



ENTAC2006

A CONSTRUÇÃO DO FUTURO XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído | 23 a 25 de agosto | Florianópolis/SC

O ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE PROVISÃO HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E OS RESULTADOS POR ELAS OBTIDOS: PROPOSTA PARA REFLEXÃO A PARTIR DE ESTUDO DE CASO EM TRÊS MUNICÍPIOS DE PORTE MÉDIO

Maria de Fátima Souza e Silva (1); Luiz Fernando Mahlmann Heineck (2)

(1) Programa de Pós-graduação em Estrutura e Construção Civil – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental – Universidade de Brasília, Brasil – e-mail: souesil@unb.br

(2) Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção e Sistemas – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas – Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil – e-mail: heineck@eps.ufsc.br

RESUMO

Proposta: Nas últimas décadas a tendência explicitada na bibliografia especializada e nos documentos técnicos divulgados pelas agências internacionais que financiam programas habitacionais aponta para a diminuição da participação dos governos na oferta de habitação com o objetivo de incentivar a participação das empresas privadas. **Método de pesquisa/Abordagens:** Esta tendência está teoricamente consubstanciada no enfoque/abordagem conhecida como facilitador, assim denominada porque propõe ao Estado o papel de facilitador do processo de provisão. Neste enfoque, entre outras recomendações está a de promover o desenvolvimento das estruturas institucionais dos sistemas habitacionais municipais. Neste artigo é relatada a pesquisa realizada visando caracterizar estas estruturas em três municípios brasileiros que possuem entre 350.000 e 450.000 habitantes. Foram realizados estudos de caso para caracterizar os estágios de institucionalização destas estruturas. **Resultados:** Comparando as características das variáveis organizacionais e os resultados obtidos nestes municípios em termos de programas habitacionais implementados foi possível estabelecer considerações que apontam a necessidade de utilização de planejamentos estratégicos mesmo em estruturas totalmente institucionalizadas. **Contribuições/Originalidade:** Estas considerações podem ser tomadas como referência para a consolidação de uma teoria relativa às políticas municipais de habitação e para orientar o processo de institucionalização das estruturas de provisão habitacional dos municípios brasileiros.

Palavras-chave: estrutura institucional; provisão habitacional; políticas municipais de habitação.

ABSTRACT

Proposal: In the last decades the tendency exhibited in the specialized bibliography and in the technical documents disclosed by the international agencies that finance habitational programs points for the decrease of the governments' participation in the habitation offer with the objective of motivating the participation of the private companies. **Research method and focus:** This tendency is theoretically based in the focus or well-known as facilitator, like this denominated because you proposes to the State the paper of facilitator of the provision process. In this focus, among other recommendations it is the one of promoting the development of the institutional structures of the municipal habitational systems. With the objective of contributing for the theoretical reflection the about of this recommendation, in this article it is told the accomplished research seeking to characterize these structures in three Brazilian municipal districts that possess between 350.000 and 450.000 inhabitants. They were accomplished case studies that to characterize the apprenticeships of

institutionalization of these structures. Results: Comparing the apprenticeships of institutionalization of the structure of habitational provision and the results obtained in these municipal districts in terms of implemented habitational programs was possible to establish considerations that aim the need of use of strategic plannings even in structures where the institucionalization process is complete. Contribution: These considerations can be taken as reference for the consolidation of a relative theory to the municipal politics of habitation and to guide the process of institucionalization of the habitational provision structures of the Brazilian Municipal Districts.

Word-key: structures institutional; habitational provision; municipal politics of habitation.

1 INTRODUÇÃO

1.1 A estrutura institucional no contexto teórico do processo de provisão habitacional

Tendo em vista o direcionamento do presente artigo para a verificação do papel da estrutura institucional na eficiência, eficácia e efetividade das políticas municipais de habitação, serão apresentados alguns comentários preliminares sobre o papel desta estrutura segundo as concepções teóricas que orientam as políticas habitacionais dos governos contemporâneos. A concepção teórica predominante na atualidade é aquela que preconiza a atuação do estado como facilitador do processo de provisão habitacional. Alguns autores vêem tal predominância como decorrente da impossibilidade do estado em responsabilizar-se pela produção de habitações.(IPEA, 2002; WERNA et al., 2001; MEHTA; CIRA, 2002). Outros autores, como Harvey (2004); Ricci (2005) e Azevedo; Ribeiro; Cuia (2004) consideram que este novo papel atribuído ao estado é decorrente da predominância do modelo neoliberal nas instâncias governamentais.

