

INTERMEDIÁRIOS E O ESTADO: AS EMPRESAS DE ENGENHARIA CONSULTIVA NA GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PAULISTA

*Magaly Marques PULHEZ**
*Julio Cesar DONADONE***

RESUMO: O artigo apresenta a ação de agentes intermediários, empresas de Engenharia Consultiva, na gestão da política habitacional operada em território paulista através da Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CDHU). Atuando como terceirizadas nos cotidianos administrativos junto ao agente estatal há mais de trinta anos, tais empresas prestam serviço ao poder público desenvolvendo atividades concernentes à administração e controle das etapas de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos, não estando comprometidas com processos diretos de produção, mas sim de concepção, gestão e regulação. Uma vez contratadas pelo agente público, ocupam uma espécie de “intermeio administrativo” que as coloca numa posição de controle sobre a atuação de demais subcontratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos, etc. O objetivo do trabalho é percorrer a trajetória destas empresas, problematizando sua relação com este setor específico de política pública, reforçando suas estratégias e disputas como agentes intermediários, portadores de legitimidade e capitais dos mais diversos arranjos, para a constituição de um novo espaço de embate e domínio social.

PALAVRAS-CHAVE: Empresas de Engenharia Consultiva. Gerenciamento. Gestão. Intermediação. Política habitacional. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

* UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo. São Paulo – SP – Brasil. 08260-001 – magaly.marques@unifesp.br. <https://orcid.org/0000-0001-6458-6870>.

** UFSCar - Universidade Federal de São Carlos – São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 - donadojc@uol.com.br. <https://orcid.org/0000-0002-2129-0129>.

1. Introdução

Desde o final da década de 1980, a principal agência estatal responsável pela produção e pela implementação da política habitacional no estado de São Paulo, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), vem passando por um intenso, crescente e ininterrupto processo de terceirização de suas funções de gestão através da contratação de empresas privadas de engenharia especializadas em gerenciamento e consultoria, que prestam serviço ao poder público desenvolvendo atividades concernentes à administração e controle das etapas de concepção, viabilização, implantação e operação de programas e empreendimentos.

Alocadas no ramo da Engenharia Consultiva, estas empresas, comumente chamadas de **gerenciadoras**, não estão comprometidas com processos diretos de produção, mas sim de concepção, gestão e regulação. Uma vez contratadas pelo agente público, ocupam uma espécie de “intermeio administrativo” que as coloca numa posição de controle sobre a atuação de demais subcontratados, conduzindo cronogramas de execução, cobrando prazos, conferindo produtos, etc. Com certo grau de frequência, estas empresas servem ainda de veículo para a contratação de profissionais terceirizados que atuam internamente nas dependências da companhia, tal como funcionários públicos – arquitetos, engenheiros, sociólogos, geógrafos, dentre outros, que trabalham como gerentes, operando a implementação dos programas de moradia.

Este artigo pretende justamente expor e analisar a atuação de tais empresas e sua interação com o agente público, a partir do caso da CDHU, somando-se a um corpo de pesquisas que buscam refletir sobre o papel da **intermediação** nos espaços sociais, suas disputas por legitimidade, seus avanços sobre novos domínios e as relações desse processo com as mudanças na dinâmica organizacional a partir dos anos 1990, discussão presente em publicações como Donadone (2010a; 2010b), Dezalay e Garth (2000) e Guimarães (2008).

O papel de **intermediário**, num primeiro momento associado ao consultor, na implantação de mudanças organizacionais, foi gerado pelas reestruturações empresariais fortalecidas na década de 1990, sob um novo entendimento de como as posições gerenciais devem passar a ser ocupadas, legitimadas não somente pelas disputas internas às diferentes empresas, mas pela capacidade de adquirir e gerenciar capitais que são oriundos de investimentos em outros campos de poder, como explicitado no crescente mercado de consultoria, de cursos de *Master in Business Administration* (MBA), de consultoria de ex-gerentes, na aproximação do espaço acadêmico com mundo empresarial, etc. Como exemplos emblemáticos poderíamos citar as consultorias e fundações universitárias, bem como as carreiras gerencias que têm seus formatos e possibilidades de desenvolvimento convergindo para aquelas praticadas em empresas centrais do setor de consultoria, proporcionando uma

realimentação da posição e do ideário das consultorias no tecido organizacional. Importante ressaltar, além disso, que os processos de reorganização associados às novas configurações do controle das organizações decorrentes da influência do campo financeiro nas formas de gestão e nos conteúdos gerenciais das empresas (FLIGSTEIN, 1990; USSEM, 1993), representados emblematicamente pelas fusões e aquisições, abrem também um grande espaço de atuação para as empresas de consultoria (DONADONE, 2010a).

No caso brasileiro, como discutido em Donadone e Novaes (2015) ao tratar da experiência das consultorias em sustentabilidade surgidas no Brasil dos anos 1990, o processo de internacionalização e financeirização das empresas nacionais contribuiu para a ascensão e transformação dos serviços de consultorias por aqui. Tal fato diversificou o espaço social, que passou a ser composto por heterogeneidade de tamanho, serviços oferecidos e profissionais atuantes. A emergência dos intermediários em sustentabilidade, por exemplo, se dá nesse momento de diversificação dos modelos e crescimento da demanda pelo serviço do consultor. Fugindo do modelo tradicional, inauguram um novo mercado, caracterizado por empresas de pequeno porte e serviços exclusivos à gestão social/ambiental¹.

Outro trabalho que vem corroborar e acrescentar novos contornos à temática, apresentando-se como um paralelo possível em relação caso que será apresentado a seguir, é o de Baggenstoss e Donadone (2014), que trata das Organizações Sociais da Saúde (OSS), explicitando o processo de consolidação da parceria entre Estado e sociedade que permitiu que fossem abertas vagas na saúde pública a serem ocupadas por intermediários: nesse caso, pessoas jurídicas de direito privado, e mesmo sem fins lucrativos, trabalhando na perspectiva da iniciativa privada. Estes espaços passaram a ser geridos por organizações sociais que contratam preferencialmente profissionais formados pelas próprias (ou institutos ligados a elas). Desta forma, são disseminadas suas técnicas, estratégias, conhecimentos, domínio, cultura. Os médicos que ocupam tais espaços, que também exercem cargos de direção nos hospitais, fomentam estratégias que visam alcançar números e índices estipulados por Contratos de Gestão.

