

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ROGÉRIO TORESANI

**A INFLUÊNCIA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NOS RESULTADOS
DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) ENQUANTO
AMBIENTE COMPLEXO**

VITÓRIA
2017

ROGÉRIO TORESANI

**A INFLUÊNCIA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS NOS RESULTADOS
DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV) ENQUANTO
AMBIENTE COMPLEXO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo.
Orientador: Prof. Dra. Lucilaine Maria Pascuci.

VITÓRIA

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública



ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO MESTRADO
DE ROGÉRIO TORESANI

Às 9 horas do dia 28 do mês de julho do ano de 2017, na sala de videoconferência da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, campus de Goiabeiras, em Vitória (ES), reuniu-se via webconferência a banca examinadora composta pela **Professora Dr^a. Lucilaine Maria Pascuci** (PPGGP – Orientadora), **Dra. Taciana de Lemos Dias** (PPGGP/UFES), **Prof. Dr. Rubens de Araújo Amaro** (PPGGP/UFES) e **Dr. João Marcelo Crubellate** (UEM) para a sessão pública de defesa de dissertação do mestrando **Rogério Torresani**, intitulada “**A Influência das Lógicas Institucionais nos Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) Enquanto Ambiente Complexo**”. Presentes os membros da banca e o examinando, a presidente deu início à sessão, passando à palavra ao aluno; após exposição de 30 minutos por parte do examinando, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pelo aluno: em seguida, a presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, a presidente da sessão convocou o mestrando e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, a presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a **APROVAÇÃO** do examinando; por fim, a presidente da sessão alertou que o aprovado somente terá direito ao título de Mestre após entrega da versão final de sua dissertação, em papel e meio digital, à Secretária do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGGP. Nada mais havendo, foi encerrada a sessão da qual se lavra a presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora e pelo mestrando.

Prof^a. Dr^a. **Lucilaine Maria Pascuci**
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. **Taciana de Lemos Dias**
PPGGP/UFES

Prof. Dr. **Rubens de Araújo Amaro**
PPGGP/UFES

Prof. Dr. **João Marcelo Crubellate**
UEM-PR

Mestrando **Rogério Torresani**

Toresani, Rogério, 1982-

T681i A influência das lógicas institucionais nos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) enquanto ambiente complexo / Rogério Toresani. – 2017.

117 f. : il.

Orientador: Lucilaine Maria Pascuci.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 2. Políticas públicas. 3. Política habitacional. I. Pascuci, Lucilaine Maria. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

Às minhas amadas filha e esposa, razões do meu viver.

Aos meus pais, pois nada seria possível sem os ensinamentos deles.

AGRADECIMENTOS

À Professora Lucilaine Pascuci por ter me conduzido generosamente rumo ao mundo da pesquisa científica e por ter me apresentado os conceitos da complexidade.

Aos colegas da Caixa Econômica Federal que tanto contribuíram para essa pesquisa.

Aos amigos Hélvio Penha, Cristine Cabral e Yuri Assis Freitas, gestores da Caixa, que compreenderam a importância da pesquisa e tanto me incentivaram.

Aos professores João Marcelo Crubellate, Rubens Amaro e Taciana Dias pelas preciosas contribuições antes, durante e depois da qualificação.

Uma estrutura organizacional é socialmente útil na medida em que o padrão de identificações criado gera uma correspondência entre valor social e valor institucional.

Herbert Simon

RESUMO

Políticas públicas ocorrem em ambientes pluralistas, pois a implementação de iniciativas depende de diferentes atores com interesses e objetivos, por vezes, conflitantes. Entre outros aspectos, tais diferenças são motivadas pelo fato de as partes agirem conforme lógicas institucionais próprias e/ou compartilhadas. Nesse sentido, o conflito entre lógicas institucionais potencializa uma complexidade institucional, que pode ser dividida em complexidade organizacional e complexidade ambiental. As implicações da complexidade institucional, mais especificadamente, o compartilhamento do poder por parte dos atores interessados na política pública, torna a sua efetiva implementação um desafio aos gestores governamentais. Tendo como base esse contexto, examina-se como a complexidade institucional, a partir das lógicas institucionais de cada ator envolvido, influencia na eficácia de uma política pública brasileira de habitação. O foco está na política pública de habitação social denominada Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, descritivo e caracterizado por um estudo de casos múltiplos. Os dados foram coletados a partir de entrevistas, observação participante e documentos. Resultados evidenciaram a preponderância de sete lógicas institucionais: 1) estado provedor de habitação, 2) político-governamental, 3) qualidade dos empreendimentos, 4) bancário-comercial, 5) melhor retorno financeiro, 6) direito social e 7) melhor eficiência entre desembolso e ganho político. Conclusões demonstraram a necessidade de mecanismos adicionais que mantenham os atores atrelados aos objetivos comuns da política pública em questão. Por outro lado, verificou-se que a atuação desses atores está diretamente relacionada aos seus interesses particulares, o que se traduz em piores condições de moradia e de vida para as famílias beneficiadas, com impactos negativos nos resultados do PMCMV. Por fim, ações de melhoria são sugeridas, com base nos resultados identificados.

Palavras-chave: Complexidade Institucional. Lógicas Institucionais. Políticas Públicas. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

Public policies occur in pluralistic environments because the implementation of initiatives depends on different actors with interests and objectives, sometimes conflicting. Such differences are motivated by the fact that the parties act according to their own or shared institutional logic. In this sense, the conflict between institutional logics enhances an institutional complexity, which can be divided into organizational complexity and environmental complexity. The implications of institutional complexity, among them, the sharing of power by stakeholders in public policy make its effective implementation a challenge to government managers. Based on this context, it is examined how the institutional complexity, based on the institutional logics of each actor involved, influences the effectiveness of a Brazilian public housing policy. The focus is on public housing policy named Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). It is a qualitative and descriptive research characterized by a multiple case study. Data were collected from interviews, participant observation and documents. The findings highlight the preponderance of seven institutional logics: 1) state as provider of housing, 2) political-governmental, 3) quality of the ventures, 4) banking-commercial, 5) best financial return, 6) social right, e 7) greatest efficiency between expenditure and political image. Conclusions have demonstrated the need for additional mechanisms to keep actors tied to the common objectives of the public policy in question. On the other hand, it was verified that the performance of these actors is directly related to their private interests, which translates into worse housing and living conditions for the beneficiary families, with negative impacts on PMCMV results. Finally, improvement actions are suggested, based on the results identified.

Keywords: Institutional Complexity. Institutional Logics. Public Policies. Programa Minha Casa Minha Vida.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 –ESQUEMA ADOTADO PARA A INVESTIGAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS E DA COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL NO PMCMV ..	36
FIGURA 2 - TABELA - DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL.....	44
FIGURA 3 - NOTÍCIA NA PÁGINA PRINCIPAL DO SÍTIO ELETRÔNICO DA ANEAC.	64
FIGURA 4 - ATORES, LÓGICAS INSTITUCIONAIS E OCORRÊNCIAS DE COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL.....	77
FIGURA 5 - RECORTE DO INFORMATIVO DA EO PARA O EMPREENDIMENTO RESIDÊNCIAL BETA	89
FIGURA 6 - OS OBJETIVOS COMUNS E OS INTERESSES PARTICULARES.....	93

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - ALGUMAS DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
QUADRO 2- INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE OS EMPREENDIMENTOS	43
QUADRO 3 - CÓDIGO, ATOR/EMPREENDIMENTO E TIPO DE AGENTE DE CADA ENTREVISTA.....	48
QUADRO 4 - ALGUMAS ATRIBUIÇÕES E OS PARTICIPANTES RESPONSÁVEIS POR ELAS NO PMCMV FAR E NO PMCMV ENTIDADES	53
QUADRO 5 - DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS LÓGICAS POR ORGANIZAÇÃO	57
QUADRO 6 - DISTÂNCIA DOS PRINCIPAIS SERVIÇOS ATÉ O EMPREENDIMENTO ALFA	83
QUADRO 7 - INFORMAÇÕES SOBRE O QUE É O TRABALHO SOCIAL	85

ABREVIATURAS

Sigla	Significado
ANEAC	Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa
CEF	Caixa Econômica Federal
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obra
CRE	Comissão de Representantes do Empreendimento
EAU	Engenheiros e Arquitetos e Urbanistas
EO	Entidade Organizadora
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
GIHAB	Gerência Executiva de Habitação
IFSW	<i>International Federation of Social Workers</i>
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
ONG	Organização Não Governamental
PBQP-H	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
SFA	Sistema Frouxamente Articulado
SR	Superintendência Regional
TTS	Trabalho Técnico Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
1.1	Objetivo geral da pesquisa	18
1.2	Justificativa teórica e prática.....	19
1.2.1	<i>Justificativa Teórica</i>	19
1.2.2	<i>Justificativa Prática</i>	20
1.3	Estrutura da dissertação.....	21
2	QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA	24
2.1	Políticas públicas	24
2.2	Lógicas institucionais	28
2.3	Complexidade institucional	29
2.4	Integração das abordagens teóricas.....	35
3	METODOLOGIA.....	38
3.1	Perguntas de pesquisa.....	38
3.2	Definição das categorias analíticas	38
3.2.1	<i>Lógicas institucionais</i>	39
3.2.2	<i>Complexidade Organizacional</i>	39
3.2.3	<i>Complexidade Ambiental.....</i>	40
3.2.4	<i>Eficácia do PMCMV.....</i>	40
3.2.5	<i>Definição de Outros Termos Relevantes</i>	41
3.3	Design da pesquisa	41
3.3.1	<i>Delineamento e Etapas da Pesquisa</i>	41
3.3.2	<i>Política Pública de Habitação Estudada</i>	43
3.3.3	<i>Procedimentos de Coleta de Dados</i>	47
3.3.4	<i>Procedimentos de Análise dos Dados</i>	49
3.3.5	<i>Limitações da Pesquisa</i>	50
3.4	Aspectos éticos envolvidos na condução da pesquisa	50
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
4.1	Características institucionais	52
4.2	Lógica institucional do estado provedor de habitação	58
4.3	Lógica institucional político-governamental.....	60
4.4	Lógica institucional da qualidade dos empreendimentos	62
4.5	Lógica institucional bancária-comercial.....	65
4.6	Lógica institucional do melhor retorno financeiro	68
4.7	Lógica institucional do direito social.....	69
4.8	Lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político.....	71
4.9	Complexidade institucional	73
5	DISCUSSÃO E SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO.....	79
5.1	Os objetivos comuns.....	79

5.1.1	<i>Promoção da Melhoria da Qualidade de Vida das Famílias Beneficiadas</i>	80
5.1.2	<i>Trabalho Social</i>	84
5.2	Os interesses particulares	89
5.3	Propostas de melhoria	93
5.3.1	<i>Garantir a responsabilização das prefeituras e governos estaduais com os objetivos comuns do pmcmv</i>	94
5.3.2	<i>Criar mecanismos para reduzir a visão mercadológica na definição da localização dos empreendimentos</i>	96
6	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	98
6.1	Resposta ao problema de pesquisa	98
6.2	Recomendações para estudos futuros	100
	REFERÊNCIAS	101
	APÊNDICE	108
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA TENDO COMO FOCO O BENEFICIÁRIO	109
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA TENDO COMO FOCO OS STAKEHOLDERS, EXCETO OS BENEFICIÁRIOS	111
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	113
	ANEXO	114
	ANEXO A - ATORES, OBJETIVOS PRINCIPAIS, FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES NO PMCMV CONFORME PORTARIA 168/2013	115

1 INTRODUÇÃO

Segundo Souza (SOUZA, 2006, p. 24), política pública pode ser definida como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”. Essa definição exalta a importância das políticas públicas para a sociedade, pois influencia a vida dos cidadãos. Na afirmativa de Souza (2006), verifica-se também que uma política pública é constituída pelos governos, influencia os cidadãos e pode ter atores com funções delegadas pelo governo. Embora seja capitaneada por uma organização governamental, a sua implementação implica na atuação conjunta de diversos e diferentes partes, tais como empresas privadas que atuam em diferentes atividades, autarquias governamentais, prefeituras, governos estaduais, organizações não governamentais sem fins lucrativos, bancos e população beneficiada. Assim sendo, é notório que a política pública se desenvolve num ambiente composto por uma pluralidade de atores.

No presente estudo, são considerados atores: (i) os órgãos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), (ii) as empresas e (iii) organizações não governamentais envolvidas nas políticas públicas e, por outro lado, são considerados agentes os indivíduos que exercem atividades envolvidas com as políticas públicas¹. Dessa forma, ao mesmo tempo em que alguns objetivos são compartilhados entre os atores para consecução da política pública, também há objetivos e interesses específicos de cada um destes atores. Por vezes, esses objetivos e interesses particulares são conflitantes com os de outros atores co-responsáveis, permitindo considerar que as políticas públicas ocorrem em ambientes pluralísticos (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006).

Nesse contexto, é importante ressaltar que funções são delegadas pelo governo para a execução da política, as quais podem ser delegadas a outros atores como as demais esferas do governo, empresas ou organizações sem fins lucrativos. Ao delegar funções, também é delegada discricionariedade aos atores. O cidadão influenciado pela política

¹ Os termos ator e agente foram adotados no presente estudo devido à necessidade de diferenciar dois tipos de elementos. Dessa forma, é importante esclarecer que a escolha dos termos teve motivação metodológica.

pública também é investido de algum poder, que no Brasil é conferido por exemplo pelo direito ao voto. A frouxidão das relações e o compartilhamento de poder entre os atores envolvidos no desenvolvimento das políticas públicas permite que elas sejam caracterizadas como sistemas **frouxamente articulados** (WEICK, 1976), conceito que se refere a sistemas caracterizados por descentralização, delegação de discricionariedade pela autoridade central e relativa ausência de coordenação.

A ótica reducionista considera o mundo como um “conjunto de sistemas se movendo ao longo de caminhos previsíveis, pré-ordenados por leis naturais determinísticas, segundo as quais causas definidas conduzem a efeitos igualmente definidos” (PARKER; STACEY, 1995, p. 11). Em pesquisa de Geyer (2012) foi demonstrado como essa visão é incompleta e onerosa para políticas públicas ao abordar os exames de desempenho de alunos como forma de avaliar as políticas públicas de educação. Os atores e agentes tendem a agir de forma não linear e, por isso, o sistema como um todo não pode ser entendido a partir da simples soma das partes (SIMON, 1962), o que prejudica a abordagem reducionista.

Ora, além dos interesses individuais, os agentes de uma organização também são induzidos por “padrões históricos de pressupostos, valores, crenças, regras e práticas materiais pelos quais os indivíduos produzem e reproduzem sua subsistência material, organizam tempo e espaço, proporcionando significado à sua realidade social” (THORNTON e OCASIO, 1999, p. 804). Portanto, é coerente assumir que cognições podem ser moldadas e processos de tomada de decisão podem ser influenciados por crenças de nível macro (MCPHERSON; SAUDER, 2013) e que o comportamento adequado e a forma de ter sucesso podem ser prescritos por conjuntos dominantes de princípios (GREENWOOD ET AL, 2011). A partir da década de 2010, o termo **lógicas institucionais** passou a frequentemente ser utilizado para se referir aos conjuntos de regras que regem e motivam o comportamento de indivíduos de determinado grupo (DORADO, 2013; FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016; GREENWOOD ET AL, 2011).

A pluralidade de atores envolvidos nas políticas públicas torna esse ambiente favorável à existência de diferentes e, às vezes, conflitantes lógicas institucionais (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Ressalta-se, entretanto, que uma lógica institucional pode ser utilizada por diversos grupos, constituindo assim um recurso disponível no ambiente (MCPHERSON; SAUDER, 2013). Assim sendo, as partes de uma política pública podem invocar diferentes lógicas para atingimento de seus objetivos (MCPHERSON; SAUDER, 2013).

Nesse sentido, verifica-se que a complexidade do contexto das políticas públicas pode ser percebida – e potencializada – também a partir das lógicas institucionais. Estudiosos têm se referido à complexidade decorrente das lógicas institucionais como complexidade institucional (GREENWOOD ET AL, 2011; MCPHERSON; SAUDER, 2013; FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Assim sendo, quando as organizações ou políticas públicas enfrentam múltiplas lógicas institucionais conflitantes surge a complexidade institucional (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016).

É comum identificar na literatura pesquisas que dividem a complexidade institucional em complexidade organizacional e complexidade ambiental (GREENWOOD ET AL, 2011; CHILD; RODRIGUES, 2011). Nesses termos, a complexidade organizacional é considerada como aquela gerada dentro das organizações (GREENWOOD ET AL, 2011) e está também relacionada com a escolha de líderes e a distribuição do poder. Já a complexidade ambiental é gerada no âmbito do relacionamento entre instituições e/ou atores (CHILD; RODRIGUES, 2011). Assim, as políticas públicas se tornam ambientes propícios ao surgimento da complexidade ambiental devido à diversidade de atores ao mesmo tempo que cada ator pode estar sujeito à complexidade organizacional. Nas políticas públicas de saúde, por exemplo, ocorrem interações entre as esferas de governo, produtores e distribuidores de medicamentos, hospitais públicos e particulares, agências regulamentadoras e pacientes, entre outros (XIAO ET AL, 2013), ao mesmo tempo em que os hospitais, por serem organizações complexas e pluraristas (PASCUCI; MEYER, 2013), estão sujeitos à multiplicidade de lógicas institucionais e, por consequência, à complexidade organizacional.

Esse estudo lança foco às políticas públicas de habitação social explorando, portanto, suas características e conceitos. A preocupação com moradia digna dos cidadãos, principalmente para os cidadãos mais necessitados, tem sido objetivo de debate e atenção de vários governos nacionais (BOTIC; ELLEN, 2014; HABIBIS, 2013; MURIE, 2012; SALCEDO, 2010; TIPPLE, 2015; ZHU, 2013). No Brasil, já foram implementadas diversas políticas públicas voltadas para habitação de interesse social ao longo da história (LIMA, 2014). Em 2009, através da Lei 11.977, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BRASIL, 2009), que tem como principais atores, o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal, Estados, Municípios, empresas construtoras, além de entidades que representam os beneficiários.

Esses atores podem possuir lógicas institucionais diferentes e conflitantes, e isso pode influenciar os resultados do programa. Pesquisas apontam problemas relacionados ao longo tempo necessário para contratação e liberação de parcelas (CAMARGO ET AL, 2014), localização dos empreendimentos nas periferias das regiões metropolitanas e adoção de projetos arquitetônicos que visam primordialmente ao baixo custo de construção (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). Esses e outros problemas podem afetar a eficácia do PMCMV ao mesmo tempo em que podem estar relacionados com o conflito entre lógicas institucionais.

Tendo como base o contexto sistêmico apresentado, esse estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: **Como as lógicas institucionais, num ambiente complexo, influenciam nos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)?** Essa pesquisa se respalda em conceitos relativos à Teoria Institucional e, mais especificamente, complexidade institucional e lógicas institucionais para investigar empreendimentos do PMCMV no estado do Espírito Santo.

1.1 Objetivo geral da pesquisa

Esse estudo tem o objetivo principal de analisar **como as lógicas institucionais, num ambiente complexo, influenciam nos resultados do Programa Minha Casa Minha**

Vida (PMCMV). Para alcance do objetivo geral, definiu-se os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar as características institucionais do PMCMV.
2. Identificar os atores que compõem o ambiente institucional do PMCMV e os papéis por eles representados.
3. Analisar as implicações das lógicas institucionais na eficácia do PMCMV.
4. Analisar as implicações da complexidade institucional na eficácia do PMCMV.
5. Apresentar propostas para melhoria do PMCMV, a partir dos resultados da pesquisa.

1.2 Justificativa teórica e prática

Nesse item são apresentadas as justificativas teóricas e as justificativas práticas para realização da pesquisa. As teóricas estão relacionadas à capacidade da pesquisa de ampliar os horizontes intelectuais da área, de propor a discussão de um tema ainda não analisado suficientemente pela ciência ou para o qual o pesquisador esteja propondo um encaminhamento distinto daquele adotado pelos seus predecessores. Já as justificativas práticas estão relacionadas à relevância que as conclusões ou achados da pesquisa têm para a solução de problemas do dia-a-dia.

1.2.1 Justificativa Teórica

Muitos estudos têm destacado resultados não satisfatórios de políticas públicas de habitação em diversas nações (HABIBIS, 2013; HUI; ZHONG; YU, 2015; OSLER, 2012; ZOU, 2014) que corroboram com a relevância teórica dessa temática. No Chile, constatou-se a baixa qualidade das habitações, formação de bairros sem infraestrutura e fora dos limites das malhas urbanas, além de altos índices de marginalidade (OSLER, 2012; SALCEDO, 2010). Também os Estados Unidos, através principalmente da política denominada HOPE VI, estão enfrentando problemas gerados pelo exagerado adensamento em projetos habitacionais implantados em décadas passadas (GOETS, 2012; LUCIO; HAND; MARSIGLIA, 2014).

Resultados insatisfatórios a respeito de políticas públicas de habitação também têm sido encontrados na Ásia e na Oceania (HABIBIS, 2012; JIANG; MAI, 2015). Os governos locais da China têm enfrentado grandes desafios para cumprir seu papel nas políticas públicas de habitação devido à divisão de poder, incentivos, responsabilidades e recursos entre o governo central e os governos locais (JIANG; MAI, 2015; ZHU, 2013; ZOU, 2014). Existem ainda estudos que tratam da concentração de pobreza em regiões onde são implantadas habitações de interesse social em Hong Kong (HUI; ZHONG; YU, 2015) e das necessidades específicas de habitação social para povos tradicionais da Austrália (HABIBIS, 2013).

Dentre as várias abordagens adotadas na tentativa de melhor compreender as dificuldades encontradas ao longo da implementação de políticas públicas, conceitos oriundos das Teorias da Complexidade têm sido amplamente utilizados nesse propósito (CAIRNEY, 2012; GEYER, 2012). Tais conceitos têm sido explorados em estudos a respeito de políticas públicas de segurança (PAULA; DANDOLINI; SOUZA, 2012), de saúde (XIAO ET AL, 2013), educação (FURTADO; SAKOWSKI; TOVOLI, 2015), habitação (RHODES, 2007) e de transição para economia verde (CRESPI, 2016).

Além de abordar políticas públicas como sistemas complexos, o presente estudo ainda integra essa abordagem com conceitos relacionados às lógicas institucionais de uma diversidade de atores envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas. Nesse contexto, os conceitos da Teoria Institucional foram empregados em pesquisas sobre políticas públicas para abordar mudanças em organizações de micro-crédito (DORADO, 2013). No entanto, não foram identificadas pesquisas relacionadas ao estudo de lógicas institucionais e conceitos de complexidade em políticas públicas de habitação. Portanto, estima-se que esse estudo poderá contribuir para um melhor entendimento sobre o impacto de lógicas institucionais, enquanto fator da complexidade ambiental, na eficácia das políticas públicas.

1.2.2 Justificativa Prática

O PMCMV é considerado nesse estudo um sistema frouxamente acoplado conforme definição de Weick (1976), ou seja, um sistema caracterizado por descentralização, delegação de discricionariedade pela autoridade central e relativa ausência de coordenação. Políticas públicas são compostas por uma multiplicidade de agentes que nem sempre possuem objetivos comuns, mas, na maioria das vezes, interesses específicos e divergentes entre si. Tamanha diversidade de atores e interesses só podem ser alcançados por meio da negociação entre as partes (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006). Nesse contexto, compreender como as lógicas institucionais influenciam a interação, a negociação e o comportamento das partes poderá ser significativo para o aprimoramento desse processo.

É importante que seja ressaltado também que os desvios na execução e nos resultados do programa podem ter relação com as lógicas institucionais e a complexidade institucional. Efeitos positivos e negativos podem ser gerados a partir desses desvios e se tais desvios tiverem relação com as lógicas institucionais e com a complexidade institucional, o poder público poderá ser municiado no planejamento mais adequado de políticas públicas de habitação.

Além disso, espera-se poder contribuir em relação à visualização e interpretação do programa a partir das lógicas institucionais utilizadas pelos atores. Dessa forma, a presente pesquisará poderá fornecer recursos para que o PMCMV, ou outra política pública, seja planejada e executada considerando a existência de diferentes lógicas e da complexidade institucional decorrente do conflito entre lógicas. Uma política, ao ser concebida e executada dessa forma pode não só evitar os potenciais impactos negativos da complexidade institucional mas também explorar impactos positivos decorrentes das lógicas institucionais e da complexidade institucional.

1.3 Estrutura da dissertação

Esse projeto de dissertação é dividido em seis seções, a saber: (i) introdução, que já foi apresentada, (ii) quadro teórico da pesquisa, (iii) metodologia, (iv) apresentação e

análise dos resultados, (v) discussões e sugestões de aprimoramento e (vi) conclusões e recomendações. A seção um apresentou a problematização a respeito do assunto estudado. Nela também foi formulado o problema de pesquisa que se pretende responder. Na sequência, foi apresentado o objetivo geral da pesquisa bem como os objetivos específicos. Para finalizar a seção, foram apresentadas as justificativas teóricas e práticas que motivam o presente estudo.

A seção dois trata do quadro teórico da pesquisa, que servirá de embasamento para o desenvolvimento do estudo. A seção é composta por quatro subseções: (i) políticas públicas, (ii) Teoria da Complexidade, (iii) lógicas institucionais e (iv) complexidade institucional. Na subseção um, são apresentadas as principais características das políticas públicas consideradas nessa pesquisa. Na subseção dois, contextualizam-se as políticas públicas com a Teoria da Complexidade. Na sequência, na subseção três são apresentadas as lógicas institucionais também no contexto das políticas públicas. Finalizando a seção, na subseção quatro, a complexidade institucional é abordada principalmente no âmbito das políticas públicas.

Na seção três, é apresentada a metodologia de pesquisa adotada em quatro subseções: (i) perguntas de pesquisa, (ii) definição das categorias analíticas, (iii) design da pesquisa e (iv) aspectos éticos envolvidos na condução da pesquisa. Na subseção um, são apresentadas as perguntas de pesquisa, na subseção dois, são definidas as categorias analíticas e termos relevantes, na subseção três, é apresentado o delineamento e etapas da pesquisa, da política pública estudada, dos procedimentos de coleta de dados, dos procedimentos de tratamento e análise de dados e das limitações da pesquisa. Na subseção quatro, são apresentados os aspectos éticos a serem observados na condução da pesquisa.

A seção quatro é dedicada à apresentação e análise dos resultados da pesquisa, sendo dividida em nove subseções: (i) características institucionais, (ii) lógica institucional do estado provedor de habitação, (iii) lógica institucional político-governamental, (iv) lógica institucional da qualidade dos empreendimentos, (v) lógica institucional bancária-

comercial, (vi) lógica institucional do melhor retorno financeiro, (vii) lógica institucional do direito social, (viii) lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político e (ix) complexidade institucional. Na subseção um, são apresentadas as características institucionais do PMCMV observadas na pesquisa. Na sequência, da subseção dois até a subseção oito, são apresentadas características de cada lógica institucional detectadas na política pública estudada e na subseção nove, é abordada a complexidade institucional gerada pelo conflito entre lógicas institucionais.

Na seção cinco, são apresentadas discussões e sugestões de aprimoramento sendo a mesma subdivida em três subseções: (i) os objetivos comuns, (ii) os interesses particulares e (iii) proposta para melhoria. Na subseção um, são feitas considerações a respeito dos objetivos comuns existentes. Já a subseção dois, é dedicada à discussão sobre os impactos dos interesses particulares no PMCMV, enquanto na três são apresentadas propostas para melhoria do PMCMV, tomando como base os efeitos das lógicas institucionais e da complexidade institucional. O estudo se encerra na seção seis em que são apresentadas as conclusões da pesquisa e as recomendações.

2 QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

Nesse capítulo, é apresentado o embasamento teórico que sustenta a pesquisa. Inicialmente são apresentados conceitos a respeito de políticas públicas enquanto sistema complexo. Na sequência, são apresentados conceitos relativos a lógicas institucionais nas políticas públicas e, por último, é apresentado o conceito de complexidade institucional no contexto das políticas públicas.

2.1 Políticas públicas

A área de estudos de políticas públicas surgiu na Europa como desdobramento dos estudos relativos ao papel do estado enquanto que nos Estados Unidos da América surgiu como área de estudo acadêmico independente do papel do estado. O estudo das políticas públicas pressupõe que em democracias estáveis o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores diferentes (SOUZA, 2006). Existem diversas definições a respeito de políticas públicas, sendo que algumas delas foram arroladas no Quadro 1, porém pode-se resumidamente assumir que:

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006, p. 25).

Políticas públicas devem observar os princípios da responsividade e da eficácia (DENHARDT, 2013). A responsividade tem relação com o quanto é assegurado que as decisões dos agentes políticos correspondem às preferências da comunidade. Já a eficácia, tem relação com até que ponto as políticas favorecem decisões que têm mais probabilidade do que outras de fazer acontecer os resultados desejados. A ação dos agentes públicos deve ser tal que evite que políticas públicas possam produzir crescente instabilidade social ou excessiva estagnação social (PARKER; STACEY, 1995). Ainda nesse sentido, a política pública dá condições de diferenciar o que o

governo pretende fazer e o que realmente faz, envolvendo vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos (SOUZA, 2006).

QUADRO 1 - ALGUMAS DEFINIÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº	DEFINIÇÕES
1	A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
2	A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
3	A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
4	A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
5	A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
6	A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Fonte: Souza (2006)

O comportamento dos agentes de uma política pública é difícil de definir porque ele é formatado por uma variedade de forças. Uma determinada ação somente tem efeito sobre determinado agente em condições específicas, que não são determinadas facilmente. Dessa forma, uma determinada política logra sucesso em um determinado contexto, mas falha em outro (CAIRNEY, 2012).

É importante que seja compreendido que uma infinidade de variáveis influencia a dinâmica de uma política pública (CAIRNEY, 2012). Pequenas alterações nas condições iniciais dessas variáveis podem acarretar, com o passar do tempo, em grandes efeitos (PARKER; STACEY, 1995). Segundo Carney (2012), uma das maneiras para se evitar problemas nesse sentido é implementar a política pública através de projetos pilotos para identificar as melhores práticas através da política da tentativa e erro (CAIRNEY, 2012).

O Reino Unido tem forte tradição de implementar e monitorar políticas públicas sob a ótica reducionista (GEYER, 2012). A ótica reducionista é baseada na busca das relações ordenadas de causa e efeito entre os eventos, a tendência à quantificação e previsibilidade, o determinismo mecanicista e a decomposição do objeto em seus componentes básicos (BAUER, 1999). Foi demonstrado pelo pesquisador Robert Geyer (2012) como essa visão pode se mostrar incompleta e onerosa. Considerando o que já foi exposto, verifica-se que é adequado limitar o controle de cima para baixo na execução de políticas públicas. Dessa forma, os agentes têm mais liberdade para se adaptarem a seus ambientes com base em suas experiências (CAIRNEY, 2012).

Políticas públicas geralmente envolvem várias partes interessadas ou atores. As partes interessadas possuem interesses em comum relacionados ao sucesso da política pública. Além dos interesses em comum existem também os interesses específicos, que podem inclusive serem conflitantes entre si (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006). Pode ser somado ainda à questão dos interesses o fato de que a realidade é percebida de maneira própria por cada ator.

Nas políticas públicas de saúde, por exemplo, ocorrem interações entre as esferas de governo, produtores e distribuidores de medicamentos, hospitais públicos e particulares, agências reguladoras, médicos e pacientes, entre outros (XIAO ET AL, 2013). Como as necessidades ou desejos dos agentes não são homogêneos, seus comportamentos podem entrar em conflito uns com os outros ou com os objetivos da política pública (XIAO ET AL, 2013). Por exemplo, os hospitais convivem com a necessidade de manter a qualidade da prática clínica ao mesmo tempo em que devem otimizar o uso de recursos. Um hospital não pode privilegiar a prática clínica somente, pois assim seu orçamento seria gasto rapidamente. Ao mesmo tempo, não pode privilegiar somente a eficiência, pois assim o bem-estar dos pacientes ficaria prejudicado. Esses dois objetivos, prática clínica e eficiência, são legítimos para os atores. (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006).

Algumas Políticas Públicas, por exemplo as de habitação, necessitam da execução de Trabalho Social por profissionais de serviço social. Segundo a *International Federation of Social Workers* (IFSW), serviço social é

uma profissão de intervenção e uma disciplina acadêmica que promove o desenvolvimento e a mudança social, a coesão social, o *empowerment* e a promoção da pessoa. Os princípios de justiça social, dos direitos humanos, da responsabilidade coletiva e do respeito pela diversidade são centrais ao Serviço Social. Sustentado nas teorias do serviço social, nas ciências sociais, nas humanidades e nos conhecimentos indígenas, o serviço social relaciona as pessoas com as estruturas sociais para responder aos desafios da vida e à melhoria do bem-estar social (IFSW, 2017).

O Trabalho Social desenvolvido por esses profissionais é de grande relevância para as políticas públicas de habitação, estando inclusive previsto na Lei 11.977 que instituiu o PMCMV (BRASIL, 2009). Nos últimos anos, o Trabalho Social em políticas públicas de habitação ganhou ainda mais relevância (MAGALHÃES, 2011) e, segundo o Ministério das Cidades, a definição de Trabalho Social é

O Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2014, p. 5).

Dessa forma, Políticas Públicas de habitação devem ser acompanhadas pelo trabalho social de forma sistemática objetivando a promoção da inclusão social, do acesso à cidade e aos serviços públicos, estimulando assim a participação cidadã (CARVALHO, 2014).

Até aqui foram apontadas várias características importantes das políticas públicas que demonstram que podem ser necessários recursos teóricos alternativos à visão reducionista. Dessa forma, considerar a não linearidade nas relações entre atores e a existência de interesses particulares pode ser pertinente na elaboração de tais recursos teóricos.

2.2 Lógicas institucionais

As lógicas institucionais podem ser entendidas como “crenças de nível macro que moldam cognições e influenciam os processos de tomada de decisão” (MCPHERSON; SAUDER, 2013, p. 167). Podem ainda ser definidas como “conjuntos dominantes de princípios que prescrevem como interpretar a realidade organizacional, o que constitui um comportamento adequado e como ter sucesso” (GREENWOOD ET AL, 2011, p. 318). Dessa forma, no contexto das políticas públicas, as lógicas institucionais podem influenciar a maneira como os atores agem na execução de determinada política e também podem ser componentes da não linearidade da reação dos mesmos atores.

Ainda nesse contexto, as lógicas institucionais podem influenciar a tomada de decisão dos agentes dos diversos atores. Segundo Simon, o indivíduo avalia as várias alternativas de escolha em função das consequências para um grupo específico quando possui identificação institucional com esse grupo (SIMON, 1945). Ainda nesse sentido, Simon afirma que “uma estrutura organizacional é socialmente útil na medida em que o padrão de identificações criado gera uma correspondência entre valor social e valor institucional” (SIMON, 1945, p. 174). Transladando esses conceitos para a política pública em análise, pode ser inferido que os atores do PMCMV serão socialmente úteis, na medida em que as suas lógicas institucionais estejam alinhadas com os interesses da sociedade.

As lógicas surgem geralmente dos valores culturais de um determinado grupo ao qual pertence o indivíduo (MCPHERSON; SAUDER, 2013). Contudo, esse indivíduo poderá utilizar lógicas além das fronteiras de seus grupos. Nesse caso, as lógicas institucionais podem ser entendidas como recursos utilizados de acordo com as necessidades e o agente poderá até mesmo utilizar a mesma lógica para atingir resultados antagônicos em diferentes situações. Assim sendo, pode-se dizer que os agentes fazem as lógicas institucionais, assim como as lógicas institucionais fazem os agentes (MCPHERSON; SAUDER, 2013).

Nesse contexto, quando o agente utiliza lógica diferente do seu *background* ocorre o sequestro de lógica (MCPHERSON; SAUDER, 2013), ou seja, os agentes podem utilizar lógicas institucionais de outros grupos ou atores. Nesse sentido, um conjunto de lógicas pode ser compreendido como um conjunto de recursos (MCPHERSON; SAUDER, 2013) que os agentes utilizam conforme seus interesses e necessidades. Assim, uma determinada lógica institucional pode ser utilizada por diversos atores de uma política pública para consecução de seus próprios interesses ou dos objetivos comuns.

Um exemplo dessa situação pode ser constatado na pesquisa de McPherson e Sauder (2013) a respeito de um Tribunal de Drogas. O tribunal é composto por juiz, advogado público, defensor público, médico e xerife, entre outros. Demonstrou-se que esses agentes invocam sistematicamente lógicas institucionais, sejam próprias ou sequestradas, para influenciar sentenças em casos em que não há consenso. Na citada pesquisa, as lógicas invocadas foram punição criminal (xerife), reabilitação (médico), responsabilidade comunitária (defensor público) e eficiência (juiz) (MCPHERSON; SAUDER, 2013).

Conforme já citado, a adoção de lógicas institucionais pelos diversos atores de uma política pública pode influenciar nas reações desses agentes, estando assim as lógicas institucionais relacionadas a não linearidade dessas reações. Além disso, as diferentes lógicas institucionais existentes numa política pública podem ser antagônicas e conflitantes entre si, tornando complexo o ambiente no qual a política pública se desenvolve.

2.3 Complexidade institucional

O termo complexidade institucional se refere à complexidade gerada no âmbito das organizações (GREENWOOD ET AL, 2011). A complexidade institucional pode admitir duas perspectivas: Complexidade Organizacional e Complexidade Ambiental (CHILD; RODRIGUES, 2011; GREENWOOD ET AL, 2011). A primeira delimita o sistema

complexo como sendo a própria organização e tem sido denominada Complexidade Organizacional (GREENWOOD ET AL, 2011). A segunda perspectiva delimita o sistema complexo como sendo um conjunto de atores e agentes e tem sido denominada Complexidade Ambiental (CHILD; RODRIGUES, 2011). Esse entendimento pode ser estendido às políticas públicas considerando a complexidade organizacional no interior dos atores e a complexidade ambiental decorrente da interação entre atores.

Quando as organizações enfrentam múltiplas lógicas institucionais conflitantes, surge a complexidade institucional (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Os diversos agentes, cada qual com sua parcela de poder, possuem objetivos incompatíveis. Como não é possível concretizar todos os objetivos, surge o conflito entre agentes (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006). Em outras palavras:

Os agentes modelam e remodelam a estrutura institucional com suas ações porque eles usam e também interpretam as regras institucionais existentes. A ação combinada de agentes individuais no sistema leva à emergência de novas características que solidificam e formam as estruturas do sistema social. (KLIJN, 2008).

A afirmativa de Klijn (2008) corrobora o entendimento de que as lógicas institucionais utilizadas pelos indivíduos podem influenciar a dinâmica de um sistema complexo. Dessa forma, as políticas públicas enquanto sistemas complexos podem também sofrer influência das diversas lógicas institucionais disponíveis.

Ressurgiu entre os pesquisadores o interesse de se estudar como as organizações lidam com a multiplicidade de lógicas institucionais (KODEIH; GREENWOOD, 2013). Nesse sentido, é reconhecido que as organizações frequentemente precisam seguir diferentes regramentos e que, às vezes, os mesmos são antagônicos (KODEIH; GREENWOOD, 2013). Ainda nesse contexto, “as organizações atendem as lógicas institucionais a fim de obter o aval de públicos importantes e porque as lógicas institucionais fornecem um meio de entender o mundo social e assim agir com confiança dentro dele” (GREENWOOD ET AL, 2011, p. 318). Assim sendo, uma

política pública pode ser bastante influenciada pelas lógicas institucionais existentes, pois elas orientam as ações e reações dos atores. No mesmo sentido, o conflito entre lógicas pode trazer complexidade institucional para uma política pública.

A complexidade institucional não deve ser considerada necessariamente como ameaça ou algo que se deseja evitar. Isso foi apontado por Liu, Ma e Huang (2015), segundo os quais as corporações geralmente se desenvolvem juntamente com o crescimento de sua complexidade institucional. Um exemplo nesse sentido são as empresas multinacionais. Como as multinacionais se baseiam em diferentes jurisdições nacionais, elas experimentam uma forma particular de complexidade que surge das diferentes lógicas nacionais (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). É inevitável o conflito de interesses entre o líder local e os gestores responsáveis pela competitividade da empresa como um todo (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006). Esse conflito tem sido compreendido na literatura como dualidade institucional. A dualidade institucional é uma forma particular de complexidade institucional (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016).

As organizações não são afetadas igualmente pelas pressões decorrentes da complexidade institucional. O comportamento frente às lógicas institucionais depende de atributos da organização como governança, estrutura, identidade e sua posição em seu campo de atuação. Dessa forma, é filtrando as lógicas institucionais por meio desses atributos que as organizações experimentam a complexidade institucional e constroem seu repertório de respostas (GREENWOOD ET AL, 2011).

As organizações possuem vários recursos para enfrentar a complexidade institucional gerada pela emergência de lógicas conflitantes (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Nesse sentido, pode ser destacada uma pesquisa que focou em como escritórios de advocacia ingleses enfrentaram a complexidade institucional para se firmarem no mercado italiano (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Na citada pesquisa, foram utilizadas simultaneamente três abordagens: mudança no escopo, mudança na escala e mudança nos recursos humanos.

O escopo foi modificado de forma que essas empresas passaram a atuar junto com suas representações italianas em poucas áreas de atuação, porém com grandes clientes. Nesse sentido, optou-se por atuar na área financeira milanese que, devido à privatização do setor bancário italiano se constitui uma área nova e oferece menos complexidade. A abordagem mudança na escala está relacionada ao fechamento de várias filiais menores para concentrar as atividades em poucos escritórios. Já a mudança nos recursos humanos foi necessária para resolver o conflito de lógicas institucionais entre a cultura advocatícia inglesa e a italiana. Dessa forma, as firmas inglesas conseguiram prosperar vencendo a complexidade institucional e ainda influenciando as firmas italianas a mimetizarem (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016).

A coexistência de várias lógicas institucionais em diferentes organizações gera complexidade ambiental (GÓMEZ-HARO; ARAGON-CORREA; CORDON-POZO, 2011). As organizações devem adotar estruturas, processos, programas, políticas e/ou procedimentos para enfrentar a pressão que as organizações coexistentes exercem sobre elas (GÓMEZ-HARO; ARAGON-CORREA; CORDON-POZO, 2011). Assim sendo, pode-se esperar que a complexidade ambiental esteja presente nas políticas públicas, pois são compostas geralmente por diversas organizações ou atores com diferentes lógicas institucionais.

O ambiente institucional, definido como conjunto de regras estáveis, normas sociais e estruturas cognitivas, pode guiar, favorecer ou restringir as atividades organizacionais influenciando-as fortemente (GÓMEZ-HARO; ARAGON-CORREA; CORDON-POZO, 2011). Assim sendo, o ambiente institucional exerce diferentes tipos de pressão para os quais as instituições respondem, fazendo com que as mesmas estabeleçam campos de ação que definem suas atividades e as condições para a sua legitimidade. O ambiente institucional pode se dividir em três dimensões: regulatória, normativa e cognitiva (GÓMEZ-HARO; ARAGON-CORREA; CORDON-POZO, 2011).

Ainda nesse contexto, pode ser afirmado que “ambientes complexos chamam as organizações a também se tornarem sistemas complexos capazes de alto nível de

adaptação através do aprendizado e de comportamentos emergentes” (CHILD; RODRIGUES, 2011, p. 804). Nesse sentido, os efeitos da complexidade ambiental sobre as organizações têm sido abordados em várias pesquisas, como a que estudou o comportamento de indústrias que praticam operação enxuta em ambientes complexos (AZADEGAN ET AL, 2013) e a que considerou as pressões institucionais externas para que as empresas obtenham certificados de conformidade ambiental (TESTA; BOIRAL, IRALDO, 2015). Dessa forma, a complexidade ambiental existente em uma política pública pode fazer com que os atores também se tornem complexos.

Segundo Child e Rodrigues (2011), a Complexidade Ambiental pode ser dividida em Complexidade Cognitiva e Complexidade Relacional. A complexidade cognitiva pode ser avaliada em termos do grau em que os dados são codificados e abstratos. Por outro lado, a complexidade relacional está ligada (i) com o número de unidades ou agentes que estão envolvidos nas decisões/processos que afetam o conteúdo ou o processamento de informações pertinentes e (ii) com a falta de estabilidade ou uniformidade nas transações entre eles.

Nesse sentido, os agentes com poder de decisão nas organizações podem agir para modificar o ambiente externo da empresa. A visão de que a empresa muda por pressão do ambiente para se adaptar não é completa (CHILD; RODRIGUES, 2011). A atuação dos líderes é fundamental para a sobrevivência das organizações em ambientes complexos, sendo que eles devem compreender o meio em que a organização está inserida, se relacionar adequadamente com esse meio e avaliar como se pode agir para atingir os objetivos (CHILD; RODRIGUES, 2011). Essas constatações sobre a importância de os líderes compreenderem o ambiente no qual a organização está inserida dão importantes contribuições para a compreensão do ambiente institucional de uma política pública.

A maneira como as organizações lidam com a complexidade ambiental pode ser de três tipos: redução da complexidade, penetração na complexidade e mediação da complexidade (CHILD; RODRIGUES, 2011). A maneira adotada por cada organização

vai depender do poder que seus líderes possuem ou podem mobilizar em vários seguimentos de seu ambiente. Dessa forma, uma organização maior pode decidir se adapta a sua estratégia internacional às limitações institucionais existentes ou muda as instituições. Enquanto isso, uma pequena organização provavelmente seguirá as regras estabelecidas do jogo devido à sua falta de recursos e poder de mercado (VOLCHEK; JANTUNEN; SAARENKETO, 2013).

A complexidade ambiental pode ser gerada ou modificada por meio de mudanças de alguma lógica institucional de uma determinada política pública (DORADO, 2013). Nesse sentido, foi verificado que mudanças na lógica institucional do setor de empréstimos a pessoas de baixa renda na Bolívia ocorreram em função da mudança de postura de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs). Essas ONGs se transformaram em empresas de microcrédito gerando grande oposição do restante do setor, mas diante do sucesso dessas novas empresas, as demais ONGs acabaram aderindo à ideia e assim consolidando nova lógica (DORADO, 2013).

O desenvolvimento e os resultados de políticas públicas podem ser influenciados pelas lógicas institucionais. Assim como nas organizações em geral, nas políticas públicas coexistem várias lógicas institucionais que frequentemente são antagônicas e acabam gerando complexidade institucional. Em um estudo de Lee e Lounsbury (2015), foi apontado que a concorrência de várias lógicas institucionais determina onde as indústrias geradoras de poluentes de benzeno vão se instalar e qual nível de polimento será dado aos poluentes. Na mesma pesquisa foi detectado que as comunidades locais eram influenciadas, em diferentes proporções, por uma lógica permissiva às agressões ambientais (politicamente conservadora) e por uma lógica aguerrida à proteção do ambiente (pró-ambiental). Além dessas duas lógicas foram detectadas também a lógica estatal da agência de proteção ambiental e as lógicas das indústrias. O estudo conclui que os gerentes das indústrias são fortemente influenciados pelas lógicas comunitárias e que os níveis de poluentes lançados na atmosfera em determinado local têm relação direta com a lógica institucional comunitária dominante naquela região (LEE;

LOUNSBURY, 2015). Portanto, esses conceitos se apresentam muito relevantes para o desenvolvimento do estudo ora proposto.

2.4 Integração das abordagens teóricas

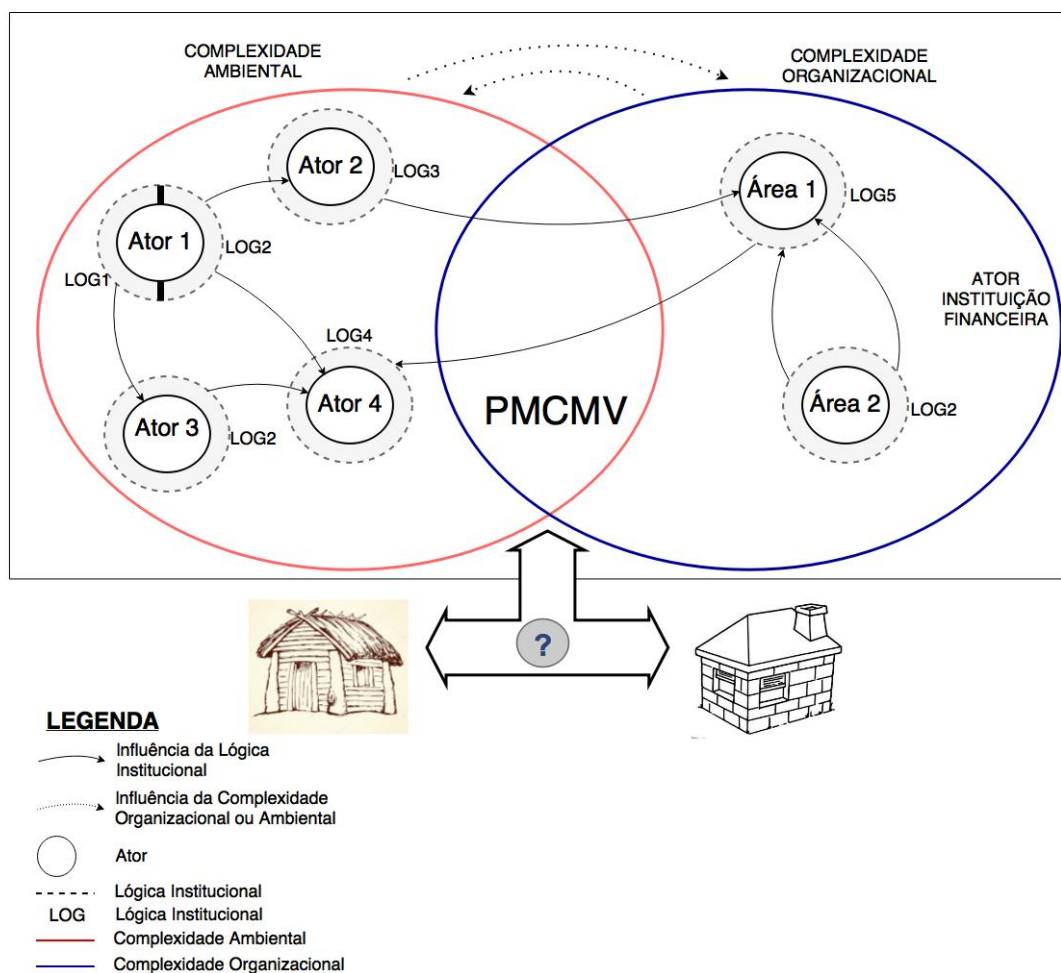
Nessa subseção é apresentado como as abordagens teóricas e conceitos-chave apresentados são integrados e corroboram no desenvolvimento dessa pesquisa. Ao final, apresenta-se um esquema que busca representar as relações previamente estabelecidas e que serão foco de investigação empírica.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a política pública foco dessa pesquisa. O PMCMV possui forte participação da Caixa Econômica Federal, um banco estatal com atribuições de um banco comercial ao mesmo tempo que executa políticas públicas, entre outras atribuições. Essas atribuições podem estar atreladas a diferentes lógicas institucionais internas e estas podem ser conflitantes entre si a ponto de potencializar a complexidade organizacional.

Além da Caixa Econômica Federal, o PMCMV possui relações de dependência junto a várias organizações que ao mesmo tempo não tem relação hierarquia entre si, podendo funcionar sob lógicas diferentes. Portanto, trata-se de potencial situação de Complexidade Ambiental. Nesse sentido, é possível supor que as estratégias das várias organizações de uma política de habitação não sejam nem homogêneas, nem independentes (RHODES, 2007).

Para ilustrar e congregar os conceitos apresentados no quadro teórico foi desenvolvido o esquema apresentado na Figura 1. Nela é evidenciada a integração dos conceitos em um modelo que sugere como as lógicas institucionais e a complexidade institucional podem influenciar a eficácia do PMCMV. A pertinência e representatividade do esquema apresentado na Figura 1 serão focos da pesquisa em curso.

FIGURA 1 –ESQUEMA ADOTADO PARA A INVESTIGAÇÃO DA INFLUÊNCIA DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS E DA COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL NO PMCMV



Fonte: Elaborado pelo autor.

Algumas considerações se fazem necessárias para melhor compreensão do esquema apresentado. Na Figura 1, o retângulo maior que emoldura a figura representa a postulada complexidade institucional existente no PMCMV. Dentro desse retângulo, existem duas elipses que representam a complexidade ambiental e a complexidade organizacional, respectivamente. Cabe ainda esclarecer que somente a complexidade organizacional da instituição financeira é pesquisada nesse estudo, motivo pelo qual a complexidade organizacional dos demais atores não é apresentada no esquema.

As setas dentro das elipses representam as possíveis influências das lógicas institucionais existentes sobre os demais atores. As setas externas às elipses

representam a possível influência da complexidade organizacional que a instituição financeira exerce sobre a complexidade ambiental e vice-versa. Estima-se que um mesmo ator pode ser orientado por mais de uma lógica institucional, como se evidencia no esquema (exemplo do ator 1 que é orientado pelas lógicas institucionais LOG1 e LOG2). Estima-se que existam áreas dentro da instituição financeira orientadas por diferentes lógicas financeiras (exemplos dessa situação se verifica na Área Negocial e a Área de Engenharia, conforme esquema).

Dados os conceitos apresentados e o contexto da política investigada, o esquema considera ainda que uma mesma lógica institucional pode ser utilizada por diversos atores, como é o caso da lógica LOG2, supostamente utilizada pelos atores 1 e 3 e pela Área 2 da Instituição Financeira. Na interseção entre a complexidade organizacional e a complexidade ambiental estariam os resultados do PMCMV, cujo objetivo do estudo é verificar como esses são influenciados pelas lógicas institucionais e pela complexidade institucional.

3 METODOLOGIA

Nessa seção são apresentados os procedimentos metodológicos deste estudo. Inicialmente são apresentadas as perguntas de pesquisa, definidas as categorias analíticas bem como outros termos relevantes. Na subseção seguinte, apresenta-se o *design* da pesquisa, seguida pela subseção em que são abordados os aspectos éticos envolvidos na condução da pesquisa.

3.1 Perguntas de pesquisa

As perguntas a seguir foram elaboradas a partir dos objetivos específicos. A pesquisa será orientada por essas perguntas.

- Quais são as características institucionais do PMCMV?
- Quais são os atores que compõem o ambiente institucional do PMCMV e quais são os papéis representados por eles?
- Quais são as implicações das lógicas institucionais na eficácia do PMCMV?
- Quais são as implicações da complexidade institucional na eficácia do PMCMV?
- Quais propostas de melhoria do PMCMV podem ser sugeridas a partir dos resultados da pesquisa?

3.2 Definição das categorias analíticas

Categorias analíticas podem ser definidas como sendo “rubricas sob as quais virão se organizar os elementos de conteúdo agrupados por parentesco de sentido” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 219). Nesse contexto, as categorias analíticas são apresentadas conforme suas definições constitutivas (DC) e definições operacionais (DO). A definição constitutiva é ampla e conceitual (RICHARDSON, 2012), enquanto a definição operacional é “aquela que indica como o fenômeno é medido” (GIL, 2002, p. 27) ou “uma ponte entre os conceitos e as observações” (KERLINGER, 2007, p.46).

3.2.1 *Lógicas institucionais*

D.C.: Refere-se ao Conjunto de regras que regem e motivam o comportamento de indivíduos de determinado grupo ou “crenças de nível macro que moldam cognições e influenciam os processos de tomada de decisão” (MCPHERSON; SAUDER, 2013, p. 167). Podem ser definidas também como “conjuntos dominantes de princípios que prescrevem como interpretar a realidade organizacional, o que constitui um comportamento adequado e como ter sucesso” (GREENWOOD ET AL, 2011, p. 318). Nesse sentido, foi complementado por Dorado (2013) que quanto mais próximo do centro do campo institucional o indivíduo está, ou seja, quanto mais ele se identifica com a lógica institucional daquele campo, mais fiel à essa lógica institucional ele é.

D.O.: Nesse estudo é considerado que lógicas institucionais são princípios e regras evidenciados nas ações dos atores e agentes do PMCMV. Esses princípios e regras influenciam nas decisões e ações desses agentes. Os atores e agentes atuam normalmente conforme suas lógicas institucionais ditas nativas, porém em situações de conflitos podem ser adotadas ou sequestradas lógicas institucionais de outros grupos (MCPHERSON; SAUDER, 2013).

3.2.2 *Complexidade Organizacional*

D.C.: Trata-se da complexidade institucional gerada no âmbito das organizações. Está diretamente relacionada a conceitos tais como a não linearidade, a dinamicidade das interações e a multiplicidade de agentes. O contexto organizacional onde ocorre a complexidade organizacional também pode ser representado como um sistema frouxamente articulado, segundo Weick (1976), por apresentar características como a descentralização, a delegação de discricionariedade pela autoridade central e a relativa ausência de coordenação.

D.O.: A complexidade organizacional foi verificada a partir da existência de situações onde o conflito entre lógicas institucionais utilizadas por setores ou agentes da instituição financeira pesquisada influenciaram nos resultados.

3.2.3 *Complexidade Ambiental*

D.C.: A complexidade institucional surgida do conflito entre lógicas institucionais, quando o sistema é formado por diferentes instituições ou atores, pode ser denominada complexidade ambiental (CHILD; RODRIGUES, 2011). Nesse contexto, surgem ambientes complexos e os mesmos “chamam as organizações a também se tornarem sistemas complexos capazes de alto nível de adaptação através do aprendizado e de comportamentos emergentes” (CHILD; RODRIGUES, 2011, p. 804).

D.O.: A complexidade ambiental foi destacada nesse estudo pela presença de conflito entre lógicas institucionais de atores distintos. Dessa forma, buscaram-se dados que apontem para ocorrência de situações onde a influência das lógicas utilizadas pelos diversos atores influenciou no resultado.

3.2.4 *Eficácia do PMCMV*

D.C.: A eficácia está relacionada com o alcance de objetivos previamente estabelecidos (SANTOS; SERRANO; NETO, 2015) e pode ser definida como qualidade daquele que produz o resultado esperado (MICHAELIS). O PMCMV tem por objetivo, entre outros, “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos” (BRASIL, 2009, p. 1). O programa conta ainda com as seguintes diretrizes: (i) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, (ii) provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, (iii) criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, (iv) promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum, (v) atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, (vi) execução de trabalho social e (vii) reserva, de no mínimo, 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos.

D.O.: A eficácia foi verificada por meio da identificação de que os beneficiários receberam moradia adequada e com qualidade, que a infraestrutura do entorno é

suficiente, que existe disponibilidade de serviços básicos na região (comércio, transporte público, escolas, unidades de saúde, segurança pública, entre outros), que os empreendimentos e o trabalho social foram entregues dentro do prazo e que existe trabalho técnico social sendo executado conforme as premissas do PMCMV.

3.2.5 Definição de Outros Termos Relevantes

Agentes: Considerados nesse estudo como os Indivíduos que exercem atividades envolvidas com as políticas públicas.

Atores: Considerados nesse estudo como sendo governos, empresas ou organizações não governamentais envolvidos nas políticas públicas.

Sistemas Frouxamente Articulados: Sistemas caracterizados por descentralização, delegação de discricionariedade pela autoridade central e relativa ausência de coordenação. As partes do sistema negociam e constroem a realidade social em que vivem (WEICK, 1976).

3.3 Design da pesquisa

Esta subseção é dedicada a apresentação do desenho da pesquisa, considerando a definição das etapas de pesquisa, apresentação da política pública estudada, procedimentos de coleta de dados, procedimentos de tratamento e análise de dados e limitações da pesquisa.

3.3.1 Delineamento e Etapas da Pesquisa

Pesquisas científicas podem ser classificadas em relação a dois aspectos, quanto aos fins e quanto aos meios (VERGARA, 2011). Quanto aos fins, essa pesquisa pode ser classificada como qualitativa, exploratória e descritiva. Quanto aos meios, essa pesquisa é do tipo estudo de caso.

A pesquisa qualitativa “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (RICHARDSON, R., 2012, p. 90). As pesquisas exploratórias são utilizadas quando os pressupostos teóricos não estão claros e a busca é mais sobre a existência de uma relação do que o tipo de relação (RICHARDSON, 2012). Nesse sentido, as relações entre lógicas institucionais, complexidade institucional e os resultados do PMCMV foram buscadas na presente pesquisa. Já a pesquisa descritiva, busca expor características de determinado fenômeno, não tendo compromisso de explicá-lo completamente (VERGARA, 2011). A pesquisa em curso buscou expor as lógicas institucionais e a complexidade institucional existentes no PMCMV, além de expor as principais implicações das mesmas nos resultados do programa.

Ainda sobre os aspectos da pesquisa, por meio de um Estudo de Caso se investiga “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Além disso, o Estudo de Caso pressupõe profundidade e detalhamento de uma ou poucas unidades (VERGARA, 2011), assim como intencionado nesse estudo.

Quanto aos meios da pesquisa, o caso pesquisado é delimitado por dois empreendimentos do PMCMV localizados no Espírito Santo. Um empreendimento, denominado Residencial Alfa, localizado no município de Alfapólis, em fase de ocupação. O segundo empreendimento, denominado de Residencial Beta, localizado no município de Betapólis, em fase de construção. Todos os empreendimentos estão localizados no estado do Espírito Santo. Cabe esclarecer que os nomes dos empreendimentos e municípios informados são fictícios e substituem os verdadeiros nomes para preservar o sigilo dos participantes da pesquisa. Assim sendo, o Estudo de Caso será constituído por casos múltiplos (YIN, 2001).

Quanto à temporalidade da pesquisa, o empreendimento localizado em Alfapólis foi iniciado em março de 2015 e entregue aos beneficiários em junho de 2016. Já o

empreendimento Residencial Beta foi iniciado em junho de 2015 e está em construção. Como serão capturadas informações referentes aos empreendimentos desde seus inícios, pode-se afirmar que a pesquisa é de temporalidade transversal (RICHARDSON, 2012). As informações básicas sobre os empreendimentos são apresentadas no Quadro 2.

A observação participante é mais adequada para as fases atreladas às atividades profissionais do pesquisador (RICHARDSON, R., 2012). O pesquisador, em suas atividades profissionais, envolve-se principalmente com a análise e o acompanhamento da construção dos empreendimentos. Dessa forma, o empreendimento localizado em Alfapolis foi pesquisado principalmente por meio de pesquisa documental e entrevistas. Já o empreendimento de Betapolis, foi pesquisado por meio de pesquisa documental, observação participante e entrevistas.

QUADRO 2- INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE OS EMPREENDIMENTOS

Empreendimento	Residencial Alfa	Residencial Beta
Localização	Alfapolis	Betapolis
Data da Contratação	mar/15	jun/15
Data da Entrega	jun/16	não entregue
Etapas Atual	Utilização	Construção
Etapas Consideradas na Pesquisa	Análise da proposta, Construção e Utilização	Análise da proposta e Construção

Fonte: Documentos cedidos pela CEF.

3.3.2 *Política Pública de Habitação Estudada*

Em 2030, cerca de três bilhões de pessoas, ou cerca de 40% da população mundial, precisarão de habitação adequada e acesso à infraestrutura e serviços básicos como sistemas de água e saneamento. Isto traduz-se na necessidade de construir 96.150 unidades habitacionais por dia (UN HABITAT, 2016). O IBGE realizou a última pesquisa sobre o assunto em 2014 e apontou um déficit habitacional de cerca de 6,2 milhões de

moradias (FIESP, 2016). A tabela 1 demonstra a situação do déficit habitacional brasileiro em anos anteriores, segundo o IPEA.

A moradia é uma necessidade tácita do ser humano. Está prevista no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação...**” (Grifo nosso) (ONU, 2009). Essa necessidade é também reconhecida como direito pela Constituição Brasileira, que traz em seu artigo sexto, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

FIGURA 2 - TABELA - DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL

	2007	2008	2009	2011	2012
Número de domicílios	55.918.038	57.703.161	58.684.603	61.470.054	62.996.532
Déficit habitacional	5.593.191	5.191.565	5.703.003	5.409.210	5.244.525
Precárias	1.244.028	1.139.729	1.074.637	1.163.631	870.563
Rústico	1.135.644	1.039.445	1.005.875	1.034.725	785.887
Improvisados	108.384	100.284	68.762	128.906	84.676
Coabitação	2.307.379	2.032.334	2.315.701	1.808.314	1.757.160
Cômodos	214.476	190.213	224.120	237.914	178.433
Conviventes com intenção de mudar	2.094.410	1.842.670	2.094.953	1.571.581	1.579.263
Excedente aluguel	1.756.369	1.735.474	2.020.899	2.110.409	2.293.517
Adeusamento aluguel	526.900	500.925	539.582	512.925	510.197
<i>Estimativas relativas</i>					
Déficit habitacional	10,00%	9,00%	9,72%	8,80%	8,53%
Precárias	2,22%	1,98%	1,83%	1,89%	1,42%
Coabitação	4,13%	3,52%	3,95%	2,94%	2,86%
Excedente aluguel	3,14%	3,01%	3,44%	3,43%	3,73%
Adeusamento aluguel	0,94%	0,87%	0,92%	0,83%	0,83%

Fonte: Neto, Furtado e Krause (2013)

A moradia é um bem com custo de aquisição ou construção alto em relação às demais necessidades de um indivíduo. Geralmente representa valor muito maior do que as reservas ou dos rendimentos das famílias. O alto custo acaba criando empecilho, principalmente para as famílias de menor renda, e a necessidade de moradia acaba

sendo muitas vezes atendida parcialmente por meio de assentamentos precários e edificações sem plenas condições de habitabilidade.

Vários governos nacionais possuem políticas públicas para propiciar moradia digna aos seus cidadãos, principalmente os mais necessitados (BOSTIC; ELLEN, 2014; HABIBIS, 2013; MURIE, 2012; SALCEDO, 2010; TIPPLE, 2015; ZHU, 2013). No Brasil, já foram implementadas diversas políticas públicas voltadas para habitação de interesse social ao longo da história (LIMA, 2014). Em 2009, através da Lei 11.977, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida, que tem como finalidade “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00” (BRASIL, 2009, p.7).

O PMCMV é subdividido por faixas de renda dos beneficiários. Este estudo é focado na Faixa 1, que tem o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social como fontes de recursos, conforme artigo sexto da Lei 11.977, que informa que “as operações realizadas com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e recursos transferidos ao FDS, conforme previsto no inciso II do caput do art. 2o, são limitadas a famílias com renda mensal de até R\$ 1.395,00 (mil trezentos e noventa e cinco reais)” (BRASIL, 2009, p.7). As operações da Faixa 1 do PMCMV são regulamentadas pela Portaria 168 de 12 de abril de 2013 do Ministério das Cidades, que traz em seu caput

Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. (BRASIL, 2013, p.1).

Nesse contexto, os objetivos, funções e atribuições de cada organização do PMCMV, segundo a Portaria 168 do Ministério das Cidades, foram compilados no Anexo A. Cabe ressaltar que na citada portaria constam atribuições para as seguintes organizações:

- Ministério das Cidades;
- Caixa Econômica Federal (na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial);
- Instituições Financeiras Oficiais Federais;
- Distrito Federal, Estados e Municípios;
- Empresas do Setor da Construção Civil.

Os empreendimentos do PMCMV iniciam-se de duas formas: apresentação de projetos pelas construtoras ou apresentação de terrenos pelas prefeituras ou governos estaduais. A construtora define o local dos empreendimentos quando apresenta os projetos e quando as prefeituras ou governos estaduais apresentam os terrenos, esses são doados ao FAR e é providenciada licitação para escolha da construtora.

Caso seja necessária alguma obra de infraestrutura externa (ou não incidente) ao empreendimento, cabe à prefeitura ou ao governo estadual assumir o ônus. Os projetos são contratados se estiverem de acordo com as exigências definidas para o programa e se os custos referentes às obras não incidentes estiverem garantidos por meio de bloqueio em conta bancária. O contrato é assinado entre a Caixa e a construtora. Durante a execução das obras, a Caixa realiza vistorias técnicas mensais nas obras para verificação da evolução física, da qualidade e do andamento das obras de custo não incidente.

Cabe à prefeitura local ou ao governo estadual definir as famílias beneficiárias seguindo os critérios do programa. Esta definição é encaminhada à Caixa para verificações antes que a obra atinja 60% de execução. Confirmadas as famílias e concluída a obra, as unidades habitacionais são entregues e inicia-se o trabalho técnico social (TTS). A execução do TTS é de responsabilidade da prefeitura ou do governo do estado. O FAR fornece os recursos financeiros e a Caixa acompanha tecnicamente a execução do TTS.

No Espírito Santo, o valor máximo de aquisição das unidades habitacionais é de R\$60.000,00, já incluídos o terreno, as obras, a regularização do empreendimento e o TTS. Os imóveis são entregues alienados fiduciariamente em nome do FAR e as famílias devem pagar mensalmente o equivalente a 5% de sua renda ou R\$25,00, o que for maior, por 10 anos. Uma família com prestação mensal de R\$25,00 pagará ao final de 10 anos um total de R\$3.000,00, sendo o subsídio nesse caso de 95%, sem considerar a atualização financeira.

O Residencial Alfa beneficia 608 famílias, enquanto o Residencial Beta, quando pronto, beneficiará 448 famílias. Os dois empreendimentos foram concebidos em forma de condomínio composto por prédios de quatro andares e quatro apartamentos por andar, totalizando 16 apartamentos por prédio.

3.3.3 Procedimentos de Coleta de Dados

A utilização de mais de uma técnica de coletas de dados em Estudos de Caso é um princípio básico (GIL, 2002; YIN, 2001). Trata-se de princípio importante para que seja “possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador” (YIN, 2001, p. 140). Nessa pesquisa, os dados foram coletados por meio de observação participante, entrevista não estruturada e pesquisa documental. As diferentes fontes de dados permitiram a sua triangulação (TRIVIÑOS, 1987).

Foi utilizada observação participante, pois o pesquisador nesse caso não é somente “um espectador do fato que está sendo estudado, ele se coloca na posição e ao nível dos outros elementos humanos que compõem o fenômeno a ser observado” (RICHARDSON, 2012, p. 261). Os dados referentes à observação participante foram coletados em situações vivenciadas pelo pesquisador, enquanto engenheiro da Caixa Econômica Federal diretamente envolvido no desenvolvimento dos empreendimentos foco de estudo, por meio de registros em diário de campo. Nesse sentido, dados coletados referentes aos hábitos, atitudes, interesses, relações pessoais (RICHARDSON, R., 2012) podem contribuir para a compreensão de como as lógicas

institucionais e a complexidade institucional influenciam nos resultados do PMCMV. Os dados foram coletados, durante todo período de pesquisa, nos empreendimentos, nos escritórios dos atores e demais ambientes onde a política pública estudada se desenvolve.

Na pesquisa, foi utilizada entrevista não estruturada, também conhecida como entrevista em profundidade, com uso de roteiros pré-determinados para coletar informações a respeito do comportamento, opiniões, atividades e motivações dos entrevistados (RICHARDSON, R., 2012). Foram utilizados dois roteiros (ver Apêndice A e Apêndice B), sendo um específico para os beneficiários e outro para os demais atores. Nesse contexto, antes de qualquer entrevista foi firmado junto ao entrevistado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C).

O registro das informações foi realizado através da transcrição de gravações de áudio das entrevistas. A seleção dos entrevistados foi do tipo não probabilística intencional (RICHARDSON, R., 2012), sendo que o Quadro 3 contém a identificação das entrevistas realizadas.

QUADRO 3 - CÓDIGO, ATOR/EMPREENHIMENTO E TIPO DE AGENTE DE CADA ENTREVISTA

(continua)

Nº	CODIGO	ATOR OU EMPREENHIMENTO	TIPO DE AGENTE
1	CONST01	CONSTRUTORA	GERENTE
2	CONST02	CONSTRUTORA	ENGENHEIRO DE OBRA
3	GIH01	CEF-ENGENHARIA	TÉCNICO SOCIAL
4	GIH02	CEF-ENGENHARIA	ARQUITETO
5	GIH03	CEF-ENGENHARIA	TÉCNICO SOCIAL
6	GIH04	CEF-ENGENHARIA	ARQUITETO
7	GIH05	CEF-ENGENHARIA	COORDENADOR
8	SR01	CEF-NEGOCIAL	GERENTE
9	SR02	CEF-NEGOCIAL	SUPERVISOR
10	SR03	CEF-NEGOCIAL	GERENTE REGIONAL
11	PMA01	PREFEITURA	ASSISTENTE SOCIAL
12	PMA02	PREFEITURA	ASSISTENTE SOCIAL
13	PMA03	PREFEITURA	ASSISTENTE SOCIAL
14	PMA04	PREFEITURA	ASSISTENTE SOCIAL

15	ALF01	ALFA	BENEFICIÁRIO
16	ALF02	ALFA	BENEFICIÁRIO
17	ALF03	ALFA	BENEFICIÁRIO
18	ALF04	ALFA	BENEFICIÁRIO
19	BET01	BETA	BENEFICIÁRIO
20	BET02	BETA	BENEFICIÁRIO
21	BET03	BETA	BENEFICIÁRIO
22	BET04	BETA	BENEFICIÁRIO

Fonte: a pesquisa.

Ainda sobre as entrevistas, é importante ressaltar que no Quadro 2 os agentes da CEF foram segregados conforme a área de atuação. Dessa forma, os empregados que atuam na Gerência Executiva de Habitação (GIHAB) foram alocados como CEF-ENGENHARIA, enquanto os empregados que atuam na Superintendência Regional (SR) foram alocados como CEF-NEGOCIAL. As entrevistas com os beneficiários do Alfa foram realizadas por meio da visita aos empreendimentos com agendamento junto aos beneficiários, já os beneficiários do Beta foram entrevistados em um encontro promovido pela EO, enquanto os demais agentes foram entrevistados em seus ambientes de trabalho.

Foi realizada pesquisa documental em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados (VERGARA, 2011) relacionados ao PMCMV, além de legislação relacionada ao PMCMV, acordos, resoluções, publicações da imprensa e outros documentos que possam contribuir para a compreensão do ambiente institucional estudado. Também foram adotados documentos específicos que tratam dos empreendimentos estudados e que puderam ser contributivos à pesquisa. Dessa forma, as fontes de pesquisa documental citadas constituíram importante recurso para triangulação de dados.

3.3.4 Procedimentos de Análise dos Dados

As informações coletadas por meio de entrevistas e os dados obtidos através da observação participante foram transcritas para classificação conforme categorias analíticas e referencial teórico estabelecido.

A análise de dados foi desenvolvida a partir da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2016). A técnica de Análise de Conteúdo ganhou rigor científico a partir do século XX em pesquisas de material jornalístico. A Análise de Conteúdo pode ser aplicada a qualquer mensagem, independentemente do modal, (RICHARDSON, R., 2012) e é considerada “uma técnica para tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2012, p. 7). O conteúdo foi analisado a partir de quatro categorias analíticas: (i) lógicas institucionais, (ii) complexidade organizacional, (iii) complexidade ambiental e (iv) eficácia do PMCMV. Nessa pesquisa, as categorias analíticas atendem aos requisitos de homogeneidade, exaustividade, exclusão e objetividade (RICHARDSON, R., 2012).

Os dados coletados por meio de documentos foram analisados por meio da análise documental. As informações foram confrontadas entre si e, após análise, com os dados obtidos na pesquisa documental para que fosse possível a sua triangulação (TRIVIÑOS, 1987).

3.3.5 Limitações da Pesquisa

Entende-se que o fato de o pesquisador ser empregado de uma empresa que é atora no contexto estudado pode ter influenciado na maneira como alguns agentes se comportaram nas entrevistas, no sentido de não serem completamente sinceros. Igualmente a inserção do pesquisador no sistema estudado pode ter trazido algum viés para a pesquisa. Todavia, as diferentes fontes de coleta e o procedimento de triangulação contribuem para minimizar eventual viés.

3.4 Aspectos éticos envolvidos na condução da pesquisa

Todas as pessoas envolvidas na pesquisa, seja por meio de observação participante, seja por meio de entrevistas, foram informadas sobre a coleta de dados e os fins a que se destina. Foi mantido o anonimato dessas pessoas. Não foram utilizados documentos de uso restrito na pesquisa. A realização de entrevistas foi condicionada ao prévio

consentimento através de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme Apêndice C.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nessa seção será realizada a apresentação e análise dos resultados da pesquisa. Serão apresentadas as características institucionais do PMCMV e detalhadas as lógicas institucionais identificadas. Ao final da seção serão apresentados aspectos referentes à complexidade institucional fomentada pelas lógicas institucionais existentes.

4.1 Características institucionais

Os empreendimentos do PMCMV são executados em ambientes institucionais compostos por diversos atores. As atribuições de cada ator e até mesmo os tipos de atores são diferentes conforme a origem de recursos (que pode ser o FAR ou FDS). Nesse contexto, foi verificada a existência de lógicas institucionais no PMCMV e que elas influenciam os atores e por consequência suas ações e reações. Os atores possuem interesses particulares atrelados às lógicas institucionais que os influencia e o conflito entre essas lógicas institucionais tem potencial para gerar complexidade institucional.

Segundo a Portaria nº 168 de 2013 do Ministério das Cidades, participam do PMCMV com recursos FAR o Ministério das Cidades, a Caixa Econômica Federal e demais instituições financeiras federais, Distrito Federal, estados, municípios e empresas do setor da construção civil (BRASIL, 2013). Já quando a origem dos recursos é o FDS, segundo a Instrução Normativa nº 39 de 2014 do Ministério das Cidades, os participantes são o Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal e demais instituições financeiras federais, beneficiários, comissão de representantes do empreendimento (CRE), Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), Entidade Organizadora (EO), Agentes Fomentadores (governos municipais e estaduais, entre outros), agentes executores e órgão de assessoria técnica (BRASIL, 2014). O Quadro 4 foi desenvolvido de forma a destacar as principais atribuições e os respectivos responsáveis para o PMCMV FAR, para o PMCMV FDS e para os empreendimentos estudados.

QUADRO 4 - ALGUMAS ATRIBUIÇÕES E OS PARTICIPANTES RESPONSÁVEIS POR ELAS NO PMCMV FAR E NO PMCMV ENTIDADES

Atribuição	Responsável			
	PMCMV FAR	PMCMV FDS	Alfa	Beta
Definição de Diretrizes do PMCMV	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades	Ministério das Cidades
Análise das propostas, contratação dos empreendimentos e acompanhamento das obras	Instituições Financeiras Federais	Instituições Financeiras Federais	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal
Definição da localização do empreendimento	Construtora ou prefeitura	Entidade Organizadora	Pedra Engenharia (construtora)	Luta pela Casa (EO)
Desenvolvimento dos projetos de arquitetura e engenharia	Construtora ou prefeitura	Entidade Organizadora*	Pedra Engenharia (construtora)	Luta pela Casa (EO) contratou a Projfisc
Desenvolvimento do projeto de trabalho técnico social, bem como sua execução	Prefeitura	Entidade Organizadora	Prefeitura Municipal de Alfapolis	Luta pela Casa (EO)
Seleção dos beneficiários	Prefeitura	Entidade Organizadora	Prefeitura Municipal de Alfapolis	Luta pela Casa (EO)
Execução da Obra	Construtora	Entidade Organizadora**	Pedra Engenharia (construtora)	Luta pela Casa (EO) contratou a Cimento Engenharia
Fiscalização da Obra	Não há	Entidade Organizadora*	Não ocorreu	Luta pela Casa (EO) contratou a Projfisc

* Existe recurso disponível para que a EO contrate uma empresa especializada
 ** Geralmente a EO contrata uma construtora para executar a obra

Fonte: (BRASIL, 2013)(BRASIL, 2014). Pesquisa.

Como pode ser notado no PMCMV com origem de recursos FDS, também conhecido como PMCMV Entidades, existem mais tipos de participantes do que no PMCMV com recursos FAR. Ainda nesse contexto também pode ser percebido que existem atribuições no PMCMV FDS que não são previstas no PMCMV FAR, como, por exemplo, a fiscalização da obra. Por outro lado, existem atribuições com responsáveis distintos para as duas modalidades, como é o caso da seleção de beneficiários, que no

PMCMV FAR é realizada pela prefeitura e no PMCMV FDS, pela Entidade Organizadora. Essas diferenças entre as duas modalidades do Programa contribuem para a existência de ambientes com características institucionais distintas.

Uma política pública, enquanto sistema frouxamente articulado, tem como características a frouxidão no relacionamento entre atores e o compartilhamento de poder (WEICK, 1976). Dessa forma, considerando-se a frouxidão e também o comportamento não linear (PARKER e STACEY, 1995) dos atores, pode ser esperado que os mesmos tenham diferentes reações a determinada situação. No caso do empreendimento Alfa foram percebidas, por exemplo, diferentes reações dos atores quanto à necessidade de terminar as obras no prazo, como pode ser verificado no relato de entrevista:

[...] não adianta nada eu enquanto empresa conseguir **concluir o meu empreendimento**, né?! A Caixa Econômica enquanto fiscalizadora **liberar esse empreendimento se o município não conseguiu**, vou dar um exemplo aqui, viabilizar a parte de esgotamento, né?! E aí a gente impacta na questão que eu entendo como um ponto de melhoria no projeto como um todo de você concluir o empreendimento e **ele ficar parado lá sem poder finalizar, atender o objetivo final que é entregar** (Grifo nosso, entrevista CONST01).

Nesse sentido, cabe ressaltar que as obras de responsabilidade da construtora ficaram prontas dentro do prazo contratado, mas o empreendimento só pode ser entregue após a conclusão da elevatória de esgoto, obra essa de responsabilidade do poder público. Nesse caso, a entrega teve um atraso de cerca de seis meses. Ainda em relação à frouxidão na relação entre atores, pode-se citar diferentes reações dos atores com relação à qualidade das obras no empreendimento Beta. Segundo o entrevistado, arquiteto da CEF:

Nesse caso, [a construtora] visa só o ganho para a empresa. Se fosse uma cabeça técnica do empreendimento, a contrapartida visaria logicamente a qualidade. Então o que se faz? Coloca uma cabeça técnica sem nenhuma capacidade de assertividade, de afirmação. Quem manda e desmanda na frente de trabalho é o dono da empresa que inclusive fez coisa equivocada para simplesmente ter um ganho inicial maior. Já outras empresas colocam os técnicos a frente [...]. Apesar de toda reunião eu falar 'o fulano, sabe qual é o problema da sua empresa? Você. Você não deixa o seu engenheiro trabalhar'. E entra por um ouvido, sai pelo outro, ele sai me aperta a mão e vai continuar

assim dessa maneira. [...]. A fiscalizadora não fez seu papel, o empreendimento está sendo tocado pelo administrador da empresa e a gente para que tenha aquele retorno que eu falei lá no início, que é entregar o melhor possível para o cliente final, no caso o beneficiário, tem que ter uma presença técnica e as vezes mais rigorosa na obra (Entrevista GIH04).

Do relato apresentado pode ser observada a tendência da construtora de priorizar o lucro em detrimento da qualidade, bem como a omissão da fiscalizadora. É importante destacar também o intenso interesse por parte do técnico da CEF em relação à qualidade. Assim sendo, pode ser verificado que os variados atores agem de maneira diferente em relação às das diretrizes da política pública, que é a qualidade dos empreendimentos, corroborando com a visão de que existe frouxidão nas relações. É possível constatar também a adaptação de atores, pois o arquiteto se adaptou a uma reação de outro ator, a construtora, para reagir da maneira que considerou adequada conforme suas convicções.

A presente pesquisa assume a premissa de que políticas públicas, como é o caso do PMCMV, podem ser consideradas Sistemas Frouxamente Articulados (WEICK, 1976). Os casos estudados na pesquisa se alinham a tal premissa, pois neles o poder é compartilhado e conseqüentemente existe descentralização bem como a frouxidão das relações entre atores. Nesse sentido, é importante pontuar também que a CEF tem um papel central, pois articula ações diretamente com todos os demais atores, mas não tem controle sobre eles, como pode ser observado nos relatos de entrevistas abaixo:

Olha, difícil. Difícil porque o **interesse deles [prefeituras] acabou aparecendo** muito depois das nossas provocações. Achei o interesse das prefeituras aqui no Espírito Santo muito baixo, muito fraco e até parafraseando uma frase do Superintendente da Caixa que numa discussão numa prefeitura do interior falou: “eu chego com uma picanha, com alcatra, com a linguiça e você se recusa a entrar com o carvão?”. Eu acho que o interesse foi muito baixo, não se mediu o volume de dinheiro que estava sendo injetado no município via governo federal e a prefeitura com pouquíssima contrapartida **e a parte que lhe cabe do trabalho social é totalmente deficitária**, então, o interesse eu acho muito ruim (Grifo nosso, entrevista GIH02).

Eu vejo a construtora, o interesse dela é só o lucro porque é uma empresa, pessoa jurídica, ela trabalha construindo, ela tem um papel na sociedade porque ela faz obra, faz habitação, então, ela tem um papel importante (Entrevista GIH03).

Porque a gente sentiu, por ser um período de eleições, o empreendimento de certa forma foi usado pra fins eleitoreiros e isso deixou a gente muito preocupado [...] (Entrevista PMA03).

Nos relatos apresentados pode ser verificado que a CEF, apesar de articular as ações do PMCMV, não tem meios para obrigar ou determinar que a Prefeitura cumpra seus compromissos ou que a construtora não vise primordialmente ao lucro. Nesse contexto, é importante destacar que os atores citados nos relatos acima, apesar de compartilharem o objetivo comum de executar o PMCMV, possuem seus interesses específicos (JARZABKOWSKI e FENTON, 2006). No terceiro relato referente a uma assistente social de uma prefeitura, podem ser verificados ainda indícios de que os interesses específicos se sobressaem demasiadamente em relação ao interesse comum. É importante ainda ressaltar que a observação participante apontou para o distanciamento do Governo Federal, em geral, e do Ministério das Cidades, em particular, da execução e do dia a dia do PMCMV. Esse fato é verificado também nas diversas entrevistas em que os agentes dos demais atores não citam a atuação do Ministério das Cidades no dia a dia da execução da política pública.

Como pode ser percebido nos relatos de entrevistas apresentados, os atores agem e reagem de maneiras diferentes conforme seus princípios e crenças. Nesse contexto, é importante ressaltar que esses princípios e crenças moldam suas cognições, prescrevem como interpretar a realidade institucional e quais são os comportamentos adequados (MCPHERSON; SAUDER, 2013; GREENWOOD ET AL, 2011). Assim sendo, conforme previsto no quadro teórico, pode ser inferido que os atores são influenciados por **lógicas institucionais**.

O presente estudo investigatório apontou para a existência das seguintes lógicas: (i) lógica do estado provedor de habitação, (ii) lógica político-governamental, (iii) lógica da qualidade dos empreendimentos, (iv) lógica bancária-comercial, (v) lógica do melhor retorno financeiro, (vi) lógica do direito social e (vii) lógica da melhor eficiência entre desembolso e ganho político. O Quadro 5 apresenta algumas características das lógicas mencionadas.

QUADRO 5 - DEFINIÇÃO E DESCRIÇÃO DAS LÓGICAS POR ORGANIZAÇÃO

(continua)

Organização	Lógica	Descrição
Ministério das Cidades	Lógica do estado provedor de habitação	O Ministério das Cidades é designado pelo Governo Federal para gerir o programa e, por isso, representa os interesses do Governo Federal. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: fornecer habitação adequada em qualidade e quantidade adequadas aos brasileiros necessitados; fomentar o setor da construção civil.
	Lógica político-governamental	Os interesses do Ministério das Cidades são regidos pelos interesses ideológicos do governo federal. Essa lógica agrupa o princípio do alinhamento aos interesses ideológicos do governo federal.
CEF	Lógica da qualidade dos empreendimentos	Cabe ao corpo de engenheiros e arquitetos da CEF acompanhar tecnicamente os empreendimentos, a verificação do cumprimento do contrato e a verificação visual da qualidade das obras. Aos técnicos sociais cabe verificar se o trabalho técnico social é bem executado. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: os empreendimentos devem ser contratados seguindo todos os requisitos do programa; os empreendimentos devem ser construídos conforme contrato e com qualidade; os empreendimentos devem contar com trabalho técnico social adequado.
	Lógica bancário-comercial	Enquanto banco comercial a CEF tem interesse em obter lucro com as operações do programa e considera todos os outros atores como clientes. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: O programa deve gerar retorno financeiro à CEF; todos os demais atores (beneficiários, construtoras, prefeituras, governo estadual, etc.) são vistos como clientes dos produtos bancários da CEF.
	Lógica político-governamental	Trata-se de empresa estatal com interesses alinhados aos do governo federal. Essa lógica agrupa o princípio do alinhamento aos interesses ideológicos do Governo Federal

Construtora	Lógica do melhor retorno financeiro	O objetivo das construtoras é obter o melhor retorno financeiro com a construção dos empreendimentos. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: utilização dos terrenos mais baratos; adoção da menor qualidade aceitável e abstenção da responsabilidade sobre defeitos nas obras.
Beneficiários	Lógica do direito social	O beneficiário entende que é responsabilidade do estado lhe fornecer moradia digna de forma subsidiada. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: moradia com a melhor qualidade possível; moradia bem localizada e atendimento às reclamações sobre defeitos construtivos
Prefeitura e Governo Estadual	Lógica da melhor eficiência entre desembolso e ganho político	Esses entes têm a responsabilidade de executar as obras não incidentes nos contratos dos empreendimentos. Fazem isso buscando obter o maior ganho político através do menor investimento financeiro

Fonte: elaborado pelo autor.

A lógicas institucionais identificadas no Quadro 5, ao compartilharem o mesmo ambiente institucional, podem gerar complexidade institucional, conforme apresentado no referencial teórico (CHILD; RODRIGUES, 2011; FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016; GREENWOOD ET AL, 2011; MCPHERSON; SAUDER, 2013). Será realizada análise das lógicas institucionais com maior detalhamento nas próximas subseções de forma que na sequência possa se inferir mais precisamente sobre a complexidade institucionais nos casos estudados.

4.2 Lógica institucional do estado provedor de habitação

Diante do grande e crescente déficit habitacional do Brasil, principalmente nas classes sociais menos favorecidas (FIESP, 2016; NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013), é de se esperar que os governantes busquem meios de reduzir o déficit habitacional, dando assim melhor condição de vida à população. É nesse contexto que foi verificada a lógica institucional do estado provedor de habitação. Ao invocar essa lógica, é esperado

que os integrantes dos governos decidam agir e reagir de forma a fortalecer e aperfeiçoar o PMCMV. A própria existência do PMCMV e as estatísticas, por exemplo, do número de unidades habitacionais contratadas, demonstram a existência e relevância da citada lógica institucional. O PMCMV entregou até março de 2016 cerca de 2,6 milhões de moradias, enquanto outras 1,6 milhão estavam em produção (BRASIL, 2016), totalizando 4,2 milhões. Assim sendo, trata-se de quantidade de unidades habitacionais bastante significativa frente ao deficit total, que era de 6,2 milhões de unidades em 2014 (FIESP, 2016), demonstrando o interesse dos governantes. Por outro lado, a existência de legislação e normativos que regulamentam a política pública em profundidade também demonstra o compromisso dos governantes com o PMCMV, como pode ser verificado no relato:

Tenho que obedecer a norma, né?! Porque é uma Portaria do Ministério, ela já vem toda... muito detalhada, ela é muito explicativa. Tem tudo o que você tem que fazer, quais as atividades, o que que tem que ser abordado e cada uma, então tem isso aí (Entrevista GIH03).

O PMCMV foi lançado no auge de uma crise econômica internacional iniciada em 2008. Nesse sentido, observa-se outro aspecto inerente a lógica institucional do estado provedor de habitação que é o fomento ao setor da construção civil. Um programa com a escala do PMCMV movimentava a economia a partir do aumento das atividades do setor da construção (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). A percepção aspecto por parte de empregados da CEF pode ser observado nos relatos:

Solução é vamos enfrentar a crise de 2009, vamos gerar emprego, gerar emprego, mão de obra barata (Entrevista GIH02).

Primeiro, Minha Casa Minha Vida é um programa anticrise. Então, ele busca é movimentar o mercado da construção civil para gerar emprego (Entrevista GIH05).

Verificou-se a existência da **lógica institucional do Estado provedor de habitação**. As principais características dessa lógica institucional no contexto do PMCMV são: (i) os integrantes dos governos agem e reagem de forma a fortalecer e aperfeiçoar o PMCMV e (ii) o setor da construção civil é fomentado como forma de aquecer a econômica como um todo.

4.3 Lógica institucional político-governamental

Os governos no Brasil são formados a partir de alianças eleitorais que se convertem, em caso de sucesso do grupo no sufrágio, em coalizões em torno de diretivas programáticas mínimas (ABRANCHES, 1988). Essas diretivas programáticas dão a direção que o governo recém-formado seguirá, inclusive no que se refere às políticas públicas. Na esfera federal brasileira, esse modo de formação de governos tem sido denominado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

É importante pontuar que a criação, ampliação, redução ou encerramento de políticas públicas têm relação direta com a coalização governante em determinado momento e que no Brasil cada governo dura 4 anos com possibilidade de uma única reeleição. Dessa forma, essas diretivas programáticas das coalizões acabam por influenciar princípios e crenças e prescrevem como esses grupos políticos interpretam a realidade institucional e quais são os comportamentos adequados (GREENWOOD ET AL, 2011; MCPHERSON; SAUDER, 2013). Nesse sentido, pode ser afirmado que

a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Em outras palavras, o grupo governante é influenciado por uma lógica institucional político-governamental e, assim, os interesses do Ministério das Cidades são regidos pelos interesses ideológicos do governo federal. Segundo um arquiteto da CEF, “Minha Casa Minha Vida é um programa anticrise [...] ele busca movimentar o mercado da construção civil pra gerar emprego” (Entrevista GIH04), sendo então o combate a crise de 2009 uma das diretivas para criação do PMCMV. Essa afirmação do arquiteto da CEF é corroborada pela Portaria 168/2013 do Ministério das Cidades, em que é afirmado que uma das diretrizes gerais do programa é “criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente por meio da cadeia produtiva da construção civil” (BRASIL, 2013, p. 2).

A influência dessas diretivas no PMCMV não se restringe ao Ministério das Cidades ou à administração direta como um todo. Nesse sentido, um arquiteto da CEF afirmou em entrevista que

Ah, a visão que eu acho que a **Caixa** tem do programa é ser o braço forte do governo federal, era, na época [em 2009] e não mediu esforços pra que... pra que a proposta do governo federal fosse levada às últimas consequências (Grifo nosso, entrevista GIH02).

Como pode ser observado, essa lógica institucional influencia também a CEF, por se tratar de empresa pública atrelada ao Ministério da Fazenda, ou seja, à esfera federal de governo. Sobre essa mesma questão, segundo um representante da construtora, “a Caixa deve ter as metas que o governo passa para ela” (entrevista CONST01), demonstrando sua visão de que a CEF é influenciada pelas diretivas do governo federal.

Como pode ser esperado, nem as diretivas programáticas mínimas, nem a lógica institucional político-governamental são observadas somente na esfera de governo federal. É de se esperar que a lógica seja observada também nos governos municipais e estaduais. Nesse sentido, é importante ressaltar que as diretivas programáticas não são necessariamente iguais para todas as esferas. Pelo contrário, espera-se que existam diretivas diferentes para as diferentes esferas.

Nos casos estudados, pode ser verificada a existência da lógica institucional em tela nas prefeituras e no governo do estado. Segundo a assistente social da prefeitura, “o PMCMV tem uma importância sim para o município, embora eu ache que por um bom tempo eles não vão mais mexer com o Minha Casa Minha Vida” (Entrevista PMA04). Arquitetos da CEF afirmaram que

pelo menos aqui no estado, **os prefeitos não tinham interesse**, não me parece que conseguiram... me parece que eles não conseguiram ver isso como uma coisa vantajosa pro município (Grifo nosso, entrevista GIH02).

a gente vê muito algumas **ações políticas** que simplesmente vem atrapalhar este processo, seja porque a construtora não é A ou a B e eu queria que fosse a A ou a B ou a C aqui construindo **no meu município** [o entrevistado aborda

os interesses do governo municipal, apesar de utilizar a primeira pessoa do singular] (Grifo nosso, entrevista GIH05).

Sobre as diretrizes do governo estadual, um arquiteto da CEF afirmou que “dizia que daria uma ajuda de até três mil reais por unidades habitacionais, só que tudo é uma situação política junto ao **governo do estado**” (Grifo nosso, entrevista GIH05). A ajuda a que o entrevistado se refere é um recurso que o governo estadual oferece para execução de obras externas aos empreendimentos, como por exemplo, pavimentação e drenagem.

Dessa forma, a **lógica institucional político-governamental** tem relação e é influenciada pela pelos interesses ideológicos do grupo político que está no poder. Cabe também ressaltar que essa lógica institucional é utilizada pelas três esferas de governo.