Independentemente de uma ou outra posição, o papel do estado como facilitador é a forma como os governos locais, estaduais e nacional vêm enfrentando a questão habitacional. Alguns autores tratam de analisar ou propor como o estado pode exercer tal papel. Metha; Cira (2002) propõem o apoio às ações que envolvam o acesso a terra, o financiamento, a infra-estrutura e os serviços, a remoção de regulamentações restritivas, a introdução de regulamentos realistas de construção e uso da terra e, finalmente, o reforço da estrutura institucional que fomente a participação popular no processo habitacional. Em World Bank (1993) são apontados sete instrumentos para que o estado exerça a função de facilitador. Três deles visando a incentivar a demanda, três visando a incentivar a oferta e um visando a possibilitar o funcionamento do setor como um todo. Para o funcionamento da demanda, os instrumentos previstos são: 1) garantir o direito à propriedade; 2) capacitar o sistema de financiamento; 3) racionalizar os subsídios. Para o funcionamento da oferta os instrumentos são: 1) disponibilizar infra-estrutura e desenvolvimento de terrenos residenciais; 2) regularizar a produção de habitação e loteamentos; 3) organizar a indústria da construção civil. O sétimo instrumento é o investimento no desenvolvimento da estrutura institucional que possibilite o funcionamento do sistema habitacional como um todo. Outros documentos propõem recomendações semelhantes como é o caso de INSTITUTO CIDADANIA, 2000; PHBB, 2001 e PROJETO DE LEI, 2003.

Uma necessidade conceitual que se apresenta aqui é identificar o significado dos termos estrutura institucional e estrutura de provisão habitacional (SHP). O primeiro foi referido em Word Banck (1993). O segundo foi proposto originalmente por Ball (1986). Na literatura internacional especializada em habitação alguns autores denominam a SHP como sendo a abordagem institucional orientada para a provisão. Estes aspectos contribuem para a consideração de que os dois termos se refiram a um mesmo objeto cuja denominação não é consensual e a conceituação não é específica.

No entanto, Werna et al (2002) usam o termo estrutura de provisão habitacional e a identifica como sendo a representação das relações sociais e interações entre agentes envolvidos em todos os aspectos da provisão de habitação: produção, troca e consumo. Na visão de autores como Ball; Harloe (1992), Boelhouser; Heijden (1993); Kemeny; Lowe (1998) a estrutura de provisão habitacional pode ser considerada um contexto dentro do qual muitas questões relacionadas à habitação podem ser examinadas. A estrutura de provisão habitacional pode ser considerada também uma abordagem teórica do processo de provisão habitacional, porém aqui ela está sendo considerada como sendo

constituída por todas as maiores agências públicas, o setor privado, as organizações não-governamentais e as organizações comunitárias.

O conceito de instituição amplamente discutido na área de administração pelos especialistas da teoria institucional e neo-institucional também contribui para considerar que os termos estrutura institucional e estrutura de provisão habitacional se referem a um mesmo objeto não perfeitamente conceituado. Frey (2000), por exemplo, apresenta o conceito ampliado de instituição, equiparando-as às representações e práticas compartilhadas pelos diferentes atores sociais que interagem com elas.

Os textos que buscam orientar as prefeituras municipais para facilitar o funcionamento dos sistemas habitacionais de seus municípios utilizam o termo capacidade institucional (PHBB,2001). Outros utilizam também o termo fortalecimento institucional. A falta de precisão entre denominações e conceitos levou os autores do presente artigo considerarem que será estudada a estrutura de provisão habitacional e o seu processo de institucionalização visando identificar o efeito desta estrutura institucionalizada nos resultados obtidos por governos de três municípios de médio porte. Assim, adotou-se como significado para o termo estrutura de provisão habitacional, o mesmo já sugerido acima, isto é, o contexto onde ocorrem os processos que compreendem a cadeia de provisão habitacional. Também é relevante considerar o fato de que existem vários modos de provisão habitacional, tal como foi analisado por Werna et al (2002). O autor conclui que os modos de provisão habitacional são hierárquicos sendo os dois principais, o formal e o informal. Cada modo de provisão possui uma estrutura de provisão cujas características dependem dos valores culturais e sociais existentes no espaço urbano onde ela se estabelece. O modo de provisão cuja institucionalização da estrutura será analisada no presente artigo é o formal, voltado para a população de baixa renda.

A bibliografia nacional relativa à habitação não apresenta tradição em caracterizar a estrutura de provisão habitacional dos diferentes modos de provisão. De fato, talvez o conceito e os atributos desta estrutura sejam por demais relativos tal como apontaram Werna et al (2002). Os autores consideram que a interação entre a estrutura geral e os agentes, e as relações entre eles é que determinam a forma final da estrutura. Os autores também se referem às variações dos agentes envolvidos numa estrutura ou modo de provisão. Eles podem ser desde as famílias consumidoras e líderes comunitários até os incorporadores privados, as organizações não governamentais e as diversas organizações governamentais. Finalmente afirmam que a composição precisa de uma estrutura de provisão depende da sua posição dentro da hierarquia das estruturas, em qualquer contexto e em qualquer período.

1.2 O processo de institucionalização e seus estágios

Ainda sob o enfoque introdutório, é relevante retomar o conceito de instituição apresentado por Frey (2000). Ele contribui para esclarecer que a estrutura de provisão habitacional associada ao modo de provisão formal e público compreende as Secretarias de Habitação, os processos por elas institucionalizados e a relação destas Secretarias com os demais agentes atuantes no processo de provisão habitacional. Assim, o processo de institucionalização pode se dar na estrutura como um todo ou em parte dela. Entretanto, uma questão que deve estar sempre presente é a grande probabilidade de que a institucionalização de qualquer uma de suas partes influência na institucionalização da estrutura como um todo e o enfraquecimento da institucionalização de qualquer de suas partes enfraquece a institucionalização da estrutura como um todo. As iniciativas de institucionalização trazem implicitamente uma noção de racionalismo, opondo-se ao incrementalismo tradicional do processo de provisão habitacional dos espaços urbanos. O desenvolvimento de um processo de institucionalização completo seja de toda a estrutura de provisão habitacional ou de alguma de suas partes é dificultado pelas limitações na identificação de um equilíbrio entre os interesses dos agentes que nela intervêm. Entretanto, a baixa conceitualização e especificação do processo de institucionalização também são aspectos relevantes para se identificar o papel da institucionalização nos resultados obtidos por uma dada estrutura de provisão habitacional. Tolbert e Zucker (1999) afirmam que a total institucionalização de uma estrutura depende dos efeitos conjuntos resultante de três aspectos principais quais sejam, a baixa resistência de grupos de oposição, a promoção e o apoio cultural continuado por grupos defensores e a correlação positiva com os resultados desejados. As autoras consideram três processos inerentes à institucionalização. O primeiro, denominaram por

habitualização e o relacionam com as atividades de monitoramento e teorização. O segundo, denominam objetificação e o apresentam como envolvendo a computação de impactos positivos da estrutura, o enfrentamento das resistências de grupos específicos e o equilíbrio entre os grupos de interesse. O último processo, as autoras denominam sedimentação, e a eles associam a propagação, virtualmente completa da estrutura, por todo o grupo de agentes teorizados como adotantes da estrutura e a sua perpetuação. Estas características as autoras denominam, respectivamente, por largura e profundidade das estruturas.

Deve ser ressaltado que os processos inerentes à institucionalização estão associados aos estágios de institucionalização. Para comparar os estágios de institucionalização as autoras em pauta consideram as dimensões apresentadas no Quadro 1. A observação deste quadro e a descrição das dimensões transmitem uma idéia de linearidade ao processo de institucionalização. De fato, estes estágios são seqüências, entretanto, mais recentemente alguns estudiosos vêm associando ao processo de institucionalização a questão da estratégia. A principal contribuição desta associação considerada pelos autores do presente artigo é o entendimento de que a velocidade das respostas e a sua precisão (acoplagem) em relação às demandas contextuais são os fatores determinantes do sucesso na formulação estratégica o que possibilita uma flexibilidade da institucionalização atingida pela estrutura em foco. (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2004).

Outra idéia que a consideração dos estágios seqüências sugere é que o alcance do estágio total de institucionalização seria o ideal a ser perseguido. Entretanto, Mello (2002) afirma que a busca pela conformidade às normas, ou roteiros de ação, institucionaliza formas difíceis de serem mudadas, uma vez que elas passam a ser tomadas como pressuposto básico e pouco questionável.

Quadro 1 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional	Estágio semi-insitucional	Estágio de total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/normativo	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implantação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zureker (1999, p. 211)

Ainda, um aspecto apontado pelas diferentes escolas institucionalistas é a variação de ênfase do processo de institucionalização. Estas variações de ênfase são segundo Scott (apud Machado da Silva; Gonçalves, 1999) a regulamentação, a normalização e a cognição. Como afirmam Machado da Silva e Gonçalves (1999) estas ênfases não são consideradas exclusivas, mas alternativas analíticas que facilitam o entendimento da institucionalização. No âmbito deste estudo não será realizada a distinção entre a ênfase dos processos de institucionalização.

A partir das considerações teóricas sumarizadas neste item introdutório serão caracterizados os estágios de institucionalização das estruturas de provisão habitacional nos municípios estudados.

2 OBJETIVO

O objetivo geral do artigo é contribuir para a reflexão sobre a necessidade de uma maior teorização relativa a estrutura de provisão habitacional. Os objetivos específicos são: a) contextualizar teoricamente e conceituar a denominação estrutura institucional b) discutir o estágio de institucionalização de estruturas no contexto do processo de provisão habitacional; c) determinar o estágio de institucionalização que apresentam as estrutura de provisão habitacional do modo de provisão formal voltado para a população de baixa renda e; d) discutir a relação entre os estágios de institucionalização e os resultados obtidos pelos governos municipais das três cidades estudadas.

3 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

Para alcançar os objetivos propostos foi estabelecida uma estratégia de pesquisa que suplantasse a lacuna teórica quanto à caracterização de estruturas de provisão habitacional e os estágios de sua institucionalização. Assim, a pesquisa foi realizada ao longo de cinco etapas. Na primeira foram identificadas as variáveis organizacionais associadas às organizações governamentais locais responsáveis pela provisão habitacional. A escolha destas variáveis foi feita, tendo como referência, a interferência das mesmas na estrutura de provisão habitacional para o modo de provisão estudado. No item 4.2, onde serão apresentadas as características destas variáveis em cada um dos estudos de caso realizados, esta justificativa será esclarecida com maior nitidez.

As variáveis organizacionais escolhidas foram: a estratégia organizacional, os regulamentos, normas e métodos, o planejamento estratégico, o processo decisório, o modelo de gestão da informação, os recursos tecnológicos utilizados e os recursos humanos. No caso das prefeituras brasileiras estas organizações governamentais locais responsáveis pela provisão habitacional são, via de regra, as secretarias municipais de habitação.

A partir da identificação das variáveis organizacionais e com auxílio da literatura especializada foram definidas previamente as suas características qualitativas. Posteriormente estas características foram analisadas visando aferir os estágios de institucionalização das estruturas de provisão de cada município para o modo de provisão estudado.

Para correlacionar o estágio de institucionalização das estruturas analisadas com os resultados obtidos - em termos de eficiência, eficácia e efetividade - pelos governos destes municípios é necessário esclarecer que os conceitos associados a estes termos apresentam grande diversidade. Dada a exigüidade do espaço aqui disponível, não será apresentada a discussão corrente sobre o significado destes termos, deixando-se apenas uma orientação para diferenciá-los a partir do exemplo aplicado por Jannuzzi (2001) ao caso de programas de re-urbanização de favelas. O autor relaciona a eficiência com o volume de investimentos por unidade de área física, a eficácia com as melhorias das condições de moradia, infra-estrutura e acessibilidade e a efetividade com a melhoria da qualidade de vida da população em termos de diminuição da mortalidade infantil, do nível de coesão social, de participação na comunidade e diminuição do nível de criminalidade.

Na Figura 1 é apresentado o esquema que representa o método de pesquisa adotado. As técnicas de pesquisa utilizadas para coleta dos dados foram entrevistas, observações e análise de documentos. A descrição completa das variáveis organizacionais de cada organização pesquisada está disponível em Silva (2005).

	1. Identificação das variáveis organizacionais	
2. Determinação das características qualitativas das variáveis organizacionais		
3. Caracterização das variáveis organizacionais em cada organização governamental estudada		
4. Determinação do estágio de institucionalização das estruturas de provisão habitacional		
5. Correlação entre estágio de institucionalização e resultados obtidos		

Figura 1 – Etapas do método de pesquisa empregado

4 OS DADOS OBTIDOS

4.1 Os locais onde foram realizados os estudos de caso

Os três municípios podem ser caracterizados pelos dados apresentados no Quadro 2. A seguir apresenta-se uma breve descrição das Secretarias Municipais de Habitação onde foram realizados os estudos de caso.

