

Edmundo Werna  
Alex Kenya Abiko  
Leandro de Oliveira Coelho  
Rubenio Simas  
Ramin Keivani  
Diana Sarita Hamburger  
Marco A. P. de Almeida

# Pluralismo na Habitação

Baseado nos resultados do Projeto “O Novo Papel do Estado na Oferta de Habitação: Parceria entre agentes públicos e não-públicos” convênio 63.96.0737.00 – Finep



Universidade de São Paulo  
Escola Politécnica

Departamento de Engenharia  
de Construção Civil - PCC

FINEP



FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

**Serviço de Biblioteca e Documentação da Faculdade de Filosofia, Letras  
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo**

C672

Edmundo Werna et al.

Pluralismo na habitação (baseado nos resultados do Projeto "O novo papel do Estado na oferta de habitação: parceria entre agentes públicos e não-públicos": convênio 63.96.0737.00 – Finep) / Edmundo Werna et al. – São Paulo : Annablume, 2001.

300 p. ; 14 x 21 cm.

ISBN 85-7419-176-0

Inclui bibliografia.

1. Habitação (Planejamento) 2. Administração pública I. Título

CDD 350.865  
711.2

**Coordenação editorial**  
Mara Guasco

**Preparação de originais**  
Márcia Garcia Dias

**Capa**  
Luciano Guimarães

**CONSELHO EDITORIAL**  
Eduardo Peñuela Cañizal  
Willi Bolle  
Norval Baitello junior  
Carlos Gardin  
Lucrecia D'Aléssio Ferrara  
Ivan Bystrina  
Salma T. Muchail  
Ubiratan D'Ambrósio  
Plínio de Arruda Sampaio  
Maria Odila Leite da Silva Dias  
Gilberto Mendonça Teles  
Maria de Lourdes Sekeff  
Cecilia Almeida Salles

1.<sup>a</sup> edição: março de 2001  
1.<sup>a</sup> reimpressão: julho de 2004

© Escola Politécnica – USP – Departamento de Engenharia de Construção Civil

**ANNABLUME EDITORA . COMUNICAÇÃO**

Rua Padre Carvalho, 275 . Pinheiros

05427-100 . São Paulo . SP . Brasil

Tel. e Fax: (011) 3812-6764

<http://www.annablume.com.br>

A todos aqueles que lutam por uma moradia digna, na esperança de que um dia a batalha seja definitivamente vencida.

## Agradecimentos

Instituições e pessoas diversas prestaram o seu apoio à realização deste trabalho. A Finep – Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento financiaram a pesquisa, bem como a publicação do livro. Os autores agradecem a essas instituições pelo seu inestimável suporte, ressaltando também o trabalho específico daqueles técnicos que lidaram diretamente com este projeto.

A pesquisa foi realizada sob a égide institucional e acadêmica do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (PCC.USP). A maior parte dos autores trabalhou na pesquisa e no livro dentro das próprias dependências do PCC. USP, estando ligados a esse departamento como professores ou alunos de pós-graduação. Assim, os autores agradecem ao PCC.USP pelo apoio institucional e logístico, com especial atenção para o professor Vahan Agopian, por seu suporte no período em que esteve como chefe do Departamento. Ainda em relação à Universidade de São Paulo, os autores agradecem a Fusp (Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo), que cuidou da administração financeira da pesquisa.

No tocante ao trabalho de campo da pesquisa, merece apreço o grupo que aplicou os questionários e coletou os dados in situ, muitas vezes enfrentando circunstâncias difíceis. Profundos agradecimentos vão também àqueles que colaboraram com a pesquisa fornecendo os dados para a mesma – isto é, os moradores dos conjuntos habitacionais pesquisados, membros de entidades de base e os funcionários de empresas públicas, privadas e não-governamentais envolvidas em diversos aspectos da provisão de tais conjuntos.

Finalmente, os autores agradecem a Annablume Editora pela sua atenção aos detalhes e pelo apoio durante o processo editorial.

# Sumário

- 13 O LIVRO
- 15 OS AUTORES
- 17 INTRODUÇÃO
- 17 Relevância e justificativa
- 19 Os principais pontos conceituais
- 22 Os objetivos do projeto
- 22 Os resultados esperados – os possíveis usos desta pesquisa
- 23 Introdução aos métodos de pesquisa
- 23 As etapas da pesquisa
- 24 A estrutura deste relatório
  
- 27 CAPÍTULO I:  
OFERTAS DE SERVIÇOS URBANOS: O DEBATE GERAL
- 27 Introdução
- 28 Conceitos básicos
- 29 O debate público-privado
- 29 O setor público
- 31 O setor privado
- 35 O público no privado
- 35 A complexidade da provisão
- 36 Os “novos” atores sociais
- 37 As ONGs
- 39 As comunidades de base
- 40 Os sistemas mistos
- 41 Performance
- 44 Conclusão
  
- 45 CAPÍTULO II:  
A HABITAÇÃO COMO UM BEM OU SERVIÇO URBANO
- 45 Introdução
- 46 Comparando a habitação com outros serviços urbanos
- 48 Conceitualização dos modos de provisão de habitação
- 53 Uma hierarquia das estruturas e elementos de um modo de provisão genérico
- 54 Conclusão
- 55 CAPÍTULO III:

## MODOS DE PROVISÃO DE HABITAÇÃO

- 55 Modos de provisão de habitação informais ou não-convencionais
- 56 As invasões
- 61 Os parcelamentos informais de terra
- 64 A habitação informal de aluguel para baixa renda
- 67 Modos de provisão de habitação convencionais ou formais
- 67 A provisão governamental de habitação
- 67 A provisão de habitação governamental direta
- 70 A provisão de habitação governamental indireta
- 73 A provisão de habitação cooperativada
- 75 O setor privado de provisão de habitação
- 76 O empreendimento de habitação privado formal feito pelo proprietário ocupante
- 76 O empreendimento habitacional comercial formal
- 77 Joint venture entre incorporadores pequenos e proprietários de terra
- 78 A cooperação empreendedor-comunidade
- 79 Os esquemas de joint ventures público-privado
- 79 Observações conclusivas a respeito dos modos de provisão de habitação
- 80 Conclusão
  
- 87 CAPÍTULO IV:  
MÉTODOS DE PESQUISA
- 87 Introdução
- 87 O pensamento atual sobre a avaliação da provisão habitacional
- 89 O modo de provisão como foco da pesquisa
- 90 A caracterização dos modos de provisão
- 90 Processo
- 92 A avaliação das instituições provedoras de habitação
- 93 A avaliação do modo de provisão
- 99 Produto
- 99 A teoria sobre a qualidade habitacional e APO
- 104 Os métodos utilizados na pesquisa sobre produto habitacional
- 105 A coleta de dados: os questionários
- 106 A análise dos dados
- 107 Conclusão
  
- 109 CAPÍTULO V:  
A PROVISÃO HABITACIONAL NO BRASIL
- 109 Introdução
- 109 Histórico

113	Políticas governamentais recentes
113	As ações federais – A Caixa Econômica Federal (CEF)
119	As ações estaduais – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)
122	As ações municipais – A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab)
125	A atuação das Organizações Comunitárias de Base (OCBs)
125	A Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste
127	A atuação das organizações não-governamentais (ONGs)
127	A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)
129	A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais - PTCA
132	O Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (Inocoop-SP)
134	A atuação do setor privado
135	A Paulicoop
136	Conclusões
138	Modos de provisão para estudo de caso
138	Dados sobre a pesquisa de campo
143	CAPÍTULO VI: PRODUTO HABITACIONAL
143	Introdução
147	Informações coletadas
148	Dados de apoio
151	Dados sobre produto habitacional
177	Análise geral dos resultados
177	Unidade habitacional
178	Conjunto habitacional
179	Conjunto em relação ao entorno
179	Análise global simplificada entre os conjuntos
181	Conclusão
185	CAPÍTULO VII: PROCESSO
185	Introdução
186	Modos de provisão
186	Caracterização do processo de cada um dos modos de provisão utilizando doze indicadores
199	Considerações sobre cada uma das etapas nas quais foi dividido o processo genérico da provisão de habitação

	popular, e sobre os indicadores utilizados para avaliá-las
208	Comparação entre os seis modos de provisão
227	Agentes – provedoras principais e secundárias, e construtores
228	Caracterização dos agentes – provedoras principais, secundárias e construtores – relacionados aos seis modos de provisão
241	Comparação entre o desempenho dos agentes – provedoras principais, secundárias e construtores
247	Conclusões em relação ao processo
253	CAPÍTULO VIII:
	ANÁLISE GLOBAL DO PRODUTO E DO PROCESSO
253	Introdução
254	Conclusões relativas aos diversos aspectos do produto
254	A unidade habitacional
266	O conjunto habitacional
268	Conclusões relativas aos diversos aspectos do processo
268	As provedoras principais
274	Os modos de provisão
275	O novo papel do Estado
275	Os dois novos papéis do Estado na provisão da habitação
278	As parcerias
279	A parceria Estado-iniciativa privada, no modo de provisão empreitada global
280	A parceria Estado-cidadão comum organizado em associações
282	Sugestões de políticas públicas
282	Sugestões de políticas públicas relacionadas ao produto
282	Sugestões de políticas públicas relacionadas ao processo
287	BIBLIOGRAFIA
295	ANEXO

## O livro

Este livro é fruto de uma pesquisa desenvolvida pelos autores a partir de 1997. Edmundo Werna elaborou o plano geral do trabalho, coordenou a implementação da pesquisa, durante a sua primeira parte, e apoiou a coordenação durante a segunda (e última) parte. Alex Abiko foi consultor durante a primeira parte, e coordenou a segunda. Ambos, E. Werna e A. Abiko, participaram na redação de diversas partes do livro e supervisionaram todo o trabalho. Leandro Coelho foi o pesquisador e redator principal. Rubenio Simas trabalhou na definição dos indicadores a serem usados para a análise dos dados, subseqüentemente na própria análise, e finalmente participou na redação dos três últimos capítulos do livro. Ramin Keivani trabalhou na redação do terceiro e quarto capítulos. Diana Sarita Hamburger colaborou no desenvolvimento dos indicadores de processo, bem como de sua análise, atuando com outros pesquisadores na redação do quinto e do oitavo capítulos. Marco Antonio Plácido de Almeida trabalhou na redação do segundo capítulo e administrou a coleta de dados no campo. Apesar de cada membro da equipe ter trabalhado em funções específicas, conforme descrito, houve durante o processo grande apoio mútuo e “fertilização cruzada” de idéias. Portanto, em lugar de atribuir autoria de capítulos específicos a indivíduos isolados, toda a equipe coloca-se como co-autora do livro.

## Os autores

Edmundo Werna é arquiteto e urbanista, com mestrado em estudos sobre o desenvolvimento e doutoramento em desenvolvimento urbano. Trabalhou durante mais de 20 anos como pesquisador e consultor em urbanismo em países em desenvolvimento. Durante a pesquisa que deu origem a este livro era professor visitante no Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Atualmente é o assessor para assuntos urbanos de uma das agências da ONU (Organização das Nações Unidas).

Alex Abiko é engenheiro civil, professor associado e chefe do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da USP. Coordena o Grupo de Pesquisa em Engenharia Urbana desse Departamento.

Leandro de Oliveira Coelho é engenheiro civil e mestre em planejamento urbano pela Escola Politécnica da USP. Atua como assessor técnico em programas de moradia para baixa renda na Região Metropolitana de São Paulo.

Rubénio Simas é arquiteto, mestre em arquitetura e doutorando em engenharia urbana pela Escola Politécnica da USP. Foi bolsista da Fulbright na Columbia University e atuou profissionalmente na agência do governo local de planejamento urbano da cidade de Salvador, e, como consultor e pesquisador, respectivamente, em agências ambiental e de preservação de monumentos históricos do governo do Estado da Bahia.

Ramin Keivani é doutor em planejamento pela Universidade de Londres e trabalha como pesquisador sênior na Faculdade do Ambiente Construído da Universidade South Bank (também em Londres, Reino Unido). Faz pesquisas e consultorias sobre mercados internacionais de terra e habitação, bem como sobre outros aspectos de desenvolvimento urbano. Seu trabalho cobre vários países em desenvolvimento e em transição, e também o Reino Unido.

Diana Sarita Hamburger é bacharel em administração pública e em geografia, mestre em sensoriamento remoto e doutoranda no Departamento de Engenharia de Transportes da Escola Politécnica da USP. Atua como professora assistente no Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Rio Claro.

Marco A. P. de Almeida é engenheiro civil e doutor pela Escola Politécnica da USP. Atualmente é professor do curso de arquitetura da Universidade de Mogi das Cruzes-SP.

# INTRODUÇÃO

Este texto é uma síntese da pesquisa sobre novos modelos de oferta de habitação no Brasil, com ênfase nas relações entre agentes públicos e não-públicos, executada pela equipe do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, com financiamento da Finep – Financiadora de Estudos e Projetos e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Esta introdução geral à pesquisa realizada, preparando o caminho para a elaboração dos seus diversos aspectos nos capítulos subseqüentes. Nela estão explicitados: (1) a relevância da pesquisa e sua justificativa; (2) os principais pontos conceituais; (3) os objetivos do projeto; (4) os resultados esperados; (5) os métodos de pesquisa; (6) as etapas básicas da pesquisa; e (7) a estrutura deste relatório.

## Relevância e justificativa

Nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral, e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão, de se estimular a participação de agentes não-públicos, tais como o setor privado, as ONGs (organizações não-governamentais, que têm um caráter voluntarista), e as próprias comunidades que recebem os serviços/bens, no caso, a habitação, bem como tem havido um esforço por parte desses agentes neste mesmo sentido. Essa tendência é, sem dúvida, global, e o Brasil não constitui uma exceção.

Tal tendência é apoiada por forte argumentação teórica, que preconiza a minimização do papel do Estado nesse setor. Isto é claro não apenas pela abundante literatura sobre o assunto (alguns dos textos mais importantes neste caso são de Cook and Kirkpatrick, 1988; World Bank, 1983 e 1989), mas também pelas reportagens diárias que inundam os diversos veículos da mídia no Brasil e no exterior. Porém, o crescente envolvimento

de agentes não-públicos na oferta de habitação e outros bens/serviços não significa que os agentes públicos (isto é, o Estado) devem ou irão desaparecer. O que está acontecendo, é uma mudança efetiva no papel do Estado, que deixa de ser de apoio e passa a ser de facilitação. Esse papel é definido como o *enabling role* por autores mais pragmáticos como, por exemplo, as diversas agências internacionais que atuam em projetos de cooperação em países em desenvolvimento (ver, por exemplo, Pugh, 1995, que faz uma revisão geral do assunto; ver também Werna, 1996a). Os textos preparatórios para o Habitat II, o Congresso das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizado em junho de 1996, em Istambul, também caracterizam-se pela importância conferida ao *enabling role*.

Tal abordagem/enfoque preconiza uma estreita relação entre agentes públicos e não-públicos, o que foi claramente explicitado nos trabalhos para o Habitat II, entre muitos outros (Pugh, 1995). Porém, o *enablement*, ou facilitação, pode se dar de inúmeras maneiras, o que não está ainda muito bem explicitado. É preciso saber não apenas que a facilitação e as relações entre agentes públicos e não-públicos são importantes, mas também como a facilitação e as relações devem se dar num determinado contexto (Werna, 1993, 1996a). Em primeiro lugar, os três tipos de agentes não-públicos citados anteriormente (setor privado, Ongs e comunidades) têm características distintas, e, portanto, produzem relações diferenciadas com o setor público. Em segundo, mesmo a relação do setor público com um agente não-público específico pode acontecer de diversas maneiras. A relação com agentes privados, por exemplo, pode se dar por meio de subcontratação, franquia, contratação direta, dentre outras.

Além disso, do mecanismo de oferta de habitação ou outros bens/serviços participam elementos diversos, como: planejamento, financiamento, gestão, produção propriamente dita, monitoramento e fiscalização. A maneira pela qual esses elementos são distribuídos entre os agentes públicos e não-públicos irá definir o padrão geral da oferta. Nesse contexto, são imperiosas as perguntas: Como esses elementos são distribuídos? Qual o tipo de relação apropriada para um determinado contexto? A presente pesquisa aborda essas questões, analisando comparativamente diversos modelos de relação entre agentes públicos e não-públicos na oferta de habitação no Brasil.

A literatura sobre políticas públicas e habitação, apesar de contar com trabalhos sobre formas específicas da relação público/não-público, carece de trabalhos comparativos como este. O estado-da-arte neste campo evidencia um impasse: existem grandes correntes teórico-conceituais que defendem modelos específicos de oferta como, por exemplo, a provisão privada, ou a auto-ajuda, entre outros (para uma revisão sobre o assunto, ver, por exemplo, Werna, 1992; 1994, 1996b). Porém,

não existe nenhuma evidência contundente de que qualquer um dos modelos defendidos é realmente o ideal para ser amplamente difundido em diferentes países, incluindo o Brasil. A literatura é carregada de forte conteúdo ideológico. A defesa de modelos específicos é marcadamente conceitual, e nem sempre fundamentada em dados primários. Quando tais dados são apresentados, geralmente carecem de uma comparação com dados de outros modelos. Portanto, a contribuição desses trabalhos para a avaliação e formulação de políticas públicas é limitada, uma vez que, além de não compararem eficazmente diferentes opções, partem de premissas aprioristicamente formuladas sobre essas políticas. Desta maneira é difícil, senão impossível, perceber como e por que cada modelo é apropriado para cada circunstância específica. Esta percepção/conhecimento é, no entanto, fundamental, uma vez que hoje se dispõe de amplas evidências de que tais modelos não são universalmente aplicáveis.

Levando-se em conta o contexto acima exposto, uma pesquisa que vise a um estudo comparativo entre diferentes modelos de relações entre agentes públicos e não-públicos e, principalmente, que não esteja apegada a concepções prévias sobre qual o modelo “certo”, é fundamental para a avaliação das políticas atuais, para servir de base para a redefinição das mesmas, e para a elaboração de novas políticas. Desse modo, a presente pesquisa diz respeito a programas nacionais e setoriais de desenvolvimento, uma vez que a discussão desse “novo” papel do Estado está no cerne do desenvolvimento do país e de suas regiões. Especificamente no que diz respeito ao problema habitacional, vale salientar que, com o fim das macro-políticas ditadas por órgãos como o BNH, criou-se uma lacuna no tocante a possíveis direcionamentos, tanto para a provisão quanto para a produção habitacional, que ainda não foi adequadamente preenchida. Esta pesquisa visa oferecer subsídios para seu preenchimento.

## Os principais pontos conceituais

Conforme dissemos anteriormente, o papel de agências públicas vem sofrendo profundas alterações desde as últimas décadas no que diz respeito à oferta de bens e serviços em geral, incluindo a habitação. Tais alterações são decorrentes de uma combinação de diferentes fatores, dentre os quais os mais importantes são os resultados limitados, e algumas vezes desastrosos, dos programas de produção direta de bens/serviços por agências públicas, a crise econômica que de alguma maneira tem afetado a maioria dos países, e a crise fiscal dos seus governos. Tais fatos suscitaram prolongada discussão sobre a implicação do Estado como

indutor dos problemas vigentes ou de parte deles e, conseqüentemente, sobre a necessidade de se alterar o papel das agências com vistas a corrigir tal situação.

Essas reflexões geraram um conjunto de propostas, tanto internacionais, lideradas pelo Banco Mundial e pelo FMI, quanto nacionais, preconizando mudanças no papel das agências públicas, com forte conteúdo privatizante, e a minimização da intervenção de tais agências na oferta de bens e serviços.

Uma questão grave e de caráter geral, porém, já pode ser detectada: a prescrição de soluções similares para países com situações e conjunturas muito diversificadas, e para diferentes setores da economia. Análises recentes da aplicação de conjuntos de propostas com essas características mostram o surgimento ou o agravamento de sérios problemas, como: (1) a pobreza: em diversos países, medidas drásticas do chamado "(re)ajuste estrutural" agravaram as contradições sociais, piorando a situação das classes de baixa renda (cf. p. ex. Cornia et al., 1987); (2) a queda na oferta de serviços públicos: gerada por cortes no orçamento de agências públicas (cf. p. ex. Moser et al., 1993), muitas vezes a retração do Estado na oferta não foi acompanhada por um aumento da oferta privada; e (3) os cortes na administração pública: este tem sido um dos pontos favoritos do conjunto de propostas mencionadas anteriormente (cf. p. ex. World Bank, 1989). Porém, a redução de pessoal e/ou salários levou, em muitos casos, à desmoralização do serviço público, à corrupção e não raro ao absentismo (cf. p. ex. Amis, 1992).

Tendo em vista esses problemas, os governos tiveram que introduzir ou reforçar mudanças por meio de ações como: (1) os programas compensatórios; (2) a privatização de diferentes tipos, e (3) as mudanças na gestão do serviço público. A conseqüência mais importante desse conjunto de mudanças tem sido a (re)adaptação do governo como um todo, e das agências públicas em particular, para lidar com a nova realidade. Porém, tal situação está ainda pouco documentada e estudada (cf. p. ex. Batley, 1994).

Esse mecanismo de (re)adaptação tem sido concebido como "a redefinição das 'fronteiras do Estado'" (Helm, 1990). Tal redefinição, porém, tem sido pautada por um evidente viés ideológico, e é padronizada em suas recomendações. Como salienta o grupo de pesquisa (Batley, 1994): "os países em desenvolvimento têm geralmente embarcado num programa de 'retirada do Estado', sem prestar muita atenção às circunstâncias locais e às condições institucionais" (tradução do principal autor desta pesquisa).

Conforme o que foi dito anteriormente, o mecanismo de oferta de cada bem ou serviço compõe-se de diversos elementos como o plane-

jamento, o financiamento, a produção, a gestão, o monitoramento, e a avaliação. A chamada “teoria dos bens públicos, bens privados e bens de equidade ou mérito” tem sido geralmente usada como base para a definição específica do papel do Estado na oferta de cada bem/serviço. Em linhas gerais, ela preconiza que os bens/serviços mais próximos do que seria “puramente” público, de equidade ou mérito devem contar com um papel preponderante do governo nos diversos componentes do mecanismo de oferta. Por outro lado, os bens/serviços mais próximos do que seria “puramente” privado devem contar com um papel preponderante de agentes não-públicos no mecanismo de oferta. Porém, mesmo no que diz respeito a tais casos “clássicos” ou “puros” tem havido um prolongado debate e muita indefinição. Isto é, a teoria clássica sobre o papel dos agentes públicos e não-públicos nas categorias descritas vem sendo contestada e reavaliada.

Existem também diversos bens/serviços que, de acordo com essa teoria, não se encontram em nenhum dos dois extremos mencionados (público – privado) mas em posições intermediárias, estando a habitação classificada dentre esses. Portanto, se há uma indefinição sobre os papéis do governo e dos agentes não-públicos em bens/serviços situados nos dois extremos, cuja definição teórica seria potencialmente mais fácil, o estabelecimento de tais papéis nos bens/serviços situados em posições intermediárias torna-se ainda mais complexo. Esta situação reforça a necessidade de um estudo detalhado sobre as vantagens e desvantagens de diferentes modelos de oferta para cada bem/serviço, principalmente os ditos intermediários, como é o caso da habitação.

Os trabalhos que procuram especificar os possíveis papéis do Estado na oferta de bens/serviços o fazem sob três grandes categorias: (1) a administração central federal, e a oferta direta de programas compensatórios; (2) a gestão da regulamentação e facilitação; e (3) a análise de programas e a capacitação estratégica (cf. p. ex. Adam et al. 1993; Sandbrook, 1993). Apesar de essas categorias serem úteis para a formação de um marco analítico, as sugestões relacionadas a elas, mais uma vez, geralmente vêm sob a forma de receitas genéricas, sem respeitável valor prático.

Podemos concluir dessa discussão que o conhecimento sobre o assunto é ainda genérico, a literatura é carregada de posições marcadamente ideológicas, nem sempre calcadas na realidade, e de recomendações genéricas, de difícil aplicação em contextos específicos e em bens/serviços diferenciados. Isto justifica amplamente as investigações que abordem os diversos aspectos da questão. Neste contexto, o estudo do setor habitacional no Brasil, realizado pela presente pesquisa, tem relevante contribuição a oferecer, tanto para desenvolver a teoria geral, quanto para auxiliar na formulação de políticas públicas pertinentes ao caso brasileiro.

Finalmente, é preciso também salientar que, apesar de todo o esforço dos participantes do Congresso das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, o Habitat II, ocorrido recentemente no ano de 1996, a fim de discutir políticas habitacionais pertinentes, esse encontro resultou na proposição de fórmulas internacionais, de difícil adaptação local. Em um mundo cada vez mais globalizado, é inevitável que tais fórmulas influenciem, de uma maneira ou de outra, a concepção local de programas como, no caso, os do Brasil. Neste contexto, um trabalho como o que desenvolvemos, que permita contrastar tais políticas genéricas/internacionais com a realidade brasileira, torna-se ainda mais pertinente. Nos três capítulos que se seguem encontra-se a explicitação do marco conceitual aqui adotado.

## Os objetivos do projeto

O objetivo geral deste projeto é entender, de maneira comparativa, as diversas alternativas de oferta de habitação para as classes de baixa renda no Brasil, com atenção especial para os modelos de relação entre agentes públicos e não-públicos, procurando responder à pergunta: quais as vantagens e desvantagens de cada um dos modelos disponíveis, e do papel de cada agente em cada um desses modelos?

Já os objetivos específicos do projeto são:

- Avaliar as alternativas da oferta de habitação para as classes de baixa renda no Brasil, refletindo sobre suas vantagens e desvantagens;
- Entender os papéis de regulador e de enabler (facilitador) do governo em cada uma das alternativas, bem como os papéis complementares dos outros atores sociais (não-públicos) envolvidos em cada alternativa;
- Identificar os entraves encontrados pelo governo para desempenhar bem o seu papel em cada um dos modelos;
- Recomendar políticas públicas voltadas para o aprimoramento da oferta habitacional, com base no que foi levantado nos itens anteriores.

## Os resultados esperados

– os possíveis usos desta pesquisa

A presente pesquisa traz dados concretos sobre diversos modelos de oferta habitacional no Brasil, o que a torna instrumento de apoio para a (re)formulação de políticas públicas.

No entanto, os resultados aqui obtidos podem também ser utilizados em outros setores de maneira comparativa. Ou seja, eles são úteis na avaliação de diferenças e semelhanças entre a habitação e outros bens/serviços, bem como na avaliação de quais as recomendações que podem ser generalizadas e quais as que devem permanecer específicas para o setor.

Ainda, estimamos que este trabalho possa também ser enviado para agências internacionais diversas, que têm notadamente uma influência forte e crescente em assuntos nacionais, com vistas à adaptação de suas políticas genéricas à realidade brasileira.

Por último, como os modelos de oferta habitacional estudados envolvem não apenas agentes públicos mas também os não-públicos, como as firmas privadas e as ONGs, os resultados aqui obtidos podem ser usados pelos agentes não-públicos com o objetivo de melhorar o seu desempenho.

## Introdução aos métodos de pesquisa

Esta pesquisa se desenvolve em torno de dois eixos principais:

1. Exame da adequação dos diversos arranjos institucionais de oferta habitacional em contextos específicos, ou seja, de acordo com as condições de mercado, níveis de recurso, condições políticas e tecnológicas.

2. Avaliação da performance do governo e de sua capacidade de implementar e gerenciar arranjos institucionais, especialmente aqueles nos quais o governo assume um papel de regulador e de enabler/facilitador.

Com vistas à sua consecução, partimos da revisão da literatura internacional que trata do assunto, bem como de um levantamento dos modos de provisão existentes no Brasil e, mais especificamente, na Região Metropolitana de São Paulo. Com base na análise dessas informações, procedemos à seleção dos programas habitacionais a serem estudados, e à elaboração dos questionários levando em conta os vários requisitos necessários à sua abordagem. Para tanto, constituímos indicadores que espelham tanto as condições do processo que envolve a provisão, quanto a qualidade do produto habitacional resultante desse processo.

Os métodos da pesquisa, sumariamente apresentados aqui, estão melhor elaborados e descritos no Capítulo IV deste relatório.

## As etapas da pesquisa

Para desenvolver e concluir a pesquisa sintetizada no presente relatório, as seguintes etapas básicas foram percorridas:

a) Revisão Conceitual: elaboração do estado-da-arte da literatura relevante, enfocando os tópicos acima descritos, permitindo uma compreensão aprofundada sobre a questão. Além de esta revisão ter fornecido o embasamento necessário para a realização do trabalho, seu valor ultrapassa os limites desta pesquisa, podendo ser tomada de maneira independente dela. Ou seja, ela pode ser divulgada com o intuito de informar políticos, técnicos e interessados na evolução e no estado atual do conhecimento sobre os diferentes modelos de provisão de bens/serviços, em especial no que diz respeito à habitação;

b) Coleta e análise de informações sobre os diferentes modelos de provisão habitacional no Brasil;

c) Elaboração do relatório da pesquisa.

## A estrutura deste relatório

As idéias e os argumentos sumariamente apresentados na introdução estão desenvolvidos neste relatório em oito capítulos.

Seguindo esta parte introdutória, o Capítulo I apresenta um panorama da discussão sobre a provisão dos serviços urbanos em geral, e uma abordagem da atuação do setor público contra o setor privado. Enfoca o papel das ONGs e dos agentes comunitários, bem como os sistemas mistos de provisão. Essa introdução relata ainda a questão da performance dos diversos agentes na provisão de serviços urbanos.

O Capítulo II trata da questão da habitação a partir do enfoque sobre serviços urbanos, com base numa comparação entre o processo de oferta de moradias e os demais bens e serviços. Em seguida, apresenta um marco teórico para os modos de provisão habitacional.

Relatando a experiência nos países em desenvolvimento, o Capítulo III descreve como ocorreu, na prática, a proliferação dos diversos modos de provisão que incluem o setor privado como ator.

Já na abordagem dos métodos de pesquisa utilizados nesta investigação, o Capítulo IV expõe a teoria referente a avaliações de produto e de processo habitacional, que constitui a base teórica aqui utilizada para o estudo e avaliação do desempenho dos modos de provisão e das agências envolvidas.

O Capítulo V, por sua vez, traz um breve histórico dos sistemas que

envolveram a produção de residências no Brasil, assim como dos programas habitacionais em projeto ou em andamento, atualmente aplicáveis à Região Metropolitana de São Paulo. Esse capítulo inclui também uma descrição de algumas instituições que representam os diferentes atores