4.4 Lógica institucional da qualidade dos empreendimentos

Uma das atribuições da CEF no PMCMV, enquanto agente executora do programa, é “analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão e contratar a execução de obras e serviços considerados aprovados nos aspectos técnicos e jurídicos [...]” (BRASIL, 2013, p. 3). Dessa forma, cabe a CEF receber e analisar as propostas, firmar os contratos em nome do FAR e acompanhar tecnicamente a execução das obras e serviços. Faz-se importante pontuar que o trabalho social é um dos serviços acompanhados tecnicamente pela Caixa. Nesse sentido, a Portaria 168/2013 do Ministério das Cidades aponta que trabalho social é

entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais (BRASIL, 2013, p. 2).

A análise das propostas e acompanhamento das obras e serviços são atividades realizadas, no âmbito da CEF, pelas Gerências Executivas de Habitação (GIHAB).

Trata-se de setor dedicado a diversas atividades relacionadas com a habitação, tais como avaliação de imóveis, crédito imobiliário, habitação de interesse social, danos físicos, entre outras. As atividades de análise e acompanhamento das obras e serviços no PMCMV são realizadas na GIHAB por profissionais de duas categorias principais. A saber, (1) engenheiros e arquitetos e urbanistas (EAU) e (2) técnicos sociais.

A concentração na GIHAB dos profissionais mencionados, dedicados ao acompanhamento das obras e serviços, tende a influenciar as ações e crenças no sentido de que as obras e serviços têm que ser executados da melhor forma possível, ou seja, com qualidade adequada. Segundo um entrevistado, que atua na área negocial da CEF, “no caso da Caixa, envolvendo a **área técnica**, o objetivo da Caixa é concluir esses empreendimentos com **qualidade**, né?!” (Grifo nosso, entrevista SR01).

Ainda nesse sentido, em uma notícia divulgada pela Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa (ANEAC), um Gerente Nacional da CEF afirma que o EAU “é um indutor da melhor solução de qualidade” (ANEAC, 2010). É importante destacar que a Figura 2 foi capturada no sítio eletrônico da ANEAC, em sua página principal, onde se pode ler “Engenheiros civis e arquitetos empenhados no atendimento ao déficit habitacional com rigoroso padrão de qualidade”.

FIGURA 3 - NOTÍCIA NA PÁGINA PRINCIPAL DO SITIO ELETRÔNICO DA ANEAC



Fonte: (ANEAC, 2017)

A vocação e propósito da GIHAB é analisar e acompanhar tecnicamente os empreendimentos, ou seja, garantir que eles sejam executados conforme as regras do PMCMV. Dessa forma, as ações e crenças dos agentes desse setor tendem a congruência em torno do ideal de que as unidades habitacionais sejam entregues com a melhor qualidade possível. Foi nesse sentido que foi verificada a existência da **lógica institucional da qualidade dos empreendimentos**.

Nesse contexto, o pesquisador (também observador participante) trabalha nesse setor e por diversas vezes presenciou os agentes da GIHAB retrucarem firmemente o argumento dos construtores que pode ser traduzido na frase “não precisa de tanta qualidade para uma casa para pobre”. A resposta da GIHAB para esse argumento é sempre que independentemente de quem será o usuário da moradia, deve-se garantir a qualidade prevista nas normas e nos contratos. Sobre isso, na entrevista GIH03, é afirmado que “eu vejo [na GIHAB] mais interesse em produzir qualidade, uma preocupação grande com a qualidade daquilo que está sendo entregue às pessoas para que as pessoas tenham qualidade de vida no novo morar” (Entrevista GIH03), reforçando o quanto o setor está imerso nessa lógica institucional. Em outra entrevista é

informado que “[...] bom, em Alfa, eu tenho uma obra de uma qualidade muito boa, a qualidade da obra do Alfa ela, ela é uma coisa assim... Poderia ser um empreendimento vendido no mercado” (Entrevista GIH05).

A pesquisa apontou também para o reconhecimento de outros atores sobre a preocupação da CEF com a qualidade dos empreendimentos. Conforme entrevista de uma servidora da prefeitura, “eu acho que a Caixa faz um papel muito importante e assim, quanto técnica é... quando ela faz todo um acompanhamento [...]” (Entrevista PMA02). A lógica institucional em tela foi invocada também por agentes de outros atores além da CEF, como pode ser percebido no fragmento

Mas eu acredito assim, a gente escreveu um projeto muito bacana **tentando aproveitar o entorno, propondo capacitações, cursos, levando em conta fato de tarem próximo a praia.** [...]Então, pra gente também foi tudo a experiência, tudo novidade, no próximo, a gente tem outro ponto de vista, desde a seleção até a forma de construção das unidades (Grifo nosso, entrevista PMA04).

A **lógica institucional da qualidade dos empreendimentos** pode ser resumida da seguinte forma: cabe ao corpo de engenheiros e arquitetos da CEF acompanhar tecnicamente os empreendimentos, a verificação do cumprimento do contrato e da qualidade das obras. Aos técnicos sociais cabe verificar se o trabalho técnico social é bem executado. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: os empreendimentos devem ser contratados seguindo todos os requisitos do programa; os empreendimentos devem ser construídos conforme contrato e com qualidade; os empreendimentos devem contar com trabalho técnico social adequado.

4.5 Lógica institucional bancária-comercial

Segundo o dicionário, banco é uma “instituição financeira que tem como atividades principais receber depósitos de dinheiro em conta corrente, efetuar empréstimos, aplicar capitais, efetuar cobranças, operar no mercado cambial, etc” (MICHAELIS). Nesse contexto, o Banco Central do Brasil define a Caixa Econômica Federal como

instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços. Uma característica distintiva da Caixa é que ela prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte. Pode operar com crédito direto ao consumidor, financiando bens de consumo duráveis, emprestar sob garantia de penhor industrial e caução de títulos, bem como tem o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e tem o monopólio da venda de bilhetes de loteria federal. Além de centralizar o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2017).

A CEF publica periodicamente suas metas anuais e entre as metas de 2014 podem ser destacadas as seguintes: (1) inaugurar 120 novas agências; (2) aumentar em 5,17% a arrecadação das Loterias, comparado a 2013, resultando em um total de R\$ 11,8 bilhões; (3) até o final do primeiro semestre de 2014, quando se encerra o ano safra 2013/2014, arrecadar o volume de R\$ 3,7 bilhões em recursos aplicados em operações de crédito rural, destinadas a produtores, cooperativas e agroindústrias (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013). Essas metas, a definição do Banco Central do Brasil já destacada, as agências físicas com caixas eletrônicos e portas giratórias não deixam dúvidas de que a CEF atua como um banco comercial.

Dessa forma, é verossímil que o fato de a CEF agir como banco comercial influencie de alguma forma na sua atuação enquanto agente executora do PMCMV. Nesse sentido, foi informado em entrevista que “é obvio que a empresa [CEF] precisa é... executar projetos que sejam, não vou dizer **rentáveis**, eles precisam ser **viáveis**” (Grifo nosso, entrevista SR01). Já em outra entrevista, de um arquiteto da CEF, é dito que “no andamento da obra que hoje era para tá terminada e tá na **meta** [e que o PMCMV] é um dos principais **produtos** de habitação da Caixa” (Grifo nosso, entrevista GIH04). A utilização de palavra como “rentáveis”, “viáveis”, “meta” e “produto” aponta para uma visão negocial da política pública por parte da CEF.

Dessa forma, essa visão negocial acaba influenciando princípios e crenças e prescrevem como os empregados da CEF interpretam a realidade institucional e quais são os comportamentos adequados (GREENWOOD ET AL, 2011; MCPHERSON; SAUDER, 2013). O relato de entrevista a seguir corrobora essa constatação:

[No PMCMV a CEF] não visa **lucro**, porque a gente sabe que o programa é com recurso público e ele não deixa uma **rentabilidade** pra gente. E a nossa atuação dentro do programa Minha Casa Minha Vida levando empreendimento aos municípios para Caixa, apesar de não gerar **lucro** diretamente o programa, mas ela abre **oportunidades da gente fazer outros negócios**, seja com os entes públicos, com as pessoas jurídicas envolvidas e com os beneficiários também (Grifo nosso, entrevista SR03).

O fragmento se refere a entrevista de um empregado da área negocial da CEF e é resposta a uma pergunta sobre o que a CEF busca com o PMCMV. Dessa forma, é possível identificar (1) a busca pela lucratividade na atuação da CEF na política pública, enquanto agente executor, e (2) a visão de que os demais atores e agentes do PMCMV são também potenciais clientes da CEF. Assim sendo, a observação da influência da visão negocial no comportamento dos empregados aponta para a existência da **lógica institucional bancária-comercial**.

Sobre a questão da lucratividade, a remuneração da CEF pelas atividades desenvolvidas no PMCMV é definida em conjunto pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013). É importante pontuar que há consenso entre os entrevistados que a remuneração da CEF é baixa, como pode observado nos fragmentos

Eu acredito que seja mais pela participação social mesmo, porque em termos de resultado para Caixa... Eu não tenho um estudo, nunca procurei saber a fundo os números em termos de rentabilidade, mas seria mais pelo trabalho social mesmo, não pelo valor financeiro que vai gerar pra Caixa (Entrevista SR02).

Nem lucro eu digo, porque no Minha Casa Minha Vida 1, a Caixa tem um baixo lucro (Entrevista GIH05).

Por outro lado, conforme mencionado, a CEF acaba enxergando os demais atores e agentes do programa como potenciais clientes. A construtora tem potencial para ser detentora de conta corrente, investimentos e empréstimos na CEF, as prefeituras e governo do estado podem trazer as contas salários dos funcionários e o beneficiário pode ter conta corrente, poupança e seguros, por exemplo. Os fragmentos abaixo demonstram essa questão:

Parece que tem até crachá já cativo pra entrar e sair daqui a hora que quiser. É uma coisa que até que chega a incomodar [sobre a facilidade de acesso que a construtora tem na GIHAB] (Entrevista GIH02).

O negocial, a visão que eu tenho do negocial é que quer **sempre fechar bons negócios** para a Caixa (Grifo nosso, GIH04).

A **lógica institucional bancária-comercial** pode ser resumida da seguinte forma: enquanto banco comercial, a CEF tem interesse em obter lucro com as operações do programa e considera todos os outros atores como clientes. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: o programa deve gerar retorno financeiro à CEF; todos os demais atores (beneficiários, construtoras, prefeituras, governo estadual, etc.) são vistos como clientes potenciais dos produtos bancários da CEF.

4.6 Lógica institucional do melhor retorno financeiro

Segundo a portaria 168/2013 do Ministério das Cidades, as atribuições das empresas do setor da construção civil no PMCMV são (1) apresentar às instituições financeiras oficiais federais projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis, (2) executar os projetos contratados pela instituição financeira oficial federal e (3) realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias, após a conclusão e legalização das unidades habitacionais (BRASIL, 2013). Trata-se da parte que cabe à construtora para que se atinjam objetivo comum, a execução empreendimentos do PMCMV, contudo, é de esperar que esse ator também tenha seus interesses específicos (JARZABKOWSKI e FENTON, 2006).

Seguindo por essa linha, pode ser verificado em entrevista referente a um representante da construtora, que “somos uma empresa e a gente tem o **objetivo de auferir lucro**” (Grifo nosso, entrevista CONST01). Outro representante da construtora, ao ser indagado em entrevista sobre o que a construtora busca no PMCMV, afirma que “busca a parte financeira, lógico” (Entrevista CONST02). Dessa forma, pode ser percebido que as atitudes, crenças e interesses dos agentes desse ator são construídos em torno da expectativa de obtenção de lucro. Foi nesse contexto que pode ser constatada a influência da **lógica institucional do melhor retorno financeiro**.

Sobre essa lógica, foi observado que alguns agentes dos demais atores perceberam seus efeitos. Ao ser perguntado sobre o objetivo da construtora no PMCMV, um arquiteto da CEF respondeu que “ela visa lucro, essa é a função dela” (Entrevista GIH05). Segundo um empregado da área negocial da CEF, “a construtora quer construir... ela **não vai fazer social** nisso, ela vai trabalhar para a **obtenção de lucratividade** [...], melhorar o seu portfólio de produtos produzidos” (Grifo nosso, entrevista SR03).

A **lógica institucional do melhor retorno financeiro** pode ser resumida da seguinte forma: O objetivo das construtoras é obter o melhor retorno financeiro com a construção dos empreendimentos. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: utilização dos terrenos mais baratos; adoção da menor qualidade aceitável e abstenção da responsabilidade sobre defeitos nas obras.

4.7 Lógica institucional do direito social

O direito à moradia está previsto no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 2009) e também no artigo sexto da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988). Nesse contexto, cabe destacar que o déficit habitacional no Brasil está concentrado nas faixas de renda familiares mais baixas (NETO, FURTADO e KRAUSE, 2013) e que o PMCMV aloca maiores recursos e subsídios quanto mais baixa for a faixa de renda atendida. No PMCMV Faixa 1, objeto da presente pesquisa, os subsídios financeiros podem chegar a 96% (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015). Sobre esse tema, uma assistente social da prefeitura afirmou que

A família para poder **morar**, ter uma **moradia própria**, eu acho que isso passa pela questão da **dignidade do ser humano**. Então, isso é assim, a gente vê as pessoas, elas se... a referência, o que significa uma casa. **Não** é uma... **parede, concreto**. É muito além do que isso. É você poder dar dignidade aquela família. Nossa, principalmente para nós, da área do social isso é fundamental, eu acho. A pessoa acaba tendo enquanto sociedade um outro olhar. **A questão da cidadania** (Grifo nosso, entrevista PMA02).

Por outro lado, desde 2003, o Governo Federal intensificou o alcance das políticas públicas nas faixas de renda mais baixas, podendo citar por exemplo o programa Bolsa Família e o próprio PMCMV, que surgiu em 2009. Dessa forma, a maior disponibilidade de programas e recursos para essas famílias pode ter reforçado a crença e o interesse delas pelos seus direitos. Uma assistente social da prefeitura relata que

Você imagina uma família, dez anos com uma expectativa de receber sua unidade habitacional. [...]Não tem como você negar, você tá trabalhando com famílias extremamente vulneráveis, famílias que não tem dinheiro pra pagar, que sobrevivem com o bolsa família, então, assim, até onde esse direito realmente foi cumprido (Entrevista PMA03).

Dessa forma, o beneficiário tende a desejar a melhor moradia possível no que se refere à qualidade e localização. Sobre isso, uma beneficiária disse que

precisamos de um ponto de ônibus com urgência e ônibus assim que não seja de hora em hora, [...] precisamos também de porteiro, entendeu?! Precisamos de porteiro, nós estamos sem porteiro. Não está passando fumacê aqui, porque diz eles [representantes da prefeitura] que é devido às crianças que estão correndo atrás do carro do fumacê, recebendo aquela fumaça e eles pararam (Entrevista ALF04).

O relato demonstra os anseios dos beneficiários por melhorias no empreendimento. É importante pontuar que a criação de ponto de ônibus e definição dos horários, bem como o combate a vetores urbanos de doenças é atribuição da prefeitura e do governo estadual. Já a implantação de porteiro, é de responsabilidade do condomínio, administrado pelos próprios beneficiários.

É importante relatar também que os demais atores reconhecem os direitos dos beneficiários. Segundo um representante da construtora, o PMCMV é um “projeto do Governo Federal que agrega muito na **comunidade**, [...] ela traz o benefício para a **população carente** principalmente” (Grifo nosso, entrevista CONST01). Já um arquiteto da CEF aponta que “a Caixa está atenta aos beneficiários, atender a população, dar para a população brasileira construção de qualidade” (Entrevista GIH05), enquanto uma assistente social da prefeitura informa que “é algo muito sagrado ter sua casa própria” (Entrevista PMA01). Foi nesse contexto de crenças, interesses e anseios dos beneficiários que foi percebida a **lógica institucional do**

direito social. Os relatos a seguir, retirados de entrevistas com beneficiários, reforçam a existência dessa lógica institucional:

Eu conheço uma pessoa que está doente e **precisando morar numa casa do Minha Casa Minha Vida** e está no aluguel social e até hoje não conseguiu (Grifo nosso, entrevista ALF01).

Foi quando eu tive o direito de ter essa moradia aqui (Entrevista ALF04). Vai ser maravilhoso porque a gente vai ter acesso a muitas coisas, eles vão deixar a gente em um local onde a gente vai ter todas as possibilidades para morar dignamente (Entrevista BET01).

Será que nós vamos perder nosso apartamento? [beneficiário demonstrando preocupação devido à demora na entrega] (Entrevista VI02).

Ter uma casa própria que é a realização de um sonho, ter uma casa própria e um pouco de estabilidade financeira, porque quando você deixa o aluguel para ter algo que é seu caindo dentro desse projeto Minha Casa Minha Vida (Entrevista BET04).

A **lógica institucional do direito social** pode ser resumida da seguinte forma, o beneficiário entende que é responsabilidade do estado lhe fornecer moradia digna de forma subsidiada. Essa lógica institucional agrupa principalmente as seguintes regras ou princípios: moradia com a melhor qualidade possível; moradia bem localizada e atendimento às reclamações sobre defeitos construtivos.

4.8 Lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo primeiro que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 1). Assim, são eleitos representantes do povo para as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) para que os mesmos atuem conforme os interesses da população. Nesse contexto, a participação dos governos em políticas públicas, como o PMCMV, deve se alinhar aos interesses da população.

Para que o objetivo comum seja atingido na política pública em estudo, que é a entrega de empreendimentos do PMCMV, os municípios e os governos estaduais são

responsáveis pelas obras de custos não incidentes e, conforme a fonte de recursos do empreendimento, são responsáveis também pela seleção das famílias e realização do trabalho social. É importante ressaltar que obras de custos não incidentes são aquelas executadas no entorno dos empreendimentos (drenagem e pavimentação de ruas, por exemplo) e com custos não inseridos no contrato principal entre CEF e construtora ou EO. Contudo, é importante ressaltar também que os atores podem ter seus interesses específicos. Sobre esse ponto, os fragmentos a seguir informam que

Há também o **interesse político** dos gestores públicos municipais e estaduais. Entregar um empreendimento **rende** a um prefeito que entregou um dividendo, e ao governador do estado um dividendo **político** muito interessante (Grifo nosso, entrevista SR03).

O **viés político**, a gente tem que ter isso, enfim, vivemos numa democracia e o gestor está lá e quer trazer benefício pra comunidade sim, **mas quer ter o bônus da questão da parte política dele também** (Grifo nosso, Entrevista CONST01).

Como pode ser observado, os governos podem ter como interesses específicos a promoção de seus agentes visando vantagem nas eleições vindouras. Quanto mais os princípios e crenças dos governantes se aproximam do interesse específico e se afastam do objetivo comum do PMCMV, podem ocorrer situações como a descrita a seguir:

O governo estadual, ele entra no programa com uma **rebarba** que lhe deu a possibilidade de **subir a um palanque e falar que está entregando unidade habitacional que talvez ele não pôs nenhum centavo** (Grifo nosso, entrevista GIH05).

Conforme relato do arquiteto da CEF, podem ocorrer situações em que o interesse dos governantes em obter votos se sobressai ao objetivo comum que é fornecer habitação digna à população. Foi nesse sentido que foi detectada a **lógica institucional da melhor eficiência entre o desembolso e ganho político**. Essa lógica pode ser resumida da seguinte forma: o governo do estado e os municípios têm a responsabilidade de executar as obras não incidentes nos contratos dos empreendimentos, mas fazem isso buscando obter o maior ganho político através do menor investimento financeiro.

4.9 Complexidade institucional

Conforme pontuado no referencial teórico, quando as organizações enfrentam múltiplas lógicas institucionais conflitantes surge a complexidade institucional (FAULCONBRIDGE; MUZIO, 2016). Os diversos agentes, cada qual com sua parcela de poder, possuem objetivos incompatíveis. Como não é possível concretizar todos os objetivos, surge o conflito entre agentes (JARZABKOWSKI; FENTON, 2006). Dessa forma, a existência de diferentes lógicas institucionais no PMCMV, conforme apresentado nas subseções anteriores, torna essa política pública suscetível à ocorrência de complexidade institucional.

A complexidade institucional pode ser observada a partir do conflito entre lógicas. Nesse contexto, pode-se citar o fragmento da entrevista BET01 em que um beneficiário afirma que “a localização é um tanto quanto distante da cidade” (Entrevista BET01). É importante ressaltar que alguns empreendimentos do PMCMV, de tão distantes dos centros urbanos, corroboram com percepção que Bauman tem das cidades atuais, pois segundo ele, os cidadãos sem meios “tendem a ser forçados a se afastar das partes mais benignas e agradáveis da cidade e amontoados em distritos separados, semelhantes a guetos” (BAUMAN, 2007, p. 79).

Cabe pontuar que o Governo Federal adquire as unidades habitacionais por um valor fixo global que incluiu os custos com a aquisição do terreno, construção das habitações e da infraestrutura e regularização do empreendimento, entre outros. Ao adquirir um terreno de menor valor, a construtora ou entidade tende a elevar os seus resultados. Por outro lado, o valor dos terrenos varia geralmente de acordo com a localização e infraestrutura disponíveis. Conforme demonstrado anteriormente, a construtora tende a estar imersa na lógica institucional do melhor retorno financeiro, o que a leva a preferir terrenos mais baratos e conseqüentemente localizados em regiões periféricas e com menos infraestrutura disponível. Por outro lado, o beneficiário, orientado pela lógica institucional do benefício social, deseja que sua nova moradia seja bem localizada.

No mesmo flanco que o beneficiário está a equipe da GIHAB, que é influenciada pela lógica institucional da qualidade dos empreendimentos e fará o possível para que sejam contratados empreendimentos bem localizados. Nesse contexto, segundo um arquiteto da Caixa

O interesse da construtora é fazer obra em **lugar ruim**. Ganhar dinheiro com isso (...). Um **lugar barato que necessariamente é ruim**, um lugar bom normalmente é caro, então o grande interesse é executar uma obra com preço definido, com especificação definida em lugares assim que você possa pagar muito baixo pelo terreno (Grifo nosso, entrevista GIH05).

O embate em torno da localização do empreendimento demonstra o **conflito** entre três lógicas institucionais a saber: **melhor retorno financeiro, direito social e qualidade dos empreendimentos**. Através desse conflito pode ser verificada a existência de complexidade institucional no PMCMV. Nesse contexto, por se tratar de conflito entre diferentes atores, pode ser afirmado também que se trata de complexidade ambiental.

Ainda sobre a complexidade ambiental, pode ser citado o fragmento em que segundo um representante da construtora,

não adianta nada eu, enquanto empresa, conseguir concluir o meu empreendimento e a Caixa Econômica, enquanto fiscalizadora, liberar esse empreendimento, se o município não conseguiu [fazer sua parte]. Vou dar um exemplo aqui, viabilizar a parte de esgotamento. E aí a gente impacta na questão que eu entendo como um ponto de melhoria no projeto como um todo, de você concluir o empreendimento e ele ficar parado lá sem poder finalizar, atender o objetivo final que é entregar (Entrevista CONST01).

No relato, pode ser depreendido que a Prefeitura, ao não contribuir tempestivamente com sua parte no empreendimento, acaba impactando na atuação da construtora. É importante ressaltar que enquanto o empreendimento não estiver completamente pronto para entrega aos beneficiários, e isso inclui o esgotamento sanitário, a construtora é responsável pela obra que construiu, o que acarreta em custos com retrabalho e vigilância. Por outro lado, o atraso da Prefeitura tem impacto na atuação da CEF também porque demandará mais vistorias à obra pelo corpo técnico e porque o atraso em si compromete a qualidade do empreendimento.

Dessa forma, a Prefeitura ao agir conforme a lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político, atrasando a obra de sua competência, cria conflito com os seguintes atores e lógicas institucionais: (i) construtora, que age conforme a lógica institucional do melhor retorno financeiro e acaba sacrificando o lucro ao ter que manter a obra por um período desnecessário; (ii) CEF, que age conforme a lógica institucional da qualidade dos empreendimentos e tem o empreendimento entregue com atraso; (iii) CEF, que age conforme a lógica institucional bancária-comercial e terá custos extras com novas vistorias e gestão interna dos contratos referentes ao empreendimento; (iv) Beneficiário, que age segundo a lógica institucional do direito social e terá que esperar mais para alcançar o direito à moradia.

Conforme detalhado no referencial teórico, a complexidade institucional pode assumir duas perspectivas, complexidade ambiental e complexidade organizacional (CHILD; RODRIGUES, 2011; GREENWOOD ET AL, 2011). Já tendo sido demonstrada situações que denotam complexidade ambiental, passa-se a apresentar casos relativos à complexidade organizacional. Cabe ainda ressaltar que a complexidade organizacional se refere a conflitos entre lógicas institucionais segundo as quais agem os agentes de uma mesma organização.

Engenheiros, arquitetos e técnicos sociais da CEF fazem o acompanhamento técnico dos empreendimentos na fase de construção e pós-entrega de forma a verificar que a obra e o trabalho social estão sendo executados conforme contrato e com qualidade. Para exercer essas atividades, esses técnicos necessitam de alguns recursos, entre eles, veículos para visitar as obras e as famílias beneficiadas. Por outro lado, a CEF, enquanto banco, busca sempre reduzir seus custos de forma a melhorar o resultado operacional e isso pode incluir restrições quanto à disponibilidade de veículos em todos os setores, inclusive a GIHAB. Essa situação é descrita em uma entrevista da seguinte forma: “nessa **dificuldade de carro** aí, eu não tenho ido a lugar nenhum não” (Grifo nosso, entrevista GIH03). Assim sendo, trata-se de **conflito** entre a lógica institucional da qualidade dos empreendimentos e da lógica institucional bancário-comercial, ou seja, pode ser inferida a existência de **complexidade organizacional**.

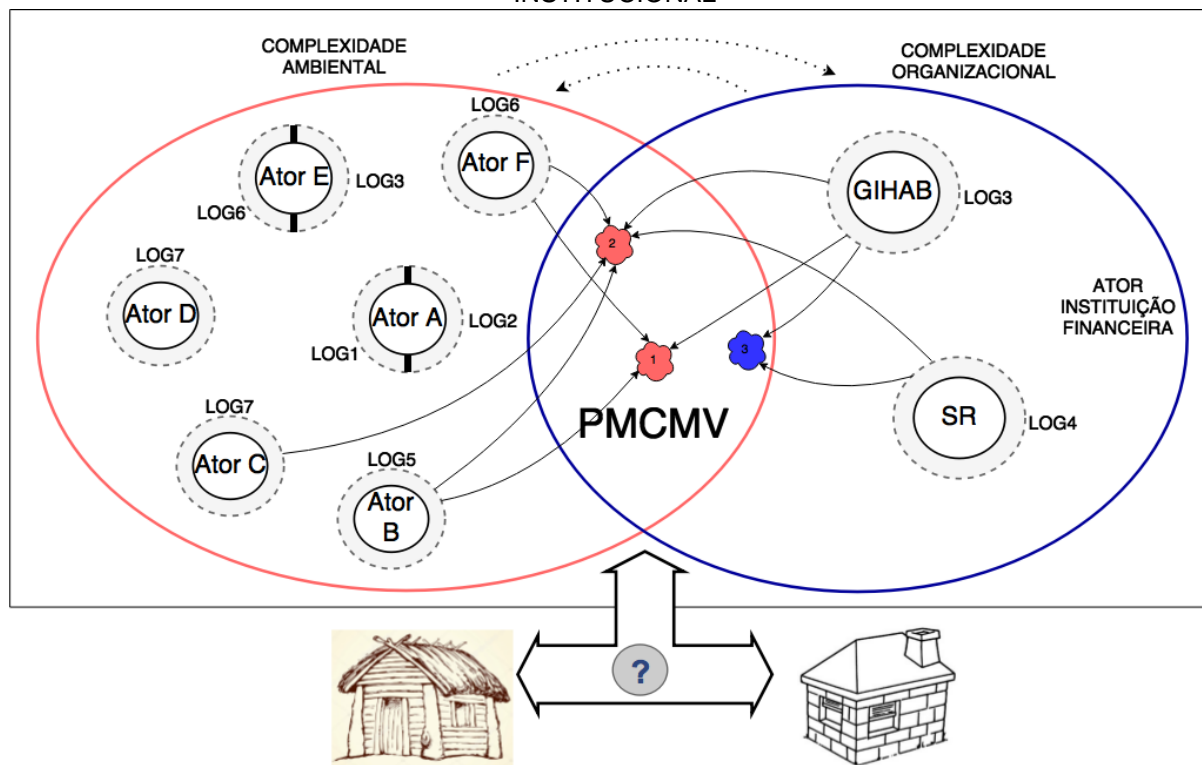
Foi verificado também conflito entre a lógica institucional da qualidade dos empreendimentos e a lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político na prefeitura. Esse conflito surgiu do contraste entre a vontade dos técnicos sociais de fazer o trabalho social e intenção da prefeitura de agir tendo em vistas as eleições de 2016. Dessa forma, pode ser verificada complexidade organizacional no fragmento

Porque assim, a gente sentiu, por ser um **período de eleições...** o empreendimento de certa forma, ele foi usado pra fins **eleitoreiro** e isso deixou a gente muito preocupado, porque essas ações destinada... é... colocadas assim como ações sociais, elas tiveram sim **um fim eleitoreiro**, então, a **nossa participação enquanto**, [...] não teve uma participação assim tão... **não foi tão forte** (Grifo nosso, entrevista PMA03).

É importante pontuar que o conflito entre lógicas institucionais e, por consequência, a complexidade institucional, não devem ser considerados necessariamente como ameaça ou algo que se deve evitar (LIU, MA e HUANG, 2015). Como exemplo, pode ser citado que na fase 1 do PMCMV, a exigência de que os empreendimentos ficassem dentro da malha urbana não era tão forte (BRASIL, 2011) e a partir da fase 2, essa posição foi revista (BRASIL, 2013), possivelmente fruto da coexistência de diversas lógicas institucionais conflitantes, como a do direito social e a do melhor retorno financeiro.

Foram observadas na pesquisa três ocorrências que apontam para a existência de complexidade institucional, a saber: (i) a definição da localização dos empreendimentos, (ii) a demora na conclusão das obras de custos não incidentes por parte da Prefeitura e (iii) a indisponibilidade de carros em quantidade suficiente para vistorias aos empreendimentos dos técnicos da GIHAB. A figura xx é uma adaptação do esquema apresentado na subseção 2.4 e possibilita demonstrar graficamente a complexidade institucional no MCMV, além de outros resultados e achados. Dessa forma, são apresentados todos os principais atores e as respectivas lógicas institucionais que os influenciam.

FIGURA 4 - ATORES, LÓGICAS INSTITUCIONAIS E OCORRÊNCIAS DE COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL



LEGENDA

- Influência da Lógica Institucional
- Influência da Complexidade Organizacional ou Ambiental
- Ator
- Lógica Institucional
- LOG** Lógica Institucional
- Complexidade Ambiental
- Complexidade Organizacional
- Ocorrência de Complexidade Ambiental Localização dos empreendimentos
- Ocorrência de Complexidade Ambiental Demora da conclusão das obras não incidentes
- Ocorrência de Complexidade Ambiental Indisponibilidade de carro para vistoria técnica

ATORES

- A Ministério das Cidades / Governo Federal
- B Construtora
- C Prefeitura
- D Governo do Estado
- E Entidade Organizadora
- F Beneficiários

LÓGICAS

- 1 Lógica do estado provedor de habitação
- 2 Lógica político-governamental
- 3 Lógica da qualidade dos empreendimentos
- 4 Lógica bancário-comercial
- 5 Lógica do melhor retorno financeiro
- 6 Lógica do direito social
- 7 Lógica da melhor eficiência entre desembolso e ganho político

Fonte: Elaborado pelo autor.

É importante notar que a elipse da esquerda representa a complexidade ambiental que envolve todos os atores principais do PMCMV, enquanto a elipse da direita representa toda a complexidade organizacional do ator instituição financeira. Por outro lado, deve-se verificar também que as ocorrências de complexidade institucional que impactam

nos resultados do PMCMV estão localizadas na interseção entre as elipses. As três supracitadas ocorrências, ao impactarem os resultados do Programa, compõe o mosaico correspondente à interseção entre as elipses. Em complemento, cabe ressaltar que é esperado que existem muitas ocorrências de complexidade ambiental entre os atores da Política Pública, porém, por não impactarem nos resultados desta estão localizados dentro da elipse e fora da interseção. Da mesma forma podem existir várias ocorrências de complexidade organizacional entre os setores da instituição financeira, mas que não afetam nos resultados e igualmente estão localizados fora da interseção.

O fato de coexistirem atores e setores influenciados por lógicas institucionais e interesses particulares conflitantes faz com que ocorra complexidade institucional, seja ambiental ou organizacional. Contudo, somente parte dessas ocorrências impactam nos resultados do PMCMV.

5 DISCUSSÃO E SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO

Nessa seção, serão apresentados alguns aspectos identificados nessa pesquisa e que foram considerados dignos de discussões e reflexões. Por outro lado, como forma de contribuir com as futuras fases do PMCMV serão apresentadas sugestões de aprimoramento com base nos dados e resultados da pesquisa.

5.1 Os objetivos comuns

Conforme estabelecido anteriormente, essa pesquisa assume que as políticas públicas em geral e, em particular o PMCMV, são sistemas frouxamente articulados. Um aspecto fundamental de um SFA é a existência de objetivos comuns entre os componentes, no caso de uma política pública esses componentes são os atores. Sem objetivos comuns um SFA pode se tornar completamente desarticulado (WEICK, 1976). Em outras palavras, devem ser respeitados os objetivos comuns em um ambiente pluralístico (JARZABKOWSKI e FENTON, 2006) como é o caso do que envolve uma política pública.

Para fins de análise, podem ser adotados como objetivos comuns às diretrizes do PMCMV: (i) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, (ii) provisão habitacional em consonância com os planos diretores municipais, (iii) criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, (iv) promoção de condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum; (v) atendimento às diretrizes do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, (vi) execução de trabalho social e (vii) reserva de, no mínimo, 3% das unidades habitacionais para atendimento aos idosos (BRASIL, 2009). As diretrizes ii, iii, iv, v e vii não foram objeto da presente pesquisa, porém o pesquisador, enquanto observador participante, vivenciou situações que dão conta de que, em linhas gerais, as citadas diretrizes têm sido atendidas. Por outro lado, cabe análise mais profunda a respeito das diretrizes (i) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e (vi) execução de trabalho social, enquanto objetivos compartilhados entre os atores.

Ainda sobre os objetivos comuns, é importante analisar e discutir a eficiência do PMCMV em diminuir o déficit habitacional do Brasil. Conforme apresentado na Tabela 1, o déficit habitacional variou levemente entre os anos de 2009 e 2012, girando em torno dos 5,5 milhões de residências. Já em 2014, foi verificado salto para 6,2 milhões de moradias. Assim sendo, verifica-se que o PMCMV não foi eficaz no que diz respeito à diminuição do déficit habitacional, limitando-se a atender o crescimento vegetativo da demanda por moradias.

5.1.1 Promoção da Melhoria da Qualidade de Vida das Famílias Beneficiadas

É esperado que todos os atores envolvidos no PMCMV cumpram seus papéis conforme previsto na legislação e nos contratos de forma que se atinja a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas pelas novas moradias. Por outro lado, é igualmente esperado que cada ator possua seus interesses particulares e estes podem ser conflitantes com os interesses dos outros atores ou até mesmo da citada diretriz. Ainda nesse sentido, espera-se também que os atores e agentes ajam conforme suas lógicas institucionais. Assim sendo, é importante pontuar que o sucesso do programa depende da fidelidade dos atores ao objetivo comum, mesmo diante de toda a dinâmica descrita. Com relação às lógicas institucionais, pode ser afirmado que as seguintes influenciam positivamente o atingimento dos objetivos comuns: (i) estado provedor de habitação, (ii) qualidade dos empreendimentos e (iii) direito social. Por outro lado, as demais lógicas podem influenciar de forma positiva ou negativa o atingimento dos objetivos comuns, sendo elas: (i) político-governamental, (ii) bancário-comercial, (iii) melhor retorno financeiro e (iv) melhor eficiência entre o desembolso e o ganho político. A própria continuidade do programa demonstra que a lógica institucional político-governamental não influenciou negativamente os objetivos comuns no período pesquisado.

A lógica institucional bancário-comercial, apesar de levar a CEF a enxergar o PMCMV como um produto com metas e gerar contratempos como a dificuldade para agendamento de carro, não gerou conflitos significativos para atingimento do objetivo comum. Na verdade, como o governo federal e o beneficiário são vistos como

potenciais clientes, a CEF acabou desenvolvendo ferramentas para melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, tais como o canal de comunicação “De Olho na Qualidade”, em seu sítio eletrônico que traz

Para a Caixa, o relacionamento com você, cliente, merece atenção e cuidado em todos os momentos. Até mesmo após a venda. Um ótimo exemplo disso é o De Olho na Qualidade, um programa que visa garantir o alto padrão das construções dos imóveis do Minha Casa, Minha Vida.

Por meio do programa De Olho na Qualidade você pode registrar reclamações sobre as condições físicas do seu imóvel e exigir providências dos construtores.

As reclamações recebidas são encaminhadas diretamente aos construtores, que devem emitir um laudo de contestação ou resolver o problema no menor tempo possível. Caso fiquem constatados vícios construtivos, como a utilização ou aplicação incorreta de materiais, as construtoras, seus sócios, dirigentes e responsáveis técnicos ficam impedidos de realizar novas operações de crédito até que o problema que deu origem ao apontamento seja solucionado.

Para receber sua reclamação, a Caixa colocou à disposição uma linha exclusiva, o 0800-721-6268. Lá você também pode tirar dúvidas, dar sugestões ou elogiar (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017).

A lógica institucional do melhor retorno financeiro tem potencial para influenciar fortemente a qualidade de vida dos beneficiários, pois pode levar as construtoras a executarem obras de baixa qualidade em locais afastados da malha urbana e com infraestrutura deficiente. O empreendimento Beta não está concluído e, por isso, não se pode inferir definitivamente sobre sua qualidade, porém foram registradas algumas reclamações a respeito de sua qualidade, como pode ser visto no relato

Quem manda e desmanda a frente de trabalho é o **dono da empresa** que inclusive fez muita coisa equivocada para simplesmente ter **um ganho inicial maior**. Colocou serviços que eram para ser feitos em última instância em primeira instância e etc. (Grifo nosso, entrevista GIH04).

O empreendimento Alfa foi reconhecido pelos agentes como tendo qualidade de obra adequada, como pode ser observado nos fragmentos a seguir.

Os banheiros são enormes, o **acabamento é bom**. Então, eu acho que em termo de **qualidade**, o que eu conheço é Alfa, eu acho que está de **boa qualidade** (Grifo nosso, entrevista PMA01).

Que nós ficamos muito, assim, satisfeitos até com a construtora (Entrevista PMA03). A gente vê empreendimentos lindos, umas gracinhas, as casinhas, os apartamentos tudo bonitinho. A gente vê que gera uma satisfação, vai mudar a vida de alguém aquilo ali pra melhor (Entrevista GIH03).

Ainda sobre a lógica do melhor retorno financeiro, a localização dos dois empreendimentos foi alvo de críticas pelos demais atores. O empreendimento Beta está em área de expansão urbana, enquanto o empreendimento Alfa, apesar de estar bem inserido na malha urbana, está distante do comércio e serviços em geral. Sobre o Alfa, os beneficiários indicam que

Bom, **é longe** [sobre o ponto de ônibus]. Ainda mais pra gente. Aqui tem muitas pessoas de cadeira de roda. Já mesmo eu já ajudei de lá para cá empurrar cadeira de uma senhora ali em cima. A pessoa cansa, faz um esforço, muitas pessoas de muleta. Muitas pessoas que arrastam a perna assim, tem problema. **Pro ponto de ônibus é bem distante** (Grifo nosso, entrevista ALF02).

Tem de ir de ônibus [sobre a distância até o comércio] (Entrevista ALF03). A escola só tem, que eu saiba, uma creche ali né. E as escolas são todas, eu acredito, em bairros próximos (Entrevista ALF04).

É importante pontuar que nos dois empreendimentos os proponentes (construtora e entidade) apresentaram propostas em consonância com toda a legislação do PMCMV e os projetos foram aprovados nas prefeituras, legítimas gestoras do uso do solo, conforme o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Dessa forma, por mais que se tenha gerado prejuízos à qualidade de vida dos beneficiários no quesito localização, a influência da lógica institucional do melhor retorno financeiro não impediu os atores de se manterem alinhados com o objetivo comum.

Com relação à lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político, também foram observados prejuízos potencialmente influenciados por ela, no que se refere à diretriz melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. Como exemplo, pode ser citada a demora na conclusão da estação elevatória de esgoto, que acabou acarretando em atraso na entrega das moradias aos beneficiários. Outro aspecto que impacta fortemente o cotidiano dos moradores do empreendimento é carência de estrutura de serviços no entorno, como pode ser verificado no Quadro 7. Sobre isso, um beneficiário afirmou que

O ponto de ônibus está longe. Nós estamos precisando de um ponto aqui na frente porque o trajeto, por exemplo, tem muitos trabalhadores que saem no escuro para poder trabalhar. Tanto num ponto de ônibus quanto no outro é perigoso. Então está acontecendo assaltos. As pessoas chegando a pé do serviço, está tendo assalto naquela portaria lá da rua. Então, precisamos de um ponto de ônibus com urgência e ônibus assim que não seja de hora em hora (Entrevista ALF04).

QUADRO 6 - DISTÂNCIA DOS PRINCIPAIS SERVIÇOS ATÉ O EMPREENDIMENTO ALFA

SERVIÇO	DISTÂNCIA ATÉ O EMPREENDIMENTO (m)
Ensino Infantil	800
Ensino Fundamental	2.000
Ensino Médio	3.000
Unidade de Atenção Primária à Saúde	2.000
Unidade Regional de Saúde	2.500
Unidade de Pronto Atendimento	10.800
Hospital	4.500
Farmácia ou Drogaria	1.800
Supermercado	1.000
Ponto de Ônibus	700
Agência Bancária	5.200

Fonte: a pesquisa.

É importante pontuar que a responsabilidade por definir a periodicidade das linhas e os locais dos pontos de ônibus é do Governo do Estado, conforme artigo 227 da Constituição do Espírito Santo. Por outro lado, a prefeitura é responsável (i) pelo Plano Direto Municipal, que é “o instrumento de organização do espaço territorial do Município de Alfapolis, [...] visando alcançar o desenvolvimento sustentável, a função social da cidade e da propriedade” (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFAPOLIS, 2012), ou seja, é a prefeitura quem define onde podem ser executados projetos habitacionais de interesse social e (ii) por aprovar o projeto do empreendimento quanto aos aspectos arquitetônicos (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFAPOLIS, 2012).

A percepção que os demais atores têm da prefeitura e do governo do estado apontam para forte influência da lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e

ganho político sobre esses atores. Alguns relatos de entrevistas indicam que a prefeitura e o governo do estado podem não estar fortemente comprometidos com o objetivo comum, como verificado a seguir:

Tinha entes, representantes dos entes federados e todo mundo acho que queria ganhar, **ter um ganho político** com aquilo ali. Estava próximo das **eleições** também, então é lógico que existe sempre uma **troca de interesses** (Grifo nosso, entrevista PMA01).

Para a prefeitura de forma geral, eu tenho essa visão de que eles pensam mais em números. **Ainda mais em ano eleitoral** (Grifo nosso, entrevista PMA04). E ali houve uma disputa em pleno palanque [entre dois políticos] na entrega da moradia, sonho de muitos (Entrevista GIH01).

A preocupação dele é sempre se vai estar bem na pesquisa, se aquilo vai queimar a imagem dele, porque tem muito isso. Nas reuniões os discursos são sempre assim, “mas isso daí vai ficar ruim pro prefeito (Entrevista GIH03).

Entregar um empreendimento rende a um prefeito que entregou um dividendo e ao governador do estado um dividendo político muito interessante (Entrevista SR03).

Falar do governo do estado, o governo do estado teve aqui só no dia da inauguração (Entrevista ALF01).

Ah, inaugurar e mais nada, eles não querem fazer nada, eles querem que a gente faça a casa, faça a infra, regularize o lote deles e eles querem fazer inauguração pra ganhar voto (Entrevista GIH02).

Tendo sido abordada a diretriz “melhoria da qualidade de vida dos beneficiários” serão apresentados a seguir alguns dados e resultados referentes ao trabalho social nos dois empreendimentos estudados.

5.1.2 Trabalho Social

O Trabalho Social, um dos objetivos dos PMCMV, foi um tema bastante abordado nas entrevistas. O Quadro 8 foi desenvolvido para aglutinar algumas informações sobre o Trabalho social. Cabe ressaltar ainda que a execução do TS é de responsabilidade das prefeituras quando a origem de recursos é o FAR (BRASIL, 2013) e de responsabilidade das entidades organizadoras quando a origem de recursos é o FDS (BRASIL, 2014b). Dessa forma, foram analisados dados referentes à participação da

Prefeitura de Alfapólis no TS na pós-ocupação do Alfa e a participação da Luta pela Casa na fase de construção do empreendimento Beta.

QUADRO 7 - INFORMAÇÕES SOBRE O QUE É O TRABALHO SOCIAL

(continua)

Definição	Conjunto de ações que visam promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, de forma a favorecer a sustentabilidade do empreendimento, mediante a abordagem dos seguintes temas: educação patrimonial, sanitária e ambiental, mobilização e organização comunitária e/ou condominial, capacitação profissional, geração de trabalho e renda.	
Objetivo Principal	Proporcionar a execução de um conjunto de ações de caráter informativo e educativo junto aos beneficiários que promova o exercício da participação cidadã, favoreça a organização da população e a gestão comunitária dos espaços comuns; na perspectiva de contribuir para fortalecer a melhoria da qualidade de vida das famílias e a sustentabilidade dos empreendimentos.	
Objetivos Específicos	a	disseminar informações detalhadas sobre o Programa, o papel de cada agente envolvido e os direitos e deveres dos beneficiários
	b	fomentar a organização comunitária visando à autonomia na gestão democrática dos processos implantados
	c	estimular o desenvolvimento da consciência de coletividade e dos laços sociais e comunitários, por meio de atividades que fomentem o sentimento de pertencimento da população local
	d	assessorar e acompanhar, quando for o caso, a implantação da gestão condominial, orientando a sua formação nos aspectos legais e organizacionais
	e	disseminar noções de educação patrimonial e ambiental, de relações de vizinhança e participação coletiva, visando à sustentabilidade do empreendimento, por meio de atividades informativas e educativas; e discussões coletivas
	f	orientar os beneficiários em relação ao planejamento e gestão do orçamento familiar
	g	estimular a participação dos beneficiários nos processos de discussão, implementação e manutenção dos bens e serviços, a fim de adequá-los às necessidades e à realidade local
	h	promover a articulação do trabalho social com as demais políticas públicas e ações de saúde, saneamento, educação, cultura, esporte, assistência social, justiça, trabalho e renda, e com os conselhos setoriais e de defesa de direito, associações e demais instâncias de caráter participativo, na perspectiva da inserção dos beneficiários nessas políticas pelos setores competentes

	i	articular e promover programas e ações de geração de trabalho e renda existentes na região indicando as vocações produtivas e potencialidades dos grupos locais e do território
	j	promover capacitações e ações geradoras de trabalho e renda
	k	acompanhar, junto aos órgãos responsáveis no município, as providências para o acesso dos beneficiários às tarifas sociais

Fonte: (BRASIL, 2013) (BRASIL, 2014b)

O TS foi percebido direta ou indiretamente nas entrevistas de agentes de todos os atores pesquisados, seja com viés positivo ou negativo. Por exemplo, um beneficiário do empreendimento Alfa afirmou que

não era para ser chamado favela, de outras coisas que estão sendo chamada. E as **pessoas precisam ser mais unidas**. A vizinhança, tem aqueles assim... A gente tem que procurar se **lidar com todo mundo**. Saber lidar. Tem que sorrir, dizer que está tudo bem. A dificuldade são os movimentos que é muito difícil conviver. **Para quem nunca viveu esse tipo de vida está sendo difícil** (Grifo nosso, entrevista ALF04).

Na citação, pode ser percebido claramente que os objetivos específicos (b) e (c) do trabalho social não foram alcançados plenamente no empreendimento Alfa. A beneficiária se queixa da estigmatização do empreendimento e da falta de união entre moradores. Por outro lado, é importante pontuar que a palavra “movimentos” na citação faz menção ao crime organizado, através de tráfico de drogas ou milícias.

É importante comparar os empreendimentos. O empreendimento Beta ainda não foi entregue, porém, o trabalho social já vem sendo desenvolvido pela EO através de encontros periódicos com todas as famílias selecionadas. Ao participar de um desses encontros, o pesquisador observou que os futuros beneficiários se cumprimentavam ao chegar no evento e se conheciam pelo nome, o que denota entrosamento e espírito de coletividade.

Outro ponto crítico verificado em várias entrevistas se refere ao objetivo específico (d), ou seja, assessoramento e acompanhamento da implantação da gestão condominial. Segundo uma moradora do Alfa, “bem, reunião mesmo nós não temos, síndico nós não temos” (Entrevista ALF03). Outra moradora afirmou que existe síndico, mas que não o

conhece é que “Ele não fica... Ele não é aquela pessoa muito presente e precisamos também, [...] agora com o síndico jurídico acredito que ele possa nós ajudar a normalizar tudo isso aqui” (Entrevista ALF04). Ainda sobre isso, outra beneficiária afirmou que esse síndico era “de fora, mas ele tá ajudando, mas ele já é uma pessoa da alta...” (Entrevista ALF03). Dessa forma, apurou-se que não existia síndico, mas uma pessoa contratada para administrar as questões do condomínio. Cabe ainda pontuar que as entrevistas com beneficiários referentes à presente pesquisa foram realizadas cerca de 5 meses após a ocupação do empreendimento, ou seja, mesmo depois desse período as questões condominiais ainda não estavam minimamente resolvidas.

Ainda sobre o objetivo específico (d), é importante informar que em diversas reuniões que o pesquisador participou foi informado por diferentes agentes que o síndico, inicialmente eleito pelos moradores, foi expulso do condomínio pelos agentes do crime organizado. Não é possível comparar o cumprimento desse objetivo específico entre empreendimentos, pois o Beta ainda não foi entregue aos beneficiários. Já em relação ao objetivo específico (j), as entrevistas com os beneficiários do Beta demonstraram a existência de ações que visam à geração de trabalho e renda. Segundo os entrevistados,

São cursos informativos. Hoje me deram até esse papelzinho aqui que eu gosto de eu fazer para cuidar de idoso. Eu amo (Entrevista BET03).

Já teve vários cursos, já participei de três cursos da Luta pela Casa. Nesses três cursos, até agora, eu não entrei na área de trabalho ainda com os cursos. Mas já trouxe bastante aprimoramento, conhecimento de coisas que eu não sabia. Então, o curso para mim, os cursos que eu fiz me ajudou muito assim em matéria de aprendizado (Entrevista BET01).

A técnica social da CEF afirmou a respeito do TS do Beta, “fico muito feliz quando eu pego um relatório que eu vi que a entidade fez **curso de porteiro, curso de salgadeira, fez festa de final de ano, fez curso...**” (Grifo nosso, entrevista GIH03). Por outro lado, não foram encontrados indícios de que essa parte do TS foi desenvolvida no Alfa. De fato, foi afirmado pela assistente social da prefeitura que “o que a gente tem que reclamar do empreendimento talvez é justamente o trabalho social, que não está sendo executado” (Entrevista PMA04).

Em linhas gerais, os dados coletados e a respectiva análise apontam que o trabalho social desenvolvido pela EO para o Beta é bastante consistente. A Figura 3 contém parte da capa do periódico da União denominado “Informativo Residencial Beta”, em que são apresentadas diversas informações a respeito do empreendimento, reforçando ainda mais o TS. Foi observado também que os beneficiários reconhecem os representantes da EO como referências nos momentos de dificuldades. Nesse contexto, foi perguntado aos beneficiários com quem eles reclamam quando têm alguma dificuldade e os fragmentos abaixo condensam as respostas.

Sempre com Edilza [...] sempre com a União (Entrevista BET01).

Dona Tonha foi o anjo principal nosso (Entrevista BET02).

Eu tenho mais que agradecer a dona Vilma. **A Vilma é da União** (Grifo nosso, entrevista BET03).

Olha a dona Vilma ela **escuta** algumas coisas que a gente fala. Ela é testemunha disso aí. Ela escuta algumas... **A nossa ligação com esse projeto é ela**. Então ela escuta algumas das nossas reclamações (Grifo nosso, entrevista BET04).

Outro ponto digno de destaque no TS realizado pela União é a visita dos beneficiários ao canteiro de obras do empreendimento Beta. Como pode ser verificado na Figura 3, em 24/01/2017 ocorreu o oitavo evento de visita às obras. As visitas também foram citadas por um beneficiário na entrevista, como pode ser visto a seguir:

Já estive na obra. Então, **eu estive na obra**, mas no ano passado. Só que **esse ano já teve uma outra visita**. Nessa última visita agora, eu não fui. Então, até a primeira visita que eu fui o Beta 1 já estava né em uma fase de acabamento (Grifo nosso, BET04).

FIGURA 5 - RECORTE DO INFORMATIVO DA EO PARA O EMPREENDIMENTO RESIDENCIAL BETA



Famílias pré-selecionadas fazem oitava visita ao canteiro de obras

Muito diferente do que acontece em outros projetos de moradia, no **Minha Casa Minha Vida Entidades** as famílias pré-selecionadas para morar no local acompanham as obras desde o começo e ficam sabendo de tudo que acontece no projeto.

Em sua oitava visita ao canteiro de obras do Residencial, realizada no dia 24 de janeiro, as famílias gostaram de ir até o local e ver como as obras avançando.

Surpresos com a infraestrutura do condomínio, principalmente das áreas comuns, e do acabamento nos apartamentos, os visitantes elogiaram o empreendimento.

disse que não esperava ver as obras tão adiantadas, com cerca de 60% do projeto já concluído.

Editorial

“Debulhar o trigo / Recolher cada bago do trigo / Forjar no trigo o milagre do pão / E se fartar de pão”. Como diz Milton Nascimento em sua música *Cio da Terra*, precisamos plantar e colher o trigo para depois nos fartarmos de pão. Nesta quarta edição do nosso Boletim Informativo registramos mais alguns momentos deste nosso trabalho de plantar o sonho de garantir um lar para o nossas famílias e vê-lo tornar-se realidade pouco a pouco.

Fonte: A pesquisa.

Observação: Algumas palavras e os rostos das pessoas foram cobertos para preservar o anonimato dos participantes da pesquisa.

Assim sendo, pode ser verificado que o trabalho social no empreendimento Alfa apresenta resultados bastante prejudicados. Por outro lado, apesar de estar em estágio mais inicial, o trabalho social do empreendimento Beta já demonstra resultados bastante consistentes.

5.2 Os interesses particulares

Conforme abordado nas seções anteriores, é esperado que os atores do PMCMV tenham seus legítimos interesses particulares (JARZABKOWSKI e FENTON, 2006) ao participarem da política pública. Ainda nesse sentido, também é esperado que os interesses particulares tenham aderência às lógicas institucionais que influenciam cada ator. Por outro lado, faz-se necessário que cada ator compartilhe dos objetivos comuns do programa. Como já foram abordados os interesses comuns na subseção anterior, passa-se a focar nos interesses particulares de alguns atores.

Segundo a Constituição Federal de 1988, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988, p.1), ou seja, os representantes eleitos devem agir em função dos interesses do povo. No caso específico do PMCMV, é esperado que o Governo Federal, o Governo Estadual e o Governo Municipal tomem decisões baseadas nos interesses da coletividade. Nesse sentido, o deficit habitacional brasileiro acarreta em interesse da sociedade por políticas públicas habitacionais, principalmente para as classes menos abastadas. Assim sendo, pode ser inferido que a existência do PMCMV é demonstração do Governo Federal agindo conforme os interesses da população.

Ao transladar atenção para as esferas estadual e municipal, cabe analisar a aderência das ações desses dois atores aos interesses da população. De acordo com a Constituição Federal, é de se esperar que os interesses particulares desses atores estejam alinhados com os interesses da população e mais especificamente dos beneficiários do PMCMV, porém, contraditoriamente os dados analisados apontam outras direções para os interesses particulares da Prefeitura e do Governo do Estado. Nesse contexto, foi perguntado a agentes da CEF e da construtora o que cada um dos atores busca com o PMCMV e houve unanimidade em afirmar que os chefes dos executivos estaduais e municipais buscam visibilidade política ou, em outras palavras, votos nas eleições vindouras. Em várias entrevistas foram feitas menções a essa percepção, como por exemplo,

A não ser que tenha a parte não incidente, isso implica muito, como já implicou muito... alguns empreendimentos nossos **demoraram muito** a ser entregues, porque **não tinha nem água e nem condições de lançar o esgoto** (Grifo nosso, entrevista CONST02).

A prefeitura não assume o empreendimento como dela, nem como se fosse no território dela, assume assim, fica muito na conversa [...] O governo estadual ele entra no programa com uma rebarba que lhe deu a possibilidade de subir a um palanque e falar que está entregando unidade habitacional que talvez ele não pôs nenhum centavo. Eu vejo assim que infelizmente aqui no Brasil qualquer gestor público não tem uma visão que talvez teria que ter como gestor público. Ele tem uma visão do seu capital político e da sua empregabilidade (Entrevista GIH05).

O caso do próprio Alfa é o caso de descaso da prefeitura, a obra parou praticamente seis meses para prefeitura fazer elevatória e a obra estava pronta (Entrevista GIH02).

E ali houve uma disputa [política] em pleno palanque na entrega da moradia, sonho de muitos brasileiros, nós temos um Brasil com 11 milhões de deficit habitacional, pelo menos isso (Entrevista GIH01).

Do estado... Olha, [pausa] não teve muita participação não, o governo do estado, pelo menos eu não vi. [...] Porque assim, a gente sentiu, por ser um período de eleições... O empreendimento de certa forma ele foi usado pra fins eleitoreiros (Entrevista PMA03).

Pra prefeitura de forma geral é... eles pensam... eu tenho essa visão de que eles pensam mais em números. Ainda mais em ano eleitoral. [...] o [trabalho] social realmente nesse empreendimento foi deixado completamente de lado (Entrevista PMA04).

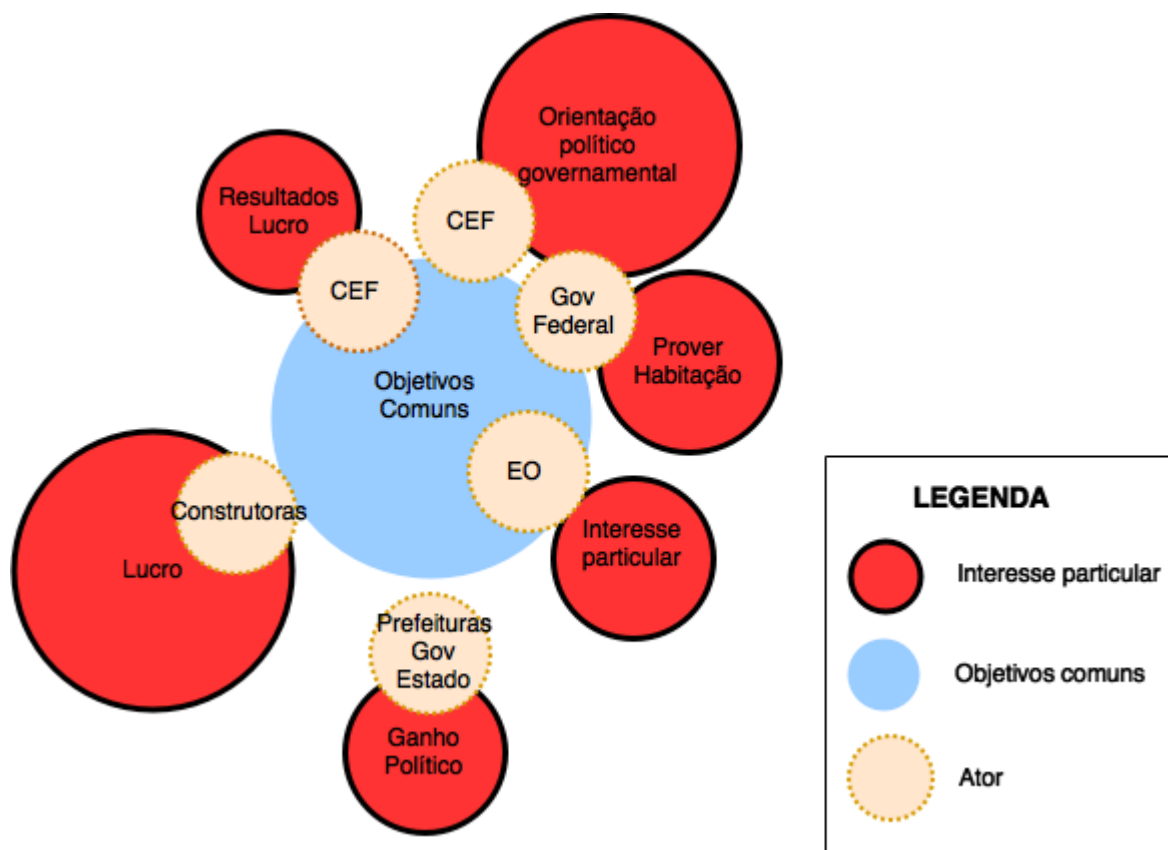
O contraste entre os Trabalhos Sociais dos dois empreendimentos pesquisados também é esclarecedor quanto à influência da lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político nas ações da prefeitura e do governo do estado em relação ao Alfa. Segundo Herbert Simon, “uma estrutura organizacional é socialmente útil na medida em que o padrão de identificações que cria gera uma correspondência entre valor social e o valor institucional” (SIMON, 1945, p. 174). Essa afirmação de Simon é bastante pertinente em relação ao distanciamento que ocorre entre os interesses dos governantes e os interesses dos beneficiários. Nesse sentido, quanto menos as ações das prefeituras e governos estaduais são aderentes aos interesses dos beneficiários, menos socialmente úteis são esses atores.

Analisando o sistema político como um todo, verifica-se em todos os níveis de governo que cada vez mais as oligarquias políticas não representam os anseios da população (ABRANCHES, 2017). Esse fenômeno da não representação tem sido verificado em vários países e alguns pesquisadores apontam que o atual modelo se esgotou e se iniciou uma fase de transição (ABRANCHES, 2017; BAUMAN, 2007; CONJUR, 2016). Assim sendo, é possível que a lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político esteja influenciando os grupos políticos em sentido mais amplo e que a presente pesquisa tenha detectado somente uma face de suas consequências.

Como forma de sintetizar os conceitos e dados apresentados sobre objetivos comuns e interesses particulares foi elaborada a figura 4. O esquema representado demonstra como os atores podem se posicionar em relação aos objetivos comuns e interesses específicos.

O ator 6, por exemplo, está integrado aos objetivos comuns ao mesmo tempo que possui também seus interesses particulares, como é o caso da área negocial da CEF. Já o ator 1 e o ator 2 compartilham o interesse particular 2, como é o caso da CEF e do Governo Federal na pesquisa. O ator 3 está bastante imerso nos objetivos comuns em relação aos interesses particulares, da mesma forma que ocorre com a EO ou com a GIHAB (CEF). O ator 5 quase não possui vínculo com os objetivos comuns e está quase que totalmente imerso no interesse particular 7, como é o caso das construtoras. Por outro lado, o ator 4 está ligado ao interesse particular 6, enquanto não apresenta qualquer vinculação com os objetivos comuns, o que parece ser o caso da Prefeitura de Alfapólis e do Governo do Estado.

FIGURA 6 - OS OBJETIVOS COMUNS E OS INTERESSES PARTICULARES



Fonte: A pesquisa.

Dessa forma, podem ser verificados, para cada ator, diferentes níveis de comprometimento com os objetivos comuns e os interesses específicos. Conforme já abordado, principalmente a deficiência de compromisso com os objetivos comuns compromete a eficácia da política pública. Como exemplos de comprometimento da eficácia podem ser citados (i) o atraso na entrega de empreendimento em função da entrega tardia da obra de custo não incidente, (ii) a localização prejudicada dos empreendimentos, (iii) a falta de infraestrutura de serviços públicos como pontos de ônibus e (iv) a deficiência na execução do Trabalho Social.

5.3 Propostas de melhoria

Até aqui foram abordadas as implicações das lógicas institucionais detectadas na pesquisa, bem como os efeitos da complexidade institucional no PMCMV. Cabe agora apresentar propostas de melhoria da política pública no sentido de que ela seja mais eficaz em relação às suas diretrizes. As propostas a seguir se baseiam nos conceitos teóricos abordados nessa pesquisa e nos dados analisados.

5.3.1 Garantir a responsabilização das prefeituras e governos estaduais com os objetivos comuns do PMCMV

Os dados da pesquisa apontam para um certo distanciamento das ações da prefeitura e do governo do estado em relação aos objetivos comuns do PMCMV e também que os interesses particulares, muito valorizados por esses atores, não guardam relação com os interesses da população em geral e em específico com os beneficiários. Dessa forma, o baixo comprometimento desses atores com o PMCMV acarretou impactos diretos no dia a dia dos beneficiários, principalmente no que se refere à ausência de Trabalho Social. Assim sendo, criar mecanismos que aumentem a aderência desses entes públicos aos objetivos comuns tende a aumentar a eficácia da política pública.

Cabe esclarecer que desde a primeira fase do PMCMV foram estabelecidos mecanismos para que governos estaduais e prefeituras honrassem os compromissos assumidos. Na primeira fase do programa, as prefeituras tinham que firmar termo de compromisso em que assumiam responsabilidade pelo TS, infraestrutura externa e demais serviços como escolas, postos de saúde e pontos de ônibus entre outros, se necessário. Como o caráter declaratório desses termos de compromisso não surtiram o efeito desejado ao final dos empreendimentos, na Fase 2 do PMCMV, foi solicitado a esses entes que também depositassem sob bloqueio em conta os valores referentes à infraestrutura externa aos empreendimentos assumidos para viabilizá-los e ainda assim os problemas persistiram em repetir.

Mesmo com a evolução das medidas que visam a garantir que prefeituras e governos estaduais cumpram seus compromissos, os problemas dessa natureza continuaram acontecendo, como pode ser visto no Alfa em relação à demora na entrega da

elevatória de esgoto e o fraco TS, entre outros. Cabe pontuar que talvez não se obteve mais aderência desses atores aos objetivos comuns porque as medidas tinham caráter coercitivo e não levavam em conta a existência da lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político. Dessa forma, do ponto de vista da complexidade institucional, qualquer tentativa de resolver o problema em tela deve considerar que esses atores são influenciados por essa lógica institucional.

Prefeituras e governos estaduais precisam ser convencidos a compartilhar dos objetivos comuns, pois a coação não obteve bons resultados. A formulação da política pública deve levar em consideração as lógicas institucionais nas quais os atores estão imersos e que geram a busca pelos interesses particulares, como a visibilidade política e eleitoral. A grande questão é sobre como convencer esses atores a cumprir as obrigações assumidas com o PMCMV. Se for considerada a possibilidade de estar sendo vivido um período em que as oligarquias políticas em geral já não representam a população (ABRANCHES, 2017) e que, por isso, a sociedade tem vivido uma fase de transição (BAUMAN, 2007; CONJUR, 2016), cabe que sejam observados alguns conceitos de Zigmunt Bauman sobre o assunto. Segundo ele, a sociedade tem vivido num interregno e que

no interregno não somos uma coisa nem outra. No estado de interregno, as formas como aprendemos a lidar com os desafios da realidade não funcionam mais. As instituições de ação coletiva, nosso sistema político, nosso sistema partidário, a forma de organizar a própria vida, as relações com as outras pessoas, todas essas formas aprendidas de sobrevivência no mundo não funcionam direito mais. Mas as novas formas, que substituiriam as antigas, ainda estão engatinhando. Não temos ainda uma visão de longo prazo, e nossas ações consistem principalmente em reagir às crises mais recentes, mas as crises também estão mudando. Elas também são líquidas, vêm e vão, uma é substituída por outra, as manchetes de hoje amanhã já caducam, e as próximas manchetes apagam as antigas da memória, portanto, desordem, desordem (CONJUR, 2016, p.1).

Nesse sentido, apesar de ser possível propor que a política pública deva levar em consideração as lógicas institucionais e, em consequência, os interesses particulares dos atores, Bauman aponta para dificuldades em relação ao detalhamento dessa proposta por estarmos no interregno (CONJUR, 2016).

5.3.2 Criar mecanismos para reduzir a visão mercadológica na definição da localização dos empreendimentos

A crítica à ideia de que a habitação de interesse social pode ser vista como mercadoria e não como direito tem sido feita por diversos pesquisadores (HODKINSON; WATT; MOONEY, 2012; LUCIO; HAND; MARSIGLIA, 2014; POSNER, 2011; RONALD; LEE, 2012). A configuração do PMCMV considera (i) um valor máximo para aquisição das unidades habitacionais incluindo **aquisição de terreno**, obras e regularização, entre outros e (ii) que para origem de recursos FAR, a construtora propõe o empreendimento incluindo a sua **localização**. Dessa forma, essa configuração acaba levando a uma procura por terrenos mais baratos que, conforme já abordado anteriormente, geralmente estão mais longes dos centros urbanos e possuem menos infraestrutura. Assim sendo, a localização do empreendimento é bastante atrelada a questões de mercado, pois a construtora tende a ser influenciada pela lógica institucional do melhor retorno financeiro.

Por outro lado, as condições financeiras da maioria dos beneficiários não lhes facilitam a locomoção ou permitem grandes investimentos particulares para ter acesso à infraestrutura que não foi entregue. Dessa forma, se não existe uma infraestrutura de serviços próxima, o beneficiário geralmente não possui veículo e, por isso, terá que se deslocar de ônibus, se tiver recursos, bicicleta ou caminhando. Soma-se a isso o fato de muitos beneficiários serem idosos ou possuírem dificuldades de locomoção. Ainda nesse sentido, por exemplo, se a rede de abastecimento de água não entrega a pressão e vazão necessárias, os beneficiários dificilmente terão condições financeira para uma alternativa como a perfuração de um poço, ficando assim comprometido seu acesso à água.

As prefeituras possuem atribuição legal para regular o espaço urbano (BRASIL, 2001) definindo inclusive os locais onde os empreendimentos de HIS podem ser construídos. Dessa forma, a ação das prefeituras poderia impedir que empreendimentos fossem construídos em locais inapropriados para os beneficiários, contudo, conforme a

presente pesquisa apontou, essa não tem sido a regra. O PMCMV poderia aumentar a sua eficácia ao adicionar critérios de seleção de terrenos que levem em conta as necessidades dos beneficiários. Nesse contexto, é importante pontuar que se trata de um aspecto relevante, pois terrenos bem localizados geralmente tem alto custo e isso pode inviabilizar empreendimentos se consideradas as regras atuais da política pública.

Uma alternativa possível seria dissociar o custo do terreno dos demais custos, de forma que estes últimos seguissem o critério do menor preço, enquanto a escolha do terreno envolva outros critérios relacionados ao bem-estar dos beneficiários. É esperado que como consequência ocorra um aumento nos custos, porém, esse será acompanhado de melhoria nas condições de vida da população atendida.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A finalidade do presente estudo foi analisar como as lógicas institucionais, num ambiente complexo, influenciam nos resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Foram utilizados conceitos relativos à Teoria Institucional e também sobre Sistemas Frouxamente Articulados para fundamentação teórica, tendo sido pesquisados dois empreendimentos do PMCMV. As subseções a seguir são dedicadas a responder ao problema de pesquisa e propor recomendações para estudos futuros.

6.1 Resposta ao problema de pesquisa

Os empreendimentos do PMCMV são executados em ambientes institucionais compostos por diversos atores. As atribuições de cada ator e até mesmo os tipos de atores são diferentes conforme a origem de recursos, que pode ser o FAR ou FDS. Foi verificada a existência de lógicas institucionais no PMCMV e que elas influenciam os atores e, conseqüentemente, suas ações e reações. Os atores possuem interesses particulares atrelados às lógicas institucionais que os influencia e o conflito entre essas lógicas institucionais tem potencial para gerar complexidade institucional.

Os principais atores que compõem o PMCMV são (i) o Ministério das Cidades, gestor da política pública; (ii) a Caixa Econômica Federal (CEF), agente executora do PMCMV; (iii) Construtoras, responsáveis por propor os empreendimentos e obras; (iv) Prefeituras e Governo Estadual, responsáveis pelas obras de custo não incidentes, seleção das famílias e trabalho social; (v) Entidades Organizadoras, que propõem os empreendimentos, selecionam as famílias e fazem o Trabalho Social quando a fonte de recursos é o FDS e (vi) beneficiários, que são os usuários das unidades habitacionais construídas e usufrutuários principais das ações do Trabalho Social.

A presente pesquisa apontou para a existência de sete lógicas institucionais principais: (i) estado provedor de habitação, (ii) político-governamental, (iii) qualidade dos empreendimentos, (iv) bancário-comercial, (v) melhor retorno financeiro, (vi) direito social e (vii) melhor eficiência entre desembolso e ganho político.

As lógicas institucionais verificadas influenciam na eficácia do PMCMV, pois estão diretamente relacionadas com a atenção que cada ator reserva aos objetivos comuns e aos interesses particulares. Enquanto que o Ministério das Cidades busca atender o máximo possível de beneficiários pelo menor custo para o governo federal, os estados e municípios enfrentam a expectativa de aumento da demanda por infraestrutura para os novos moradores ao mesmo tempo que buscam a visibilidade política que o PMCMV pode proporcionar. Já as construtoras buscam o menor custo e isso inclui o custo do terreno, o que tende a levar os empreendimentos para locais afastados. O beneficiário, por sua vez, deseja a melhor e mais bem localizada moradia, requerendo infraestrutura e serviços urbanos adequados. Nesse contexto de interesses e necessidades distintos, a Caixa Econômica Federal (CEF) busca interagir e integrar todos esses atores – e interesses – que se estabelecem por meio de relações, por vezes, conflitantes.

Nesse contexto de lógicas institucionais conflitantes, a complexidade institucional toma lugar e também influencia na eficácia do PMCMV. Foi observada a escassez de carros para vistorias por parte do corpo técnico da CEF, o que demonstra embate entre a lógica institucional da qualidade dos empreendimentos e a lógica institucional bancário comercial. O fato de a CEF ser um banco e visualizar os demais atores como potenciais clientes, também é potencialmente com a lógica institucional da qualidade dos empreendimentos. Por outro lado, é esperada complexidade institucional em relação à definição da localização dos empreendimentos, pois há interesses particulares antagônicos entre a construtora, de um lado, e os beneficiários e a GIHAB (CEF) do outro. Foi verificado também certo distanciamento das prefeituras e do Governo do Estado em relação aos objetivos comuns e intensa concentração de esforços desses mesmos atores por seus interesses particulares.

Como forma de melhorar os atuais e, principalmente, os futuros empreendimentos, foi recomendado que o Programa seja planejado considerando os interesses particulares e, por consequência, as lógicas institucionais que influenciam os atores. Nesse sentido, devem ser criadas medidas que aumentem o compromisso das prefeituras e Governo

do Estado com os objetivos comuns ao mesmo tempo em que o planejamento deve levar em consideração as aspirações políticas e eleitorais envolvidas.

Por outro lado, foi proposto que as unidades produzidas não sejam vistas somente como mercadorias, principalmente no que se refere à localização dos empreendimentos. Dessa forma, a localização dos empreendimentos passa a ser definida por critérios menos atrelados ao valor do terreno e mais atrelados aos benefícios aos usuários finais.

6.2 Recomendações para estudos futuros

A presente pesquisa identificou a influência das lógicas institucionais e da complexidade institucional em uma política pública de habitação. Nesse contexto, foi reforçada também a premissa de que políticas públicas podem ser mais bem compreendidas como sendo sistemas complexos e frouxamente articulados. Os resultados do estudo também apontam para a necessidade de novas pesquisas para melhor compreensão a respeito de alternativas que possam melhorar a efetividade no alcance dos resultados de políticas públicas de habitação. Destacam-se as seguintes perspectivas para futuras pesquisas:

- Estudos a respeito da ocorrência da lógica institucional da melhor eficiência entre desembolso e ganho político em outras políticas públicas e que possam apontar se a mesma está relacionada à crise de representação que atinge os partidos políticos no Brasil e no mundo;
- Estudos que abordem a relação entre o desenvolvimento social e econômico dos beneficiários e regiões onde o PMCMV foi implantado;
- Estudos que aprofundem questões relacionadas ao comprometimento dos atores de uma política pública com os objetivos comuns e com os interesses particulares e sobre como modificar os graus de comprometimento.
- Estudos que abordem a interseção entre a complexidade ambiental e a complexidade organizacional.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **A era do imprevisto: A grande transição do século XXI**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ANDERSON, P. Perspective: Complexity Theory and Organization Science. **Organization Science**, v. 10 (3), p. 216-232, 1999.

ANEAC. Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal, 2010. Disponível em: <<http://www.aneac.org.br/site/Noticia.do?vo.codigo=298>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
ANEAC. Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.aneac.org.br/site/Index.do>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

AZADegan, A. et al. The effect of environmental complexity and environmental dynamism. **Journal of Operations Management**, v. 31, p. 193-212, 2013.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUER, R. **Gestão da Mudança: caos e complexidade nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1999.

BAUMAN, Z. **Tempos Líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BITTICK, R. M. Aspects of complexity theory in liberal Political Thought. **Philosophy**, v. 12(1), p. 61-69, 2010.

BOSTIC, R.; ELLEN, I. G. Introduction: Special issue on housing policy in the United States. **Journal of Housing Economics**, v. 24, p. 1-3, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei 10257 de 2001. **Estatuto da Cidade.**, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 08 jul. 2009.

BRASIL. Portaria n 168, de 13 de abril de 2013 do Ministério das Cidades, Brasília, 15 abr. 2013.

BRASIL. Portaria n 39, de 19 de dezembro de 2014 do Ministério das Cidades, Brasília, 19 dez. 2014.

BRASIL. Portal Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/em-sete-anos-minha-casa-minha-vida-entrega-mais-de-1-000-casas-por-dia>>. Acesso em: 09 maio 2017.
CAIRNEY, P. Complexity Theory in Political Science and Public Policy. **Political Studies Review**, v. 10, p. 346–358, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE 2013. **Posicionamento Estratégico**, 2013. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/relatorio_sustentabilidade_2013/posicionamento-estrategico.html>. Acesso em: 04 25 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DE OLHO NA QUALIDADE, 2017. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

CARVALHO, M. D. C. B. D. **Trabalho Social na Habitação, conceitos básicos e novas diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social**. Brasília: MCidades, 2014.

CHILD, J.; RODRIGUES, S. B. How Organizations Engage with External Complexity: A Political Action Perspective. **Organization Studies**, v. 32(6), p. 803-824, 2011.

CONJUR. IDEIAS DO MILÊNIO. **Estamos num estado de interregno. Vivemos na modernidade líquida**, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jan-01/zygmunt-bauman-neste-seculo-estamos-num-estado-interregno>>. Acesso em: 05 maio 2017.

CRESPI, F. Policy Complexity and the Green Transformation of the Economies as an Emergent System Property. **Environmental Economics and Policy Studies**, v. 18, p. 143-157, 2016.

DENHARDT, R. B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2013. p. 168.

DORADO, S. Small Groups as Context for Institutional Entrepreneurship: An Exploration of the Emergence of Commercial Microfinance in Bolivia. **Organization Studies**, v. 34 (4), p. 533-557, 2013.

FAULCONBRIDGE, J.; MUZIO, D. Global Professional Service Firms and the Challenge of Institutional Complexity: 'Field Relocation' as a Response Strategy. **Journal of Management Studies**, v. 53:1, p. 89-124, 2016.

FIESP. Federação das Industrias do Estado de São Paulo. **FIESP**, 2016. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/levantamento-inedito-mostra-deficit-de-62-milhoes-de-moradias-no-brasil/>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M. **Complexidade**: uma revisão dos clássicos. Brasília: IPEA, 2014.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

GEYER, R. Can Complexity Move UK Policy beyond 'Evidence-Based Policy Making' and the 'Audit Culture'? Applying a 'Complexity Cascade' to Education and Health Policy. **Political Studies**, v. 60 (1), p. 20-43, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GÓMEZ-HARO, S.; ARAGÓN-CORREA, J. A.; CORDÓN-POZO, E. Differentiating the effects of the institutional environment on corporate entrepreneurship. **Management Decision**, v. 49 (10), p. 1677-1693, 2011.

GREENWOOD, R. et al. Institutional Complexity and Organizational Responses. **The Academy of Management**, v. 5:1, p. 317-371, 2011.

HABIBIS, D. Australian Housing Policy, Misrecognition and Indigenous Population Mobility. **Housing Studies**, v. 28 (5), p. 764-781, 2013.

HUI, E. C. M.; ZHONG, J. ; YU, K. Housing policy, work-residence mismatch and poverty concentration. **Habitat International**, v. 48, p. 198-208, 2015.

IFSW. **International Federation of Social Workers**, 2017. Disponível em: <http://cdn.ifsw.org/assets/ifsw_102510-8.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2017.

JARZABKOWSKI, P. ; FENTON, E. Strategizing and Organizing in Pluralistic Contexts. **Long Range Planning**, v. 39, p. 631-648, 2006.

JIANG , X.; MAI, Y. The Social Welfare Housing Project and Its Effects in China. **Journal of Systems Science and Complexity**, v. 28, p. 393-408, 2015.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. Tradução de Helena Mendes Rotundo. São Paulo: EPU, 2007.

KLIJN, E.-H. Complexity theory and public administration: what's new? key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. **Public Management Review**, v. 10 (3), p. 299-317, 2008.

KODEIH, F.; GREENWOOD, R. Responding to Institutional Complexity: The Role of Identity. **Organization Studies**, v. 35 (1), p. 7-39, 2013.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciencias humanas. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEE, M.-D. P.; LOUNSBURY, M. Filtering Institutional Logics: Community Logic Variation and Differential Responses to the Institutional Complexity of Toxic Waste. **Organization Science**, v. 26(3), p. 847-866, 2015.

LIMA, A. N. V. O desafio da participação popular na construção e implementação da Política Estadual de Habitação de Interesse Social do estado da Bahia. **Revista de Administração Pública**, v. 48(6), p. 1431-1450, 2014.

LIU, H.; MA, L.; HUANG, P. When organizational complexity helps corporation improve its performance. **Journal of Management Development**, v. 34 (3), p. 34-351, 2015.

LUCIO, J.; HAND, L.; MARSIGLIA, F. Designing HOPE: rationales of mixed-income housing policy. **Journal of Urban Affairs**, v. 36 (5), p. 891-904, 2014.

MAGALHÃES, I. **Trabalho Social e Intervenções Habitacionais: Reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional**. Brasília: [s.n.], 2011.

MCPHERSON, C. M.; SAUDER, M. Logics in Action: Managing Institutional Complexity in a Drug Court. **Administrative Science Quarterly**, v. 58 (2), p. 165-196, 2013.

MICHAELIS. Moderno Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

MURIE, A. The Next Blueprint for Housing Policy in England. **Housing Studies**, v. 27 (7), p. 1031-1047, 2012.

NETO, V. C. L.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro** (PNAD 2007-2012). IPEA. Brasília. 2013.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 2009. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

OZLER, S. I. The Concertación and Homelessness in Chile. **Latin American Perspectives**, v. 185 (39), p. 53-70, 2012.

PARKER, D.; STACEY, R. **caos, administração e economia: as implicações do pensamento não-linear**. rio de janeiro: Instituto liberal, 1995.

PASCUCCI, L.; MEYER, V. J. Estratégia em Contextos Complexos e Pluralísticos. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, v. 17 (5), p. 536-555, 2013.

PAULA, G. D.; DANDOLINI, G. A.; SOUZA, J. A. Tecnologia da Informação e Comunicação e as Atividades de Inteligência. **Revista ordem pública**, v. 5 (1), p. 119-137, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALFAPOLIS. **Lei 3820 de 2012**, Alfapolis, 2012.
RHODES, M. L. Strategic Choice in the Irish Housing System: Taming Complexity. **Housing, Theory and Society**, v. 24 (1), p. 14-31, 2007.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SALCEDO, R. The Last Slum: Moving from Illegal Settlements to Subsidized Home Ownership in Chile. **Urban Affairs Review**, v. 46(1), p. 90-118, 2010.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. **Minha Casa. E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros**. 1. ed. RIO DE JANEIRO: LETRA CAPITAL, 2015.

SHINE, K. T. Regenerating Unpopular Social Housing Estates: Can Complexity Theory Help to Achieve Best Possible Solutions? **Housing, Theory and Society**, v. 23(2), p. 65-91, 2016.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**. Edição Preliminar. ed. CHICAGO: [s.n.], 1945.

SIMON, H. A. The Architecture of Complexity. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 106 (6), p. 467-482, 1962.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8 (16), p. 20-45, 2006.

TESTA, F.; BOIRAL, O.; IRALDO, F. Internalization of Environmental Practices and Institutional Complexity: Can Stakeholders Pressures Encourage Greenwashing? **Journal of Business Ethics**, p. 1-21, 2015.

THORNTON, P. H.; OCASIO, W. Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry. **American Journal of Sociology**, v. 105 (3), p. 801-843, 1999.

TIPPLE, G. Housing policy-making in Africa: Ten common assumptions. **Habitat International**, v. 49, p. 413-418, 2015.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UN HABITAT. Housing and Slum Upgrading. **UN HABITAT**, 2016. Disponível em: <<http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>>. Acesso em: 04 abril 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13ª. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VOLCHEK, D. ; JANTUNEN, A. ; SAARENKETO, S. The institutional environment for international entrepreneurship in Russia: Reflections on growth decisions and performance in SMEs. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v. 11, p. 320–350, 2013.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21(1), p. 1-19, 1976.

WYMAN, D.; WORZALA, E.; SELDIN, M. Hidden complexity in housing markets: a case for alternative models and techniques. **International Journal of Housing Markets and Analysis**, v. 6 (4), p. 383-404, 2013.

XIAO, Y. et al. Essential drugs policy in three rural counties in China: What does a complexity lens add? **Social Science & Medicine**, v. 93, p. 220-228, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZHU, Y.-P. Policy Networks and Policy Paradigm Shifts: urban housing policy development in China. **Journal of Contemporary China**, v. 22 (82), p. 554-572, 2013.

ZOU, Y. Contradictions in China's affordable housing policy: Goals vs. structure. **Habitat International**, v. 41, p. 8-16, 2014.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista não estruturada tendo como foco o beneficiário

ROTEIRO DE ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA FOCO: BENEFICIÁRIO

INFORMAÇÕES INICIAIS:

1. **Objetivo:** Obter informações a respeito do comportamento, percepções, opiniões, atividades e motivações dos beneficiários do PMCMV.
2. **Confidencialidade:** Informar que os nomes dos entrevistados não serão divulgados em hipótese nenhuma.
3. **Solicitar autorização** para gravação de áudio.

I. PERFIL DO ENTREVISTADO

- 1.1 Gênero: () Masculino () Feminino
- 1.2 Idade: ____ anos.
- 1.3 Escolaridade:
- 1.4 Número de moradores do apartamento:
- 1.5 Número de moradores que trabalham:
- 1.6 Empreendimento: () Alfa I () Alfa II () Beta
- 1.7 Nome do entrevistado:
- 1.8 Tempo de residência no empreendimento:
- 1.9 Local: _____ Data: _____

II. QUESTÕES

1. Para você, quais as mudanças que o PMCMV trará/trouxe para a sua vida?
2. Quais eram suas condições de moradia antes de ser beneficiado? *(no caso do empreendimento Residencial Beta, a pergunta é “quais são suas atuais condições de moradia?”)*
3. Qual é a sua percepção sobre a participação dos atores (Caixa Econômica Federal, Construtora, Prefeitura e Governo do Estado) no empreendimento?
4. Na sua percepção, quais são os aspectos negativos e positivos (ex.: citar inscrição, tempo de espera e pós-entrega) vivenciados desde a inscrição no programa até a fase atual? Quem você considera que sejam os responsáveis? (questionar quem ele procurou em situação de dificuldade e como foi esse processo: formal, informal, via sistema, contato com quem, como foi o processo de retorno etc.)
5. Tendo como base a sua experiência como beneficiário do PMCMV, o que você percebe que falta ou que poderia melhorar no programa (ex.: transporte, saúde, educação, infraestrutura, segurança, comércio, distância)? A quem você atribui essas dificuldades/limitações?

6. Com quem você reclama das dificuldades? Quem resolve ou encaminha a solução? Como você percebe que é a relação entre os envolvidos (CEF, construtora, prefeitura etc.)? (questionar se é demorado o retorno, se um coloca a culpa no outro, se eles têm o mesmo discurso, se uns respondem/resolvem mais rápido do que os outros *stakeholders* etc.)

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista não estruturada tendo como foco os *stakeholders*, exceto os beneficiários

ROTEIRO DE ENTREVISTA NÃO ESTRUTURADA FOCO: STAKEHOLDERS (EXCETO BENEFICIÁRIOS)

INFORMAÇÕES INICIAIS:

1. **Objetivo:** Obter informações a respeito do comportamento, percepções, opiniões, atividades e motivações dos participantes do PMCMV.
2. **Confidencialidade:** Informar que os nomes dos entrevistados não serão divulgados em hipótese nenhuma.
3. **Solicitar autorização** para gravação de áudio.

I. PERFIL DO ENTREVISTADO

- 1.1 Gênero: () Masculino () Feminino
- 1.2 Idade: ____ anos.
- 1.3 Escolaridade:
- 1.4 Organização:
- 1.5 Área de atuação na organização:
- 1.6 Nome do entrevistado:
- 1.7 Tempo na organização e vinculado ao PMCMV:
- 1.5 Local: _____ Data: _____

II. QUESTÕES

1. Na sua opinião, qual é a importância e qual é a visão que a sua organização tem do PMCMV? (identificar o objetivo, o que buscam direta e indiretamente)
2. Na sua opinião, quais os interesses que orientam a participação de no empreendimento, em termos de interesse no resultado? (repetir a questão para cada ator envolvido no empreendimento: Caixa Econômica Federal, Construtora, Prefeitura e Governo do Estado)
3. Na sua opinião, como a atuação dos demais atores impacta os resultados do programa? Destaque exemplos de impactos que, na sua opinião, sejam positivos e outros que sejam negativos.
4. Na sua opinião, como as ações (políticas internas, interesses, comportamento) das partes envolvidas no empreendimento (CEF, construtora, Prefeitura, Governo do Estado) impactam na sua atuação enquanto profissional? **Quais mecanismos você tem adotado para administrar tais situações?**

5. O que orienta a forma como você atua no programa? (explorar princípios individuais ou organizacionais, orientações institucionais, normas internas, interesses organizacionais entre outros)
6. Quais os principais tipos de interação (canais formais e informais) você tem adotado na condução de suas atividades e junto aos demais stakeholders do PMCMV? Cite exemplos de como esses canais de interação acontecem. Ex.: sanar problemas, com quem, se é resolvido, como é resolvido (interações formais e/ou informais), tempo de resolução, se provoca mudança nas edições futuras ou não, se são registrados e discutidos em reuniões.
7. Complete a frase a seguir com até três diferentes respostas, para cada ator apresentado (a frase será apresentada ao entrevistado em fichas de meia página, com o nome de cada ator, separadamente).

Com o PMCMV o(a) [ator(a)] visa/busca

Atores:

- a. Governo Federal
 - b. Governo Estadual
 - c. Governo Municipal
 - d. Caixa Econômica Federal (áreas técnica e comercial)
 - e. Construtora
 - f. Beneficiário
 - g. Prefeito, governador e presidente
8. Qual é a sua percepção sobre as atividades desempenhadas pelos atores (CEF, construtora, Prefeitura e Governo do Estado) no empreendimento? Quais aspectos você apontaria como positivos e quais os negativos no cumprimento desse papel?
 9. Qual a sua percepção sobre os resultados alcançados ao final do projeto do empreendimento... (citar os empreendimentos em que o agente atua)? Cite aspectos positivos e também negativos?

APÊNDICE C - Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante:

Este Termo se refere à pesquisa para dissertação de mestrado do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A pesquisa, sob orientação da Prof. Dra. Lucilaine Pascuci, tem objetivo de analisar como a complexidade institucional, a partir das lógicas institucionais que orientam os atores envolvidos, influenciam o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim você o permitir, e que tem a duração aproximada de 30 minutos.

A participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade será mantida no mais rigoroso sigilo. Serão omitidas todas as informações que permitam identificá-lo(a). Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado, para a produção de conhecimento científico e para o potencial aprimoramento de processos relativos do PMCMV.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas junto a orientadora por meio do e-mail lucilaine.pascuci@ufes.br ou no Comitê de Ética em Pesquisa da UFES.

Atenciosamente

Rogério Toresani

Local e data

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante

Local e data

ANEXO

ANEXO A - Atores, objetivos principais, funções e atribuições no PMCMV conforme Portaria 168/2013

ATOR/ AGENTE	OBJETIVO PRINCIPAL	FUNÇÃO	ATRIBUIÇÕES (Conforme Portaria 168/2013)
Ministério das Cidades	Prover moradia digna às famílias de baixa renda	Gestor do programa	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecer as regras e condições para implantação dos empreendimentos - definir os parâmetros de priorização de projetos - definir a tipologia e o padrão das moradias e da infraestrutura urbana - rever, anualmente e se necessário, em conjunto com outros ministérios, os limites de renda familiar - fixar, em conjunto com outros ministérios, a remuneração da Caixa Econômica Federal pelas atividades exercidas - fixar, em conjunto com outros ministérios, exigência de participação financeira dos beneficiários - estabelecer os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa - regular, por meio de Termo de Adesão, a participação do Distrito Federal, estados e municípios - acompanhar e avaliar o desempenho do Programa
Governo Estadual	Fornecer suporte local ao programa	Suporte local ao programa	<ul style="list-style-type: none"> - firmar Termo de Adesão ao PMCMV - executar a seleção de beneficiários do Programa - executar o Trabalho Social junto aos beneficiários - apresentar Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos - firmar, a cada empreendimento, Instrumento de Compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços - estender sua participação no Programa, sob a forma de aportes financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis - reconhecer as áreas dos empreendimentos a serem construídos como zona especial de interesse social - ZEIS
ANEXO A – Continuação			

ATOR/ AGENTE	OBJETIVO PRINCIPAL	FUNÇÃO	ATRIBUIÇÕES (Conforme Portaria 168/2013)
Governos Municipais	Fornecer suporte local ao programa	Suporte local ao programa	Mesmas atribuições do governo estadual
Empresas do Setor da Construção Civil	Firmar contratos e obter lucro	Proponentes e construtoras de empreendimentos	<ul style="list-style-type: none"> - apresentar às instituições financeiras oficiais federais projetos de produção de empreendimentos para alienação dos imóveis - executar os projetos contratados pela instituição financeira oficial federal - realizar a guarda dos imóveis pelo prazo de sessenta dias após a conclusão
Beneficiário (ou ONG que o representa)	Adquirir moradia digna em condições subsidiadas	Usuário final	<ul style="list-style-type: none"> - fazer uso adequado da moradia - Reivindicar melhoras quando for o caso
Caixa Econômica Federal (Gestora do FAR)	Gerir o FAR	Gestora do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	<ul style="list-style-type: none"> - expedir os atos necessários à atuação de instituições financeiras oficiais federais - expedir os atos normativos necessários à operacionalização do Programa - firmar os instrumentos com as instituições financeiras oficiais federais estabelecendo as condições operacionais - remunerar as instituições financeiras oficiais federais pelas atividades exercidas
Caixa Econômica Federal (Executora do Programa)	Executar o programa para atendimento das demandas sociais por moradia e obter lucro	Agente Executor do Programa	<ul style="list-style-type: none"> - definir os critérios técnicos a serem observados na aquisição e alienação dos imóveis - adquirir as unidades habitacionais destinadas à alienação - analisar a viabilidade técnica e jurídica dos projetos, bem como acompanhar a execução das respectivas obras e serviços até a sua conclusão - contratar a execução de obras e serviços considerados aprovados - responsabilizar-se pela estrita observância das normas aplicáveis, ao alienar e ceder aos beneficiários do Programa os imóveis produzidos - adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos direitos

			do FAR
ANEXO A – Continuação			
ATOR/ AGENTE	OBJETIVO PRINCIPAL	FUNÇÃO	ATRIBUIÇÕES (Conforme Portaria 168/2013)
			<ul style="list-style-type: none"> - observar as restrições a pessoas jurídicas e físicas, no que se refere aos impedimentos à atuação em programas habitacionais - providenciar o cadastramento dos beneficiários do Programa no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT e solicitar ao Poder Público o cadastramento do benefício no Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO - comunicar formalmente aos entes públicos que firmaram os respectivos Instrumentos de Compromisso o cronograma de início e conclusão da execução de obras e serviços - informar à distribuidora de energia elétrica antes da entrega do empreendimento, a lista de beneficiários

Fonte: BRASIL (2013)