Cria-se, portanto, um novo espaço que passa a ser tomado por entidades do setor privado sem fins lucrativos na área da saúde pública. Desta ocupação – e em busca de sua legitimidade –, as OSS qualificadas distribuem-se pelo território estadual, demarcado por intermédio de disseminação cultural (também com anseio de ampliar sua região de abrangência, que se evidencia por estratégias e resultados expostos em uma luta simbólica, em sentido bourdieusiano). E como as

¹ Nesse caso, cabe ressaltar que, apesar da diversificação, as linhas de força do espaço de consultoria em sustentabilidade de Novaes-Botta (2013) apresentam homologia às de Donadone (2010a), apresentando os intermediários (consultorias internacionais em gestão) relacionados às posições e capitais internacionais como dominantes nos dois espaços.

organizações também estão vinculadas à formação de profissionais, tornam-se polos de distribuição e aplicação de seus conhecimentos e princípios, marcando posições dominantes. Ressalta-se que, neste processo de domínio, constata-se anuência do agente público, por ser quem convida e determina qual OSS vai gerir determinada unidade de saúde.

Para se sustentar no espaço e garantir níveis de satisfação de seus clientes (pacientes), as OSS precisaram adotar algumas imposições e reformular estratégias. É o caso da inclusão de representantes da sociedade junto ao Conselho Administrativo, um requisito imposto pela lei, que tem o poder de minimizar críticas contrárias à prática. A gestão pela qualidade é imputada pela necessidade de alcançar índices (inclusive de satisfação dos pacientes), advindos da forma gerencial ingressa na parceria com a iniciativa privada. O discurso unívoco de eficiência proferido pela rede organizacional envolta no processo de delegação às OSS ecoa como justificativa para apaziguar os opositores. A exposição em eventos, fóruns, publicações, etc., busca legitimar o processo, mostrar mudanças, apresentar resultados favoráveis, ressaltar qualificação, ou, como afirmam os autores, buscar apoio moral para aperfeiçoar e incorporar dispositivos de justiça.

Este empenho de múltiplas estratégias, que redefine e redimensiona os circuitos de legitimidade em que determinados agentes transitam e disputam hegemonia, agenciando capitais os mais diversos, mas que, sobretudo, se constroem sob o verniz do conhecimento técnico especializado, enseja também um rearranjo de forças que determinam o espaço social (BOURDIEU, 2000). Nessa perspectiva, o próprio Estado se redefine, não apenas em função de ajustes e reformas proclamadas como necessárias para aprimorar procedimentos, aumentar a produtividade e a eficiência (PEREIRA; SPINK, 1998), mas também pela disputa de agentes que o pressionam pela criação de novos espaços legítimos de domínio. O caso dos intermediários tratados neste artigo – as empresas de Engenharia Consultiva atuantes junto à produção habitacional em São Paulo –, embora distinto, certamente se aproxima, em conteúdo, deste mesmo processo de legitimação, que vem dando vez aos preceitos de eficiência e qualidade migrados dos novos arranjos organizacionais às estruturas administrativas dos poderes públicos, sem que isso, no entanto, represente apenas um movimento em direção à melhoria das capacidades de atuação de tais agentes, mas também uma acomodação de demandas das diferentes partes envolvidas. Consultoras especializadas em atividades específicas de gestão de empreendimentos, tais empresas nascem e crescem sob forte incentivo do Estado brasileiro, que se perpetua como seu cliente mais importante ao longo de toda sua trajetória de atuação, o que as particulariza em relação às grandes transnacionais de consultoria e outras, embora se possa aproximá-las na habilidade mesma de legitimar-se na produção de resultados que satisfaçam a seus contratantes, como se verá adiante.

O texto está dividido em outras três partes, além desta Introdução: uma seção que apresenta ao leitor a trajetória da Engenharia Consultiva no Brasil, com dados sobre sua constituição, consolidação e sua participação no espaço da política habitacional; uma seção seguinte que trata do papel de intermediação de tais empresas junto à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), ligada do governo do estado de São Paulo; e uma parte conclusiva, de considerações finais, em que se procura amarrar as reflexões sobre as estratégias e disputas, em termos de legitimidade e domínio social, dos agentes intermediários exemplificados e analisados no artigo.

2. A trajetória da Engenharia Consultiva no Brasil

Segundo o Ranking da Engenharia Brasileira do ano de 2012, organizado pela Revista *O Empreiteiro*, a receita consolidada das 190 maiores empresas de construção e engenharia do país, no valor de R\$95,30 bilhões, tem 72,11% de participação das 100 maiores construtoras; 10,72% das 20 primeiras empresas de montagem industrial; 9,49% das 40 maiores projetistas e gerenciadoras; e 7,68% das 30 maiores firmas de serviços especiais de engenharia, como aquelas especializadas em pré-fabricação, estruturas metálicas, fundações, etc.

No caso destas 40 maiores **empresas projetistas e gerenciadoras**, reunidas no setor da chamada Engenharia Consultiva, em 2011, houve crescimento de sua receita bruta pelo oitavo ano consecutivo, reunindo um faturamento total da ordem de R\$9,05 bilhões, conforme comprova também, ainda que com alguma variação, a série histórica de crescimento sistematizada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE (ABCE, 2011).

E, embora a partir de 2012 – mas sobretudo em 2015 – notem-se recuos nas curvas de crescimento e faturamento gerais do setor devido à crise econômica, política e institucional que tomou conta do país, tomando apenas as empresas consultivas do estado de São Paulo, verifica-se que as cinco primeiras colocadas no ranking são firmas que atendem ao mercado de que trata este artigo – ou seja, o gerenciamento privado subcontratado por administrações de nível local.²

Para entender, pois, a consolidação e o destaque do setor no amplo circuito da engenharia nacional e a posição importante de intermediação que ocupa hoje junto às políticas urbanas e aos aparatos estatais, algumas considerações, ainda que apenas a título de registro histórico, merecem ser brevemente observadas.

De antemão, vale lembrar que as origens de constituição da Engenharia Consultiva confundem-se, na verdade, com o próprio desenvolvimento econômico

² São elas: 1^a - Cobrape; 2^a - Núcleo; 3^a - Geris; 4^a - Planservi; e 5^a - SGS Enger.

do país nas primeiras décadas do século XX, quando aí identificamos os movimentos primordiais de arranque rumo à industrialização e à urbanização, sobretudo a partir dos anos 1930, no início da era Vargas.

Os primeiros e mais fortes impulsos de progresso à indústria nacional naquele momento podem ser lidos como resposta imediata às “tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador” (FURTADO, 1984, p.131). São importantes, durante os anos 1930 e 1940, a criação de instituições e a implementação de ações intervencionistas de incentivo, como a eliminação das barreiras entre estados, objetivando unificar o mercado nacional, a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o treinamento de mão de obra voltada ao setor industrial. Na virada dos anos 1940, Vargas assina o decreto de criação da Companhia Vale do Rio Doce (1942), corroborando o processo de expansão dos investimentos estatais em setores de infraestrutura (energia, transporte, saneamento, etc). Na década seguinte, instituem-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (1952) e a Petrobras (1953), além de Furnas (1957), já sob Juscelino Kubitschek.