A Secretaria de Habitação, Trabalho e Renda do município B, aqui designada por Organização B, foi estruturada com os recursos e determinações do Programa Habitar Brasil/BID em 2001. Na época em

que o estudo de caso foi realizado, três projetos estavam em andamento.

Os programas habitacionais em curso na Organização C foram formulados a partir de sua criação em 1992. A Organização possui oito programas habitacionais: Casa e Terreno, Programa de Arrendamento Residencial, Lotes Urbanizados, Urbanização e Regularização de Áreas Ocupadas, Programa de Parceria com a Iniciativa Privada, Moradia Econômica, Financiamento de Materiais de Construção para Ampliação e Melhoria e o Programa Lar Legal. A implementação de cada projeto é antecedida da submissão de seu plano à sociedade e principalmente ao Executivo e Legislativo Municipal.

A Organização D foi criada em 2001 mediante o Programa de Modernização da Gestão Municipal (PROGEM), com recursos do Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT 1 e 2). Antes da sua criação, existia o Departamento de Urbanização Popular da Secretaria Municipal de Urbanismo e do Meio Ambiente (DUP). Em torno de 60 técnicos do DUP foram alocados para a Instituição D. Com o apoio do PMAT, através de assessoria de empresa de consultoria, o conhecimento anterior dos técnicos transferidos e as características de liderança do Secretário, foram formulados nove programas habitacionais, os quais, individualmente, estavam associados às diretrizes definidas para cada uma das três marcas estabelecidas para a administração, quais sejam: Marca 1 – Habitação com qualidade de vida; Marca 2 – Organização popular via cooperativismo; e Marca 3 – Habitação gerando desenvolvimento econômico e social. Os programas assim formulados foram denominados, conforme documentos D6 e D7, de: 1. Cadastramento de lotes ou termo de posse; 2. Contrato de compra e venda; 3. Autorização de escritura; 4. Declaração de Moradia; 5. Autorização para ocupar o lote; 6. Regularização de obras; 7. Programa de Subsídio Habitacional; 8. Abrigo emergencial ou materiais semelhantes. O nono projeto é o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) realizado em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF). Além destes programas, também foram realizadas iniciativas de estímulo ao cooperativismo como a criação de quatro núcleos de cooperativismo, os quais apresentaram estágios de organização variados, determinados pelas características dos grupos e dos recursos já previamente angariados, tais como terrenos, sedes administrativas, organização dos grupos, capacitação de lideranças entre outros.

Quanto ao formato administrativo, a Organização B reunia quatro gerências entre elas a Gerência de Habitação, para a qual não havia uma definição formal de sua estrutura organizacional, podendo ser considerado que ela apresenta uma característica indefinida se comparada com a estrutura departamental que as outras organizações pesquisadas apresentam. O formato administrativo na Organização C, ao contrário da Organização B, além de gerenciar os projetos, elabora e implementa os mecanismos necessários à institucionalização da estrutura de provisão habitacional do município, o que foi percebido nas entrevistas e evidências objetivas apresentadas durante o estudo de caso. O formato administrativo da Organização D demonstra mais nitidamente a preocupação com a institucionalização da estrutura da provisão habitacional do município ao invés da institucionalização da Organização em si como é o caso nas outras duas Organizações. Isto foi identificado ao se observar a existência de coordenadorias específicas para cadastramento, fiscalização, regularização, normalização e atendimento à população.

Quadro 2 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

CARACTERÍSTICAS	MUNICÍPIO B	MUNICÍPIO C	MUNICÍPIO D
Área do município	1.130,88	1.608,77	433,82
População total	342.315,00	429.604,00	323.158,00
Domicílios particulares permanentes	103.836,00	120.522,00	99.026,00
Déficit habitacional básico	5.650,00	7.037,00	7.483,00
PIB percapita	9.066,00	11.440,00	5.739,00
Receita IPTU (x 1000)	34.916,09	19.279,20	15.546
Realizações (casas e terrenos)	450 uni	1208 terrenos(96/00) 1175 casa (96/00)	1a3sm: 5.100 famílias 3a6sm: 1.400 famílias

4.2 As características das variáveis organizacionais

Quadro 3 – Características das variáveis organizacionais das organizações B, C e D

VARIÁVEIS ORGANIZACIONAIS		ORGANIZAÇÕES		
		B	C	D
Estratégia organizacional:	Relação entre o governo e a sociedade	Pouca formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas	Formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas	Formalização de padrão de relacionamento baseado em procedimentos universalistas
	Articulação dos agentes que compõem a cadeia de Provisão	Baixa articulação	Articulação via representação institucional	Articulação via participação comunitária
	Desempenho da organização governamental local como facilitador do processo de provisão habitacional	Não foram estabelecidas redes formais e informais	Obtido a partir de redes formais	Obtido por meio de redes formais e informais
	Política de informação	Difusa e não declarada	Difusa e não declarada	Orientada e não declarada
Previsão de recursos financeiros		Previstos, mas não realizados	Previsto, mas realizado parcialmente	Previstos e realizados
Regulamentos, normas e métodos		Pré-institucionalizados e otimização limitada	Institucionalizado e otimização limitada	Semi-institucionalizado e otimização limitada
Planejamento estratégico		Planejado e não realizado	Planejado sem atualização formalizada a mais de 10 anos	Planejado e executado
Processo decisório		Metas centradas em projetos de assentamentos subnormais	Pouco formalismo na integração das metas entre política, programas e projetos	Formalização na integração das metas entre políticas, programas e projetos
Modelo de gestão da informação		Implícito	Implícito	Implícito
Recursos tecnológicos		Implementação de acordo com necessidade	Implementação de acordo com necessidade	Implementação de acordo com necessidade
Recursos humanos		Participação do corpo técnico na elaboração dos programas e ações com pouco comprometimento dos dirigentes.	Participação do corpo técnico na elaboração dos programas e ações com comprometimento dos dirigentes.	Participação do corpo técnico na elaboração dos programas e ações com forte comprometimento dos dirigentes.

4.3 Os estágios de institucionalização atribuídos às instituições

As dimensões dos estágios de institucionalização das estruturas de provisão habitacional para o modo de provisão direcionado à população de baixa renda e promovido pelas secretarias municipais de habitação são apresentadas de forma sumarizada neste item.

O estágio de institucionalização da estrutura de provisão habitacional no Município B foi considerado pré-institucional. A dimensão processo de institucionalização pode ser caracterizada como habitualização tendo em vista que as ações não ultrapassavam a condição de planejadas. O desconhecimento sobre tais necessidades levava a uma alta teorização sobre a essência da política municipal de habitação. Este estágio preliminar do processo de institucionalização também foi aferido pelo baixo número de programas habitacionais implementados no período em que o estudo de caso foi realizado. Na prática havia apenas projetos em implementação. Os programas ainda estavam em fase de teorização. A implementação dos projetos apresentava um caráter imitativo na medida em que

seguiram as orientações dos órgãos financiadores e gestores. A estrutura local ainda não apresentava condições de estabelecer procedimentos normativos próprios. A baixa formalização no padrão de relacionamento do governo com a sociedade, a baixa articulação dos agentes que intervêm na cadeia de provisão habitacional e a falta de redes informais e formais facilitadas pelo governo local também foram aspectos levados em conta aqui. Deve ser destacado também, que o tempo em que a estrutura de provisão permaneceu no estágio de pré-institucionalização foi muito maior do que aquele que as outras organizações estudadas permaneceram. Esta situação pode ser atribuída à falta de uma política de informação orientada para quantificar as necessidades mais do que as realizações. Também havia grande teorização em torno da necessidade de um sistema de monitoramento, porém a sua implementação foi extremamente lenta e postergada. A variância na implementação pode ser considerada alta uma vez que se restringiu apenas a implementação de projetos, não tendo sido estabelecida uma estrutura mínima para a implementação de programas e ações que visassem a institucionalização da estrutura de provisão habitacional. Havia apenas a teorização sobre eles. Finalmente, quanto à taxa de fracasso da estrutura pode ser dito que ela era alta. A explicação para atribuir esta característica a esta dimensão do estágio de institucionalização da estrutura de provisão do município B é o fato de que tal estrutura não foi efetivamente estabelecida. Ela permaneceu durante os quatro anos cobertos pela pesquisa, e o ano posterior, na mesma situação. As características das variáveis organizacionais apresentadas no Quadro 3 também colaboram para justificar o estágio de institucionalização aferido.

Quanto à estrutura de provisão habitacional do Município C foi aferido que ela atingiu o estágio de total institucionalização em função das características atribuídas às dimensões que o definem conforme pode ser observado a seguir.

Embora não tenha sido possível detalhar o processo de criação da Organização C neste artigo, ele aconteceu a partir de um projeto específico cuja demanda foi exaustivamente quantificada. Este projeto subsidiou teoricamente a possibilidade de implementação de outros programas ao longo dos já onze anos de existência da Organização à época em que foi realizada a pesquisa. Os programas oferecidos à população já estavam com seus regulamentos, normas e métodos sedimentados, embora suas otimizações podem ser consideradas limitadas. Os programas eram heterogeneos. Uma característica forte da estrutura de provisão no Município C é a sua normatização. Todos os programas estavam registrados em decretos municipais juntamente com seus procedimentos de implementação. A sedimentação dos programas através de normatização, regulação e cognição determinava uma baixa teorização sobre a estrutura de provisão e ela era considerada como formalizada. Apenas em uma situação específica se verificou teorização. Foi o caso do programa de lotes urbanizados. Os loteadores particulares viram suas possibilidades de lucro diminuir a partir da oferta de lotes do governo municipal. Esta condição gerou alteração na normatização e regulação relativa aos loteamentos no município. A forte regulamentação e normalização possibilitam qualificar a dimensão ímpeto pela difusão como normativa e a teorização como baixa. Também não havia muita variação na forma de implementar programas habitacionais. Programas com características novas, como foi o caso do Habitar Brasil/BID foi de difícil implementação no município. Por fim em relação à taxa de fracasso da estrutura pode ser considerada baixa em função de que apesar da pouca preocupação com o planejamento estratégico da estrutura, tendo em vista a inexistência de outra alternativa além da complexidade e do custo do problema habitacional, ela pode ser fortalecida a cada nova modalidade de programa que venha a ser implementado no município. Esta situação justifica algumas características das variáveis organizacionais da Organização C como é o caso do modelo de gestão da informação, do processo decisório e dos recursos humanos empregados que ficaram além do esperado.

O estágio de institucionalização da estrutura de provisão habitacional no Município D, para o modo de provisão formal voltado para a população de baixa renda pode ser considerado semi-institucional. A justificativa será apresentada no parágrafo que se segue.

Em primeiro lugar o processo de institucionalização estava no estágio de objetificação pelo fato de que o município é o mais carente entre os estudados. Como pode ser visto no Quadro 2 quando se verifica o PIB percapita de R\$ 5.739,00, a receita do IPTU de R\$ 15.546,00 e o déficit habitacional de 7.483,00. Esta condição do município garantia à construção de unidades residenciais um impacto econômico positivo, além de suprir as necessidades habitacionais de alguns segmentos populacionais

que almejavam por isto há muitos anos. Portanto, a computação de impactos positivos era mais evidente do que nos outros municípios à época em que o processo de institucionalização da estrutura de provisão habitacional se desencadeou no Município D. Também foi forte o empenho em equilibrar os interesses dos agentes que intervinham na estrutura de provisão. Isto foi evidenciado pela utilização de procedimentos universalistas na relação do governo com a sociedade, com a articulação dos agentes via mecanismos de participação comunitária e a criação de redes formais e informais. Houve também uma heterogeneidade nos programas e ações implementados. Com relação à difusão da estrutura pode ser dito que houve uma certa imitação de procedimentos utilizados em outros municípios do estado e em outros campos de atuação como saúde, por exemplo. Havia também um grau de normatividade no processo de difusão, mas no mínimo contrabalançada pela participação da sociedade organizada na definição destas normas. A atividade de teorização pode ser considerada moderada, pois ao contrário do que ocorreu na Organização B a teorização neste caso não tinha como pauta a validade ou não dos programas, mas sim a certeza da necessidade dos mesmos, determinada por levantamento estatístico realizado no município e pelas demandas do Orçamento Participativo do Município. A variação na implementação pode ser considerada moderada pelo fato de que houve uma preocupação em implementar além de programas ações que visavam a institucionalização da estrutura de provisão como foi o caso da ação voltada para o estímulo ao cooperativismo. Esta, inclusive, não obteve, no período em que a pesquisa foi realizada, o êxito esperado. A taxa de fracasso da estrutura pode ser dito como moderada pelo fato de que até a época em que a pesquisa foi finalizada não havia tido tempo hábil para que ocorresse a sedimentação dos mesmos. Entretanto, o fato de ter havido em paralelo à institucionalização dos programas uma preocupação com a institucionalização da estrutura de provisão através da aplicação de mecanismos regulatórios, normativos e cognitivos, a sedimentação do processo de institucionalização podia ser dada como certa.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao correlacionar os estágios de institucionalização das estruturas de provisão habitacional dos três municípios estudados com a realização dos mesmos destaca-se o Município D em termos de eficiência pelo número de unidades produzidas, em termos de eficácia pela melhoria das condições de moradia neste período do histórico habitacional dos moradores e a efetividade pela intensa participação da comunidade. Embora esta aferição apresente limitações, alguns vestígios da ocorrência destas condições foram observados. Já nos demais municípios não foi possível fazer qualquer aferição relativa aos resultados obtidos, a não ser o da quantidade de unidades habitacionais produzidas tal como indicado no Quadro 2.

A análise que se propôs é muito mais qualitativa do que quantitativa. Porém, o aspecto teórico mais relevante que o estudo proporcionou foi o forte indicativo de que o estágio de institucionalização que apresenta resultados mais positivos não é o de institucionalização completa, mas o de semi-institucionalização. O Município C que apresentava uma institucionalização completa no período em que foi observada sua estrutura de provisão alcançou resultados inferiores àqueles alcançados pela estrutura de provisão do Município D. O Município B, cuja estrutura de provisão permaneceu no primeiro estágio de institucionalização, obteve resultados quantitativos menos relevantes.

Esta ocorrência observada pode ser um indicativo para que em processos de institucionalização de estruturas de provisão habitacional sejam reforçadas as ações implementadas pela Organização D. Entretanto, não deve ser desconsiderado que a Organização C quando foi implementada, também apresentou resultados significativos conforme farta documentação demonstra. Mas no período estudado, quando se caracterizava mais por um processo de institucionalização completo, tais resultados não ocorreram. Esta observação ressalta a possibilidade de que a semi-institucionalização por apresentar ainda maior flexibilidade possa ser o estágio ideal de institucionalização para realizações em estruturas de provisão habitacional.

Ainda, se estas considerações teóricas aqui aferidas forem válidas para outros contextos a recorrência a planos estratégicos periódicos é uma possibilidade para manter a flexibilidade das estruturas de provisão habitacional mesmo daquelas em estágios mais avançados de institucionalização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças no papel dos governos apresentadas pelas atuais concepções teóricas sobre provisão habitacional indicam a necessidade de que outros aspectos sejam analisados além da realização dos governos. Este estudo foi uma aproximação neste sentido, apesar das restrições encontradas em função da lacuna existente na bibliografia especializada em habitação em termos de estudos que tratem teoricamente da estrutura da provisão habitacional e de seus processos de institucionalização.

7 REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C.; CUIA, V. L. Gestão e governança: cidades, ciência e tecnologia. In: SEMINÁRIO DE COOPERAÇÃO BRASIL-FRANÇA, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro:
- BALL, M. Housing analysis: time for a theoretical refocus? *Housing Studies*, v. 1, n. 3, 1986.
- BALL, M.; HARLOE, M. Rhetorical barriers to understanding – housing Provision: what the provision is and is not. *Housing studies*, v. 7, n. 1, p. 3-15, 1992.
- CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P.S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 8, p. 37-60, 2004.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n. 1, p. 211-259, 2000.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Ed. Loyola: São Paulo. 2004.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto moradia. São Paulo, 2000.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas: uma análise comparativa**. Brasília: INFURB/IPEA, 2002. (Série gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano; v. 1)
- JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.
- MELLO, R. B. **Uma teoria substantiva da adaptação estratégica a ambientes turbulentos e com forte influência governamental: o caso de pequenas construtoras de edificações**. 2002. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.
- PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID (PHBB). **Política municipal de habitação: orientações para formulação e implementação**. [S. l.]: IPPUR/UFRJ/FASE/PNUD/SEDU/PR, 2001. (Cadernos do Programa Habitar Brasil/BID; v. 1). 2001
- PROJETO DE LEI. Documento de política nacional de habitação. 2000. 22 p. (Documento preliminar). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2003.
- SILVA, M.F.S. e. **Modelo de referência para análise e desenvolvimento de sistemas de monitoramento de intervenções de governos municipais no campo habitacional**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2005.
- WORLD BANK (THE). **Housing enabling markets to work**. Washington, 1993. 172 p. Disponível em: <http://www_wds.worldbank.org>. Acesso em: 5 abr. 2003.

8 AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem aos técnicos e dirigentes das Organizações pela boa vontade e cordialidade com que participaram dos estudos de caso mencionados no artigo.