Magaly Marques Pulhez
Luciana Nicolau Ferrara

Entre a gestão pública e as empresas privadas: circuitos de conhecimento na urbanização de favelas e nas políticas socioambientais em São Paulo

Resumo

No Brasil, há mais três décadas as ações públicas de intervenção em favelas reúnem técnicos com grande conhecimento acumulado sobre variados e complexos aspectos que envolvem o tema. Desde 1990, programas de urbanização buscam solucionar, além da moradia e infraestruturas, questões ambientais. O "Programa Guarapiranga" (posteriormente, "Programa Mananciais") foi um exemplo emblemático desenvolvido entre 1992 e 2016, em São Paulo, pois visou qualificar e sanear os assentamentos precários situados no manancial metropolitano. A sua implementação contou com a contratação de empresas privadas de gerenciamento e consultoria, que passaram a concentrar o conhecimento sobre as intervenções, reunindo técnicos especializados formados a partir de projetos públicos. Hoje, esse *circuito de conhecimento* representa restrita rede de grandes empresas, também influentes na estruturação da política. À luz do Programa Mananciais o texto problematiza de que modo a gestão pública conduz a política, ao passar por um processo de terceirização de atividades, o que implica em mudanças nas funções do Estado, indagando sobre as consequências e limites desse modelo.

Palavras-chave

Programa Mananciais. Empresas de consultoria e gerenciamento. Urbanização de favelas. Gestão pública.

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v25i46p56-71

BETWEEN PUBLIC MANAGEMENT AND PRIVATE COMPANIES: CIRCUITS OF THE KNOWLEDGE ABOUT SLUM UPGRADING AND SOCIO-ENVIRONMENTAL POLICIES IN SÃO PAULO

Abstract

For over three decades, the public actions of intervention in Brazilian slums have gathered technicians with great knowledge on the varied and complex issues concerning this theme. Since the 1990s, municipalities have developed slum upgrading programs seeking to integrate actions of sanitation, environment and housing. An emblematic example is the "*Programa Guarapiranga" (*later renamed *Programa Mananciais*), developed between 1992 and 2016 in the city of São Paulo. The program was designed to provide sanitation systems in the slums located in the Guarapiranga waterbasin. The implementation of the program involved contracting private management and consulting companies, which, over time, formed a restricted network operating in the city and concentrated experienced professionals who were formed in actions promoted by the public agents and hold a unique knowledge of the territory, and the political disputes that structure the policy. This paper focuses specifically on the *Programa Mananciais* to problematize how public management conducts its policy, going through a process of outsourcing of activities, which implies in changes in the functions of the State, debating about the limitations of this model.

Keywords

Programa Mananciais. Consulting and management firms. Slum upgrading. Public management.

1. Introdução

Embora se identifique a presença significativa de assentamentos precários no espaço urbano de todas as grandes cidades do Brasil desde pelo menos os anos 1930, justamente o período em que o processo de urbanização intensifica-se e amplia-se em escala territorial, é somente a partir década de 1980 que se estruturam ações de maior peso para o enfrentamento da questão[1].

No contexto de retomada democrática no país, após mais de vinte anos de ditadura civil-militar (1964-1985) e, sobretudo, a partir de demandas de movimentos sociais e demais agentes engajados na melhoria da condição urbana precária das cidades, na produção de moradia digna e na luta pela justiça espacial, diversas administrações municipais, de norte a sul do país, passam a encampar práticas de urbanização de favelas. Embora acontecessem nesse momento de forma ainda experimental, tais práticas já desenhavam, ainda assim, ensaios formativos importantes de um saber técnico especializado sobre o tema.

Ao longo dos anos 1990, as ações públicas de intervenção em favelas tornam-se paulatinamente linhas programáticas institucionalizadas, com recursos volumosos aplicados e com a elaboração de planos e projetos muito mais complexos, de escala ampliada, por vezes articulando ações de saneamento, meio ambiente, habitação, equipamentos e atendimento social. Alguns programas de grande expressão e visibilidade são lançados nesse momento, sob o financiamento das agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, caso do Favela Bairro, no Rio de Janeiro, e do Habitar Brasil, de escala nacional.

Neste contexto, é bastante relevante a presença do discurso em prol da "urbanização de baixos padrões" construído e fomentado com forte participação dessas agências em escala global, e seu poder de influência em nível local – e não apenas com a oferta de financiamento para programas desse tipo. Mais do que isso, no Brasil é justamente em meados dos anos 1990 que as agências internacionais passam mais claramente a normatizar a melhor forma de se governar num contexto reformista, definindo padrões para a aplicação dos investimentos públicos e para a própria conformação do aparato estatal, com rebatimentos importantes nos modos de operar localmente a política (ARANTES, 2004). No caso de São Paulo, nota-se claramente aí o início da expansão de um modelo de gestão pública terceirizada, que permite alocar no coração do aparato estatal um corpo técnico privado cada vez mais denso – constituído por empresas de consultoria e gerenciamento, fundações privadas, ONGs e toda sorte de consultores que se possa idealizar.

É exatamente neste contexto que é elaborado o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (1991), que foi estendido para a bacia da represa Billings (e renomeado Programa Mananciais em 2001), e em seguida ampliado para outros municípios da Bacia do Alto Tietê (Programa Mananciais do Alto Tietê). Desenvolvido entre 1992 e 2016 na Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, o programa foi concebido para qualificar e prover de redes de saneamento os assentamentos precários situados na bacia das represas Guarapiranga e Billings, fontes de abastecimento de água da metrópole, que foram ocupadas em grande parte por assentamentos precários e sem infraestrutura, comprometendo a qualidade de água desses mananciais.

[1] Desde os anos 1940 as favelas brasileiras vêm sendo tratadas pelo Estado como questão social e urbana a ser enfrentada. Entre os anos 1940 e 1960, a tendência predominante foi aquela das tentativas de extinção das favelas dos espaços urbanos, por serem consideradas anti-higiênicas e perigosas. A partir dos anos 1970 e 1980 percebe-se uma inflexão nos discursos e práticas relacionados ao tratamento dos assentamentos precários. As perspectivas de erradicação total são praticamente abandonas e novos parâmetros e tecnologias de intervenção são aprimorados, dando força a um processo de institucionalização e complexificação das ações em algumas cidades do país (DENALDI, 2003).

Interligando um circuito relativamente restrito de empresas, técnicos e gestores, o Programa, em sua grande extensão temporal, foi um acumulador e ao mesmo tempo um gerador de farto conhecimento sobre os variados e complexos aspectos que envolvem as intervenções em favelas, favorecendo, e muito, a construção de saberes e expertise sobre o território, populações, demandas, aspectos técnicos e políticos de tais práticas.

A presença de empresas terceirizadas prestadoras de serviços de consultoria, gerenciamento e projeto foi significativa durante todo o período de desenvolvimento do Programa, o que equivale a dizer que boa parte do conhecimento reunido em anos de ação neste território esteve, e ainda está, fortemente concentrada nos circuitos monopolizados por elas.

Ao longo das últimas décadas, ocorreu um incremento da terceirização das funções de gestão das agências públicas responsáveis pela política de moradia em São Paulo que certamente acontece para atender às exigências das agências internacionais de financiamento, mas não só. Uma série de outros fatores deve ser levada em conta nesse processo, sobretudo o fato de que a terceirização vem, no limite, permitindo viabilizar a produção e a implementação da política, uma vez que as gestões não dispõem de quadros técnicos próprios para operá-la, tal como se discutirá ao longo do artigo.

Por outro lado, é preciso considerar que o modelo de contratação de empresas terceirizadas coloca em questão o papel do Estado no processo de condução da política, já que a elas cabe assumir tarefas que entende-se que são, a princípio, de tradicional responsabilidade do agente público, controlando a atuação de demais contratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos etc. Essa dinâmica de reacomodação de desempenhos e responsabilidades representaria de fato um repasse de funções estatais para agentes privados, reforçando um processo de enxugamento da máquina pública? Ou, de forma matizada, é possível que esteja em curso a formação de um novo arranjo em que o papel do Estado se redefine ao invés de necessariamente reduzir-se (PULHEZ, 2016a)?

Alguns autores trabalham essa crítica sob o argumento do empreendedorismo (ou empresariamento) urbano, quando as transformações do capitalismo nos anos 1970 e suas implicações macroeconômicas promoveram importantes mudanças na governança urbana (HARVEY, 2005, p.168); ou ainda, explicitando a lógica que se instaura nas políticas públicas e no planejamento urbano, instituindo uma racionalidade empresarial na gestão pública, e colocando a cidade mercadoria na lógica competitiva global (VAINER, 2013). Ainda que a urbanização de favelas não corresponda ao poder simbólico e econômico de grandes projetos de transformação urbana, observa-se desde os anos de 1990 uma mudança no porte e características dos projetos, principalmente os que receberam financiamentos internacionais, e que podem ser entendidos no contexto desse movimento estrutural.

Este trabalho focaliza a gestão local para problematizar estas questões, analisando especificamente o Programa Mananciais, discutindo de que modo a gestão pública conduz a política enfrentando por um lado um processo paulatino e mais amplo que pressiona para uma “redução” do Estado e, por outro, criando uma relação de dependência de escritórios privados externos e subcontratados, que acabam por se tornar agentes centrais na produção e no

acúmulo de conhecimento especializado sobre as urbanizações de favelas, possivelmente influenciando, ainda que de forma indireta, as decisões políticas.

Nesse sentido, para além de refletir sobre os circuitos em que o "conhecimento tácito" é criado e implantado e sobre a capacidade que ele tem de induzir as políticas públicas, pretendemos também debater o próprio alcance do modelo de gestão aqui apresentado e analisado: em que medida ele tem efetivamente conseguido enfrentar os graves problemas habitacionais e socioambientais das favelas? Existem limitações nesse modelo? Quais são elas? É possível superá-las?

O texto está dividido em outras três partes, além desta introdução. A primeira descreve a trajetória do Programa Mananciais e sua relação com os diferentes agentes envolvidos na constituição da política e na construção dos saberes sobre os variados aspectos relacionados ao território sob intervenção; a segunda trata do modelo de gestão pública terceirizada e do papel das empresas consultoras na produção e na implementação da política de habitação em São Paulo; a terceira, por fim, procura refletir sobre a produção do conhecimento sobre urbanização de favelas tendo como referência o caso apresentado, para então discutir o alcance e o limite do modelo que o reproduz.

2. Antecedentes e trajetória do programa mananciais

A Área de Proteção aos Mananciais (APM) foi definida nos anos 1970 com a promulgação das Leis Estaduais de Proteção aos Mananciais nº 898/1975 e nº 1.172/1976, que delimitaram as bacias hidrográficas destinadas prioritariamente para a produção de água, abrangendo total ou parcialmente 25 do total de 39 municípios ao sul e ao norte da RMSP.

Uma combinação de fatores fez com que a expansão urbana ocorresse sobre as áreas ambientalmente protegidas (MARTINS, 2006; FERRARA, 2013). Essa lei visava controlar a ocupação e uso do solo nas bacias por meio de parâmetros urbanísticos restritivos e elitistas (grandes lotes unifamiliares). Mas a lei por si não conteve a ocupação devido à alta demanda de moradias não acompanhada por política habitacional pública suficiente, o que fez com que loteamentos e favelas de fato se constituíssem como alternativa para a população de baixa renda, ainda que em situação irregular e sem infraestruturas. Do ponto de vista dos proprietários de terra na região, o loteamento tornou-se um negócio lucrativo. Com isso criou-se uma situação de conflito de uso de uma área estratégica do ponto de vista ambiental.

O quadro de consolidação das ocupações precárias manteve-se ao longo dos anos 1980 e 1990, gerando um aumento de carga poluente nas represas, também decorrente do não tratamento integral dos esgotos. A necessidade de revisar[2] a legislação da década de 1970 tornou-se evidente, assim como a necessidade de infraestruturar os assentamentos precários.

Em São Paulo, a gestão municipal de 1989 a 1992 (prefeita Luiza Erundina) representou uma mudança de prioridades em relação à política habitacional de interesse social no município como um todo e particularmente nas áreas de mananciais da zona Sul. No início dos anos 1990, o Plano de Preservação e

[2] A legislação de mananciais foi alterada pela Lei n. 9866/1997 e pelas subsequentes leis específicas elaboradas por bacias hidrográficas, como a Lei n. 12.233/2006 que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga e a Lei n. 13.579/2009 que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings. Sobre as mudanças nesse quadro normativo ver Ferrara, 2013.

Manejo da Área do Município de São Paulo e a experiência da fiscalização integrada do SOS Mananciais foram importantes referências para estruturar uma ação do poder público nessas áreas.

Em 1992, o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga – Programa Guarapiranga (Decreto Estadual nº 33.266/91) passou a ser elaborado em parceria com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, com recursos do Banco Mundial e contrapartidas dos agentes executores. Os objetivos principais eram a recuperação sanitária e ambiental do manancial, a implantação de um sistema de gestão integrada da bacia e o controle da qualidade da água da represa Guarapiranga e de seus afluentes.

Como observou Filardo (2004), enquanto agente financiador o Banco Mundial desempenhou um papel ativo na implementação do Programa, pois os valores financeiros determinaram sua estrutura, ritmos e prazos, bem como a definição dos instrumentos técnicos empregados em sua concepção, implementação e avaliação, interferindo inclusive na conceituação empregada em sua formulação (FILARDO, 2004, p.251-252).

Em 1993, com a mudança de gestão municipal (prefeito Paulo Maluf), a estrutura institucional para o programa de urbanização de favelas da Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB da Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP foi desfeita e o SOS Mananciais foi assumido pela estrutura do governo do estado. Para o gerenciamento do Programa Guarapiranga foi criada uma estrutura descentralizada e intergovernamental vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, chamada Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP).

O Programa foi organizado em cinco Subprogramas: 1) Serviços de água e esgoto (sob responsabilidade da Sabesp), 2) Coleta e disposição final de lixo, 3) Recuperação urbana, 4) Proteção ambiental, 5) Gestão; cuja execução ficou a cargo da Sabesp, Secretaria de Meio Ambiente – SMA, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU e PMSP. Os quatro primeiros implicavam em intervenções físicas, em grande parte referentes às urbanizações de favelas realizadas pela PMSP e pela CDHU e às obras de saneamento realizadas pela Sabesp.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Guarapiranga 88% das cargas poluidoras afluentes à Represa Guarapiranga eram provenientes de esgotos domésticos (ANCONA, 2002, p.311). Em 1995, considerando os municípios com ocupação irregular inseridos na bacia, havia 117.654 habitantes em favelas e 188.648 habitantes em loteamentos irregulares, totalizando 304.719 habitantes, dos quais 94,41% se concentravam no município de São Paulo. Do total da população residente na bacia (622.507 habitantes em 2005), 48,95% moravam em condições precárias (UEMURA, 2000, p.73).

O Subprograma 3 – Recuperação urbana, a cargo da CHDU e da PMSP incluía a urbanização e a adequação de infraestrutura nas favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos. Nos primeiros contratos de obras de urbanização – lotes I, II e III (de 1992 a 1996), a intervenção era focada no núcleo de favela e eram priorizadas aquelas localizadas junto a afluentes ou tributários diretos

da Guarapiranga. Mas, a partir do quarto lote de obras, a forma de contratação foi alterada e as favelas e loteamentos de toda a bacia foram distribuídos em 13 lotes com valores de contrato de R$ 7 a R$ 10 milhões (referência de 1995). Cada empreiteira vencedora da licitação executaria obras em uma ou mais favelas, que totalizassem esse valor. Todavia, os recursos eram insuficientes para atender a todas as demandas da urbanização (UEMURA, 2000, p.100).

Por outro lado, a partir do quarto lote de obras uma mudança também ocorreu com a ampliação do escopo dos projetos de urbanização, gerando um novo padrão de intervenção de assentamentos precários ao articular solução habitacional, de infraestrutura e espaços públicos.

Apesar disso, a execução das obras apresentou diversos problemas, pois as empreiteiras as realizaram de forma pulverizada e sem corresponder a um critério de seleção de sub-bacias mais poluentes ou precárias. Também não houve controle gerencial e acompanhamento sistemático das obras, inclusive em relação aos recursos empregados (UEMURA, 2000, p.107).

De 1994 a 2000, as intervenções abrangeram 67 núcleos, dos 168 núcleos de favelas e 54 dos 135 loteamentos previstos inicialmente. Foram atendidas 22.599 famílias, da meta de 60.139, significando 37,6% do total de famílias previstas pelo Programa. Do ponto de vista das obras de saneamento, conforme afirma Filardo (2004, p.271), embora o Programa tenha superado as metas físicas inicialmente previstas referentes à ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, o grau de cobertura pelos serviços de saneamento ficou em 61% do total de domicílios em 2000, muito aquém do inicialmente programado (89%).

Apesar da importância das obras de urbanização do ponto de vista socioambiental, ao mesmo tempo, esses territórios foram transformados em um grande campo de trabalho para consultorias e empreiteiras. Com a experiência acumulada do Programa Guarapiranga, já havia uma rede de empresas de consultoria técnica e construtoras que prestavam serviços à PMSP, à Sabesp e à SMA e que tinham grande interesse na sua continuidade e ampliação. As empresas de consultoria que aprenderam e desenvolveram acervo técnico nos estudos realizados, também passavam a concentrar as informações e o modo de operar os projetos em área de manancial. Um sucinto levantamento dos currículos dessas empresas mostra que, desde a concepção do Programa Guarapiranga, são praticamente as mesmas que atuam nos projetos em área de manancial até hoje (FERRARA, 2013, p.273).

O Programa Guarapiranga tinha a previsão de durar cinco anos, encerrando em 1997, mas foi prorrogado até 2000. De 2001 a 2004 a gestão municipal (prefeita Marta Suplicy) deu continuidade ao Programa com recursos próprios e previu no orçamento municipal verba para a urbanização de favelas em algumas das áreas que já compunham o plano inicial. A Sabesp também manteve o investimento nesse período (WHATELY et alli., 2009, p.113).

Os assentamentos precários na Billings passam a ser considerados objetos de intervenção e o programa é renomeado para Programa Mananciais. O Programa Mananciais teve continuidade na gestão Serra/Kassab (2004-2008) e na gestão seguinte de Gilberto Kassab (2009-2012). A partir de 2005, a Prefeitura de São Paulo passa a denominar as ações na Guarapiranga e Billings como programa

"Saneamento, Proteção Ambiental e Recuperação da Qualidade das águas em áreas degradadas de manancial hídrico", ainda conhecido como Programa Mananciais. A SEHAB manteve dentro de sua estrutura uma equipe destacada do Programa de Urbanização de Favelas para o Programa Mananciais, aproveitando a experiência acumulada de grande parte dos técnicos no tema.

De acordo com a SEHAB/PMSP pode-se considerar a 1ª Fase do Programa Mananciais o período entre 2005-2008 e a 2ª Fase entre 2008-2012. A 3ª fase foi iniciada em 2012. O Programa Mananciais Fase 1 abrangeu a complementação de urbanização de assentamentos precários de lotes de obras que não haviam sido concluídos desde o Programa Guarapiranga e incluiu nove áreas. Outras áreas, que por motivos diversos estavam com intervenção incompleta, entraram no planejamento da Fase 2 do programa, que totalizou 81 áreas para intervenção.

Para o conjunto de 81 áreas houve uma composição de recursos. Desse total, 45 áreas receberam recursos do governo federal por meio do PAC Mananciais (também chamado de Programa Guarapiranga e Billings pelo governo estadual), além das contrapartidas da PMSP e do governo estadual (CDHU e Sabesp).

Considerando os recursos de todos os agentes executores, o PAC Mananciais (valor total de U$ 533,31 milhões)[3] recebeu um financiamento maior se comparado ao que foi o do Programa Guarapiranga (valor final gasto até 2000 de U$ 335,99 milhões), para ser empenhado num menor tempo. A terceira fase teve orçamento de cerca de R$ 2,8 bilhões, contando com recursos da Prefeitura de São Paulo, do governo do estado e do governo federal[4] (FERRARA, 2013, p.303). O término inicial do contrato era dezembro de 2014, mas foi prorrogado até maio de 2018 (SÃO PAULO, 2018, p.104).

Na esfera estadual, a tentativa de conseguir novo acordo de empréstimo do Banco Mundial mobilizou o governo logo após o encerramento do financiamento do Programa Guarapiranga, em 2000. Foi proposto que o Programa passasse a abranger cinco sub-bacias da Bacia do Alto Tietê: Guarapiranga, Billings, Alto Tietê-Cabeceiras, Juqueri-Cantareira e Alto e Baixo Cotia, sendo por isso denominado de Programa de Saneamento Ambiental dos Mananciais do Alto Tietê (Programa Mananciais-AT).

O desenho institucional e programático adotado deu continuidade àquele estruturado pelo Programa Guarapiranga. Além dos órgãos estaduais sob coordenação da Secretaria de Saneamento e Energia, CDHU e Sabesp, participaram as prefeituras de São Bernardo do Campo e Guarulhos. As obras de urbanização e de saneamento continuaram prioritárias e concentraram maior aporte de recursos, com a diferença que o projeto de parques ganhou maior relevância nessa versão. O contrato desse Programa com o BIRD foi encerrado em 2018[5] (SÃO PAULO, 2018, p.104).

Com a finalização dos financiamentos internacionais e sem perspectivas de repasse de recursos da União, a SEHAB/PMSP, ao revisar o Plano Municipal de Habitação (2016), redesenhou sua atuação em relação aos mananciais, deixando de tratar a área como um programa específico e inserindo as obras na linha programática "Intervenção Integrada em Assentamentos Precários". Assim, a área de proteção aos mananciais e outras áreas ambientalmente relevantes da cidade seriam geridas por uma coordenadoria específica da

[3] Conforme Secretaria de Saneamento e Energia, 2008.

[4] Conforme matéria publicada em O Estado de São Paulo, "Recuperação de represas de São Paulo terá R$ 2,8 bilhões", disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,recuperacao-de-represas-de-sp-tera-r-28-bilhoes,847509,0.htm. Acesso em 12/03/2012.

[5] Foram assinados três Acordos de Empréstimo com o Banco Mundial: Nº 7661-BR (Projeto GESP), Nº 7662-BR (Projeto SABESP) e Nº 8149-BR (Projeto São Bernardo do Campo). O Projeto de São Bernardo do Campo foi encerrado em setembro de 2015 sem ter atingido seus objetivos – não foram executadas ações.

Secretaria de Habitação, devido às especificidades de intervenção e legislação incidentes.

De todo modo, independentemente do desenho institucional organizado para lidar com os mananciais (ou com quaisquer outras áreas de ocupação precária em São Paulo), a presença de agentes privados terceirizados tem sido uma constante junto às administrações públicas, no sentido de apoiá-las na implementação das ações.

No caso do Programa Mananciais, argumentamos que ele funcionou como um impulsionador da participação de empresas subcontratadas para executá-lo, sejam empreiteiras, sejam gerenciadoras e projetistas, como vimos, ensejando a consolidação não apenas de um determinado modelo de gestão, mas também de um circuito de conhecimento sobre o território, sobre as populações e suas demandas, questão tratada na sessão seguinte do texto.

3. Empresas terceirizadas e gestão pública

No contexto paulista, ao menos quando falamos de instituições estatais de maior envergadura, como a Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB, a SEHAB/PMSP, ou a CDHU, ligada ao governo do estado, não se pode dizer que exista qualquer ação, intervenção, programa ou política habitacional que tenha sido construído ao longo das últimas três décadas sem o apoio gerencial ofertado pelas empresas de projeto, consultoria e gerenciamento, as chamadas *gerenciadoras*.

Estas empresas estão alocadas no ramo conhecido como Engenharia Consultiva, nasceram e cresceram como firmas e escritórios de projeto e cálculo ainda nos anos 1930 e 1940, no período de arranque da industrialização e da urbanização brasileira, e se consolidaram como grandes corporações a partir dos anos 1960 e 1970, sob largo incentivo estatal, na era de ouro do desenvolvimentismo nacional, com lugar garantido na ciranda aquecida das vultosas obras de modernização do país (CAMARGO, 1994; PULHEZ, 2014, 2016a).

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, a participação das empresas de projeto, consultoria e gerenciamento começou a consolidar-se, no entanto, um pouco mais tarde, no período pós-Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), já na virada dos anos 1980 para 90, quando o colapso da política centralizada de então abre os caminhos para a reestruturação das ações do Estado nessa área.

É preciso lembrar que os anos 1980 são marcados por uma movimentação importante no sentido de reformular a política habitacional, não apenas como alternativa para o estado de falência da capacidade de investimento da União, mas também como resposta às reivindicações de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil pela descentralização das competências administrativas estatais nessa área e pela autonomização dos programas de moradia, tornando-os mais próximos das demandas latentes da população empobrecida das grandes cidades, a quem as iniciativas federais até então implementadas não haviam conseguido atender de maneira satisfatória (PULHEZ, 2016a).

Segundo Cardoso (1999), a municipalização da política desencadeia-se, a princípio, por um "processo espontâneo" de formulação e desenvolvimento de iniciativas locais, como é o caso dos mutirões autogeridos e das urbanizações de favela. A agenda urbana é incorporada pela Constituição Federal aprovada em 1988, que define a ampliação das competências locais e suas atribuições de implementação da política.

Contudo, não apenas os quadros técnicos das administrações locais (sobretudo em nível municipal) estavam despreparados para lidar com a nova política que se desenhava e se avolumava; mais do que isso, havia de fato uma carência de profissionais disponíveis para operá-la. Nesse contexto, se miramos por lentes microscópicas, não há como negar que o apelo à terceirização e a ampliação dos contratos com empresas gerenciadoras se justificam pela própria necessidade de viabilizar a política, não apenas com a disponibilização de técnicos para atuar diretamente na gestão, mas também com alegados ganhos de agilidade na operação de processos, facilitados, nesse caso, pela condição do agente privado (PULHEZ, 2014)[6].

No entanto, é preciso levar em conta outros elementos paralelos e complementares que ensejaram esse processo. O primeiro deles são os próprios interesses do setor da engenharia nesse momento: as empresas de projeto e gerenciamento também estavam mergulhadas na crise aguda que assolava o Brasil nos anos 1980. Para a engenharia nacional, o ciclo de bonança dos grandes projetos e obras de infraestrutura patrocinados pelo governo militar havia se encerrado, os investimentos encolhiam e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria. Em meio ao quadro desfavorável da economia do país, várias dessas empresas passaram por revisões de seus processos internos e de sua oferta de serviços, de modo a tomar medidas que garantissem níveis satisfatórios de produtividade e lucro: entre a implementação de procedimentos de reestruturação, como aumento da terceirização e diminuição de custos, flexibilização de serviços, adoção de indicadores de gestão e políticas de qualidade total, estaria também a aposta em atividades que não requereriam demasiado investimento e formação, como é o caso do gerenciamento de empreendimentos, em contraposição à atuação em áreas de criação de novas vertentes tecnológicas (CODAS, 1987; PULHEZ, 2016a).

O Estado brasileiro sempre fora, até então, o principal contratante dessas empresas, mas primordialmente solicitando a elas serviços de desenvolvimento projetual – e normalmente de grande porte: estradas, portos, hidrelétricas, hospitais, justamente aqueles que pararam de ser produzidos diante da crise. A ampliação da oferta de pacotes gerenciais, ou seja, de apoio à gestão, demarcava, portanto, uma inflexão no regime de interação entre o poder público e esse agente privado nesse momento[7].

De forma concomitante, havia ainda um outro movimento em curso, também bastante significativo para o estímulo à adoção de técnicas gerenciais por parte das repartições públicas brasileiras, já citado e que deve ser ressaltado: trata-se da propagação, em escala mundial, da agenda reformista das agências internacionais, como o Banco Mundial e o BID, com suas exigências contratuais de adesão aos chamados "componentes de gestão" e procedimentos "racionalizados" de administração privada (ARANTES, 2004; PULHEZ, 2016a).

[6] Um exemplo disso é a possibilidade de contratação de consultorias e laudos específicos via gerenciadora, sem a necessidade de tomada de preço e abertura de processo licitatório, própria dos trâmites do agente público estatal. Laudos para áreas de risco, por exemplo, que normalmente carecem de urgência, podem ser agenciados e pagos pela empresa, que prevê em contrato a disponibilização desse tipo de produto/serviço.

[7] Já que, diferentemente de um produto projetual, desde sempre contratado de terceiros e, portanto, realizado fundamentalmente fora do Estado, nesse caso, trata-se de uma contratação para uma atividade a princípio exercida pelo próprio Estado, destituindo-o, de certo modo, de suas funções clássicas de planejamento, organização e regulação.

No caso de São Paulo, os programas Cingapura (também de urbanização de favelas) e Guarapiranga, encampados a partir da gestão de Paulo Maluf, 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. 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 esperados[8].

Na verdade, já em curso desde o governo anterior da prefeita Erundina, em âmbito municipal, e desde 1989 no caso da CDHU, em nível estadual, a prática de contratação dos serviços terceirizados prestados por essas consultoras acabou tornando-se, a essa altura, peça fundamental nos cotidianos da gestão da política, costurada nessa conjunção de comemorativos que elencamos: baixa capacidade de atuação estatal, pressões sociais por reformulações na política, pressões de agentes externos privados por novos contratos, exigências das agências multilaterais, etc. (PULHEZ, 2016a).

Em São Paulo, o rol de empresas de engenharia envolvidas com esse tipo de prestação de serviços não é grande. Conforme Pulhez (2016b), trata-se de um universo de não mais do que vinte firmas que vêm se revezando, desde o início da década de 1990, nos contratos firmados com as agências públicas já citadas, SEHAB, COHAB e CDHU. Ressalte-se que algumas destas empresas figuram entre as maiores do ramo consultivo no Brasil, como é o caso da Arcadis Logos, Concremat, Ductor, Sondotécnica e Sistema Pri. Embora hoje contem com farta experiência na área habitacional depois dos anos acumulados de atuação junto às administrações públicas, essas empresas não têm o empreendimento habitacional como foco prioritário de inserção no nicho mercadológico do gerenciamento de empreendimentos. Pelo contrário: tratam-se de corporações de grande e médio porte, com variadas frentes de atuação no ramo gerencial e de projetos, a maioria delas caracterizada por possuir uma estrutura razoavelmente poderosa de recursos materiais e humanos e por ser altamente competitivas no mercado do gerenciamento privado. Dados do SINAENCO (2015), sindicato que as representa, reforçam que o Estado, por sua vez, segue sendo o principal contratante do tipo de serviço por elas oferecido.

Em relação ao conhecimento técnico construído ao longo dos anos, sobretudo aquele relativo aos territórios favelizados, um ponto importante a ressaltar em relação a essas empresas é a sua capacidade de absorver profissionais especializados no assunto, a maioria deles formada na "escola" dos departamentos públicos e, portanto, com acúmulo de *expertise* quanto aos meandros da execução operacional cotidiana da política pública. O trabalho de Pulhez (2014) registra inclusive um fenômeno peculiar que ilustra de certo modo esta espécie de trânsito contínuo entre os setores público e privado em tais situações: no caso de parte dos profissionais contratados das gerenciadoras e projetistas que, à época da pesquisa, prestavam serviços para a CDHU, uma legião de ex-funcionários demitidos da agência pública e/ou aposentados havia encontrado postos de trabalho nestas empresas de engenharia, quando não exercendo, ali, as mesmas funções de antes, mas agora como peças soltas nas engrenagens da terceirização.

[8] Conforme BID (2006).

Outro tópico que merece atenção é o dispêndio de recursos com esse modelo de subcontratação para o desenvolvimento das atividades de gestão mais elementares, que a princípio entenderíamos como de responsabilidade do Estado, com altos custos de manutenção dos serviços prestados, sem os quais, por outro lado, teria sido inviável a implementação de quaisquer ações na área habitacional nas últimas décadas. Ao longo dos anos, os contratos com as terceirizadas foram se tornando maiores, englobando mais e mais produtos e serviços, com valores também crescentes e que incorporam taxas de lucro próprias do mercado privado (PULHEZ, 2014).

Os Gráficos 1 e 2, a seguir, registram, respectivamente, os valores relativos aos empenhos globais da SEHAB entre os anos de 2003 e 2016 para a implementação dos programas e ações ali desenvolvidos e os empenhos específicos, no mesmo período, para a contratação de gerenciadoras pela secretaria.[9] Ressalte-se que as quedas nos valores empenhados registradas no segundo gráfico correspondem a momentos de finalização contratual e normalmente coincidem com os períodos de mudança na gestão municipal.

Ou seja, de maneira geral, o retrato do modelo de gestão operado hoje em São Paulo aponta para uma razoável dependência do gerenciamento privado para que se execute cotidianamente a política, de tal forma que, nesses quase trinta anos, órgãos públicos como a SEHAB e a CDHU jamais tenham ficado descobertos desse tipo de subcontratação. E não à toa, as empresas que concentram maior conhecimento e informação sobre processos internos, linhas

[9] Dados anteriores a 2003, embora solicitados, não foram disponibilizados pela PMSP/SEHAB. Além disso, as informações a que tivemos acesso são referentes a valores empenhados e não necessariamente executados relativos a todos os programas da secretaria.

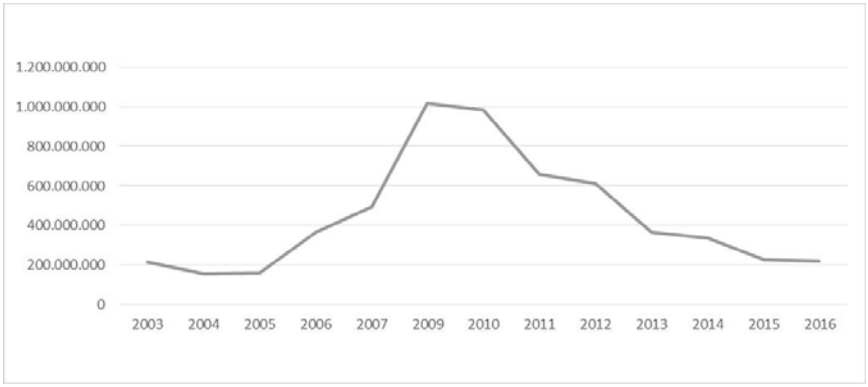

Gráfico 1: Empenhos globais – SEHAB – período 2003/2016
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.

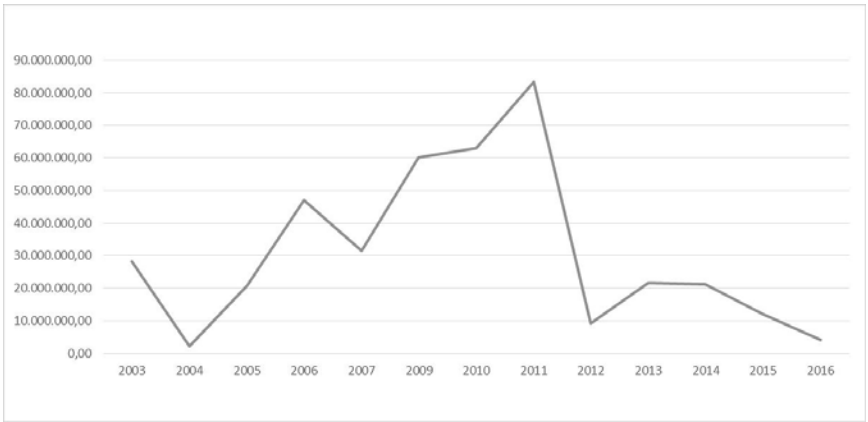

Gráfico 2: Empenhos para contratação de serviços de gerenciamento – SEHAB – período 2003/2016
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.

programáticas, demandas, territórios, etc, são aquelas que vêm se alternando nos contratos desde os anos 1990, embora a assinatura de novos contratos e a chegada de novas empresas também seja uma realidade – o que, por outro lado, demonstra que a terceirização parece seguir se expandindo, independentemente das tendências e opções políticas de cada governo, tanto em âmbito municipal quanto estadual.

O quadro a seguir lista as empresas contratadas pela SEHAB desde 1990 até 2016 para prestação de serviços de gerenciamento. No caso do Programa Guarapiranga, que precedeu o Programa Mananciais até o início dos anos 2000, o gerenciamento geral foi realizado pelo consórcio das empresas JNS-Hagaplan e o gerenciamento das obras pelo consórcio Sondotécnica-ETEP (FRANÇA, 2000).[10] Como se pode verificar na listagem seguinte, as mesmas firmas continuaram atuantes nos contratos posteriores relativos à condução do Programa.

[10] A PMSP/SEHAB, quando solicitada, não informou sobre a ausência de tais contratos na listagem fornecida. Embora não seja possível afirmar com precisão, podemos supor que por se tratarem de contratos mais antigos possivelmente foram assinados sob outra rubrica que não a de gerenciamento, o que justificaria sua não sistematização na lista requisitada.

Período	Contratos SEHAB/Empresas	Departamento	Nº Processo	Empresas consorciadas
1990-2001	**Ductor**	(não consta)	1990-0.000.868-9	
	Bureau	(não consta)	1990-0.000.866-2	
2002-2007	**Consórcio Urbis**	(não consta)	2002-0.220.651-0	**ACTHON Planejamento Ambiental** **AHESE Engenharia**
	Consórcio Bureau / Pri	(não consta)	2001-0.250.876-0	**Bureau** **Sistema Pri**
	Consórcio Cidadania	(não consta)	2004-0.034.137-5	**Ductor** **ETEP**
	Consórcio Bureau / Pri	(não consta)	2003-0.210.941-9	**Bureau** **Sistema Pri**
2008-2014	**Consórcio Domus**	DTPO	2008-0.279.853-1	**Ductor** **Arcadis Logos**
	Consórcio Bureau / Pri	DTPO	2010-0.038.063-3	**Bureau** **Sistema Pri**
	Consórcio Hagaplan / JNS	MANANCIAIS	2008-0.154.800-0	**Hagaplan** **JNS**
	Consórcio Ação Mananciais	MANANCIAIS	2008-0.251.287-5	**Arcadis Logos** **Sondotécnica**
2015-2016	**Consórcio Ductor / Arcadis**	DTPO	2016-0.064.053-9	**Ductor** **Arcadis Logos**
	Consórcio Bureau / Pri	DTPO	2016-0.064.051-2	**Bureau** **Sistema Pri**
	Consórcio Ação Mananciais SP	MANANCIAIS	2016-0.064.054-7	**Arcadis Logos** **Sondotécnica**
	Bureau	DTPO	2015-0.137.472-5	
	Consórcio Pri / Bauer / Planal	DTPO	2015-0.137.469-5	**Sistema Pri** **Falcão Bauer** **Planal Engenharia**
	Consórcio SLP-S3	MANANCIAIS	2015-0.139.181-6	**Sondotécnica** **Planservi**
	Consórcio HABITA SP SETOR 4	MANANCIAIS	2015-0.139.178-6	**Enger Engenharia** **Geribello**

Quadro 1: Empresas gerenciadoras contratadas pela SEHAB/SP entre 1990 a 2016.
Fonte: PMSP/SEHAB, 2017.

4. Considerações finais

Cabe reafirmar que este *circuito do conhecimento* que se forma, portanto, a partir das empresas, mas também dos técnicos, muitos deles com passagem por várias delas, em diferentes trabalhos prestados ao poder público, certamente se consolidou e se fortaleceu com o Programa Mananciais, dado o modelo de gestão implementado, a magnitude dos recursos empregados e das ações empreendidas, muito embora elas jamais tenham feito frente às demandas reais existentes, como vimos.

A breve descrição do Programa pretendeu justamente evidenciar sua complexidade em termos de arranjo institucional entre entes federativos e agente financiador internacional, sua ampla abrangência territorial, a multiplicidade de atores e o ambicioso objetivo de recuperar a área de mananciais ocupada, evidenciando as opções por um determinado padrão de atendimento com a urbanização de grandes assentamentos que somente se realiza com a pesada participação de empreiteiras e gerenciadoras de projeto.

Como consequência desse modelo tem-se, por exemplo, a realização de contratos abrangentes, nos quais uma série de serviços terceirizados são realizados e gerenciados, viabilizando um conjunto de ações que o poder público frequentemente não tem equipe e capacidade institucional para realizar de forma simultânea em diferentes assentamentos. A julgar pelas metas ambiciosas traçadas, no entanto, os resultados nem tão expressivos do Programa em sua longa trajetória, tal como comprovam os dados apresentados, nos coloca questões em relação ao próprio papel desempenhado pelo Estado na condução das ações relativas ao modelo ora descrito.

Na medida em que a função administrativa tradicional do agente público passa, gradativamente, às mãos das empresas privadas terceirizadas, parece evidente que o processo em curso aponta para uma sobreposição de atribuições e responsabilidades que torna nebuloso o lugar assumido por cada uma das partes envolvidas no cotidiano de implementação da política, colocando em risco, portanto, a própria função reguladora do Estado, diante de um inequívoco fortalecimento de tais empresas. Esse papel regulador é, afinal, suficiente para pautar, orientar, acompanhar e controlar a atuação das grandes firmas que gerenciam os projetos de urbanização de favelas? A variável conjuntura de interesses em cada gestão pode resultar em diferentes respostas a essa questão. Portanto, a dimensão política participa do processo, para além do argumento econômico e do pragmatismo necessário para a realização de obras complexas.

Nesse sentido, parece cabível argumentar que, a partir dos modos como o *circuito do conhecimento* se forma, seria possível identificar aí outros padrões de interação entre os agentes públicos e privados que atuam na governança urbana, não necessariamente dicotomizados entre um Estado meramente capturado por interesses empresariais que lhes seriam alheios e os expedientes próprios de apropriação e valorização do setor privado nesse processo. Mais do que isso, a complexidade dessa relação residiria exatamente na coalizão e no jogo de estratégias e ações que acomodam interesses de um lado a outro, por fora e por dentro do aparato estatal (MARQUES, julho 2016).

De todo modo, do ponto de vista empírico, vale questionar até que ponto o circuito não gera a concentração de conhecimento, fazendo, sim, prevalecer

interesses específicos que se fortalecem nesse processo e, assim, excluem outras formas de contratação e realização das urbanizações de favelas. A retrospectiva da atuação das empresas evidencia a concentração de projetos e também de saberes sobre o território, sobre as populações, e sobre as engrenagens da política, o que faz com que o município fique de certo modo dependente, inclusive, dos bancos de dados, mapeamentos e informações produzidos por elas. Tais questões são relevantes também pelo tipo de decisão política que a adoção de um único modelo de gestão de contratação resulta materialmente no território, e por isso precisam continuar sendo exploradas e debatidas em agendas de pesquisa futuras.

Referências

ARANTES, Pedro. *O ajuste urbano:* as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 206p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Julho de 2006. 47p. [publicação interna; documento].

CAMARGO, T. *As empresas de projeto de engenharia de grande porte no Brasil:* passado, presente e a reengenharia para o futuro. 144p. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CARDOSO, Adauto. Municipalização da Política Habitacional: uma avaliação da experiência brasileira recente. In: VIII ENANPUR, 1999, Porto Alegre. *Anais do VIII ENANPUR*. Porto Alegre: ANPUR, 1999.

CODAS, Manuel. Gerência de Projetos: uma reflexão histórica. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 33-37, 1987.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas*: evolução e impasses. 229p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SÃO PAULO (Estado). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 fev. 2018. Suplemento, p. 104.

FERRARA, Luciana N. *Urbanização da Natureza:* do autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação dos mananciais ao sul da metrópole paulistana. 2013. 384p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FILARDO, Ângelo. *Externalidade e gestão dos valores do ambiente:* considerações teóricas e uma aplicação ao caso do Programa Guarapiranga (1991-2000). 335p. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

FRANÇA, Elisabete (coord.). *Guarapiranga*: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000. 253p.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. 251p.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, julho 2016.

MARTINS, Maria Lúcia R. R. *Moradia e Mananciais:* tensão e diálogo na Metrópole. São Paulo: FAU-USP/FAPESP, 2006. 206p.

PULHEZ, Magaly M. *O arranjo gerencial:* Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo. 315p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Carlos, 2014.

PULHEZ, Magaly M. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 35 n. 2, p. 99-116, julho, 2016a.

PULHEZ, Magaly M. Consulting firms and professionals: from project to management, the network of outsourced agents who manage housing policy in São Paulo. In: RC21 Conference 2016 – The Transgressive City, 2016, Ciudad de Mexico. *Annals of RC21 Conference 2016*. Ciudad de Mexico: RC21, 2016b.

SINAENCO. Perfil do setor de Arquitetura e Engenharia Consultiva – 2015. Disponível em: http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2016/09/Perfil-2015.pdf. Acesso em: 30 out. 2017.

UEMURA, Margareth. *Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga:* Alternativa para a proteção dos mananciais? 246p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCC, Campinas, 2000.

VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria:* Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). *A Cidade do Pensamento Único*. 8ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013, p. 75-103.WHATELY, Marussia (org.) et al. Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. 127p.

Nota das Autoras
Este artigo foi elaborado a partir das pesquisas de doutorado e de pós-doutorado das autoras, ambos trabalhos financiados pela FAPESP, processos 2009/54237-6 e 2015/14242-1, respectivamente. Além disso, recebeu ainda o auxílio 2017/14321-4, da mesma agência.

Nota do Editor
Data de submissão: 01/11/2017
Aprovação: 24/04/2018
Revisão: Karina Hymnô de Souza

Magaly Marques Pulhez
Instituto das Cidades. Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP.
Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, SP.
magamarquespulhez@gmail.com

Luciana Nicolau Ferrara
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do ABC. Santo André, SP.
luciana.ferrara@ufabc.edu.br