A segunda metade da década de 1950 é marcada por forte aceleração da taxa de crescimento: os cintos apertados da economia externa, nos anos de ressaca pós II Guerra Mundial, demandam novos impulsos de ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial para atender o mercado interno. O Plano de Metas kubitschekiano é justamente síntese dessa política, dando “prioridade à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial, verticalmente integrada, e do capital social básico de apoio a essa estrutura” (MOURA, 2001).

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

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

Segundo a narrativa da autora, a “estatização” dessa demanda trata-se de um fenômeno que se inicia efetivamente nos anos 1930, a partir do momento em que se amplifica a intervenção do Estado no sistema econômico, fazendo nascer um setor

público extremamente comprometido com a expansão da infraestrutura nacional, demandando serviços e construindo, ele mesmo, a maior parte das obras, através de órgãos como o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOS) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Mais tarde, já no pós-guerra, é o deslocamento desta atividade, ou seja, **a retirada gradual do Estado da atividade construtora** que irá engendrar o cenário ideal para o desenvolvimento de um setor privado de construção pesada, sobretudo, conforme registra a pesquisadora, a partir da transformação do DNER em autarquia, em 1945.

Impulsionado, portanto, pelos auspícios do *nation-building*, o processo de expansão e fortalecimento do setor da construção pesada acaba por desencadear, espelhadamente, um evento análogo, e especialmente importante: a alavancagem das empresas de **engenharia de projetos, consultoria e gerenciamento**, também crescidas e firmadas nesse mesmo período, numa dinâmica que define concretamente os contornos da ideologia de progresso e valorização tecnológica que havia tomado conta do país e que se cristalizara de fato através do Plano de Metas.

Além disso, cabe lembrar que, entre os anos 1930 e 40, o próprio estatuto profissional da engenharia estava sendo afirmado, desencadeando um processo de especialização técnica que culminou na segmentação do ofício em diferentes ramos de atuação, dentre eles, a atividade exclusivamente projetual (incluindo cálculo e dimensionamento estrutural) e a administração e fiscalização de obras, que originalmente deram forma ao setor da Engenharia Consultiva.

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

Nessa larga primeira fase admitida pela autora, reconhece-se a formação de importantes empresas atuantes no mercado, como é o caso da HIDROSERVICE Engenharia de Projetos Ltda, fundada em 1958 pelo empresário Henry Maksoud, do CNEC, instituído em 1959 e incorporado como braço de projetos da empreiteira Camargo Corrêa dez anos mais tarde, da PROMON, de 1960, criada por norte-americanos e brasileiros em São Paulo para atender à expansão do setor petroquímico, e da THEMAG, de 1961, cujo nome se origina das iniciais de seus fundadores, os engenheiros formados pela USP Telêmaco Von Laugendonch, Henrique Herweg, Eugênio Jusquin, Milton Vargas e Alberto Giaroli, empresa responsável por projetos do metrô de São Paulo, da Rodovia dos Imigrantes e do complexo Urubupungá, que inclui as usinas de Jupiá e Ilha Solteira (CAMPOS, 2012). Já nesse momento, a maioria delas caracterizava-se, como se vê, por uma atuação de escala nacional, em atividades largamente diversificadas.

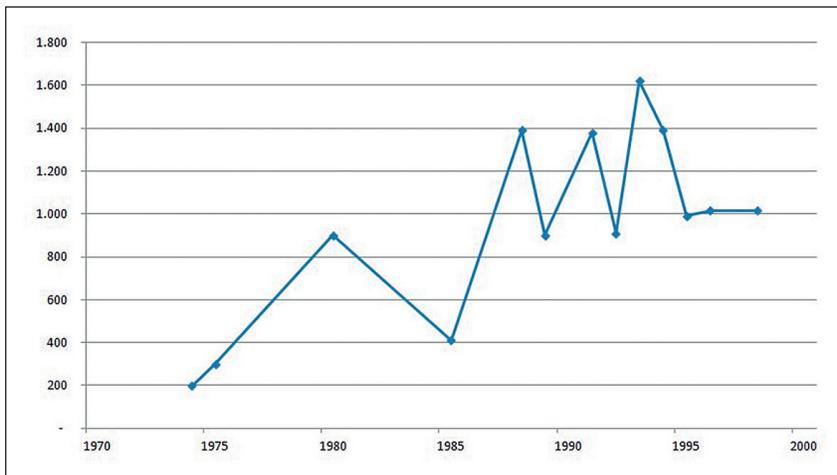
O período entre 1973 e 1980 é considerado por Camargo (1994) como de **consolidação** destas empresas: a economia brasileira continuava a crescer e o papel do Estado estava definido pelos militares, que permaneciam investindo em áreas estratégicas da economia, sobretudo na construção civil, às quais eram solidárias as empresas de Engenharia Consultiva. De acordo com o cadastro da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), muitas delas ultrapassaram 2.000 funcionários à época, constituindo corpos técnicos qualificados, reunidos em equipes 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 (muitas delas se expandiram para a América Latina, África e Oriente Médio), o achatamento de salários e as demissões maciças e abruptas caracterizam o período de desestabilização e recessão econômica pelo qual passava o país (PLONSKI, 1986) – veja-se que a partir de 1983 a queda nos investimentos federais é da ordem de 80%, o que de fato virá a afetar o setor de forma substantiva a partir da segunda metade da década de 1980.

Com o fim da ditadura militar inicia-se um processo extremamente oscilante nos níveis de faturamento e composição de quadros nas empresas: após anos seguidos de crescimento expressivo, entre 1982 e 1986, o faturamento do setor cai de forma acentuada, acompanhando queda correspondente do Produto Interno Bruto (PIB) (ALTHEMAN, 1999). De 1986 a 1993, os níveis de faturamento se desequilibram fortemente, ainda que o setor apresente, de todo modo, algum crescimento. Em 1998, a Engenharia Consultiva retorna ao patamar que ocupava por volta de 1987, passando a uma fase de estabilidade que perdura, com poucas variações negativas, até 2003, quando retoma agressivamente o crescimento. O faturamento volta a cair a partir de 2012, mas não aos níveis de baixa atingidos antes de 2003.

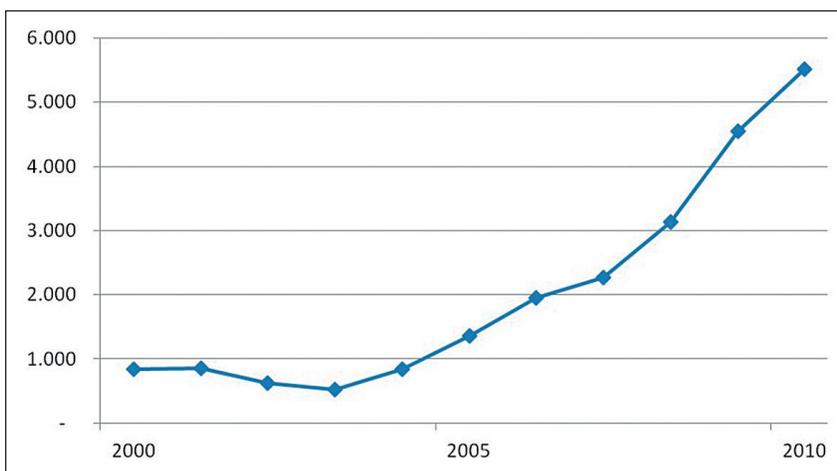
Vejam os dados, sistematizados nos gráficos 1, 2 e 3.

Gráfico 1: Variação nos níveis de faturamento do setor entre 1974 e 1998 – em U\$ milhões



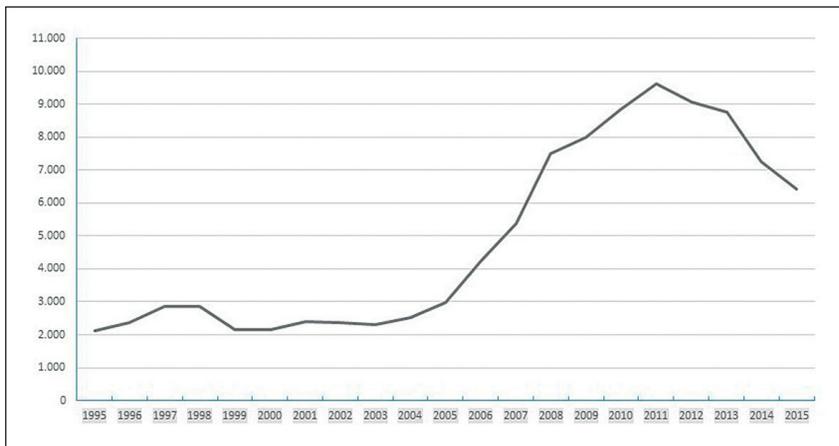
Fonte: Altheman (1999)

Gráfico 2: Variação nos níveis de faturamento do setor entre 2000 e 2010 – em U\$ milhões



Fonte: ABCE, 2011

Gráfico 3: Variação nos níveis de faturamento das 40 maiores empresas do setor entre 1995 e 2015 – em R\$ milhões



Fonte: Revista *O Empreiteiro* (2012)

Levando em conta dados mais recentes sobre postos de trabalho e faturamento das empresas disponibilizados pelo sindicato do setor, o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO), parece razoável que, dando continuidade à classificação proposta por Camargo (1994) em relação aos períodos que marcaram a história das empresas de Engenharia Consultiva no Brasil, uma definição possível para a fase atual, depois da arrancada de crescimento dos anos 2000, seria a passagem para um processo de **oligopolização do setor**, hoje caracterizado por um número reduzido de firmas de grande porte que concentram, em alto grau, uma estrutura poderosa de recursos materiais e humanos frente a um mar de médias, pequenas ou microempresas, sem meios viáveis de competitividade nesse mercado (PULHEZ, 2014).

Enquanto aquelas com menos de 20 vínculos ativos ou profissionais contratados representam, em escala nacional, um universo de 49.389 empresas, ou seja, 97,03% do total, com crescimento estimado de 7,84% no exercício de 2010, as que possuem 20 ou mais vínculos – 1.509 empresas, 2,96% do total – apresentaram um crescimento de 11,53% no período considerado. Este grupo, segundo o sindicato, “também é responsável pela maior concentração de vínculos empregatícios e por grande parte do volume de receita gerada pelo setor” (SINAENCO, 2012). Em termos de faturamento, dentre o universo das 1.509 empresas de maior porte em termos de postos de trabalho, a receita operacional líquida chegou, em 2010, a R\$ 21,6 bilhões, ante 17,6 bilhões alcançados em 2009, representando um crescimento de 22,37% no período. O lucro líquido registrado foi de R\$ 2,6 bilhões. Além disso, as recentes fusões, associações entre empresas ou a venda para conglomerados inter-

nacionais, verificada como uma movimentação em franca expansão, compõem um outro dado que parece também corroborar a hipótese aventada.

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

A partir de meados da década de 1990, o gerenciamento de empreendimentos passou a representar uma fatia importante do mercado da Engenharia Consultiva: segundo dados de 2009, disponibilizados pelo SINAENCO, mais de 200 empresas do ramo trabalhavam, naquele momento, sobretudo atendendo à administração pública, com atividades exclusivas desse tipo, que implicam, fundamentalmente, em disponibilizar ao contratante um corpo técnico especializado em planejar, dirigir, coordenar, controlar, fiscalizar e corrigir o andamento de um determinado projeto ou obra – **administradores**, mais que nada.

Além disso, informações complementares sobre as grandes corporações que integram o setor apontam que dentre as 40 primeiras empresas de Engenharia Consultiva listadas no já citado ranking da Revista *O Empreiteiro* apenas seis não atuam ou não informaram atuar diretamente com atividades gerenciais, enquanto 17 delas mantêm mais de 40% de seus serviços exclusivamente dedicados ao management.

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).

Pressupõe-se, portanto, a existência de dois órgãos complementares, um próprio e outro contratado, formando um todo. Ambos os órgãos têm um quinhão inicial de contribuição a oferecer na criação deste sistema. O órgão próprio contribuirá com o ‘Know-how’ seguro das características próprias da Empresa que patrocina o Empreendimento e das condições especiais segundo as quais ela deseja que o mesmo se desenvolva. O órgão contratado contribuirá com o acervo metodológico extraído da experiência anterior, a ser afinado para as exigências típicas do Projeto. O objetivo da adoção desse sistema de implantação visa essencialmente não sobrecarregar a estrutura permanente da entidade patrocinadora com os quadros de efetivos voltados para essa atividade transitória. A injeção de um contingente significativo de pessoal, para atividades distintas da atividade-fim da Empresa, gera distorções administrativas, aumenta desnecessariamente a sua inércia e, quando excedidos certos limites, acaba por asfixiá-la. (BIEZUS, 1978, p.134).

O surgimento, por aqui, de firmas particularmente especializadas nesta atividade acontece na virada das décadas de 1960 e 70, na mesma esteira da produção de infraestrutura em grande escala já mencionada, passando a constituir, tal como relata Codas (1987, p.34) “um setor específico, diferenciado da engenharia de projetos, de construção e de suprimentos”, funcionando como uma espécie de interface entre estes três setores, sem a predominância de nenhum deles, “pela acumulação da função gerencial do conjunto com a precípua daquele setor”.

Pode-se destacar, nesse nicho, a LOGOS Engenharia, 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, formada, no início dos anos 1970, por profissionais de engenharia ligados à implementação das obras do metrô de São Paulo.

Na mesma década de 1970, surgem por aqui duas organizações profissionais de gerenciamento de projetos: uma divisão do *Project Management Institute* (PMI) e o Grupo de Estudos em Gerência de Empreendimentos de São Paulo (GEGE), este criado em 1979, a partir da associação de alguns profissionais da área de gerenciamento das empresas privadas e estatais já então plenamente envolvidas com a atividade, organizada justamente para adaptar à realidade brasileira as técnicas sugeridas pelo PMI, tendo perdurado por aproximadamente uma década.

Fundado nos anos 1960, nos EUA, o PMI surge com o objetivo de promover o desenvolvimento da atividade de gerenciamento de projetos, divulgar as tecnologias e os métodos de treinamento para o gerenciamento. Seus fundadores, segundo Codas (1987), eram profissionais do gerenciamento de empresas projetistas, construtoras, indústrias de informática e também do meio universitário-acadêmico. Bastante atuante ainda hoje, o instituto oferece seminários, fóruns e um programa

de certificações para consultores autônomos, além de editar periodicamente um manual de implantação da prática, tratado como referência por alguns empresários do ramo – o Guia PMBOK®, um epítome de mais de 400 páginas recheadas de gráficos, tabelas e diagramas, que se enuncia como portador dos fundamentos de excelência para o exercício da profissão de gerente de projetos.

Em território nacional, conforme a sistematização de Codas (1987, p.36), foi apenas no ano de 1983 que surgiu o primeiro curso de aperfeiçoamento em gerenciamento de projetos, promovido pelo Instituto Mauá de Tecnologia, com duração de seis meses. Segundo o autor, um grupo de profissionais, membros do GEGE, elaborou um amplo programa para o curso, baseado no “gerenciamento integral, focalizando o projeto desde a decisão de sua execução até sua operação comercial”. No mesmo período, na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), implementou-se o curso de pós-graduação em Gerenciamento da Implantação de Empreendimentos. Desde então, a disciplina de gerência de projetos vem gradativamente tomando parte nos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação afins, tornando-se matéria recorrente dos cursos de engenharia, economia e administração (SCHMITZ *et al.*, 2012).

Embora esteja presente tanto no setor privado quanto no setor público, o gerenciamento de empreendimentos firmou-se, ao longo dos anos, como atividade fundamentalmente voltada ao atendimento do agente público, suprimindo lacunas referentes a capacidades administrativas de estados e municípios em variados setores de políticas públicas, sobretudo aquelas relacionadas à produção do espaço urbano (infraestrutura, habitação, etc.).

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 foi introduzido na legislação brasileira pouco mais tarde, por um decreto de lei, no ano de 1986 (nº 2300/86), apontando a necessidade de maior especialização para a implementação de projetos e obras de empreendimentos públicos, por sua natureza diversificada, os quais requereriam supervisão técnica apropriada, “nem sempre encontrada nos órgãos internos da Administração interessada na sua realização” (MEIRELLES, 1980, p.5). Daí a necessidade de orientar o poder público no sentido de contratar empresas ou profissionais especializados para a elaboração de projetos e 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).

No mercado específico dos empreendimentos habitacionais, a participação das empresas de gerenciamento começou a consolidar-se, no entanto, no período pós Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), já na virada dos anos 1980 para 90, quando a centralização da política, ao desfazer-

se, deu lugar a um vazio institucional que abriu os caminhos para a reestruturação das ações do Estado nessa área (PULHEZ, 2014). Além disso, para a engenharia nacional, não havia mais grandes projetos e obras de infraestrutura a desenvolver, os investimentos se retraíam em função da crise econômica e o mercado se forçava a redirecionamentos necessários na prestação dos serviços de consultoria e gerenciamento, como já dito.

3. A intermediação das empresas de gerenciamento e consultoria na política operada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)

No contexto paulista, ao menos quando se fala em instituições estatais de maior envergadura, como é o caso da Companhia de Habitação (COHAB) e da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) de São Paulo, ou da própria Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, a CDHU, ligada ao governo do estado, não se pode dizer que exista qualquer ação, intervenção, programa ou política habitacional que se construa, hoje, sem o arrimo gerencial aportado pelas empresas de Engenharia Consultiva, muito embora a maioria delas não tenha o empreendimento habitacional como foco prioritário de inserção no nicho mercadológico do gerenciamento de empreendimentos (PULHEZ, 2014; 2016).

O registro de entrada das gerenciadoras no setor da política habitacional paulista remonta ao final dos anos 1980 e se relaciona a uma constelação de diferentes fatores, que se pode elencar (e entrelaçar) da seguinte forma: em primeiro lugar, o ocaso do sistema SFH/BNH e o processo desencadeado de descentralização decisória e operativa e de autonomização dos entes federativos, que passam a ser os novos responsáveis pela implementação da política; em segundo lugar, a lenta retomada democrática durante a década de 1980, a organização reivindicatória dos movimentos sociais e a necessidade de respondê-los enfaticamente, com outros formatos para a política de habitação, operada sobretudo em nível local, nos estados e municípios; em terceiro lugar, a baixa capacidade administrativa e o despreparo gerencial das administrações locais e a falta de recursos humanos e materiais para operar os programas; em quarto lugar, as condicionantes impostas por agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, que passam a financiar com mais peso a política de habitação no país e as reformas estatais de ajuste, exigindo, em contrapartida, a presença de agentes externos de gestão (empresas gerenciadoras privadas) junto às administrações públicas para o gerenciamento dos empreendimentos financiados; e, por fim, em quinto lugar, os interesses de classe de uma parcela importante ligada à produção do

espaço urbano – o amplo setor da construção civil, ao qual se somam as empresas de Engenharia Consultiva, em situação de risco diante da crise, dado o grau de dependência que historicamente apresenta em relação aos recursos estatais, e o redirecionamento da prestação de seus serviços às solicitações de então (PULHEZ, 2014; 2016).

Ou seja, embora a difusão de técnicas gerenciais migradas do setor privado para o público não fosse evidentemente uma novidade nesse momento, a conjuntura específica relacionada a esse setor de política favoreceu, e muito, a entrada de empresas de engenharia com esse know-how no mercado dos empreendimentos habitacionais, apoiando estados e municípios na composição de equipes que pudessem lidar com as novas demandas colocadas, permitindo a criação de uma nova categoria de intermediários da política – gestores terceirizados responsáveis pelo cotidiano operacional de implementação de programas e ações.

Pode-se inferir que há, nesse sentido, um alargamento dos espaços de poder que se conformam pela legitimidade atribuída a determinados agentes, nesse caso, novos consultores, que transitam, como intermediários, entre o setor público e o privado, carregando seu capital de um polo a outro, construindo conhecimentos técnicos específicos, especializados e disputados como hegemônicos nos meandros da política que se realiza nessa movimentação.

Tomando como referência a pesquisa de Pulhez (2014), que concentra seu foco de investigação especificamente sobre o funcionamento da CDHU em sua interação com tais empresas, encontramos ali alguns elementos importantes de reflexão sobre a relação de intermediação que então se estabelece e também sobre esse alargamento dos espaços de poder ocupados: segundo o trabalho, o início das práticas de gerenciamento privado na CDHU remete ao final da década de 1980 e, desde então, ao menos em termos de volume de serviços contratados, a função gerencial terceirizada vem sendo cada vez mais disseminada nos cotidianos operacionais dos programas encampados pela companhia, em muito justificado pelo aumento da capacidade de atendimento e também pela alegada eficiência que a presença do setor privado poderia conferir à execução da política pública.

Alguns dados ali apresentados ilustram a questão: o ano de 1987 é o primeiro da gestão do governador Orestes Quércia, marcadamente aquela que promove uma espécie de “virada” nos modos de atuação da empresa, redirecionando-os para uma iniciativa de ataque agressivo ao déficit, tendo como norte um modelo empresarial de produção em massa de novas unidades habitacionais, que procurava deixar para trás a linhagem programática participacionista, baseada em práticas de mutirão e autogestão, defendida e encampada por seu antecessor, Franco Montoro, no contexto de reabertura política.

Em termos de produção efetiva, segundo informações divulgadas pela CDHU, apenas 371 unidades habitacionais foram entregues neste primeiro ano de

governo Quércia. O salto para o ano seguinte, 1988, é brutal: 5.232 atendimentos são contabilizados. Em 1989, o número chega a 8.665; e, em 1990, já sob os benefícios da lei implementada do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços³, a CDHU alcança a marca das 12.294 moradias no estado. Num curtíssimo espaço de tempo, o ganho de escala anotado obviamente não é desprezível, o contrário disso. E, inclusive, os relatórios da empresa pública coletados por Royer (2002) apontam que a ampliação da contratação do setor privado nesse momento – incluindo, aí, as gerenciadoras – significaria justamente a possibilidade de operacionalizar uma produção massiva, que se alegava até então desconhecida pela CDHU. No entanto, ao se observar a série histórica completa, nota-se que, muito antes do início, em 1989, da injeção constante e generosa de recursos através da fonte fiscal estável, a produção da companhia já havia atingido níveis semelhantes àqueles da era Quércia em outros períodos: é o caso dos anos de 1981 e 1983 e 1986 que registram respectivamente 7.724, 7.112 e 8.191 unidades entregues em território paulista.

De todo modo, o primeiro contrato de gerenciamento terceirizado da agência data de outubro de 1988 e, a rigor, se firma com a justificativa de apoiar o núcleo regional de Araraquara-SP – este que, a propósito, está entre aqueles de menor produção total contabilizada, conforme os dados da empresa.

Ou seja, ao que tudo indica, a terceirização das atividades gerenciais não guarda apenas uma relação direta com a agenda de incremento produtivo da CDHU, embora esse não seja um argumento inválido, pelo contrário; porém, mais do que isso, ampliando o foco da mirada, nota-se que esse é o momento em que a adoção dos pacotes gerenciais e de reestruturação organizacional/administrativa passam a legitimar-se como fundamento da própria agenda do Estado brasileiro (PEREIRA; SPINK, 1998), que, em diferentes escalas, intensifica uma espiral de repasses de funções ao setor privado, num processo que conquista ares de coroamento uma década mais tarde, em 1998, quando é finalmente promulgada a emenda constitucional da reforma administrativa, no final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

Em nível local, se observarmos o caso específico da CDHU, não é difícil perceber que se trata de uma movimentação substancialmente potencializada durante a gestão de Orestes Quércia, bastante empenhada em promover uma guinada nas formas de atendimento da companhia, fazendo aquecer, paralelamente, as atividades da cadeia produtiva da construção civil, abalada pela crise recessiva da

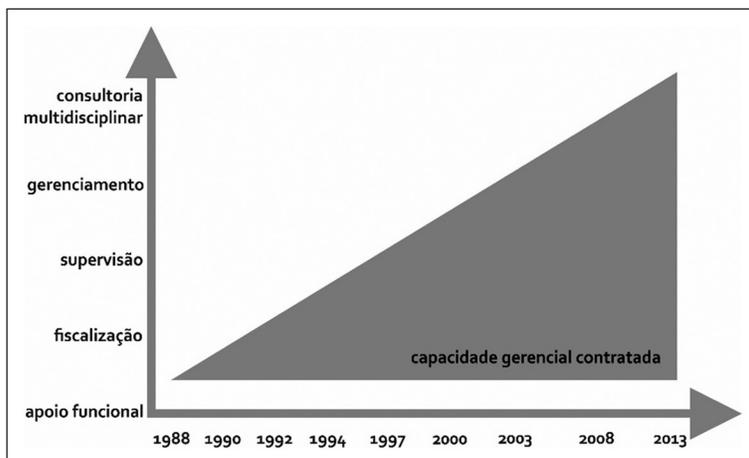
³ Em 1989 é aprovada a lei nº6556, que eleva em 1% a alíquota do ICMS - Imposto sobre Mercadorias e Serviços, atrelando a receita tributária do estado ao financiamento de programas de produção de moradias de interesse social, garantindo, assim, um fluxo permanente de recursos para a política operada pela então CDH - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (convertida em CDHU pouquíssimo tempo depois, nesse mesmo ano), que, nesse momento, já contava com um arcabouço institucional consolidado, expertise técnica e profissional e capacidade organizacional para tanto (PULHEZ, 2014).

década de 1980. Sob a justificativa, portanto, de responder às demandas sociais de moradia e ao mesmo tempo dinamizar o setor da construção civil, os compromissos com a iniciativa privada se tornam ainda mais sólidos nesse período, fazendo elevar o atendimento habitacional a patamares nunca antes atingidos pela empresa, na mesma proporção em que se faz multiplicar as contratações de projetistas, consultores, gerenciadoras e empreiteiras – movimentação instrumentalizada também a partir de um discurso que busca legitimar a racionalização administrativa e as primazias trazidas por práticas nascidas no setor privado (ROYER, 2002).

Surge, então, uma nova arquitetura organizacional, em que a CDHU deveria funcionar, nas palavras de seus próprios dirigentes, como uma grande “gerenciadora de construtores”, estruturada para contratar projetistas, consultores e empreiteiras que pudessem dar conta das novas e ambiciosas projeções de atendimento em larga escala. Por outro lado, sob a justificativa de não inchar demais a companhia com funcionários concursados, também a função gerencial começa a ser terceirizada, dando início a um ciclo de ininterruptas contratações de gerenciadoras privadas, no final dos anos 1990, “para atender as demandas por novos funcionários e pela racionalização da estrutura administrativa” (ROYER, 2002, p.61).

Nessa perspectiva, conforme os dados levantados junto à agência e ao SINAENCO, as atividades de gerenciamento contratadas entre 1988 e 2013 foram sendo paulatinamente expandidas, passando de mero “apoio funcional” (técnicos terceirizados disponibilizados à CDHU, atuando muitas vezes nas dependências da própria empresa pública) ao serviço especializado de consultorias multidisciplinares (como aquelas das áreas jurídica, ambiental e social, por exemplo), tornando os contratos cada vez mais abrangentes, de modo a acomodar amplamente as diferentes demandas do contratante em relação ao desenvolvimento do empreendimento. O esquema a seguir, baseado em original elaborado e fornecido pelo sindicato, resume as transformações da prática:

Figura 1: Esquema gráfico de representação das transformações da prática do gerenciamento na CDHU



Fonte: Pulhez (2014)

As descrições sistematizadas das atividades de gerenciamento contratadas pela CDHU permitem uma leitura detalhada das modificações do escopo de atuação das empresas responsáveis, com destaque para um forte crescimento, a partir dos anos 2000, de novas atribuições, deslocadas das responsabilidades da companhia para o âmbito dos serviços prestados pelos agentes intermediários. Conforme demonstram os dados em Pulhez (2014), iniciado, no final da década de 1980, como apoio funcional/fiscal à execução das obras, o desenvolvimento do gerenciamento habitacional privado na CDHU sofrerá ao menos quatro momentos de inflexão nos contratos: o primeiro deles em 1997 (época da reforma gerencial empreendida pelo governo Mario Covas, com demissões massivas de funcionários), quando o gerenciamento começa a passar de atividade direcionada ao acompanhamento das obras para uma atividade de apoio administrativo anterior ao próprio início das mesmas, incluindo, num primeiro momento, “vistoria e análise de terrenos para implantação de conjuntos habitacionais”. Depois, em 2003, o gerenciamento passa a dividir-se de forma mais clara em duas etapas: “macro planejamento, controle e viabilização de programas e empreendimentos” e “controle de execução de obras”(PULHEZ, 2014, p.255). Já entre 2008 e 2009, verifica-se a cisão entre as funções de gerenciamento e fiscalização das obras, o que passa a gerar contratações distintas para cada uma das duas atividades (embora sejam executadas pelo mesmo perfil de empresas). Além disso, nesse momento, possivelmente em função de nova redução no corpo técnico da companhia, o gerenciamento habitacional privado começa também a incorporar o acompanhamento da elaboração dos projetos

dos empreendimentos – esta que, na maior parte das vezes, desde o governo Quéricia sempre fora uma atividade igualmente terceirizada. E em 2013, ao menos formalmente, uma nova divisão é proposta: gerenciamento da área técnica e da área social.

Além disso, um ponto que normalmente não fica explícito nos editais de contratação das empresas é a utilização das gerenciadoras como suporte para o suprimento de mão de obra a serviço da CDHU, ou seja, como fornecedoras de técnicos por elas contratados que atuam nas dependências da companhia, tal como se fossem funcionários públicos. Essa, na verdade, é uma prática recorrente, adotada há anos pela companhia, e que funciona, nesse caso, como uma forma de amenizar, contraditoriamente, a ausência de quadros técnicos internos, gradativamente esvaziados em favor da própria terceirização, já que a “perda da área técnica”, como ressalta um dos funcionários de carreira da companhia entrevistados na pesquisa de PULHEZ (2014, p.245), muitas vezes não consegue ser reposta apenas com a contratação de outras empresas de apoio gerencial: no cotidiano dos trabalhos, a presença de engenheiros e arquitetos atuando dentro da empresa pública é reclamada como fundamental, inclusive para a própria agilidade dos procedimentos, já que, segundo ele, as equipes montadas pelas gerenciadoras que efetivamente atuam como tal, desempenhando atividades de suporte administrativo/gerencial, no mais das vezes são insuficientes para administrar empreendimentos de grande porte, como aqueles encampados pela CDHU.

Outro dado importante a ser reforçado é a amplitude de possibilidades de atuação de tais empresas junto ao agente público. No caso aqui exposto, o mesmo perfil de empresas consultivas está habilitado para prestar serviços de gerenciamento (técnico e social), fiscalização de obras e desenvolvimento projetual, atividades distintas, contratadas também de forma distinta, em licitações específicas, caso a caso – o que não impede, no entanto, que uma mesma empresa possa reunir diferentes contratos com a companhia, para desempenhar estas diferentes funções, não apenas **ao longo do tempo**, mas **ao mesmo tempo**, inclusive (PULHEZ, 2014).

Ou seja, no caso das empresas privadas de Engenharia Consultiva que atuam junto à CDHU, é possível verificar um circuito relativamente exíguo de firmas, todas de médio e grande porte, com arcabouço técnico e recursos humanos e materiais para cumprir as exigências dos processos licitatórios lançados pela companhia, alternando-se nos contratos e assumindo enorme centralidade como agentes de intermediação da política, sem os quais sua implementação, ao que tudo indica, seria inviabilizada, tamanho o grau de dependência do modelo de terceirização adotado pela agência pública.

4. Considerações finais

Ao observarmos o caso exposto, ainda que apresente diferenças em relação a outros exemplos, como as OSS e consultorias em sustentabilidade, citados na Introdução do artigo, certamente, ao aproximá-los, permite-se tecer elementos constituintes do processo de intermediação.

Em primeiro lugar, a crescente complexidade de agentes envolvidos que realimenta e alonga os **circuitos de legitimidade**, como por exemplo, na sustentabilidade, apresentando desde intermediários internacionais consagrados no campo da consultoria em gestão, agentes nacionais reposicionados do embate desenvolvido nas últimas décadas sobre responsabilidade social e outros, oriundos do terceiro setor, como no caso dos “cotejantes”. O mesmo se dá com as OSS e a diversidade de agentes agora inseridos e portadores dos atributos para a gestão hospitalar.

Tal dinâmica também parece vir acompanhada do desenvolvimento de novos mercados/espços sociais, para onde se dirigem os intermediários, portadores de legitimidade e capitais dos mais diversos arranjos, para a constituição de um novo espaço de embate e domínio social.

Veja-se que a consultoria brasileira em engenharia também passa por um processo de migração para áreas de atuação que até determinado momento sequer existiam como campo no país – e que não apenas passam a existir com força e escala a partir de variados acordos e condicionantes, mas também são constituídas como *locus* privilegiado do desenvolvimento de um certo *know-how*, pertencente a este intermediário de forma hegemônica, e assim reconhecidos, incontestavelmente, nas redes em que são mobilizados. Nesse sentido, muito embora se possa reconhecer nessa movimentação uma arena complexa de negociação de demandas as mais diversas, como se viu na descrição das relações com o agente estatal e a conjuntura em que se dá a interação, parece claro que a construção do lugar social assumido por tal intermediário se trata de um processo de disputas por significados, legitimidade e hegemonia cujas conquistas em termos normativos são notáveis e, de certo modo, se nivelam às outras experiências citadas.

Pode-se recorrer, nesta perspectiva, ao fenômeno que Bourdieu (2000) chama de alongamento de circuitos de legitimação, onde os possuidores das diversas formas de capital existentes na sociedade interagem cada qual querendo fazer registrar como mais legítima a forma de que é detentora, utilizando para isso legitimidades que são validadas em circuitos de diferentes espaços de poder. Especificamente no caso do artigo, não só para legitimar e validar, mas ao mesmo tempo criar novos espaços de atuação e domínio.

CONSULTING ENGINEERING FIRMS: INTERMEDIARIES IN THE MANAGEMENT OF THE HOUSING POLICY IN SÃO PAULO

ABSTRACT: *The article presents the action of intermediaries, Consulting Engineering firms, in the management of housing policy operated in state territory of São Paulo by the CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (Housing and Urban Development Company) – CDHU. Acting as outsourced companies in the daily management together with the state agent for over 30 years, such companies supply services to the government in programs and projects, performing activities concerning the administration and control of the design, feasibility, implementation and operation of these projects, not committed to direct production processes but to those of design, management and regulation. Once contracted by the public agent, they act as a kind of “administrative interposer”, which puts them in a position of control over the performance of other subcontractors, conducting execution schedules, charging deadlines, checking products, etc. This text aims to go through the history of these companies, questioning their relationship with this specific sector of public policies, reinforcing their strategies and disputes as intermediaries, legitimacy and capital carriers of various arrangements, for the establishment of a new battle space and social field.*

KEYWORDS: *Consulting Engineering firms. Management. Intermediaries. Housing policy. CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (Housing and Urban Development Company).*

LOS INTERMEDIARIOS Y EL ESTADO: EMPRESAS CONSULTORAS DE INGENIERÍA EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DE SÃO PAULO

RESUMEN: *El artículo presenta la actuación de los agentes intermediarios, las Empresas de Ingeniería Consultora, en la gestión de la política habitacional operada en el territorio paulista a través de la Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano - CDHU. Actuando como contratistas en la rutina administrativa diaria junto al agente estatal desde hace más de treinta años, tales empresas prestan servicios al poder público desarrollando actividades relativas a la administración y control de las etapas de concepción, viabilidad, ejecución y funcionamiento de programas y empresas, no estando comprometidas con procesos directos de producción, sino de concepción, gestión y regulación. Una vez contratados por el*

agente público, ocupan una especie de “intermediación administrativa” que les sitúa en una posición de control sobre la actuación de los demás subcontratistas, realizando calendarios de ejecución, cobrando plazos, verificando productos, etc. El objetivo de este trabajo es recorrer la trayectoria de estas empresas, problematizando su relación con este sector específico de la política pública, reforzando sus estrategias y disputas como agentes intermediarios, portadores de legitimidad y capital de los más diversos arreglos, para la constitución de un nuevo espacio de lucha y dominación social.

PALABRAS CLAVE: *Empresas de Ingeniería Consultora. Gestión. Intermediación. Política de vivienda. CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.*

REFERÊNCIAS

ABCE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONSULTORES DE ENGENHARIA. Levantamento Anual da Consultoria de Engenharia 2011: faturamento e pessoal (números e gráficos). [publicação interna; documento] 2011.

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

BAGGENSTOSS, S.; DONADONE, J. C. A saúde pública intermediada por organizações sociais: arranjos e configurações nas últimas duas décadas no Brasil. **Latinoamerica**. Revista de Estudios Latinoamericanos, v. 59, p.69-98, 2014.

BIEZUS, L. O gerenciamento de empreendimentos. Um caso concreto: a implantação do SANEGRAN. **Revista DAE**, São Paulo n°. 119, 1978.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Collection Liber, Seuil, 2000.

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

CAMARGOS, R. C. M. **Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial** (Dissertação de Mestrado). Campinas: IFCH-UNICAMP, 1993.

CAMPOS, P. H. P. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFF, 2012.

CODAS, M. M. B. Gerência de Projetos: uma reflexão histórica. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, 27 (1), p.33-37, 1987.

DEZALAY, Y; GARTH, B. A Dolarização do Conhecimento Técnico Profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.15, n. 43, p.163-176, 2000.

DONADONE, J. C.. Consultoria internacional em expansão e formas emergentes de globalização das trocas e contenciosos gerenciais. **Tempo Social**, v. 22, p.35-55, 2010a.

DONADONE, J. C. The finance logic, the action of the intermediaries and the transformation of centrality and frontiers of enterprises in Brazil last decade. Finance in question/Finance in crisis - **Centre for Research on Socio-Cultural Change** - CRESC, Manchester-UK, 2010b.

DONADONE, J. C.; NOVAES, E. Internacionalização, disputas sociais e ação dos intermediários na construção da responsabilidade social empresarial brasileira. **Estudios Sociales** (Santa Fe), v. 48, p.175-204, 2015.

FLIGSTEIN, N. **The Transformation of Corporate Control**. Harvard University Press, Cambridge, MA, 1990.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 19 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

GUIMARÃES, N. A. Empresariando o trabalho: os agentes econômicos da intermediação de empregos. Esses ilustres desconhecidos. **Dados** (Rio de Janeiro), v. 51, p.275-311, 2008.

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

MOURA, A. P. P. de. Brasil Industrial: do capitalismo retardatário à inserção subordinada no mundo neocolonial. **BAHIA ANÁLISE & DADOS**, Salvador, v.11, n.3, p.82-89, 2001.

NOVAES BOTTA, E. N. **Passos em falso?** Os processos de formação do espaço das consultorias em sustentabilidade no Brasil (Tese de Doutorado). São Carlos: PPGEP-UFSCar, 2013.

O EMPREITEIRO. Ranking da Engenharia Brasileira. 2012. Disponível em: <https://revistaoe.com.br/os-destaques-em-2012/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PLONSKI, G. A. **Empresas de serviços de engenharia no Brasil: do cad à engemática** (Tese de Doutorado). São Paulo: Escola Politécnica USP, 1986.

PULHEZ, M. M. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, V35.02, p.99-116, 2016.

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

ROYER, L. de O. **Política habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU (Dissertação de Mestrado). São Paulo: FAU-USP, 2002.

SCHMITZ, L. C.; ALPERSTEDT, G. D.; VAN BELLEN, H. M.; SCHMITZ, J. L. O Processo de Ensino Aprendizagem em Gerenciamento de Projetos e a Inserção Social: A Experiência da Casa de Cáritas. **Administração: Ensino e Pesquisa**. Rio de Janeiro, v. 13, n°. 2, p.355-385, 2012.

SINAENCO - SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA. Perfil do setor de Arquitetura e Engenharia Consultiva - 2010. [publicação interna; documento] 2012.

USSEM, M. **Executive defense**: shareholder power and corporate reorganization. London: Harvard University Press, 1993.

Recebido em 29/06/2020.

Aprovado em 11/10/2020.