

LOCALIZAÇÃO NO MCMV: Reflexões sobre modelos de negócios para produção habitacional

Social housing location in mcmv:

reflections on business models for housing production

Ubicación en mcmv:

reflexiones sobre modelos de negocio para la producción de vivienda

Anna Paula Cunha, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade
Presbiteriana Mackenzie, annacunha77@gmail.com

RESUMO

Se a primeira grande decisão tomada pelo promotor em um empreendimento habitacional é a localização, a apropriação pelos estudos urbanísticos de perspectivas próprias das escolas de negócios pode ajudar a melhor compreender os mecanismos que mobilizam a produção imobiliária que constrói e transforma as cidades. O objetivo desse artigo é reconhecer, a partir da experiência do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), modelos de negócio e de tomada de decisão sobre localização na cidade da habitação social produzida pela iniciativa privada. Com mais de 6 milhões de unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2020, o programa impactou todo o território brasileiro, desde pequenas cidades até grandes metrópoles. Os modelos foram construídos a partir da análise exploratória e comparativa entre modalidades, quantidades, tipologias e localizações de amostra de empreendimentos produzidos no MCMV. A análise desses modelos aponta para a relevância das regras para acesso ao crédito, para a repetição de padrões de construção conhecidos e para o adensamento como forma de maximização do retorno financeiro.

Palavras-chave: habitação social, produção habitacional, mercado imobiliário, Programa Minha Casa Minha Vida.

Linha de Investigação

B2_Os Desafios da Cidade e do Território no Século XXI: B2.2_Desigualdades urbanas e segregação socioespacial

ABSTRACT

If location is the first decision taken in a housing development, the appropriation by urban studies of business perspectives can help to understand more about mechanisms that mobilize the real estate production that builds and transforms cities. Based on experience of Minha Casa Minha Vida Program (MCMV) in Brazil, this article intends to recognize business models to produce social housing by private sector and to explore a decision-making model on the social housing location in the city. With more than 6 million units contracted between 2009 and 2020, the program impacted the entire Brazilian territory, from small cities to large metropolises. Models were built from exploratory and comparative analysis between modalities, quantities, typologies and locations of MCMV's projects sample. Model's analyses point to the relevance of access to credit, to the repetition of known building patterns and to densification as strategy to maximize financial returns.

Keywords: affordable housing, massive housing production, real estate market, Minha Casa Minha Vida

Linha de Investigação:

B2_The Challenges of the City and the Territory in the XXI Century – B2.2_Urban Inequality and Socio-Spatial Segregation

RESUMEN

Si la primera gran decisión que toma el promotor en una urbanización es la ubicación, la apropiación por parte de los estudios urbanísticos de las perspectivas propias de las escuelas de negocio puede ayudar a comprender mejor los mecanismos que movilizan la producción inmobiliaria que construye y transforma las ciudades. El objetivo de este artículo es reconocer, a partir de la experiencia del Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) en Brasil, modelos de negocio y modelos de toma de decisiones por el sector privado sobre la ubicación de la vivienda en la ciudad. Con más de 6 millones de viviendas contratadas entre 2009 y 2020, el programa impactó en todo el territorio brasileño, desde pequeñas ciudades hasta grandes metrópolis. Los modelos se construyeron a partir del análisis exploratorio y comparativo entre modalidades, cantidades, tipologías y ubicaciones de una muestra de proyectos producidos en el MCMV. El análisis de estos modelos

apunta a la relevancia de lo acceso al crédito, a la repetición de patrones de construcción conocidos y a la densificación como estrategia de maximizar los retornos financieros.

Palavras chave: vivienda social, producción masiva de vivienda, mercado inmobiliario, Minha Casa Minha Vida

Linha de Investigação:

B2_Los Retos de la Ciudad y el Territorio en el Siglo XXI – B2.2_Desigualdad Urbana y Segregación Socio-espacial

1. Introdução

No processo de execução de um empreendimento habitacional, a primeira grande decisão tomada pelo promotor é a localização. No Brasil, as lógicas adotadas pelos agentes privados que atuam no mercado formal de produção de habitação social tendem a induzir a localização periférica dos empreendimentos, ocupando regiões distantes, de pouca acessibilidade e desprovidas de infraestrutura e/ou de serviços urbanos, o que implica em cidades mais caras e mais desiguais. Qualquer instrumento ou ação que pretenda interferir nessa realidade, seja por meio do gestor público, seja pela sociedade civil, passa pelo reconhecimento e identificação do modelo que orienta os negócios imobiliários que produzem a cidade e, dentro dela, a habitação social.

A experiência recente do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) oferece a oportunidade para explicar as lógicas adotadas na produção da habitação social por iniciativa do setor privado. Com mais de 6 milhões de unidades habitacionais contratadas entre 2009 e 2020, o programa estimulou a produção habitacional mediante investimentos de mais de R\$ 220 bilhões, entre subsídios públicos e privados, impactando todo o território do país, desde as pequenas cidades até as grandes metrópoles (SISHAB, 2021). Na grande maioria dos empreendimentos (urbanos e rurais) e na totalidade daqueles produzidos para comercialização a preços de mercado (Recursos do FGTS - Faixas 1,5, 2 e 3), a prospecção e a definição da localização foram realizadas pelo construtor/incorporador, ou seja, pela iniciativa privada.

Se a iniciativa privada participa de resultados significativos, ainda que mesclam aspectos positivos e negativos, é necessário que sejam mais conhecidos e estudados. A apropriação pelos estudos urbanísticos de perspectivas próprias das escolas de negócios pode ajudar a melhor compreender os mecanismos que mobilizam a produção imobiliária. Bertaud (2018) argumenta que o mercado molda as cidades a despeito das regulamentações impostas pelo planejamento urbano. As localizações e as tipologias produzidas pelo mercado obedecem a determinadas condições e/ou motivações que não são percebidas nem apropriadas pelo planejamento urbano. Daí a necessidade de conhecer mais e melhor os modelos de negócio que orientam a atuação do mercado.

Se a Teoria do Ajuste Espacial (*Spatial Fix Theory*) desenvolvida por Harvey (2005) explica a necessidade de expansão do território urbano e a criação de novos produtos imobiliários (Destrução Criativa do Ambiente Construído) a partir da necessidade de alocação do excedente de capital na sociedade capitalista, processo esse intensificado pela globalização, que possibilitou a associação do capital imobiliário ao mercado financeiro internacional, ainda é insuficiente para descrever os modelos de negócios que mobilizam os agentes de mercado.

Assumindo que a escolha da localização conjuga múltiplos aspectos, o objetivo desse artigo é descrever um modelo de tomada de decisão pela iniciativa privada sobre localização na cidade a partir de análise exploratória e comparativa entre modalidades, quantidades, tipologias e localizações de empreendimentos concluídos do MCMV entre 2009 e 2018. A principal fonte de dados quantitativos foi o SISHAB (2021) disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A partir de 2019, parte do programa foi suspenso (faixa 1) e, por esse motivo, a análise não foi estendida até 2020. Foram considerados os resultados globais do programa, desagregados até a escala municipal, com foco na caracterização de modelos de negócios para comercialização a preço de custo e para comercialização a preço de mercado. Este artigo pretende colaborar para melhor compreender motivações e limitações na atuação de incorporadoras e construtoras na produção habitacional, identificando o que pode potencializar suas características mais positivas: força criativa e capacidade de realização.

2. MCMV: Produção Habitacional pela Iniciativa Privada

O déficit habitacional de mais de 5 milhões de unidades (FJP, 2018) sugere que os governos, em qualquer esfera, federal, estadual ou municipal, tenham dificuldades para oferecer, no prazo de um mandato eletivo,

uma resposta que produza o volume de habitação necessário. O setor imobiliário, convocado a cumprir esse papel de provedor, adota um modelo de negócios em que o produto é padronizado pelo mínimo e a demanda é qualificada para aquisição de unidades habitacionais comercializadas a mercado por meio de subsídios (Rolnik, 2015; Klintowitz, 2016), que são distribuídos diretamente do orçamento público ou por meio de fundos públicos ou privados, entre os quais se destaca o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O MCMV foi criado pela Lei Federal 11.977/2009 e teve por objetivo principal a provisão habitacional para a população de menor renda com alocação de subsídios para aquisição da casa própria. Justificou-se como resposta à demanda por moradia, que constitui direito social previsto da Constituição Federal, e pelo fomento ao setor da construção civil, com geração de empregos e riqueza para o país. Foi estruturado em subprogramas a partir de faixas de renda:

- Faixa 1: para famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (três salários-mínimos);
- Faixa 1,5: para famílias com renda de até R\$ 2.600,00 (faixa criada apenas na Fase 3 do Programa, com início em 2016);
- Faixa 2: para famílias com renda de até R\$ 4.000,00 (seis salários-mínimos);
- Faixa 3: para famílias com renda de até R\$ 7.000,00 (dez salários-mínimos).

A grande inspiração para formatação das rotinas operacionais, tanto no que concerne às boas práticas como também ao que deveria ser evitado, foram as regras e os procedimentos do crédito imobiliário disciplinado no Sistema Financeiro da Habitação (SFH), bem como as experiências anteriores no Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Com poucas reclamações, reduzido número de empreendimentos problemáticos e baixo índice de inadimplência até 2009, as rotinas adotadas na carteira de crédito imobiliário do SFH mostravam-se empiricamente efetivas, o que validou a opção por adaptar esse modelo no MCMV. A principal inovação do MCMV foi alterar o formato e a intensidade da estrutura de subsídios, solucionando o principal gargalo para financiamento habitacional para população de menor renda: poupança prévia para pagamento inicial (entrada). Esse modelo operacional mostrou-se extremamente efetivo. Desde 2009 até 2018, foi contratada a produção de mais de 5,5 milhões de unidades, das quais mais de 4 milhões foram entregues à população (SISHAB, 2021). Os resultados quantitativos do MCMV (Tab. 1) são inquestionáveis: o alcance do programa é extenso, com investimentos e beneficiários em todas as regiões do país, desde municípios muito pequenos até as maiores metrópoles.

MODALIDADE	CONTRATAÇÃO (em unidades habitacionais)	ENTREGAS (em unidades habitacionais)
TOTAL MCMV	5.567.032	4.087.628
FAIXA 1	1.896.353	1.395.149
Empresas	1.427.690	1.107.457
Rural	222.712	158.599
Entidades Urbanas	79.086	17.872
Abaixo de 50 mil	166.865	111.221
FAIXA 2	3.014.316	2.304.447
FAIXA 3	656.363	388.032

Tab. 1: Resultado Quantitativo do MCMV entre 2009 e 2018. Fonte: elaboração própria a partir da base de dados do SISHAB do MDR (out/2021)

A Tabela 2 comprova a relevância da modalidade voltada à produção à mercado, que utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Essa modalidade manteve resultados mais regulares ao longo do tempo, mostrando-se menos suscetível às restrições do Orçamento Federal.

A distribuição da localização de empreendimentos na escala nacional, conforme mostra a Figura 1, não é uniforme entre regiões e estados brasileiros. A produção pelo mercado concentra-se nas maiores cidades onde há dinâmica imobiliária e maior renda. A produção a preço de custo, com subsídio maior, é mais presente em regiões mais pobres.

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) oferta recursos do Fundo de Garantia por Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) para financiamento habitacional. Desde o início dos anos 2000, o FGTS constitui o principal recurso para financiamento habitacional no Brasil, tanto pelo volume disponível, mas principalmente pela regularidade na alocação dos orçamentos. A disponibilidade de recursos da poupança (SBPE), mais utilizados para financiamento de imóveis da classe média, tem um comportamento mais irregular (Fig. 2). Em uma perspectiva histórica, sob aspectos quantitativos, o MCMV representa quase 20% de todas as unidades habitacionais financiadas no Sistema Financeiro da Habitação entre 1964 e 2020.

ANO	FAIXA 1	FAIXA 2 e 3	TOTAL
2009	143.894	142.411	286.305
2010	338.847	379.976	718.823
2011	104.311	403.888	508.199
2012	389.073	409.676	798.749
2013	557.961	382.507	940.468
2014	175.260	327.324	502.584
2015	16.890	385.255	402.145
2016	36.858	350.318	387.176
2017	22.222	471.863	494.085
2018	111.037	417.461	528.498
TOTAL	1.896.353	3.670.679	5.567.032

Tab. 2: Unidades Habitacionais Contratadas no MCMV entre 2009 e 2018. Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do SISHAB do MDR (out/2021)

Para alcançar resultados quantitativos, a cadeia produtiva especializou-se e passou a ofertar produtos imobiliários voltados para o público atendido no MCMV. Essa especialização abrangente, que alcançou materiais (pisos e esquadrias, por exemplo), processo produtivo (alvenaria estrutural e paredes de concreto moldado in loco) e tipologias (casas e apartamentos com sala, dois dormitórios, cozinha e banheiro), oportunizou produção em escala e entregas em prazos menores. Os empreendimentos que foram paralisados e/ou abandonados antes da conclusão representam menos que 9% de toda a contratação (SISHAB, 2021), o que é um resultado inédito em comparação com obras públicas tradicionais e corresponde a um índice de efetividade de padrão internacional.

FAIXA 1	FAIXA 1	FAIXAS 2 e 3
Produção a Preço de Custo Recursos OGU/FAR	Produção a Preço de Custo Recursos FDS	Produção a Mercado Recursos FGTS
3.625 empreendimentos	689 empreendimentos	4.595 empreendimentos



Fig. 1: Distribuição de Empreendimentos nas Modalidades Urbanas do MCMV. Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do SISHAB do MDR (out/2021)

Essa efetividade está relacionada à opção pela iniciativa privada. Propostas e projetos foram prioritariamente desenvolvidos por construtoras e/ou incorporadoras, cabendo ao Poder Público o licenciamento e a aprovação dos empreendimentos, e aos agentes financeiros, o enquadramento no programa, a concessão do crédito e o acompanhamento das obras. Essa estrutura de funcionamento eliminou etapas de seleção (inclusive barganhas e apadrinhamento), deu oportunidade para empreendedores de todos os tamanhos e atraiu investimento privado para financiar para uma parcela da produção.

Outro aspecto importante está vinculado à regularidade e formalidade das obras entregues. A população beneficiada valoriza e reconhece o valor da propriedade de uma unidade habitacional com “papel passado”, como demonstram estudos do Ministério das Cidades (2014) e do Instituto Escolhas (2020). Praticamente a totalidade dos empreendimentos do MCMV atenderam aos ritos de aprovação, licenciamento e registro dos parcelamentos e/ou das incorporações. As unidades entregues, por padrão e em qualquer modalidade ou faixa de atendimento, estão vinculadas a contratos passíveis de registro em cartório.

As famílias recebem unidades habitacionais acabadas, com reboco, pintura, piso e portas. Isso pode, à primeira vista, parecer básico, mas rompe com o padrão anterior de casa semiacabada, frequente em programas anteriores, especialmente na modalidade de urbanização de assentamentos precários. A semelhança da formalidade registral, a condição acabada parece ser valorizada pela população em geral, que reconhece no “empreendimento pronto” uma situação urbana mais qualificada.

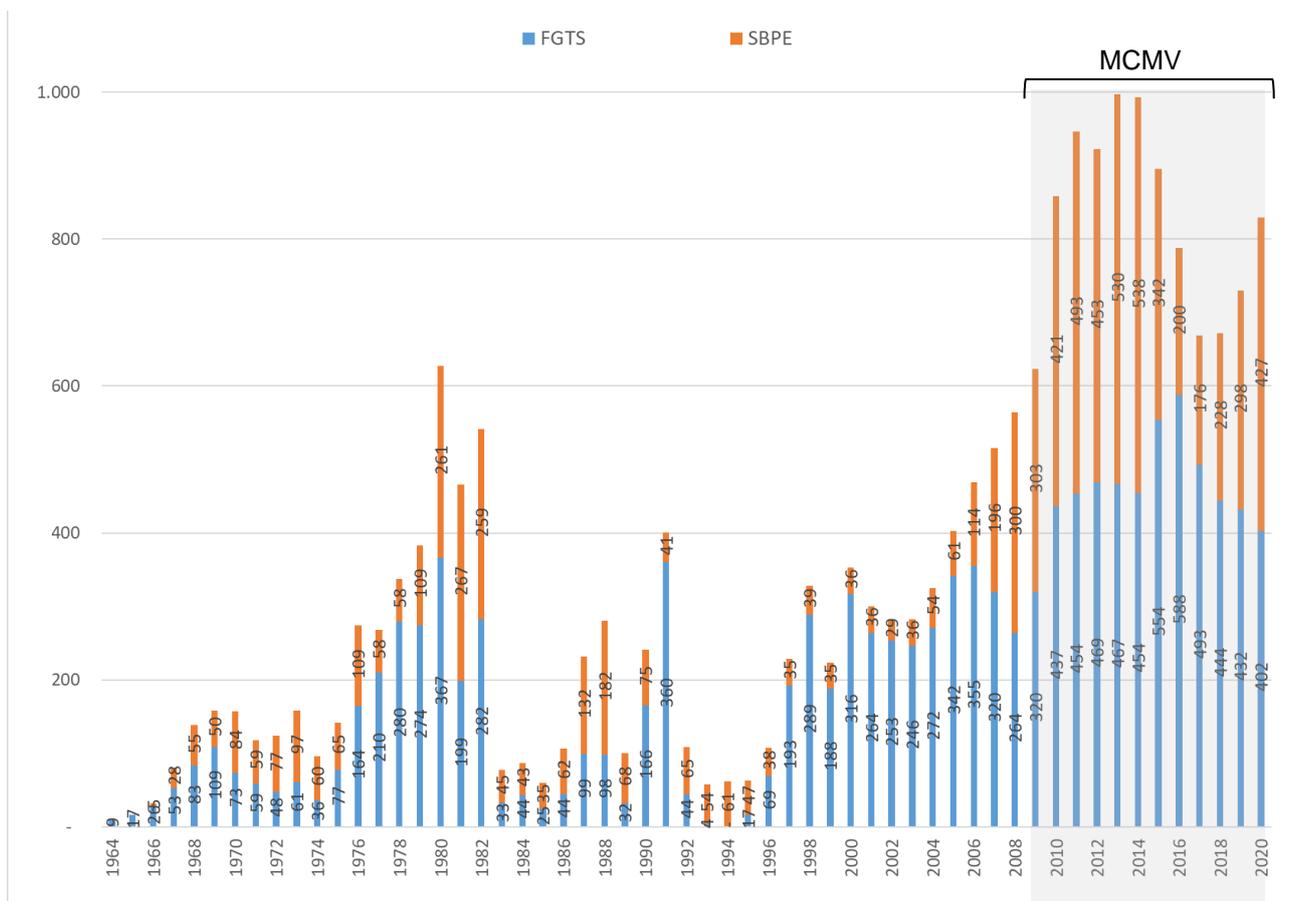


Fig. 2: Unidades Financiadas no SFH entre 1964 e 2020. Fonte: Elaboração própria a partir das bases da ABECIP e do SICNL - FGTS

É certo que o pragmatismo e a eficiência na execução do programa público entregaram resultados quantitativos na produção habitacional, embora essa entrega, ao menos em termos conceituais, ainda não tenha alcançado a totalidade do que se espera da moradia digna como direito social. Permanece a necessidade de melhor articular a produção massiva, realizada em proporções inéditas (Fig. 2), com aspectos

qualitativos que remetem ao direito à cidade e ao acesso à terra urbana. Consolidando os aspectos discutidos por Instituto Escolhas (2021), USP (2014), Ferreira (2012) e Klintowitz (2016), as maiores críticas ao Programa podem ser agrupadas em cinco eixos principais: (1) pouca aderência ao perfil do déficit habitacional e cadastros sem transparência, (2) a limitada articulação com as políticas urbana e fundiária, (3) a localização inadequada dos terrenos, (4) a padronização das construções com reforço da ideologia da casa própria, (5) dificuldades para sustentabilidade dos empreendimentos ao longo do tempo (inadimplência nas múltiplas despesas da habitação regular, mau uso e manutenção deficiente, entre outras).

Concordando que um programa habitacional não deve estar baseado exclusivamente no investimento, mas também em aspectos fundiários e urbanísticos, os mecanismos de articulação entre as várias esferas de governo tornam-se essenciais. Mais do que resultados quantitativos, a experiência do MCMV parece demonstrar a insuficiência da legislação para assegurar efetividade na concretização do direito à cidade e à função social da habitação, uma vez que a totalidade dos empreendimentos concluídos e entregues pela iniciativa privada foi corretamente aprovada e licenciada e, mesmo assim, a preferência pela localização periférica está presente em todas regiões e portes de municípios.

Para Cardoso e Aragão (2013), o modelo de negócios do MCMV articula ganhos obtidos na construção com as margens que puderem ser imputadas sobre o preço original da terra, ou seja, os lucros globais incluem aqueles aferidos no processo de produção (lucro da construção) e aqueles decorrentes do processo de mercantilização do empreendimento (lucro imobiliário decorrente da transformação do uso do solo). Ao buscar a maximização da valorização do investimento, construtoras e incorporadoras procuram por terrenos mais baratos, com maior probabilidade de restrições de acessibilidade e de infraestrutura, mas que permitem incluir uma margem de lucro dentro dos valores limites do programa (Cardoso e Aragão, 2013). A preferência pelas localizações menos acessíveis (principalmente pelo transporte público) e dotadas de serviços públicos (saúde, educação, segurança e assistência social) e amenidades (comércio e serviços em geral) menos diversificados, colabora para um maior “custo social” do empreendimento, ou seja, morar nesses lugares é caro para os moradores em razão da necessidade de deslocamentos mais frequentes.

Percebe-se ainda a fragilidade do ente Município no contrato federativo enunciado na Constituição Federal. Os municípios, detentores formais dos instrumentos para gerir questões territoriais, são impotentes diante das dinâmicas imobiliárias, que são fortemente dependentes da renda da população e da oferta de crédito (Abramo, 2007), elementos não gerenciáveis na escala local. Se o MCMV acertou ao associar uma ação anticíclica com a demanda social por habitação, alocando investimentos suficientes para promoção da produção em escala, falhou em não reconhecer (até ignorar) a fragilidade dos municípios para gerenciar aspectos fundiários em seu próprio território.

Os resultados quantitativos do MCMV, obtidos a partir de um eficiente aparato operacional e que ofereceram expressivo retorno político, ofuscaram outros aspectos relevantes de uma necessária política nacional de habitação. Ao privilegiar a produção habitacional de iniciativa privada com características conhecidas e em condições atrativas, ou seja, dentro de um modelo de negócios de habitação social de mercado, a principal aposta do MCMV parece ter sido entregar muitas unidades e impactar o maior número possível de famílias e de cidades. Essa escolha é compatível com o momento de crise econômica nacional e internacional em que o MCMV foi lançado, embora não tenha sido suficiente para promover a melhoria da qualidade urbana das cidades brasileiras nem tenha representado uma significativa reversão do déficit habitacional. Os objetivos iniciais do Programa foram alcançados, ainda que se possa lamentar as oportunidades perdidas para transformação da realidade urbana no país.

3. Modelo de Negócios para Produção da Habitação Social

Para identificar os principais elementos presentes nos modelos de negócio praticados no MCMV foi realizada análise exploratória sobre base de informações consolidada a partir do SISHAB (2021) com 8.909 empreendimentos concluídos e entregues (Fig.1), comparando modalidade (preço de custo x preço de mercado), ano de contratação, tipologia (casa x apartamento), número de unidades, valor de comercialização, composição de custos (edificação, terreno, infraestrutura, legalização e BDI), porte da construtora e localização periférica (sim/não).

A análise realizada confirma que a estratégia negocial que orientou o MCMV consistiu na adoção de um produto imobiliário padronizado escalável para alcançar liderança por preço/custo. A continuidade dos negócios foi assegurada pela execução de empreendimentos em sequência (“*pipeline*” de projetos). O aparato operacional criado com o MCMV exigiu a consolidação de incorporadoras e construtoras especializadas na produção habitacional com objetivos estratégicos voltados para a minimização de custos, maximização das margens e ganhos crescentes por volume e por prazo.

A concorrência não ter representado barreira para atuação das empresas, impactando mais na velocidade das vendas (mais tempo para concluir as vendas) do que na decisão de empreender. As empresas que mantinham condições cadastrais e capital suficiente puderam participar do programa. Conforme análise realizada, nas Faixas 2 e 3 do MCMV, uma em cada três unidades foi comercializada por vendedores/construtores não organizadas como pessoal jurídica. A maior restrição ao setor parece ter sido a limitação do crédito, ou seja, dos recursos disponíveis para financiar a construção (incorporadoras e construtoras) e a aquisição (famílias) da habitação social.

O enquadramento nas condições financeiras do Programa é tão relevante que 98% das unidades entregues na Modalidade OGU/FAR – Faixa 1 foram comercializadas no intervalo de 95 a 100% do valor limite de aquisição definido no Programa. Nas Faixas 2 e 3, há mais variação, mas 77% das unidades comercializadas estão nesse mesmo intervalo. O valor de enquadramento no MCMV, portanto, constituiu meta e limite para definição do produto imobiliário.

Considerando os resultados da análise exploratória da amostra de empreendimentos, foram identificados dois modelos de negócio, comercialização a preço de custo (Faixa 1) e comercialização a preço de mercado (Faixas 2 e 3), descritos nos quadros *canvas* apresentados nas Figuras 3 e 4. Um modelo de negócios compreende as estratégias e as táticas adotadas pelos agentes econômicos privados para obter vantagens, ganhos e lucros. Porter (1989) aponta cinco forças competitivas que orientam as estratégias das empresas: concorrência, novos entrantes, clientes, fornecedores e produtos substitutos. A organização dessas forças pode ser sintetizada em duas estratégias competitivas genéricas: liderança em preços/custos ou diferenciação. Conforme ensinam Osterwalde e Pigneur (2011), *business model canvas* ou "quadro de modelo de negócios" é uma ferramenta de gerenciamento estratégico, que permite desenvolver e esboçar modelos de negócio novos ou existentes em uma única página. É um mapa visual pré-formatado contendo nove blocos do modelo de negócios que descreve a lógica de criação, entrega e captura de valor por parte de uma organização.

COMO?		O QUE?	PARA QUEM?	
Parceiros Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) Instituições financeiras que operam o MCMV Municípios e Estados Equipes locais para vendas (corretoras de imóveis) e para projeto e construção	Atividade-Chave Padronização de tipologias e de implantação Produção em escala Recursos Financiamento utilizando fonte de recursos menos onerosos que os de mercado (FGTS) para construção e para comercialização	Proposta de Valor aquisição da "casa própria" por meio de amplo subsídio habitação acabada ("pronta para morar") e regularizada ("com papel passado")	Relacionamento com Clientes Via Municípios e Estados Canais Inexiste comercialização. Entrega das unidades prontas mediada por Estados e Municípios.	Segmento de Clientes Famílias que possam ser enquadradas na faixa 1 do MCMV
QUANTO?				
Estrutura de Custos Preço de venda e custos não variam Aumentos de custos com terreno, mão-de-obra, legalização e/ou fornecedores não são repassados para o preço do produto entregue Entrega da unidade acabada no menor prazo possível Redução de custos exclusivamente por ganhos de produtividade em escala		Receitas Faturamento parcial conforme evolução da obra.		
Principais Riscos Gerenciados Operação: custos e prazos sob controle para manter expectativas de faturamento e retorno Regulatório: atendimento da legislação aplicável e das regras do MCMV para evitar embargos e/ou desenquadramento Liquidez: caixa suficiente para manter obras em andamento Carteira: continuidade do negócio por meio de empreendimentos em sequência ("pipeline")				

Fig. 3: Modelo de Negócios no MCMV – Comercialização a Preço de Custo (Faixa 1 – FAR). Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise de base de informações sobre 3.625 empreendimentos (Fig.1) consolidada a partir do SISHAB (2021), o modelo de negócios para comercialização da habitação social a preço de custo (Fig. 3) orienta-se por maximizar ganhos pela redução de custos, uma vez que os preços de comercialização são previamente definidos. Para a redução dos custos, duas estratégias parecem prevalecer: adoção de padrões construtivos mínimos (tipologias repetidas) e produção em escala (quantidades de unidades por empreendimento crescente ao longo dos anos) no menor prazo possível. A busca de terrenos mais baratos parece não ser relevante para a decisão da localização nesse modelo de negócios, uma vez que o componente é pouco importante na estrutura geral de custos, não sendo superior a 8% do custo total do empreendimento (resultado obtido pela análise da base consolidada). Pela perspectiva da localização, mais importante é o terreno comportar a adoção de tecnologias de produção industrializada de grandes conjuntos de unidades, atendendo assim à necessidade de produção em escala no menor prazo possível. O prazo de entrega é especialmente relevante tendo em vista o valor de aquisição previamente definido ser irrealizável.

COMO?		O QUE?	PARA QUEM?	
Parceiros Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) Instituições financeiras que operam o MCMV Investidores privados Equipes locais para vendas (corretoras de imóveis) e para projeto e construção	Atividade-Chave Padronização de tipologias e de implantação Produção em escala Velocidade de vendas controlada Recursos Financiamento utilizando fonte de recursos menos onerosos que os de mercado (FGTS) para construção e para comercialização	Proposta de Valor aquisição da "casa própria" habitação acabada ("pronta para morar") e regularizada ("com papel passado") prestações que "cabem no bolso"	Relacionamento com Clientes Equipe própria Uso da marca dos agentes financeiros parceiros (credibilidade) Canais Pontos/quiosques de venda e apartamento demonstração Corretores locais associados Presença digital Propaganda (TV, folhetos, painéis e feiras)	Segmento de Clientes Famílias com renda mensal de até R\$ 7 mil que possam ser enquadradas nas faixas de mercado do MCMV
QUANTO?				
Estrutura de Custos Preço de venda e custos podem variar. Aumentos de custos com terreno, mão-de-obra, legalização e/ou fornecedores podem ser repassados para o preço do produto comercializado. Transferência dos custos de financiamento para o adquirente final no menor prazo possível Desejável redução de custos por ganhos de produtividade em escala		Receitas Venda da unidade habitacional. Venda de complementos a unidade habitacional ("kits de acabamento")		
Principais Riscos Gerenciados Crédito: manter condições cadastrais para acesso ao financiamento e aos incentivos (subsídios e isenções) Regulatório: atendimento da legislação aplicável e das regras do MCMV para evitar embargos e/ou desenquadramento Imagem: para não prejudicar a comercialização Liquidez: caixa suficiente para manter obras em andamento Carteira: continuidade do negócio por meio de empreendimentos em sequência ("pipeline")				

Fig. 4: Modelo de Negócios no MCMV – Comercialização a Preço de Mercado. Fonte: Elaboração própria.

A partir da análise de base de informações sobre 4.595 empreendimentos (Fig.1) consolidada a partir do SISHAB (2021), o modelo de negócios para comercialização a preço de mercado (Fig. 4) adota um produto imobiliário residencial compatível com as condições de financiamento com recursos do FGTS para famílias das Faixas 2 e 3. As unidades habitacionais desses empreendimentos padronizados são comercializadas prioritariamente para famílias com renda mensal de até R\$ 4.000 (eventualmente a renda familiar pode chegar a R\$ 7.000). Os sistemas construtivos são preferencialmente industrializados, com preferência pela alvenaria estrutural. As tipologias habitacionais são padronizadas na forma de casas ou em apartamentos em condomínios, com área útil em torno de 50 m², com sala, dois dormitórios, cozinha e banheiro. A implantação é adaptada em cada empreendimento para obter aproveitamento máximo do terreno, ou seja, para comportar o maior número de unidades comercializáveis. Os condomínios são providos de comodidades, tais como guarita e instalações de segurança, salão de festas, parquinho, quadra, churrasqueira e piscina. Essas comodidades representam diferenciais de venda e respondem às expectativas dos compradores por "habitações de classe média".

4. Decisão de Localização da Habitação

O modelo de tomada de decisão explica as motivações e os percursos percorridos na definição de produtos, investimentos e transações (o que, quando e onde empreender, seja por meio da construção, seja pela

comercialização), estabelecendo uma relação de *trade-off* (uma escolha em detrimento de outra) entre as alternativas disponíveis.

Para Simon (1979), o processo decisório pode ser caracterizado em três estágios: busca (conhecer as situações que requerem decisão), criação (desenvolvimento e análise de alternativas e/ou possíveis cursos de ação) e seleção (escolha entre alternativas disponíveis). Nas empresas, as decisões devem ser racionais e programadas, ou seja, replicáveis, rotinizadas e solucionadas por regra geral por meio de programas de ação e/ou de procedimentos previamente determinados.

Choo (2006) afirma que a tomada de decisão é consequência da conjunção entre a criação de significados (crenças, representações e interpretações do ambiente externo pela organização) e a construção de conhecimento (alternativas de solução e/ou de ação) e identifica quatro modelos presentes nas organizações: racional (regras e procedimentos), processual (fases para escolha entre soluções alternativas), político (influência e barganha) e anárquico (ambiguidade e incoerência). Nas decisões sobre localização no MCMV, parece predominar o modelo racional, ou seja, a decisão é um ato orientado para objetivos e guiado para enfrentamento dos problemas existentes por meio de regras e procedimentos declarados.

Apropriando o processo decisório proposto por Simon (1979) numa abordagem racional inspirada em Choo (2006) e confrontando-os aos modelos de negócio descritos anteriormente, inferiu-se um modelo para tomada de decisão sobre a localização no MCMV apresentado na Figura 5.

Se os modelos de negócios são essencialmente racionais, as decisões certamente não são, ainda que ambos coexistam e provoquem consequências territoriais pela indução de transformações na cidade e na produção habitacional. Aspectos intangíveis, como aversão ao risco e previsibilidade, e algumas heurísticas também foram observados na amostra estudada. A preferência pela localização periférica não parece ser apenas resultado do ajuste espacial na cidade capitalista (Harvey, 2005; Cardoso e Aragão, 2013), mas igualmente condicionada pela força do “*default*” (repetir o conhecido) e das expectativas sociais (segregação). Os resultados obtidos parecem corroborar com a estrutura descrita por Villaça (2001) em que a busca por localização parece priorizar as regiões “vacionadas” para habitação social na cidade, ou seja, regiões mais distantes e/ou periféricas, com serviços e amenidades menos diversificados.

