USP.

CODAS, M. 1987. Gerência de Projetos: uma reflexão histórica. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 27, p. 33-37.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO - CDHU. 2011. *Histórico de Gerenciamento*. São Paulo: CDHU.

DONADONE, J. C. 2003. O mercado internacional de consultorias nas últimas décadas: crescimento, diversificação e formas de disputa. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, v.10, n.2, p.1-15.

DURAND, J. 1972. *Arquiteto: estudo introdutório de uma ocupação*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP.

FELDMAN, S. 2005a. *Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Edusp/Fapesp.

_____. 2005b. "O Arranjo Serfhau: Assistência Técnica aos Municípios/ Órgãos De Planejamento/ Empresas De Engenharia Consultiva". Salvador: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR.

FERREIRA, M. 2007. *Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. Tese de Doutorado, EESC-USP.

FRANÇA, E (coord.). 2000. *Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo*. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos.

FURTADO, C. 1970. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Lia, 2ª. ed.

MARANHÃO, T. 2009. *Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades*. Tese de Doutorado, FFLCH-USP.

MCIDADES/SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. 2010. *Regulamentação da Especialidade Técnica Gerenciamento de Empreendimentos. Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H. Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil (SiAC)*. Brasília: MCidades/SNH.

MEIRELLES, H. L. 1980. Contrato de Gerenciamento: Novo Sistema para a Realização de Obras Públicas. *Revista dos Tribunais*, Ano 69, V. 533.

PAULA, A. P. P. 2005. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PULHEZ, M. M. 2007. *Espaços de favela, fronteiras do ofício: história e experiências contemporâneas de arquitetos em assessorias de urbanização*. Dissertação de Mestrado, EESC-USP.

SILVA, L. 2010. "A Reforma Administrativa de 1967". In: ANDREWS, C. & BARIANI, E (orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp.