



**ORIGINAL
ORIGINAL**

Editor

Felipe de Souza Noto

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.

Apoio

Projeto Residência CTS no Programa Periferia Viva: Assessoria Sociotécnica na ARIS Dorothy Stang, no âmbito do TED – Termo de Execução Descentralizada entre a Universidade de Brasília e o Ministério das Cidades – Secretaria de Periferias do Governo Brasileiro.

Recebido

26 maio 2024

Versão Final

26 nov. 2024

Aprovado

5 dez. 2024

Ganho de escala em políticas públicas: um estudo analítico sobre estratégias e ações em melhorias habitacionais

Scaling up public policies: an analytical study on strategies and actions in housing improvements

Catarina Moraes de Oliveira Sombrio¹ , Cristiane Guinancio¹ , Vanda Alice Garcia Zanoni¹ 

¹ Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Brasília, DF, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: C. M. O. Sombrio. E-mail: csombrio@gmail.com

Como citar este artigo/How to cite this article: Sombrio, C. M. O.; Guinancio, C.; Zanoni, V. A. G. Ganho de escala em políticas públicas: um estudo analítico sobre estratégias e ações em melhorias habitacionais. *Oculum Ensaios*, v. 22, e2513051, 2025. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v22e2025a13051>

Resumo

Um dos desafios relacionados às ações de melhorias habitacionais no Brasil é aumentar a escala no atendimento às moradias precárias. Os dados oficiais estimam um indicador de inadequação de domicílios cinco vezes maior que o indicador do déficit habitacional. São mais de 24 mil domicílios inadequados a serem atendidos, porém a grande maioria das ações vem sendo aplicadas de forma dispersa, em atendimentos individualizados às famílias. Estratégias de ganho de escala em políticas públicas voltadas às melhorias habitacionais são uma proposta para ampliar o alcance dos programas e obter melhores resultados nos atendimentos. Nesse sentido, este artigo apresenta um levantamento de publicações que abordam estratégias de ganho de escala em políticas públicas. Com base nos casos identificados, foi realizado um estudo analítico sobre a utilização ou ausência das estratégias aplicáveis às melhorias habitacionais para ampliação das ações executadas nas moradias inadequadas no Brasil. Embora, de forma pontual ou isolada, com baixa efetividade na sua aplicação, os resultados demonstraram que a utilização de estratégias melhora o alcance das ações. No entanto, constatou-se que estratégias aplicadas de forma isolada não funcionam adequadamente; há necessidade de estruturá-las em conjunto. Assim, como contribuição, propõe-se algumas diretrizes para o desenvolvimento de estratégias conjuntas.

Palavras-chave: Ganho de escala. Habitação de interesse social. Inadequação de domicílios. Melhorias habitacionais. Políticas públicas.

Abstract

One of the challenges related to housing improvement actions in Brazil is to increase the scale of assistance to precarious housing. Official data estimate a housing inadequacy indicator five times greater than the housing deficit indicator. There are more than 24 thousand inadequate households to be served, but the vast majority of actions have been applied in a dispersed manner, in individualized assistance to families. Scale-up strategies in public policies aimed at housing improvements are a proposal to expand the reach of programs and obtain better results in care. In

this sense, this article presents a survey of publications that address scale-up strategies in public policies. Based on the cases identified, an analytical study was carried out on the use or absence of strategies applicable to housing improvements to expand the actions carried out in inadequate housing in Brazil. Although, in a specific or isolated way, with low effectiveness in its application, the results demonstrated that the use of strategies improves the scope of actions. However, it was found that strategies applied in isolation do not work properly; there is a need to structure them together. Therefore, as a contribution, we propose some guidelines for the development of joint strategies.

Keywords: Scale gains. Social housing. Housing inadequacy. Housing improvements. Public policies.

Introdução

Um dos desafios das ações de melhorias habitacionais é a ampliação da escala de atendimento às moradias precárias, transformando-as em uma política pública de amplo alcance. Atualmente, o direito à assistência técnica para a melhoria habitacional, assegurado pela Lei Federal nº11.888 de 2008, é implementado de forma individualizada, visando corrigir inadequações específicas das moradias atendidas. Porém, esses processos individualizados demandam tempo para planejamento, ação e controle, não permitindo ganhos relativos à economia de escala. Cada caso familiar requer uma solução personalizada, tornando as melhorias habitacionais um arranjo complexo em termos de política pública.

No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019, apontam 24.893.961 domicílios inadequados a serem atendidos. A despeito da elevada demanda, o atendimento vem sendo aplicado de forma esparsa e pontual. O indicador de inadequação de domicílios no país é cinco vezes maior que o número de domicílios em situação de déficit habitacional (Fundação João Pinheiro, 2021). Sabe-se que os problemas relacionados às moradias são específicos, porém, acredita-se que as soluções possam ser desenvolvidas dentro de um processo de customização em massa. Ao identificar pontos passíveis de padronização no processo, é possível agilizar e ampliar a escala de atendimento.

Na investigação do conceito, encontra-se o ganho de escala frequentemente associado ao conceito de economia de escala. Sperotto (2014) define economia de escala como o aumento do volume de produção associado à redução dos custos ou diminuição da quantidade de insumos. Monteiro (2014) esclarece que, na literatura econômica existem economias de escala tanto em termos de custo, como de produção. Quando o foco está na produção, considera-se que os insumos não crescem na mesma proporção que o produto, atingindo assim a economia de escala. Os ganhos reais acontecem com o aumento da produção mediante a redução da quantidade dos fatores de produção, enquanto ganhos de escala pecuniários estão relacionados à diminuição do preço dos insumos. Destaca-se que os ganhos das economias de escala são limitados pela noção de escala mínima de eficiência, que representa a melhor produtividade que pode ser alcançada com o menor custo (Sperotto, 2014).

No contexto das políticas públicas, o ganho de escala não está diretamente relacionado à redução dos custos, mas sim à ampliação da abrangência do programa com eficiência. No caso das melhorias habitacionais, o objetivo é o aumento do número de famílias beneficiadas. Para ganho de escala em políticas públicas, Amorim e Boulosa (2013) propõem o redesenho dos instrumentos, ou seja, o redesenho de modelos de processos de menor escala, em geral não estatais, para modelos adequados às dimensões de programas de governo. Os autores partem de uma visão pluralista das políticas públicas, na qual instrumentos ativados por organizações sociais estão no mesmo nível de

instrumentos ativados pelo governo, e podem servir de base para construção e ganho de escala de políticas públicas governamentais.

Seguindo esses princípios, esta pesquisa objetiva identificar e analisar a aplicação ou a ausência de estratégias de ganho de escala em políticas públicas, especialmente em ações de melhorias habitacionais com obras executadas no Brasil. Busca-se a identificação de pontos do processo passíveis de aperfeiçoamento ou inovação, de forma a contribuir com a ampliação do atendimento às famílias com carência habitacional

Estudos sobre estratégias de ganho de escala em políticas públicas pertinentes à melhoria habitacional

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), estabelece que programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais são competências comuns entre todos os entes federados. A política de desenvolvimento urbano, por sua vez, é de competência dos municípios e deve ser elaborada sob diretrizes estabelecidas pela União (Brasil, 2001).

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), base da política habitacional brasileira, prevê a compatibilização entre as políticas federais, estaduais e municipais (Brasil, 2005). Porém, muitos municípios enfrentam dificuldades para integrar essas políticas ao seu planejamento urbano. A escala de produção exigida por determinados bens e serviços, como a provisão e a melhoria habitacional, é frequentemente incompatível com as demandas de pequenos municípios, e a oferta pulverizada de serviços pode resultar em deseconomias de escala (Mattos *et al.*, 2010).

A economia de escala permite a redução do custo per capita, com o aumento do número de beneficiários, favorecendo os municípios maiores (Mattos *et al.*, 2010). Por outro lado, a menor arrecadação, o aparato legal incompleto e escassez de mão de obra especializada são desafios enfrentados por municípios menores na aplicação ou ampliação de políticas públicas como as melhorias habitacionais. Medeiros, Cruz e Barbosa (2023), ao analisarem a evolução da política habitacional brasileira, argumentam que o planejamento regional, coordenado pelos Estados em parceria com os municípios, é o arranjo mais adequado para integrar o planejamento urbano e habitacional.

Coelho Neto (2017) refere-se ao termo multiescalar, no contexto das políticas públicas, como a parceria entre as diversas escalas de governo, caracterizando-se também como uma estratégia-rede. As ações multiescalares são aquelas associadas às organizações municipais, regionais, estaduais e nacionais que podem permitir o maior alcance no atendimento. A estratégia de formação de redes, associada à estratégia das ações multiescalares, são capazes de atingir novas escalas de ação política.

No âmbito habitacional, essa abordagem foi incorporada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, em sua reformulação mais recente, enfatiza diretrizes como a cooperação federativa, o fortalecimento do SNHIS e o apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social conduzidos por estados e municípios (Brasil, 2023). Além disso, o trabalho em parceria pressupõe a ativação de conexões entre agentes sociais, assim como a organização de conselhos, eventos, feiras, e outras iniciativas para apresentação, discussão das ações e trocas de experiências.

Para um trabalho sistematizado em rede, principalmente na esfera multiescalar, Pinho, Zanon e D'Avignon (2021) demonstram que a padronização de processos facilita a obtenção de resultados. Eles usam como objeto de análise o Programa Cisternas do governo federal brasileiro

que, por meio de um marco legal, padronizou os processos entre as esferas de governo e as regiões atendidas. Dessa forma, conseguiram ampliar o atendimento significativamente. Entre os recursos padronizados estão: o estabelecimento de parcerias; o uso de tecnologias inovadoras, sejam processuais, materiais ou sociais; os valores de custeio de referência; os contratos; e os instrumentos jurídicos a serem utilizados.

No caso do PMCMV, a padronização de produtos e processos contribui para ampliar a escala de produção de Unidades Habitacionais (UH), mediante estratégias como a obtenção de financiamento, parcerias com prefeituras, acesso a grandes glebas de terra, gestão integrada e padronização de soluções construtivas (Aguiar; Garcia; Zamboni, 2023). Apesar desses avanços, pesquisas indicam que o foco excessivo em custos e agilidade pode comprometer a qualidade dos projetos urbanos e arquitetônicos (Kowaltowski *et al.*, 2019).

Além dos desenhos das redes e das possibilidades de padronizações de processos, as decisões de posicionamento logístico são decisões centrais no desenho de uma política pública, pois estruturam a produção e distribuição dos bens e serviços ofertados. A melhoria habitacional engloba a produção de projetos de intervenção nas moradias e o fornecimento de materiais de construção, que dependem dos fluxos de materiais, documentos, informações e pessoas. São processos que possuem clientes e fornecedores claramente definidos, e podem ser decompostos em diversas atividades e organizados em cadeias de suprimentos.

Estratégias logísticas são amplamente exploradas no setor privado, pois seu aprimoramento resulta em aumento dos lucros. No setor público, são importantes para melhorar a eficiência do serviço ofertado. Vaz e Lotta (2011) elencaram norteadores para as discussões sobre a logística em políticas públicas, que contribuem para as decisões de posicionamento logístico e desenho de redes típicas do setor público. Várias delas são aplicáveis ao processo das melhorias habitacionais, como por exemplo: coordenação de fluxo de produtos; política de ritmo de produção; alocação de estoques; políticas de transporte; estrutura e remuneração pelo serviço; características dos recursos humanos, entre outras. São pontos do processo que, quando aprimorados, podem aumentar a escala de atendimento com eficiência.

As inovações sociais, sob o ponto de vistas de Moraes-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016), fundamentam-se no papel social do empreendedor, na formação de parcerias e no envolvimento com o ambiente institucional. Segundo Amorim e Boulousa (2013), estão estreitamente ligadas aos empreendimentos sociais e negócios sociais preocupados com a geração de valor social, por meio da proposição de soluções criativas para os problemas identificados. Nesse sentido, as inovações sociais como instrumentos não estatais propiciam dinâmicas que podem ser ampliadas e utilizadas em políticas públicas. Elas, em geral, buscam soluções para aumentar a qualidade de vida da população de baixa renda que vive em condições inadequadas, em vários aspectos.

Moraes-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016) e Kumasaka *et al.* (2022), ao explorarem as oportunidades de ganho de escala para as inovações sociais, identificaram elementos de escalabilidade que podem ser contextualizados nas esferas pública e privada. São eles: suporte do governo, filantropia, parcerias, reunião de talentos, acesso às novas tecnologias, envolvimento da comunidade e existência de outros negócios sociais. Como estratégia para a política de melhorias habitacionais, visando a ampliação do alcance do serviço, podemos destacar as parcerias entre governo, negócios sociais e instituições filantrópicas, que podem facilitar o acesso às inovações tecnológicas, capazes de proporcionar agilidade, eficácia, sustentabilidade, entre outros benefícios.

O envolvimento da comunidade como estratégia de ganho de escala é muito aderente às políticas de melhorias habitacionais, uma vez que as intervenções acontecem em moradias

autoconstruídas, em constante modificação. A política habitacional brasileira incentiva a participação comunitária por meio de associações e cooperativas habitacionais, capazes de promover iniciativas sob sistemas de autogestão, bem como a utilização de mão de obra local e a capacitação técnica (Brasil, 2005, 2008, 2023; Ministério das Cidades, 2009). Esse envolvimento auxilia na aceitação da política, na adaptação da proposta de intervenção à realidade local e às necessidades das famílias, no acesso aos materiais e mão de obra e na movimentação da economia local.

Os estudos e legislações relatados nesta seção foram a base para a análise sintética das estratégias de ganho de escala, em casos de ações de melhorias habitacionais executados no Brasil, em uma investigação qualitativa e exploratória que permitiu embasar a abordagem metodológica desta pesquisa e construir o Quadro a ser apresentado na próxima seção.

Delineamento metodológico

Em um levantamento da literatura nas bases de dados brasileiras, buscou-se publicações que abordassem estratégias de ganho de escala em políticas públicas aplicáveis às ações de melhorias habitacionais. Nessa investigação, foram selecionados nove artigos que descrevem as estratégias em diversas situações de ofertas de serviços públicos. As publicações selecionadas são os estudos dos autores Aguiar, Garcia e Zamboni (2023), Medeiros, Cruz e Barbosa (2023), Kumasaka *et al.* (2022), Kowaltowski *et al.* (2019), Pinho, Zanon e D'Avignon (2021), Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016), Vaz e Lotta (2011) e Mattos *et al.* (2010).

As principais legislações brasileiras que estabelecem diretrizes para a política habitacional também foram objetos de análise, visando identificar estratégias já contempladas no contexto habitacional. Foram elas: a Constituição Federal de 1988, O Estatuto da Cidade de 2001, a Lei nº11.124 de 2005 que institui o SNHIS, a Lei nº11.888 de 2008 conhecida como Lei da ATHIS, e a Lei nº14.620 de 2023 que institui o novo Programa Minha Casa, Minha Vida.

Nos estudos selecionados foram identificadas e classificadas oito estratégias (Quadro 1) que se relacionam com pontos do processo de melhorias habitacionais, a serem consideradas nos estudos analíticos deste artigo. São elas: as ações multiescalares, a formação de redes, as decisões de posicionamento logístico, as inovações sociais, o envolvimento da comunidade, o uso de novas tecnologias, a capacitação de mão de obra e a padronização de ações.

Para análise da aplicação das estratégias identificadas, foram selecionados 28 casos encontrados em publicações que apresentam execução de ações de melhorias habitacionais no Brasil. Os estudos publicados foram classificados e organizados de acordo com o seu principal agente promotor: 11 casos de governos municipais (Quadro 2); 3 casos de governos estaduais (Quadro 3); 10 casos de organizações não governamentais, universidades e conselhos de arquitetura (Quadro 4); e 3 casos de negócios sociais (Quadro 5). Para cada caso foi indicada a cidade e o estado, e foram analisados em seu período de execução, características, serviços entregues, unidades de moradias atendidas, e a utilização ou não de estratégias de ganho de escala de atendimento em políticas públicas, conforme as estratégias pontuadas no Quadro 1. Os resultados estão apresentados nos respectivos quadros, seguidos de descrições e análises dos dados. Por fim, discute-se as possibilidades e potencial de aplicação dessas ações, no âmbito das políticas públicas em inadequações habitacionais.

Quadro 1 – Estratégias de ganho de escala em políticas públicas - temas e referência das publicações.

| | Tema | Referência |
|---|--------------------------------------|---|
| 1 | Ações multiescalares | Mattos et al. (2010); Medeiros, Cruz e Barbosa (2023) |
| 2 | Formação de redes | Coelho Neto (2017) |
| 3 | Padronização de ações | Kowaltowski, Muianga, Granja, Moreira, Bernardini e Castro (2018); Pinho, Zanon e D'Avignon (2021); Aguiar, Garcia e Zamboni (2023) |
| 4 | Decisões de posicionamento logístico | Vaz e Lotta (2011) |
| 5 | Inovação Social | Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016); Kumasaka et al. (2022) |
| 6 | Inovações tecnológicas | Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016) |
| 7 | Envolvimento da comunidade | Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016) |
| 8 | Capacitação de mão de obra | Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016) |

Fonte: elaborado pelas autoras.

Ações de melhorias analisadas no contexto brasileiro

Ações de melhorias habitacionais dos governos municipais

Nas ações municipais, foram identificados três tipos de serviços: os escritórios públicos, os programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, e os programas de melhorias em áreas consolidadas (Quadro 2). Os escritórios públicos se caracterizam pela continuidade dos serviços aos cidadãos, fornecidos e financiados pela administração do município, para moradores encaixados dentro de uma determinada faixa de renda. Os programas de regularização fundiária e urbanização de favelas objetivam regularizar a posse ou a propriedade dos imóveis, por meio de títulos definitivos, e urbanizar um determinado território adequando núcleos urbanos informais ao planejamento urbano. Os programas de melhorias em áreas consolidadas visam proporcionar alguma forma de melhoria habitacional, geralmente em comunidades que passaram por processos de regularização e urbanização há tempos, e que cresceram com muitas moradias precárias.

Observa-se que os escritórios públicos municipais analisados aplicam estratégias de formação de redes e padronização de ações. Na formação de redes, estão contempladas parcerias com faculdades e universidades, movimentos sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), empresas privadas e outros órgãos municipais. Assim, as redes recebem auxílio de mão de obra para elaboração de projetos, e até execução de obras, como no caso de Limeira, SP (Fiorini, 2019), onde os trabalhadores do Centro de Ressocialização têm a oportunidade de exercer esse ofício.

No caso de Conde, PB (Galbiatti, 2022; Cardoso, 2021), os movimentos sociais auxiliaram no acesso às informações sobre as necessidades das comunidades e na seleção de moradias. Coube aos escritórios de arquitetura elaborarem os projetos de reforma. Belo Horizonte, MG (Tibo, 2020) e Limeira, SP (Fiorini, 2019) utilizaram a padronização de ações. A capital mineira sistematizou as pontuações para os indicadores sociais que auxiliam na seleção dos beneficiários, como forma de agilizar o processo de seleção daqueles que recebem os projetos de melhorias habitacionais, garantindo a isenção. A cidade de Limeira trabalha com pré-projetos de arquitetura que são adaptados às necessidades específicas das famílias, um recurso para obter agilidade na elaboração de projetos.

Os programas de regularização e urbanização de favelas, por serem projetos aplicados a comunidades específicas, apresentam desde o início, uma facilidade logística, pois as obras ficam concentradas em uma comunidade ou bairro. São os casos de Santo André (Pinto; Denaldi, 2019), Taboão da Serra (Haddad, 2022; Cardoso, 2021) e Mauá (Petrarolli; Boari, 2018; Petrarolli; Boari; Carvalho, 2019), no Estado de São Paulo. O programa de Santo André (SP) instalou postos de trabalho no canteiro de obras, o que também trouxe facilidade logística e possibilidade de maior contato com a comunidade.

Quadro 2 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas nos programas municipais e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 1 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|---|---|---|--|
| Escritório Público; Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS); Jundiaí (SP) | Acesso por cadastro; Trabalho de servidores; Gratuito para rendas familiares até 3 salários-mínimos; Taxa de 20% da renda para rendas familiares entre 3 e 10 salários-mínimos; Serviço para áreas regularizadas; Construção a cargo das famílias. | Período: 1981 – 2020 Total de unidades atendidas: 3.243 Projetos personalizados de construções, reformas, ampliações e regularizações de até 70 m ² ; Documentação para aprovação. | Nenhuma estratégia de ganho de escala. |
| Escritório Público; Limeira (SP) | Escritório Público; Acesso por cadastro ou indicação; Visitas a obra; Trabalho de servidores; Gratuito para rendas familiares até 3 salários-mínimos; Serviço para áreas regularizadas; Trabalhadores para obra do Centro de Ressocialização de Limeira; Banco de materiais e olaria. | Período: 2015 - 2019 Total de unidades atendidas: 61 (dado parcial em 6 meses); Projetos personalizados; Assistência técnica a obras; Documentação; Mão de obra; Parte dos materiais. | Formação inicial de rede: parceria com uma fundação que fornece mão de obra gratuita. Padronização de ações: existência de projetos pré-aprovados que são adaptados. |
| Santo André (SP) | Regularização e Urbanização de Favela; Programa Melhor Ainda; Fornecimento de recursos para a contratação dos serviços; Assessoria Técnica privada; Escritórios no local; Convênios com universidades, ONGs e escritórios de arquitetura e engenharia. | Período: 2003 - 2004 Total de unidades atendidas: 67 Projetos personalizados de reforma e ampliação; Materiais; Obras. | Envolvimento da comunidade: implementação em comunidade específica. Decisões de posicionamento logístico: escritórios montados em campo, agilizando soluções e adaptações de projetos. |
| Taboão da Serra (SP) | Regularização e Urbanização de Favela; Acesso por inscrição; Trabalho de servidores; Contratação de construtoras. | Período: 2005 - 2008 Total de unidades atendidas: 429 Projetos personalizados; Obras. | Ações multiescalares: financiamento pelo PAC, FNHIS e PSH. Decisões de posicionamento logístico: implementação em comunidade específica. |
| Diadema (SP) | Melhorias em áreas consolidadas; Serviço para áreas regularizadas; Trabalho de servidores; Equipe da prefeitura com 8 técnicos; Trabalho em etapas: fachadas/interior das moradias/módulo embrião. | Período: 2005 - 2008 Total de unidades atendidas: 510 Projetos personalizados; Obras. | Padronização de ações inicial: escopo limitado das etapas, ex.: fachadas, interiores. Ações multiescalares: Financiamento pelo PSH. Envolvimento da comunidade: moradores contratados para a execução da obra. Decisões de posicionamento logístico: implementação em comunidade específica. |

Notas: PAC: Programa de Aceleração do Crescimento; FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; PSH: Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; IAB-RJ: Instituto de Arquitetos do Brasil – Rio de Janeiro; APD-Rio: Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; UE: União Europeia.

Fonte: elaborado pelas autoras.

Quadro 2 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas nos programas municipais e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 2 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--|---|--|---|
| Mauá (SP) | Regularização e Urbanização de Favela; Soluções genéricas para os problemas mais presentes nas moradias locais; Planilhas orçamentárias; Adaptação dos projetos no início da obra. | Período: 2014 - 2016 Total de unidades atendidas: Não informado; Cartela de soluções; Orçamento; Assessoria para adequação na obra; Obras. | Ações multiescalares: financiamento pelo PAC. Padronização de ações: soluções genéricas e planilhas orçamentárias com insumos variados. Decisões de posicionamento logístico: implementação em comunidade específica. |
| Rio de Janeiro (RJ) | Melhorias em áreas consolidadas; Apresentação por assembleias; Acesso por inscrição; Trabalho de servidores; Equipe grande; Divisão dos beneficiários segundo suas possibilidades financeiras. | Período: 2001 - 2003 Total de unidades atendidas: 116 Levantamentos, projetos e obras. | Formação de redes: parcerias com o IAB-RJ, o APD-Rio e a UE. |
| Escritório Público; Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL); Belo Horizonte (MG) | Método de pontuação para indicadores sociais e físicos; Trabalho de servidores; Gratuito a depender da renda; Serviço para áreas regularizadas. | Período: 2004 - 2014 Total de unidades atendidas: 80 Orientação técnica; Laudo de estabilidade; Kit de projetos; Orçamentos; Acompanhamento de obras de reforço estrutural; Bolsa-moradia temporária; Abrigo municipal. | Padronização de ações: seleção de beneficiários baseada em sistema de pontuação para indicadores sociais. |
| Escritório Público; Salvador (BA) | Trabalho de servidores; Serviço para áreas regularizadas; Parceria com 6 universidades; Auxílio da Defensoria Pública para regularização; Solicitação do serviço no escritório; Avaliação das famílias por assistentes sociais. | Período: 2001 - 2021 Total de unidades atendidas: 5.000 Auxílio regularização; Levantamentos; Projetos personalizados. | Padronização de ações: escopo limitado a reformas na envoltória (fachadas, telhados e esquadrias). |
| | Melhorias em áreas consolidadas; Programa Morar Melhor; Foco em reformas de fachadas; Famílias cadastradas e classificadas de acordo com a precariedade do bairro; Critérios pré-estabelecidos; Família escolhe três intervenções prioritárias com valor predeterminado. | Período: 2015-2022 Total de unidades atendidas: 33.000 Obras. | Formação de redes: parceria com 6 faculdades da cidade para elaboração de projetos. |
| Escritório Público; Conde (PB) | Regularização fundiária, melhorias habitacionais e requalificação de espaços públicos; Projetos executados por escritórios de arquitetura credenciados; Melhorias executadas em áreas irregulares da cidade. | Período: 2017-2020 Projetos personalizados – total de unidades atendidas: 63 Obras – total de unidades atendidas: 4 | Formação de redes: parcerias com a União Nacional de Moradia Popular, OSCIP LabRua, UFPB e empresas privadas. |

Notas: PAC: Programa de Aceleração do Crescimento; FNHIS: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; PSH: Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social; IAB-RJ: Instituto de Arquitetos do Brasil – Rio de Janeiro; APD-Rio: Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; UE: União Europeia.

Fonte: elaborado pelas autoras.

As ações multiescalares são utilizadas com maior frequência pelos programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, especialmente quando se associam às outras instâncias de governo, ou aos organismos internacionais para obtenção de financiamentos. Os recursos são advindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Programa de Subsídio à Habitação Social (PSF), todos do governo federal. Os financiamentos das instâncias superiores geralmente exigem maior burocracia, tanto para acesso aos recursos quanto para avaliação de resultados. Por isso, a padronização de processos foi utilizada em alguns casos, como em Mauá, SP, onde uma cartilha de soluções de projetos facilitou a elaboração de orçamentos e a obtenção dos financiamentos.

Nos programas de melhorias em áreas consolidadas, a decisão de concentrar-se em determinados problemas das moradias representa uma forma de padronização de processos. Essa abordagem tem o objetivo de trabalhar com escopos menores e um maior número de atendimentos. Exemplos dessa estratégia incluem o Programa Morar Melhor em Salvador, BA (Haddad, 2022), com foco na reforma de fachadas e coberturas, e o programa em Diadema, SP (Haddad, 2022), que, na primeira etapa, reformou fachadas e, posteriormente, atendeu aos problemas internos das moradias.

Nesses programas, também estão presentes algumas decisões de posicionamento logístico e estratégias de envolvimento da comunidade. Enquanto em Diadema, SP foram definidas regiões específicas de intervenção e são contratados trabalhadores locais para executar as obras, no Rio de Janeiro, RJ (Souza, 2022) houve a formação de redes pelas parcerias entre o Instituto de Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro (IAB-RJ), o Programa de Apoio às Populações Desfavorecidas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (APD-Rio) e a União Europeia (UE). Apenas para a atuação do escritório público de Jundiaí, SP (Carvalho, 2020) não foram identificadas, nos relatos analisados, quaisquer estratégias de ganho de escala em políticas públicas relacionadas no Quadro 1.

Ações de melhorias habitacionais dos governos estaduais

Os resultados apresentados no Quadro 3 mostram que, nos três casos em que o governo estadual é o principal agente promotor, Alagoas se caracteriza pela regularização fundiária e urbanização de favelas, o Distrito Federal pelo escritório público, e o Maranhão por melhorias em áreas consolidadas. Em Alagoas (Sombrio; Zanoni, 2021; Schüssler; Moraes; Zacarias, 2021), no programa de regularização fundiária e urbanização de favelas Vida Nova nas Grotas, foi implementada uma estratégia multiescalar. Essa iniciativa envolveu a parceria entre o governo estadual e a prefeitura de Maceió, além da formação de uma rede mais ampla, que envolveu a colaboração da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas (CAU/AL).

O governo do Distrito Federal organizou um sistema caracterizado como escritórios públicos, com postos de atendimento nas comunidades carentes, responsáveis por projetar e gerenciar obras de reformas nas moradias (Medvedovski *et al.*, 2021; Cardoso, 2021; Sombrio; Zanoni, 2021; Tibo, 2020; Melo, 2019; Nagazawa; Guinâncio; Zanoni, 2019). Tal decisão de posicionamento logístico e de envolvimento com as comunidades locais facilitou o acesso dos moradores e possibilitou a compreensão das principais necessidades locais. Também foi utilizada a estratégia de formação de redes, estabelecendo parcerias com as faculdades de arquitetura e urbanismo para a elaboração de projetos de arquitetura.

Já no Maranhão (Haddad, 2022; Sombra; Masullo; Lopes, 2021), o programa baseou-se em melhorias em áreas consolidadas por meio de fornecimento de recursos para que as famílias

executassem as reformas, inclusive em áreas do centro histórico da capital São Luís. O programa visava atender vários municípios, mas os resultados ficaram concentrados na região metropolitana de São Luís, principalmente devido às dificuldades da equipe técnica em fiscalizar beneficiários localizados a grandes distâncias. Para a realização do projeto, foi estabelecida a parceria entre o governo do estado e a prefeitura de São Luís – MA, caracterizando-se uma ação multiescalar. Além disso, formou-se uma rede com o estabelecimento de parceria com o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e a Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Quadro 3 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas nos programas estaduais e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública.

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--------------------------------------|--|--|--|
| Alagoas | Regularização e Urbanização de Favelas; Programa Vida Nova nas Grotas; ONU-Habitat coleta dados e compartilha metodologias alinhadas com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); Arquitetos contratados por edital do CAU; Obras licitadas com recursos estaduais. | Período: 2016 – 2021 Total de unidades atendidas: 132 Projetos e obras. | Ações multiescalares: parceria entre estado e municípios. Formação de redes: parcerias com a ONU-Habitat e o CAU/AL. |
| Escritório Público; Distrito Federal | Projeto Na Medida; Escritórios no local; Trabalho de servidores; Atendimento por cadastro. | Período: 2015 – 2023 Total de unidades atendidas: 403 Levantamentos; Projetos personalizados; Obras. | Formação de redes: parcerias com faculdades. Decisões de posicionamento logístico e envolvimento da comunidade: escritórios instalados nas comunidades. Inovações tecnológicas: aplicativo para contato com o cidadão. |
| Maranhão | Melhorias em áreas consolidadas; Projeto Cheque Minha Casa; Parcerias com o IPHAN, a prefeitura, a universidade federal e empresas privadas; Acesso por inscrição; Seleção por critérios preestabelecidos; Viabilização por editais; Trabalho de servidores; Isenção fiscal para fornecedores. | Período: 2016 – 2020 Total de unidades atendidas: 9.000 Recurso; Assessoria técnica. | Ações multiescalares: parceria entre estado e município. Formação de redes: parcerias com o IPHAN, com a UFMA e com empresas privadas. |

Notas: CAU/AL: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Alagoas; UFMA: Universidade Federal do Maranhão
Fonte: elaborado pelas autoras.

Ações de melhorias habitacionais conduzidas por ONGs, CAUs Estaduais e Universidades

Nos estudos realizados para esta pesquisa (Quadro 4), verificou-se que as Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes em ações que executam melhorias habitacionais estão concentradas na região Sudeste do Brasil. Quanto aos conselhos, em 2016, o CAU/BR estabeleceu uma porcentagem mínima de 2% da arrecadação anual destinada a ações de fomento à Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS). Em 2024, essa porcentagem mínima aumentou para 3% (Conselho de Arquitetura e Urbanismo Brasil, 2023).

Apesar do Portal ATHIS, organizado pelo CAU/BR, demonstrar que muitos conselhos estaduais frequentemente lançam editais de fomento, apenas o CAU/RS e o CAU/DF foram mencionados nas publicações como promotores de ações que resultaram diretamente em obras de melhorias habitacionais. O único estudo realizado por uma universidade publicado até o momento,

que inclui um projeto de execução de reformas, também está localizado na região Sudeste, no Estado do Espírito Santo.

A formação de redes de parceria foi a estratégia mais presente nas ações das ONGs, dos conselhos e das universidades, sendo utilizada em sete dos dez casos publicados. Os outros três casos foram caracterizados como ação multiescalares, por envolverem diferentes escalas governamentais. São eles: parceria da ONG Soluções Urbanas com o governo federal para acessar financiamento do FNHIS; parceria entre o CAU/RS e as prefeituras; e parceria entre o CAU/DF e o governo do DF. As parcerias normalmente são formadas para viabilizar financiamentos, seleção de beneficiários e elaboração de projetos, em diversos arranjos institucionais, e as instituições trabalharam sob o sistema de autogestão, já que para execução de melhorias habitacionais com soluções individualizadas, essa é a maneira viável e adequada às comunidades.

O Banco do Bem é uma instituição financeira sem fins lucrativos que, além de emprestar dinheiro para os beneficiários, elaborava projetos de arquitetura visando garantir que as moradias fossem construídas com qualidade. Manteve uma equipe própria por um período e, quando isso não foi mais possível, passou a contar com a parceria do curso de arquitetura da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) para a elaboração dos projetos. Posteriormente, uma equipe de arquitetos que trabalhou nessa parceria fundou a ONG Atelier de Ideias Onze8 que, em 2019, estabeleceu parceria com a Unimed. Por possuir uma sede na região, a Unimed apoiou o Banco do Bem na execução das obras de melhorias em moradias com problemas de salubridade (Silva Junior; Grisoni; Rocha, 2021). Já o Programa Casa Saudável de Santa Rosa, RS (Galbiatti, 2022) estabeleceu uma parceria interessante com a Estratégia Saúde da Família do Sistema Único de Saúde (SUS), ao incorporar um arquiteto nas equipes que visitam as moradias para promover melhorias sanitárias.

Quadro 4 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas pelas ONGs, CAUs Estaduais e Universidades e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 1 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--|--|--|--|
| ONG – Habitat para a Humanidade (HPH); São Paulo (SP) | Funcionários contratados; Mão de obra local ou mutirão; Atua em áreas regularizadas; Parceria com o poder público; 70% da obra subsidiada; Seleção por critérios preestabelecidos; Parceria com OSCIP e Banco do Povo. | Período: 2009 – 2022 Total de unidades atendidas: 769 Projetos personalizados; Crédito solidário; Obras. | Envolvimento da comunidade: mão de obra local ou mutirão. Formação de redes: parcerias com a escola técnica local e com OSCIP Rede Interação. Padronização de ações: parâmetros de seleção de beneficiários. |
| NG – Soluções Urbanas; Niterói (RJ) | Projeto Arquitetos de Família; Seleção por critérios preestabelecidos; Escritório no local; Reforma progressiva; Capacitação de moradores para trabalhar nas obras; Feira de trocas solidárias. | Período: 2008 Total de unidades atendidas: 100 Diagnóstico; Levantamentos; Projetos de intervenções padronizadas e adaptáveis; Planilha de orçamento; | Ações multiescalares: financiamento pelo FNHIS Padronização de ações: parâmetros de seleção de beneficiários, intervenções padronizadas e adaptáveis. Decisões de posicionamento logístico e envolvimento da comunidade: escritórios instalados nas comunidades. Envolvimento da comunidade: mão de obra local, feira de trocas solidárias. Capacitação de mão de obra Inovação tecnológica: utilização de embalagens recicladas para confecção de telhas. |
| Banco do Bem; Associação Atelier de Ideias; Vitória (ES) | Parceria com UFES. | Período: 2006 – 2021 Total de unidades atendidas: 350 Projetos; Crédito. | Formação de redes: parceria com a UFES. |

Fonte: elaborado pelas autoras

Quadro 4 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas pelas ONGs, CAUs Estaduais e Universidades e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 2 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--|--|--|---|
| Ateliê de ideias e ONG Onze8; (ES) | Projeto Saúde Habitacional; Projetos para resolver problemas sanitários, de salubridade e estruturais. | Período: 2019 Total de unidades atendidas: 4 Projetos e obras. | Formação de redes: ONG Onze8 e iniciativa privada. |
| ONG Reparação; Bragança Paulista (SP) | Trabalho voluntário; Seleção com ajuda da assistência técnica municipal; Critérios preestabelecidos; Planejamento de 40 dias, execução de 3 dias. | Período: 2013 – 2022 Total de unidades atendidas: 21 Obras. | Formação de redes: parceria com o município. Padronização de ações: parâmetros de seleção de beneficiários. |
| ONG Arquitetas Sem Fronteiras Brasil (ASF); (MG) | Projeto Arquitetas na Periferia (AnP); Capacita moradoras para executar melhorias em suas moradias. | Período: 2013 – 2019 Total de unidades atendidas: não informado; Assessoria Técnica; Capacitação; Projetos; Crédito. | Capacitação de mão de obra e envolvimento da comunidade: capacitação de mulheres da comunidade para executarem suas próprias obras. Formação de redes: parceria com empresas privadas. |
| Programa Casa Saudável Santa Rosa; CAU (RS) | Arquiteto integrado às equipes da Estratégia Saúde da Família. | Período: 2020 Total de unidades atendidas: 16 Projetos, orçamentos e obras. | Ação Multiescalar: parceria com o SUS, Secretaria de Obras e Habitação do Estado, Defensoria Pública do RS, a Federação das Associações de Municípios do RS. |
| Programa Nenhuma Casa Sem Banheiro; CAU (RS) | Parceria com 6 prefeituras para execução e reforma de banheiros nas moradias; Contratação de arquitetos por edital; Contratação de obras por licitação. | Período: 2020 – 2022 Total de unidades atendidas: 426 Projetos, orçamentos e obras. | Ação Multiescalar: parceria com 6 prefeituras. Padronização de ações: escopo limitado a execução de banheiros. |
| Programa Nenhuma Casa Sem Banheiro (DF) | Execução e reforma de banheiros nas moradias; Contratação de arquitetos por edital; Contratação de obras por licitação. | Período: 2021 – 2022 Total de unidades atendidas: 20 Projetos, orçamentos e obras. | Formação de redes: parceria com o governo do Distrito Federal. Padronização de ações: escopo limitado a execução de banheiros. |
| Adote uma Casa; Vila Velha (ES) | Envolve os cursos de arquitetura e urbanismo, engenharia civil e design de produto da UVV; Critérios preestabelecidos; Ajuda da liderança comunitária para selecionar as famílias. | Período: 2015 – 2019 Total de unidades atendidas: 4 Projetos, orçamentos e obras. | Formação de redes: parceria com empresas privadas. Envolvimento da comunidade: lideranças comunitárias selecionam famílias. |

Fonte: elaborado pelas autoras

A única ONG identificada em ações multiescalares foi a Soluções Urbanas, em Niterói (RJ) (Haddad, 2022; Cardoso, 2021; Medvedovski, 2021; Luz, 2020), por ser o único exemplo mencionado nas pesquisas a receber recursos federais para financiar seus projetos. Ainda, observou-se que a ONG Soluções Urbanas foi a que mais utilizou estratégias de ganho de escala em políticas públicas, destacando-se pelo uso de inovação tecnológica em seus projetos e por decisões de posicionamento logístico, ao se estabelecer dentro da comunidade. No caso dos CAU/DF e CAU/RS, o apoio financeiro das prefeituras do RS e do governo distrital para os projetos apresentados foi identificado como estratégia de formação de redes em ações multiescalares.

A padronização de ações foi a segunda estratégia mais presente, sendo utilizada em cinco dos dez casos estudados. A Habitat para Humanidade (Haddad, 2022; Silva 2020), a ONG Reparação (Souza, 2018) e a ONG Soluções Urbanas utilizaram sistemas de critérios para a seleção de beneficiários. A ONG Soluções Urbanas utilizou a padronização de soluções de projetos para se adequar às exigências de financiamento federal, assim como aconteceu no projeto municipal de Mauá (SP).

Os projetos dos CAU/RS (Galbiatti, 2022) e CAU/DF (observação do pesquisador participante) limitaram o escopo de execução das obras. A Habitat para a Humanidade, a Soluções Urbanas, a Arquitetas Sem Fronteiras (Mendonça; Borel, 2019) e o projeto da Universidade de Vila Velha – Adote uma Casa (Muniz; Nicolau; Loureiro, 2019) apresentaram forte envolvimento com a comunidade, utilizando seus recursos para a realização das ações e capacitação de mão de obra.

Ações de melhorias habitacionais conduzidas pelos negócios sociais

São três os casos de empresas privadas atuando em melhorias habitacionais (Quadro 5). Todos representam exemplos de estratégia de inovação social, conforme cita Moraes-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016).

O escritório Ah Arquitetura (Medvedovski et al., 2021; Scotton, 2020) é um caso diferenciado dos demais por ter iniciado suas atividades como uma assessoria técnica voluntária para a reforma de uma edificação ocupada pelo assentamento 20 de Novembro, na cidade de Porto Alegre (RS). Posteriormente, a empresa adotou uma estratégia multiescalar ao buscar recursos federais para a implementação das obras. Essas ações resultaram, em 2018, na transformação da iniciativa em um empreendimento que proporcionou o projeto e a obra para 40 famílias pertencentes ao assentamento, que ocupavam uma edificação hospitalar abandonada há 40 anos e ocupada há 10 anos.

Duas outras empresas, Moradigna (Moreno, 2022; Haddad, 2022) e Nova Vivenda (Chiaivone, 2022), atuantes na cidade de São Paulo, iniciaram suas atividades com propostas para facilitar o financiamento e a execução de pequenas reformas com recursos dos próprios moradores. Ambas utilizaram a padronização de ações, com a venda de kits-cômodos e execução de reformas de baixa complexidade. A empresa Nova Vivenda, ao utilizar outras estratégias de ganho de escala, como a formação de redes, a inovação tecnológica e decisões de crescimento relacionadas ao posicionamento logístico, ganhou escala de atendimento e alcance territorial. Parcerias com a ONU-Habitat, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e as Unidades Básicas de Saúde (UBS) permitiram maior capilaridade na cidade de São Paulo. Posteriormente, a empresa Nova Vivenda criou um portal on-line que conecta os agentes envolvidos nas obras das moradias, o que propiciou a ampliação da rede de atendimentos, inclusive associando empresas de outros estados para a execução das obras.

Quadro 5 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas pelos negócios sociais e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 1 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--|---|---|--|
| AH Arquitetura Humana Porto Alegre, RS (escritório de arquitetura) | Projeto Assentamento 20 de Novembro; Alteração de uso de edifício abandonado no centro da cidade; Trabalho inicial voluntário. | Período: 2018 Total de unidades atendida: 40 Projetos, orçamentos e obras. | Ações multiescalares: financiamento pelo MCMV-E. Inovação Social: empreendimento privado com geração de valor social Envolvimento da comunidade: trabalho junto a líderes da ocupação, projeto para as famílias da comunidade. |
| Moradigna São Paulo (SP) | Reformas por meio de kits; Construções rápidas; Baixa complexidade, sem responsabilidade técnica; Mão de obra terceirizada local. | Período: 2014 – 2020 Total de unidades atendida: 500 Projetos, orçamentos e obras; Crédito. | Padronização de ações: kits-cômodos. Escopo limitado. Inovação Social: empreendimento privado com geração de valor social |

Notas: MCMV-E: Minha Casa Minha Vida – Entidades.

ONU: Organização das Nações Unidas; CRAS (Centros de Referência de Assistência Social); UBS: Unidades Básicas de Saúde.

Fonte: elaborado pelas autoras

Quadro 5 – Síntese dos dados levantados nas ações de melhorias habitacionais conduzidas pelos negócios sociais e identificação das estratégias de ganho de escala em política pública. 2 de 2

| Atores, Cidade e Estado | Características | Serviços prestados | Estratégias de ganho de escala em política pública |
|--------------------------------|---|--|--|
| Nova Vivenda São Paulo (SP) | Reformas por meio de kits – cômodos; Parceria com a ONU Habitat Brasil; Seleção das famílias para subsídio com o auxílio dos CRAS e das UBS; Plataforma online; Administração dos contatos e contratos entre consumidores e agentes da construção civil em várias regiões do país. | Período: 2014 – 2023 Total de unidades atendidas: 3000 Projetos, orçamentos e obras; Crédito. | Padronização de ações: kits-cômodos; escopo limitado. Formação de redes: parceria com a ONU Habitat Brasil, os CRAS, as UBSs. Plataforma online junto aos agentes do processo. Inovação tecnológica: plataforma online para conexão entre agentes. Inovação Social: geração de valor social na iniciativa privada. Decisões de posicionamento logístico: associação com empresas em várias partes do país para ampliar o alcance do negócio. |

Notas: MCMV-E: Minha Casa Minha Vida – Entidades.

ONU: Organização das Nações Unidas; CRAS (Centros de Referência de Assistência Social); UBS: Unidades Básicas de Saúde.

Fonte: elaborado pelas autoras

Discussões

A análise das ações de melhorias habitacionais permitiu associar alguns de seus procedimentos às estratégias de ganho de escala em políticas públicas. No entanto, as evidências encontradas nos casos analisados mostram que a aplicação dessas estratégias ainda é incipiente. Mesmo a formação de redes, estratégia identificada na maioria dos casos estudados, apenas se configura como uma ação planejada e estruturada no caso do negócio social Nova Vivenda, com seu portal de cadastro de agentes participantes do processo. Destaca-se que a presença de qualquer parceria entre duas instituições foi considerada como uma formação inicial de rede, mas para se configurar como tal, precisa apresentar várias conexões.

Segundo a definição de Coelho Neto (2017), que considera a formação de redes como a constituição do trabalho em parceria, assim como a organização de conselhos, eventos, feiras para a troca de experiências, nenhum dos casos específicos estudados alcança a estratégia em sua totalidade. A OSCIP Habitat para a Humanidade – Brasil, junto a outras instituições como os CAUs e o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), investem em eventos de trocas de experiências, como a Virada da Habitação, que inclui debates sobre ATHIS com a participação do governo, de arquitetos, assistentes sociais, movimentos sociais, universidades e a comunidade. A ONU-Habitat organiza o evento Circuito Urbano, que aborda o tema de ATHIS em suas discussões, disponíveis on-line em seu canal de vídeos do portal *YouTube*, entre outras instituições que promovem eventos de apresentação de casos e discussões. Esses eventos contam com a participação dos representantes dos agentes executores das ações apresentadas nos estudos. Porém, não foi observado, nos casos apresentados, o efetivo aproveitamento dessa rede maior, cuja iniciativa promove a conexão entre os agentes.

As parcerias firmadas entre os agentes promotores e o Estado, nos níveis municipal, estadual ou federal, foram classificadas como ações multiescalares, conforme conceituado por Mattos *et al.* (2010). Nos casos analisados, as ações multiescalares foram identificadas predominantemente no formato de concessão de financiamento de um ente de posicionamento superior na escala governamental para o de posicionamento inferior, ou para organizações locais sem fins lucrativos.

Embora o acesso aos recursos seja um benefício importante das ações multiescalares, não é o único que pode ser explorado. Os entes governamentais mais abastados podem

oferecer treinamentos, consultorias, equipes técnicas especializadas, entre outros recursos. Tais possibilidades não foram mencionadas nas publicações estudadas.

A parceria entre municípios maiores e mais preparados com municípios menores e próximos podem atender, em uma única ação, um maior número de famílias residentes nos dois municípios. Além disso, as organizações sem fins lucrativos localizadas em municípios que contam com os serviços de um escritório público podem usufruir de seus serviços para a organização de ações no sistema de autoprodução assistida.

Formar redes de parcerias precisa ser uma ação planejada, e seu planejamento exige a padronização de processos para que diferentes agentes possam trabalhar juntos. Nos casos de autogestão, em que instituições locais, como associação de moradores de diferentes regiões do país, buscam por financiamentos estaduais ou federais, é preciso ter processos estabelecidos e capacitação técnica para implementá-los (Maia; Brasil, 2018).

Na análise dos casos, foram identificadas algumas iniciativas de padronização de processos, mesmo que ainda incipientes. Embora isoladas e de forma esporádica, a sistematização da seleção de beneficiários, o escopo limitado em algumas intervenções e as soluções genéricas a serem adaptadas foram consideradas estratégias de padronização, mesmo sem que a padronização fosse a regra, tanto na gestão quanto na execução das intervenções. Os casos de Mauá (SP) e de Niterói (RJ) desenvolveram as soluções padronizadas de projeto como uma medida emergencial para viabilizar a aprovação dos financiamentos obtidos por meio das estratégias multiescalares aplicadas, demonstrando a importância desses padrões para empreendimentos de autogestão com recursos públicos.

Sobre as decisões de posicionamento logístico, as estratégias encontradas contribuíram para a simplificação do processo, especialmente nos casos em que se delimitou uma área da cidade para receber as intervenções ou se reduziu o seu escopo. No caso do negócio social Nova Vivenda, sua rede estruturada e a oferta de financiamento para as intervenções possibilitou a expansão dos serviços para outros estados, e a ampliação significativa do número de seus atendimentos. Assim, a própria formação da rede configurou-se como uma decisão de posicionamento logístico, ao ampliar o território de atuação. No entanto, nota-se que as ações de posicionamento logístico foram escassas nos casos administrados pelos governos municipais e estaduais, bem como por outras instituições não privadas.

Inclusive, a falta de planejamento logístico pode ser a causa de certos problemas. No Maranhão, as distâncias entre os beneficiários dificultaram a fiscalização das obras, e no DF, o Programa Nenhuma Casa Sem Banheiro enfrentou dificuldades para licitar as pequenas obras distantes entre si (observação do pesquisador participante). Além disso, outras possibilidades de decisões de posicionamento logístico, referentes à estocagem e ao fluxo de materiais, documentos, informações e pessoas, não foram mencionadas pelas publicações analisadas.

O envolvimento com a comunidade, como estratégia para ganho de escala, foi identificado nos casos que incluíram a instalação de escritórios com equipes técnicas nos locais de intervenção e o treinamento de mão de obra local, integrando-se à estratégia de capacitação de mão de obra (Morais-da-Silva; Takahashi; Segatto, 2016). A presença de técnicos atendendo em campo proporciona agilidade e assertividade aos processos. O treinamento e a utilização de mão de obra local propiciam à comunidade a oferta de mão de obra permanente, gerando empregos e incentivando a adesão aos programas. Estratégias de diagnóstico de problemas baseadas em parcerias locais podem ser muito eficientes, assim como a pesquisa e a aplicação de tecnologias sociais voltadas para melhorias habitacionais, com treinamentos ofertados em rede.

As inovações sociais, segundo Morais-da-Silva, Takahashi e Segatto (2016), estão relacionadas aos negócios sociais. Apesar do caráter social, esses negócios são empresas privadas e precisam gerar lucros, o que os torna atentos à formação de suas redes e às decisões de posicionamento logístico. A padronização de seus produtos se reflete nos kits, com escopo e orçamento definidos. Porém, a redução dos custos é um fator importante, levando-os a focar em intervenções de baixa complexidade, nem sempre atendendo às inadequações dos domicílios relacionadas à segurança, habitabilidade, salubridade e acessibilidade.

Portanto, considerar os negócios sociais como a solução para os problemas habitacionais pode não corresponder plenamente às expectativas. Ainda assim, devem ser vistos como possíveis agentes da política pública. Ao utilizarem sua experiência e seu alcance entre beneficiários, podem representar uma boa estratégia de ganho de escala no atendimento.

ONGs e universidades também desempenham esse papel, em parceria com os diversos níveis de governo. A autogestão do processo por uma instituição próxima à comunidade possibilita maior envolvimento dos beneficiários, maior aproveitamento dos recursos locais, e tem potencial para gerar conhecimento e tecnologias sociais (Maia; Brasil, 2018; Mascarenhas; Santos, 2020).

Três casos estudados apresentaram proposição de inovações tecnológicas em seus programas. O caso da Nova Vivenda foi o de maior destaque, por criar um portal que hospedou a rede de agentes e permitiu o gerenciamento remoto dos processos. A aplicação eficaz de inovações tecnológicas pode agilizar diversos processos, como o gerenciamento de redes, a comunicação entre agentes, os diagnósticos locais e o fluxo de informações, documentos, materiais ou soluções padronizadas. Além disso, podem facilitar conexões e viabilizar o ganho de escala no atendimento dos programas.

Considerações Finais

O estudo analítico sobre as estratégias de ganho de escala em políticas públicas evidenciou sua limitada aplicação nas ações de melhorias habitacionais descritas. Embora implementadas de forma pontual e isolada, com baixa efetividade, a classificação das ações destacou características importantes dos processos e das estratégias. Quanto mais integrada for a estratégia, maior será o alcance dos resultados. Não há como estabelecer um trabalho em rede, multiescalar ou não, sem a padronização dos processos operacionais.

As decisões de posicionamento logístico também dependem da padronização dos processos, pois é necessário compreendê-los em sua totalidade para tomar decisões assertivas e compartilháveis em rede. Algumas decisões de posicionamento logístico implicam o envolvimento da comunidade, como a instalação de escritórios locais, o treinamento de mão de obra local, a gestão de estoques e a geração de empregos durante as ações. Negócios sociais, ONGs, CAUs e universidades podem atuar em parceria com o governo, como agentes das políticas públicas, desempenhando um importante papel nos processos financiados pelo Estado.

Em síntese, as formações de redes precisam ser ações estruturadas e integradas ao planejamento estratégico das melhorias habitacionais. Essas redes devem incluir agentes privados e públicos, nos níveis municipal, estadual e federal, conectados e atuantes nas diversas fases do processo. Para que o fluxo das atividades seja fluido e organizado, os processos de gestão devem ser padronizados, assim como as soluções de projetos e execução, respeitadas as especificidades regionais.

Escalar o atendimento aos domicílios inadequados por meio de estratégias integradas otimiza a aplicação dos recursos públicos, possibilita a ampliação de resultados da política pública e torna sua inclusão na agenda política mais atrativa. Isso pode resultar em um aumento dos recursos destinados às ações e promover um ciclo virtuoso de reinvestimento. Em última análise, as melhorias habitacionais permitem que as famílias permaneçam em seus territórios, onde já se adaptaram e construíram relações de vizinhança. Ao permanecerem nas ocupações consolidadas em áreas urbanas, reduzem a necessidade de expansão sobre o meio ambiente natural e, conseqüentemente, o impacto ambiental.

Referências

- Aguiar, M. O. S.; Garcia, T. B.; Zamboni, D. P. A produção de incorporadoras na política habitacional brasileira (2009-2020): empreendimentos residenciais em larga escala e o caso de Ribeirão Preto (SP). In: ENANPUR, 20., Belém. *Anais* [...]. Belém: ENANPUR, 2023.
- Amorim, S.; Boullosa, R.F. O Estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 2, n. 1, p. 59-69, 2013. Doi: <https://doi.org/10.17800/aos.v2i1.52>
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2001.
- Brasil. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Estabelece a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2005.
- Brasil. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o apoio à melhoria habitacional para famílias de baixa renda e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2008.
- Brasil. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. Dispõe sobre novas regras do Programa Minha Casa, Minha Vida e altera a legislação relacionada. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2023.
- Cardoso, F. S. *Entre o discurso e a construção da prática profissional do arquiteto e urbanista: experiências contemporâneas em assessoria e assistência técnica para habitação de interesse social no Brasil*. 2021. 244. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- Carvalho, F. S. *A relevância da assistência técnica em Jundiaí (SP) para suprir o déficit de habitação de interesse social*. 2020. 98f. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.
- Chiavone, J. A. *A estruturação em curso dos negócios de impacto habitacional: reorganização das finanças, moradia como ativo e moradores como cliente*. 2022. 184f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- Coelho Neto, A. S. Políticas de escala e a conformação de estratégias-rede das ações coletivas no espaço sisaleiro da Bahia. *Geographia*, v. 19, n. 41, p. 39-53, 2017. Doi: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2017.v19i41.a13817>.
- Conselho de Arquitetura e Urbanismo Brasil. *Programação do plano de ação e orçamento do CAU 2024*. Brasília: CAU/BR, 2023.
- Fiorini, T. N. *Estudo e proposta de sistematização do programa de assistência técnica para projetos e obras de habitação de interesse social*. 2019. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.
- Fundação João Pinheiro. *Inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.
- Galbiatti, F. P. *Perspectivas e contradições do campo da assessoria e assistência técnica em arquitetura e urbanismo: um olhar a partir de Pelotas-RS*. 2022. 127f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.
- Haddad, A. M. C. N. F. *Não repara a bagunça: um estudo sobre iniciativas em melhorias habitacionais*. 2022. 267 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2022.

- Kowaltowski, D. C. C. K. et al. A critical analysis of research of a mass-housing programme. *Building, Research & Information*, v. 47, n. 6, p. 716-733, 2019. Doi: <https://doi.org/10.1080/09613218.2018.1458551>
- Kumasaka, J. et al. Escalabilidade da inovação social em um banco comunitário. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 28, n. 1, p. 232-261, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.346.106566>
- Luz, M. F. R. “É mais do que casa”: por dentro das organizações da sociedade civil de base habitacional: a atuação da Teto no Rio de Janeiro. 2020. 255 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.
- Maia, P. I.; Brasil, F. P. D. Produção social da habitação e as novas ocupações urbanas em Belo Horizonte. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnAnpad 2018. *Anais [...]*. Curitiba: Anpad, 2018.
- Mascarenhas, G.; Santos, R. Interface de avaliação da produção contra hegemônica de moradias: o caso da autogestão de Belo Horizonte. In: VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – ENANPARQ. *Anais [...]*. Brasília: ENANPARQ, 2020.
- Mattos, E. et al. Economias de escala na oferta de serviços públicos de saúde: um estudo para os municípios paulistas. *Revista Economia*, v. 10, n. 2, 2010.
- Medeiros, S.; Cruz, F.; Barbosa, J. O regional e a política habitacional no Brasil. *Sociedade e Território*, v. 35, n. 1, p. 112-132, 2023.
- Medvedovski, N. S. et al. A Lei de Assistência Técnica em implementação: modalidades de atuação. In: UIA 2021 RIO: 27th World Congress of Architects, 3, 2021, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: UIA, 2021. p. 1279-1284.
- Melo, A. L. N. A efetividade do programa de assistência técnica em habitações sociais no Sol Nascente – Distrito Federal. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Uniceub, Brasília, 2019.
- Mendonça, C. G.; Borel, M. B. M. Arquitetura na periferia. In: Ferreira, L.; Oliveira, P.; Iacovini, V. (org.). *Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas*. São Paulo: Peabiru Tca; Coletivo Lablaje, 2019. p. 165-172.
- Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano nacional de habitação: planejando o enfrentamento das necessidades habitacionais do país*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- Monteiro, E. J. *Análise da eficiência econômica relativa das empresas de seguros dos segmentos de danos e pessoas: uma abordagem Através do DEA para avaliar ganhos de escala e escopo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade do Vale do Rio Sinos, São Leopoldo, 2014.
- Moraes-da-Silva, R. L.; Takahashi, A. R. W.; Segatto, A. P. Scaling up social innovation: a meta-synthesis. *Revista de Administração Mackenzie*, v. 17, n. 6, p. 134-163, 2016. Doi: <https://doi.org/10.1590/1678-69712016/administracao.v17n6p134-163>
- Moreno, T. M. *Negócio de impacto social, melhorias habitacionais e mercado financeiro: a moradia dos pobres como oportunidade de renda*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.
- Muniz, A. F.; Nicolau, A. R.; Loureiro, P. S. Projeto Adote uma Casa: experiência Athis na extensão universitária. In: PROJETAR, 9., 2019, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Projedata, 2019. p.1-13.
- Nagazawa, T.; Guinâncio, C.; Zanoni, V. Conflitos nas práticas projetuais em melhorias habitacionais para Assistência Técnica. In: Projotar, 9., 2019, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Projedata, 2019. p. 1-8.
- Petrarolli, J. G.; Boari, F. D. Metodologia para implementação de melhorias habitacionais no âmbito do PAC: o caso do assentamento precário Chafick, em Mauá. In: URBFAVELAS SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 3., 2018, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Anpur, 2018.
- Petrarolli, J. G.; Boari, F. D.; Carvalho F. Melhorias Habitacionais no Chafick. In: Ferreira, L.; Oliveira, P.; Iacovini, V. (org.). *Dimensões do Intervir em Favelas: desafios e perspectivas*. São Paulo: Peabiru Tca; Coletivo Lablaje, 2019. p. 173-176.
- Pinho, M. J. A.; Zanon, R.; D'avignon, A. Desafios para a expansão do acesso ao esgotamento sanitário em áreas rurais isoladas: o uso de tecnologias sociais e a experiência do Programa Cisternas. *Jornal do BNDES*, v. 28, n. 55, p. 113-160, 2021.

- Pinto, M. G.; Denaldi R. O tratamento da precariedade da unidade habitacional: o caso da favela Tamarutaca. In: Ferreira, L.; Oliveira, P.; Iacovini, V. (org.). *Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas*. São Paulo: Peabiru Tca; Coletivo Lablaje, 2019. p.157-164.
- Scotton, J. A. Assistência técnica para habitação de interesse social: reflexões a partir de duas experiências no Estado do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.
- Schüssler, K. R. M.; Moraes, O. B.; Zacarias, P. R. V. Assistência técnica para habitação de interesse social: experiências acadêmicas e institucionais em Alagoas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEORB, 3., Maceió. *Anais [...]*. Maceió: ANTAC, 2021. p. 495-502. <https://doi.org/10.46421/singeorb.v3i00.1124>.
- Silva, M. S. S. Assistência técnica para habitação de interesse social: a experiência da ONG Habitat para a Humanidade em Heliópolis. In: Seminário Científico Latino-Americano, Resiliência, Arquitetura Humanitária e Incremental Housing em Favelas: O Papel Das Universidades, dos(as) Profissionais, e das Marias & Marielles. *Livro de Artigos [...]*. Maceió: ANTAC, 2020. p. 138-145.
- Silva Junior, C.; Grisoni, R.; Rocha, I. Projeto saúde habitacional: contribuições práticas para melhorias habitacionais em contexto de pandemia. *Revista Enfil*, v 9, n. 14, p. 170-196, 2021.
- Sombra, D. B.; Masullo, Y. A. G.; Lopes, J. A. V. Dinâmica habitacional do centro histórico de São Luís/MA: análise da efetividade do programa cheque minha casa. *Ciência Geográfica*, v. 25, n. 4, p. 1290-1308, 2021.
- Sombrio, C. M. O.; Zanoni, V. A. G. O atendimento das exigências dos usuários em obras de melhorias habitacionais. In: ENCONTRO LATINO-AMERICANO E EUROPEU SOBRE EDIFICAÇÕES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS, 4., 2021. *Anais [...]*. [S.l.]: Antac, 2021. p. 1274-1285.
- Souza, A. B. *Intervenções habitacionais humanitárias em situações de vulnerabilidade socioambiental*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
- Souza, A. R. *As contribuições de assistentes sociais para a assistência técnica à habitação de interesse social: experiências e subsídios analíticos para ações multidisciplinares*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2022.
- Sperotto, F. Q. Externalidades, ganhos de escala e de escopo. In: Conceição, C. S.; Feix, R. D. (org.). *Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de aglomerações produtivas locais*. Porto Alegre: Fee, 2014. p. 32-44.
- Tibo, G. L. A. O dispositivo disciplinar da arquitetura nas práticas autoconstruídas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.
- Vaz, J. C.; Lotta, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 1, p. 107-146, 2011. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000100006>.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro por meio de bolsas de pesquisa do Projeto Residência CTS no Programa Periferia Viva: Assessoria Sociotécnica na ARIS Dorothy Stang, no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) entre a Universidade de Brasília e o Ministério das Cidades - Secretaria de Periferias do Governo Brasileiro. Agradecemos também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelos incentivos por meio de editais de fomento à pesquisa.

Colaboradores

C. M. O. Sombrio: conceituação, curadoria de dados, investigação, metodologia, escrita – rascunho original e escrita – edição. C. Guinancio: conceituação, análise formal. V. A. G. Zanoni: supervisão, validação e escrita – revisão.