MODELO PARA DECISÃO SOBRE LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO NO MCMV		
1	2	3
BUSCA	QUALIFICAÇÃO	SELEÇÃO
compreensão do problema e do contexto/entorno	construção de conhecimento sobre o objeto (entendimento)	tomada de decisão
<ul style="list-style-type: none"> ▪ atratividade: definição do retorno esperado com o empreendimento ▪ região “vacionada” para empreendimentos de habitação social ▪ existência de demanda: renda disponível e capacidade de pagamento ▪ oferta de crédito para a produção do empreendimento e para a comercialização das unidades habitacionais ▪ condições normais de regulação e licenciamento ▪ disponibilidade de áreas livres: possibilidade de implantação de construções novas, projetos padronizados e ganhos de produtividade pela adoção de produção industrializada 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ áreas/terrenos regularizados ou regularizáveis ▪ estudo preliminar – quantidade e tipologia de unidade habitacional ▪ adequação às exigências do financiamento ▪ visibilidade do empreendimento ▪ relação do preço do terreno por unidade habitacional ▪ condições de comercialização do terreno (prazo de pagamento e possibilidade de permuta) ▪ velocidade de vendas e custos de comercialização 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ retorno esperado com o empreendimento ▪ relação entre o preço de comercialização e lucro por unidade habitacional

Fig. 5: Tomada de Decisão sobre a Localização no MCMV. Fonte: Elaboração própria.

5. Reflexões Finais

Diante da análise exploratória apresentada nesse artigo, é possível inferir que a atuação dos agentes é limitada e raramente percebe a escala urbana e regional. As escolhas de localização não se pautam exclusivamente pela busca de terrenos com os menores preços, mas em um processo de decisão que privilegia a vantagem competitiva por melhor preço/custo dentro de modelos de negócios ancorados em padronização e quantidade. As decisões são baseadas mais no contexto de cada empreendimento (retorno sobre o investimento) do que na política urbana em geral. Os empreendimentos são projetados para atender condições objetivas e conhecidas presentes nas legislações, normas técnicas e condições de financiamento, sem que exista preocupação com aspectos urbanos mais gerais.

A preferência pela localização periférica parece mais relacionada com a pouca capacidade dos governos em mediar a organização do território, do que com uma ação predadora organizada e intencional das empresas do setor imobiliário ou da construção civil. A participação do Estado é, portanto, fundamental e insubstituível na regulação e na alocação de recursos, subsídios e incentivos.

Embora o enunciado do MCMV tenha declarado preocupação com os processos de espraiamento das cidades brasileiras, foi pouco efetivo para ofertar alternativas ao modelo predominante (padronização e quantidade) que exige terrenos maiores e sobre os quais é possível construir tipologias previamente definidas sem muito esforço.

Como contraponto, a pesquisa em urbanismo pode contribuir para a construção de novos modelos de negócio que reconheçam, respeitem e valorizem as particularidades de cada lugar, bem como as necessidades próprias de cada família, superando a concepção padronizada e repetitiva que está presente nos empreendimentos produzidos no MCMV.

Referências

- ABECIP. <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>
- Abramo, P. (2007). A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (Rio de Janeiro), 9(2), 25-54.
- Bertaud, A. (2018). *Order without Design: How Markets Shape Cities*. Cambridge/MA: MIT Press.
- Brasil. Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Lei Federal 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília/DF: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm.
- Cardoso, A. L. y Aragão, T.A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: Cardoso, A. L. (org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais* (17-66). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Choo, C.W. (2006). *A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar conhecimento, construir conhecimento e tomar decisões*. São Paulo: Senac São Paulo.
- Ferreira, J.S.W. et al. (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo brasil urbano. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos*. São Paulo: LABHAB; FUPAM.
- Fundação João Pinheiro – FJP (2015). *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume Editora.
- Instituto Escolhas (2021). *Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas*. São Paulo: Instituto Escolhas, 2021.
- Klintonowitz, D. (2016). Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista? *Caderno Metrópole* (São Paulo), 18(35), 165-190.
- Ministério das Cidades (2014). *Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília: MCidades, SAE-PR, IPEA.
- Osterwalde, A. y Pigneur, Y. (2011). *Business Model Generation: Inovação em Modelos de Negócios*. São Paulo: Alta Books.
- Porter, M. E. (1989). *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus.
- Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- SICNL – FGTS. Canal do FGTS. <https://www.fgts.gov.br/Pages/numeros-fgts/ativo-fgts.aspx>
- Simon, H. (1979). *Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- SISHAB. Sistema de Gerenciamento da Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. <http://sishab.mdr.gov.br/>
- Universidade de São Paulo – USP (2014). *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. São Paulo: USP/FAU/LabCidade.
- Villaça, F. (2001). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel.