

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E COLABORAÇÃO ENTRE AGENTES
PÚBLICOS E SETOR PRIVADO SOB A ÓTICA DAS
CONSTRUTORAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM
MUNICÍPIOS PAULISTAS

LEONARDO DANELON

São Carlos
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO

Leonardo Danelon

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E COLABORAÇÃO ENTRE AGENTES
PÚBLICOS E SETOR PRIVADO SOB A ÓTICA DAS
CONSTRUTORAS NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM
MUNICÍPIOS PAULISTAS

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEPP do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo

São Carlos
2019

Danelon, Leonardo

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E COLABORAÇÃO ENTRE AGENTES
PÚBLICOS E SETOR PRIVADO SOB A ÓTICA DAS CONSTRUTORAS
NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MUNICÍPIOS
PAULISTAS / Leonardo Danelon. -- 2015.

255 f. : 30 cm.

Tese (doutorado)-Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos,
São Carlos

Orientador: Leonardo Danelon

Banca examinadora: Luiz Fernando de Oriani e Paulillo; Mario Sacomano
Neto; Hildo Meirelles de Souza Filho; Rosana Denaldi; Fabio Muller Guerrini

Bibliografia

1. Minha Casa Minha Vida. 2. custos de transação. 3. cadeia
colaborativa. I. Orientador. II. Universidade Federal de São Carlos. III.
Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Programa de Geração Automática da Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

Bibliotecário(a) Responsável: Ronildo Santos Prado – CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Folha de Aprovação


Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do Leonardo Danelon, realizada em 13/03/2020:



Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo
UFSCar



Prof. Dr. Hildo Meirelles de Souza Filho
UFSCar



Prof. Dr. Mário Sacomano Neto
UFSCar



Prof. Dr. Fábio Muller Guerrini
USP



Prof. Dra. Rosana Denaldi
UFABC

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Rosana Denaldi e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ão) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.

Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo

Sumário

Resumo	1
CAPÍTULO I. CARACTERIZAÇÃO DO TEMA E DA PESQUISA	2
Introdução	3
Justificativa e problema da pesquisa	7
Objetivos e proposições da tese	11
CAPÍTULO II. REVISÃO TEÓRICA: A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO	13
2.1. Institucionalismo e suas divisões de estudo	14
2.2. Contribuições do Velho Institucionalismo	17
2.3. Contribuições do novo institucionalismo	18
2.4. A Nova Economia Institucional (NEI) e os atributos de Oliver Williamson	25
2.4.1. As estruturas de governança de Williamson e o MCMV	42
2.5. Elementos complementares de análise à ECT: a Cadeia de Suprimentos Colaborativa	47
CAPÍTULO III. PANORAMA DO SETOR DA HABITAÇÃO E DE NEGÓCIOS PARA A CONSTRUÇÃO CIVIL PARA O EMPRESARIADO BRASILEIRO	58
3.1. Instigando a curiosidade: breve comparação de preços de imóveis no Brasil com o exterior	61
3.2. Breve panorama retrospectivo da política habitacional brasileira	68
3.3. Instabilidade e inconstância do setor da habitação	79
3.4. Morosidade pública, controles e gargalos ao setor da habitação	83
3.5. O distrato do cliente em relação à construtora	91
3.6. Relação das construtoras com fornecedores/terceiros	95
3.7. Mão-de-obra: produtividade e a discussão da terceirização	96
CAPÍTULO IV. METODOLOGIA DA PESQUISA	100
4.1. Caracterização e delimitação da pesquisa	102
4.2. Etapas para a execução da pesquisa	104
4.3. A preparação das entrevistas e os constructos	113
CAPÍTULO V. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: OPERACIONALIZAÇÃO E RESULTADOS	122
5.1. A concepção de PMCMV e seus resultados	123
5.1.1. O Programa Casa Paulista no Estado de São Paulo	131
5.2. Arranjo institucional e a operacionalização do MCMV	133
5.3. Ciclo de vida de um projeto de construção de empreendimento imobiliário	137
5.4. O fluxo de aprovações de projetos no MCMV para as construtoras	139
5.5. Custos de transação e MCMV-Faixa 1	148
CAPÍTULO VI – ANÁLISE DOS RESULTADOS	151
6.1. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São José dos Campos	152
6.1.1. Resultado para a empresa pesquisada	153
6.1.2. Análise dos resultados	157
6.2. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São João da Boa Vista	171
6.2.1. Resultado para a empresa pesquisada	172
6.2.2. Análise dos resultados	174
6.3. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em Santa Bárbara d'Oeste	184
6.3.1. Resultado para a empresa pesquisada	186
6.3.1.1. O MCMV sob o ponto de vista da gestão pública municipal	186
6.3.1.2. Os custos de transação e colaboração na percepção da empresa pesquisada ..	188
6.4. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São Bernardo do Campo	200
6.4.1. Resultados para a empresa pesquisada em São Bernardo do Campo	203
6.5. Resultados agregados para os municípios pesquisados	220
CONCLUSÕES	228
REFERÊNCIAS	236
ANEXOS	245

DANELON, Leonardo. **Custos de Transação e Colaboração entre Agentes Públicos e Setor Privado sob a Ótica das Construtoras no Programa Minha Casa Minha Vida em Municípios Paulistas**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de São Carlos. UFSCar: São Carlos, 2019.

Resumo

Muito se discute em meio ao setor da construção para fins de habitação a questão dos custos de produção. Porém, dadas às características inerentes aos negócios da construção que envolvem o interesse coletivo, há um conjunto de etapas de aprovações junto ao setor público e agente financeiro que devem ser consideradas. Por exemplo, prazos maiores de aprovações interferem na taxa de retorno financeiro dos projetos (podendo inviabilizá-los) e na própria angústia de clientes, que se veem prejudicados com atrasos na entrega do bem imóvel – uma típica situação que gera custo de transação para a operação. Em razão disso, esta tese se propõe a dimensionar os principais gatilhos de custos de transação presentes no fluxo de aprovações de projetos das construtoras com a burocracia pública e agente financeiro, sob a ótica das construtoras. Para esse dimensionamento, serão utilizados como referencial teórico os atributos da transação propostos por Oliver Williamson, quais sejam: as especificidades dos ativos, a incerteza (via conceitos de seleção adversa e risco moral) e frequência. Como recorte, em virtude de sua função social e importância quanto à utilização de recursos públicos, optou-se pela análise desses atributos nas relações de aprovações de projetos para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), faixa 1, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A fim de agregar dados e complementar a pesquisa, utiliza-se ainda de elementos da metodologia da cadeia de produção colaborativa para verificar o quanto articuladas conjuntamente são as ações do poder público e agente privado nesses empreendimentos. O processo de aprovação de projetos foi mapeado para que fosse criado um questionário para a pesquisa de campo que cruzasse cada etapa do processo de aprovação com cada atributo da transação, de tal forma a dimensioná-los e identificar os pontos mais críticos e suas causas. Observou-se - dentro da metodologia adotada, para os aspectos observados e nos empreendimentos avaliados - que o MCMC estimulou alguma articulação e coordenação de ações de diferentes esferas estatais (municípios, estado e União), bem como promoveu a colaboração entre municípios e construtoras em prol de um objetivo comum. Do ponto de vista de custos de transação nos empreendimentos, a especificidade humana destacou-se como relevante para a grande maioria das etapas do processo de aprovações e o agente financeiro (intermediário entre o FAR e construtoras) veio a assumir a maior relevância em razão do risco moral associado ao atraso no repasse de recursos às construtoras.

Palavras-chave: *Minha Casa Minha Vida, atributos, transação, colaboração, construtoras, poder público.*

CAPÍTULO I. CARACTERIZAÇÃO DO TEMA E DA PESQUISA

Neste capítulo serão caracterizados o tema e a pesquisa. Far-se-á uma introdução de forma a despertar a curiosidade no leitor sobre o assunto e inteira-lo quanto ao problema tratado na tese. Também neste capítulo são indicados os objetivos do trabalho, a metodologia a ser utilizada e as delimitações da pesquisa.

O tema dos atributos dos custos de transação que se sobressaem na aprovação de projetos do Minha Casa Minha Vida (MCMV-Faixa 1) é instigante do ponto de vista de estudo da economia institucional – e isto será discorrido ao longo da tese - tendo em vista algumas particularidades do setor habitacional brasileiro: o alto valor do imóvel em relação à renda média nacional; o conjunto de contratos aos quais estão submetidas as construtoras e as inúmeras relações existentes entre as construtoras e instituições diversas (governos, Estado, agentes financeiros, clientes, fornecedores e demais instituições); a dependência do setor em relação ao crédito e de políticas governamentais (particularmente para o segmento de baixa renda, onde não existe mercado); o longo prazo para o retorno dos investimentos; as incertezas que permeiam o setor; a dificuldade ou mesmo impossibilidade que a produção imobiliária tem em responder rapidamente à demanda, são alguns exemplos.

Diante disso, muitas seriam as possibilidades de se abrir outras frentes de trabalhos acadêmicos aplicados ao setor, dentro da própria abordagem teórica utilizada, sob outras óticas (ponto de vista de outros agentes de mercado). O entendimento dos atributos dos custos de transação para o setor pode sinalizar para o direcionamento de políticas públicas ou para ganhos de eficiência na cadeia produtiva da construção, particularmente no tratante de projetos habitação de interesse social.

Nesta tese em particular, são tratados os atributos dos custos de transação presentes nas principais etapas da relação do construtor com o setor público e agente financeiro em aprovações de projetos do MCMV-Faixa 1, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), dentro do ponto de vista do empreendedor para os custos de transação

Introdução

Em 2009 foi dado início ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como uma resposta do Governo Federal para o enfrentamento da crise internacional.

A política se baseou na expansão da oferta de crédito ao setor da construção via bancos públicos para aquisição ou construção de unidades habitacionais, em contraposição às limitações de crédito e o predomínio de bancos privados no setor, vigentes nas duas décadas anteriores. A crença era justamente que essas limitações de crédito poderiam gerar problemas ao setor produtivo e, conseqüentemente, para a economia do país como um todo - conforme exposto na “exposição dos motivos” da Medida Provisória (MP nº459, de 25 de março de 2009) que concebeu o PMCMV, posteriormente convertida na Lei nº 11.977/2009.

A institucionalização do Programa veio também ao encontro da necessidade de se reduzir o déficit habitacional, na ocasião (2009), estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2012) em quase 6 milhões de domicílios. Dados de 2016 do então Ministério das Cidades (Brasil, 2017) afirmam a contratação de 4,5 milhões de unidades e a entrega de mais de 3,2 milhões de domicílios. Apesar do elevado número de unidades entregues, que mostra a importância significativa da política, o déficit habitacional no Brasil em 2015, de acordo com a última coleta realizada pela FJP (2018), foi estimado em 6,3 milhões de domicílios, ou seja, aumentou mesmo com o MCMV em execução.

Outro aspecto relevante e exposto na tese é a concentração típica do déficit habitacional justamente nas faixas de renda menos favorecidas, onde existe “falha de mercado” justamente porque o imóvel tem a especificidade de ser um bem caro, dificilmente alcançável para o padrão de renda de parte da população, e que por isso não desperta o interesse do mercado imobiliário nas faixas de renda mais baixas, fazendo-se necessária a atuação do Estado enquanto “provedor” ou “incentivador” para atrair o interesse das empresas privadas no segmento, criando um produto social (e não imobiliário, que é passível de comercialização) que seja ao mesmo tempo atraente financeiramente ao setor privado.

E a intenção do MCMV-Faixa 1 era justamente essa: fomentar o interesse da iniciativa privada no segmento a fim de reduzir o déficit habitacional onde o mercado *a priori* não existiria sem incentivos.

No entanto, o quadro recente aponta para algumas preocupações em relação ao desempenho do MCMV, particularmente na Faixa 1 (foco desta tese), onde os recursos utilizados provêm do Orçamento Geral da União (OGU). Alguns dos problemas relatados: em 2018, 25% das obras financiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que atende a Faixa 1, encontravam-se paralisadas, bem como era manifesto o crescente desinteresse de construtoras no segmento por problemas relacionados à incerteza no cumprimento de contratos por parte do ente público, do rigor burocrático e demandas específicas sociais para o programa quando municípios se veem sem aportes necessários para a entrega de equipamentos públicos, repassando a “responsabilidade” às construtoras. Ainda que o Programa tenha logrado êxitos em termos de oferta de moradias, a CNM alerta para as suas “dificuldades de operacionalização em mais de 80% dos municípios brasileiros”. (CNM, 2018, p. 01).

O exposto casa com a Economia dos Custos de Transação (ECT) em vários aspectos, pois esta tem como pressupostos o comportamento oportunista e da racionalidade limitada dos agentes. Ambos estão presentes na relação do empreendedor com o setor público e agente financeiro. No quesito “oportunismo”, pelo conjunto de riscos envolvidos nas relações pré e pós “contratuais” entre empreendedores e setor público/agente financeiro quanto ao cumprimento do que foi acordado em razão de informações ou ações ocultas. No quesito racionalidade limitada, pelas dificuldades de entendimentos normativos e legais entre as partes ou devido ao grande volume de demandas e a complexidade inerente aos processos de aprovação de tais projetos. Tais condições serão expostas ao longo de todo o trabalho.

Por isso, parece razoável supor que a ECT poderá apresentar respostas satisfatórias ao entendimento de como questões específicas do produto social, atreladas à incerteza e a frequência das relações entre o agente privado e público (burocracia municipal) podem afetar o interesse maior ou menor do construtor para o segmento “Faixa 1”, do MCMV.

Daí a busca pelo entendimento e dimensionamento das dificuldades do empreendedor em relação ao programa, dentro daquilo que Williamson denominou de atributos da transação como fontes de custos de transação: incerteza (pré e pós contratual), especificidades do ativo (dedicada, física, locacional, temporal, humana e de marca) e frequência das relações (número de vezes que os agentes se encontram para realizar o negócio). Se esses atributos são mais presentes, maiores os custos de transação.

A esse conjunto de custos adicionais ao processo, não mensurados nos custos de produção, denomina-se custos de transação.

Eis então a proposta do trabalho de entender as fontes de custos de transações que surgem na relação do empreendedor com o setor público e agentes financeiros (CAIXA ou Banco do Brasil/BB), da contratação até o pós-entrega das chaves, para a execução de projeto de condomínio residencial popular na Faixa 1, recursos FAR, do PMCMV.

Espera-se ainda verificar, para os casos tratados, se menores custos de transação podem estar associados a maior colaboração na cadeia produtiva, gerando maior eficiência ao processo de aprovações sem que isso represente maiores dispêndios para o poder público ou maiores concessões em termos de “flexibilização” quanto ao cumprimento de legislação ambiental e urbanística, por exemplo.

Por isso, de forma complementar à ECT, utiliza-se nesta tese da metodologia da cadeia de produção colaborativa a fim de buscar dimensionar e expor o quanto são articuladas as aprovações de empreendimentos para o MCMV-Faixa 1 entre setor público e construtoras.

A aplicação mais pragmática da ECT assume importância o setor da construção civil-edificações atuantes na faixa 1 (de interesse social) no MCMV.

Este setor ou “segmento” foi escolhido por algumas razões: primeiro; devido ao seu caráter inerentemente atrelado às políticas macroeconômicas, pois trata-se de um setor que, quando estimulado, pode em muito ajudar a alavancar o Produto Interno Bruto (PIB) com a geração de empregos e renda (além dos efeitos multiplicadores nas demais cadeias produtivas da economia); segundo, pela importância social do bem moradia enquanto garantia constitucional e; terceiro, porque se trata de um setor permeado de contratos ao longo de toda a cadeia

produtiva, desde a aquisição do terreno, passando pela concepção, autorização e viabilização do projeto; na construção da obra e nas subcontratações, nos mecanismos de obtenção de crédito para o projeto e concessão de crédito na venda; na relação permanente das organizações com agentes públicos e privados, o que implica em indícios fortes de custos de transação atrelados à atividade.

Na organização desta tese, os capítulos foram divididos da seguinte maneira:

O Capítulo I, com as “provocações” introdutórias, justificativa da tese e objetivos e proposições.

No Capítulo 2 buscou-se realizar a revisão de literatura sobre a Economia dos Custos de Transação para entender mais a fundo os conceitos, terminologias e atributos da transação. A partir dessa base bibliográfica é que foram gerados subsídios para a construção do questionário aplicado aos casos e que pudessem associar os problemas apresentados na literatura com a realidade do setor.

O Capítulo 3 buscou agregar à revisão teórica o entendimento do setor da construção, em particular pelas dificuldades encontradas pelo empreendedor. Optou-se pela descrição da cadeia produtiva, do breve entendimento da evolução da política pública habitacional no país e da busca por informações pragmáticas que direcionassem a pesquisa. Neste capítulo, além do uso de relatórios técnicos, revisão bibliográfica e dados de instituições diversas, buscou-se também acrescentar depoimentos de pessoas atuantes no setor para maior confiabilidade das informações.

No Capítulo 4 encontra-se a metodologia da pesquisa: sua caracterização e delimitação, etapas de execução, constructos para as entrevistas e as limitações da pesquisa.

Já o Capítulo 5 mostra a operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida e mostra o processo pelo qual as construtoras passam para a aprovação dos projetos para a Faixa 1-recursos FAR junto aos municípios e agente financeiro (Caixa ou Banco do Brasil).

Finalmente, o Capítulo 6 traz a discussão dos resultados da pesquisa de campo aplicadas a cada projeto pesquisado, partindo-se, então, para as considerações finais da tese.

Justificativa e problema da pesquisa

Estudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC, 2014) aponta que a maior parte dos gargalos produtivos para a construção civil concentram-se em aspectos “burocráticos¹” no início da cadeia produtiva e envolvem custos adicionais ao processo produtivo estimado na ordem de R\$18 bilhões por ano, o que significa acréscimos de 12% no valor final dos imóveis aos proprietários

Tais custos apontados pelo estudo estão relacionados a atrasos nas aprovações de projetos por prefeituras, falta de clareza das legislações ambientais locais e mudanças legais (alterações em leis de zoneamento, por exemplo) que afetam projetos já aprovados e geram elevada insegurança jurídica ao empresário.

Dentro daquilo que se denomina no referido trabalho por “custos burocráticos”, pela ECT, podem ser entendidos ou dimensionados como problemas relacionados à questões de seleção adversa (riscos pré-contratuais) e risco moral (riscos pós-contratuais).

Atrelados a essas questões, somem-se a frequência de vezes que o executor de um projeto deve dispor para a aprovação de projeto de construção de condomínio junto aos órgãos municipais e o conjunto de questões específicas inerentes às demandas de projetos que tenham cunho social (construção de equipamentos públicos, *expertise* com aprovações, estudo de localização são alguns exemplos).

Dentro do exposto, fica desde já sugestionado que os custos de transação existentes na relação entre construtoras e setor público/agente financeiro são fatores importantes que afetam a eficiência do setor da construção civil.

Não obstante, será observado de que há indícios de que os preços dos imóveis no Brasil consomem parte mais significativa da renda do brasileiro para a aquisição da casa própria em comparação a um conjunto de outros países, o que combinado aos baixos níveis salariais de parte da população e a pouca disponibilidade de crédito, refletem no elevado déficit habitacional quantitativo (em

¹ Importante deixar claro que este foi o termo utilizado na pesquisa realizada pela CBIC (2019), retratando a burocracia no jargão popular, que remete ao “excesso papelório”, “lentidão pública” ou “rigor de controle excessivos” pelos entes públicos. Compreende-se, porém, que este termo é incompatível com a proposta correta do termo burocracia, originalmente cunhado por Max Weber.

volume) e qualitativo (precários) no país e acirra o desinteresse do setor imobiliário no segmento de mais baixa renda.

Aí que para o atendimento desse segmento econômico de baixa renda surgiu, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que constitui um arranjo institucional que resulta da necessidade de interação entre os entes públicos (União, Estados e municípios, que financiam, regulam e controlam) e privados (construtoras e incorporadoras) que propõe projetos e executam as obras dentro de um orçamento pré-definido.

Esse desenho envolvendo diversas entidades em diferentes esferas, por si só, já sugestionam a presença de elevados custos de transação, tendo em vista os inúmeros relacionamentos e interesses envolvidos, o conjunto de aspectos regulatórios e de controle que demandam projetos executados por agentes privados com investimentos próprios e públicos.

Enquanto arranjo institutucional², o MCMV pode portanto apresentar fontes de custos de transação que estejam inibindo o interesse do empresariado no Programa.

E justamente ao encontro dessa afirmação, um estudo realizado pela CBIC-Booz&Co (2014) mostrava problemas na cadeia produtiva da construção civil para aprovações de empreendimentos, com maior evidência naqueles envolvidos com captação de recursos via Caixa ou BB (Recursos FAR), que se direcionam à política de Habitação de Interesse Social (HIS) da Faixa 1 (baixa renda) do MCMV, instigando e motivando a realização deste trabalho na identificação dos potenciais custos de transação envolvidos para este segmento do MCMV nas etapas de aprovações dos projetos no setor público e agente financeiro. Ou seja, será que o setor público, ao mesmo tempo em que estimula e financia por um lado pode estar criando empecilhos que inibem a atuação do empresariado em outras frentes?

Eis que então surge o problema da pesquisa: se existem fontes potenciais de custos de transação no MCMV que inibem a ação empreendedora no segmento, quais seriam as principais fontes de custos de transação presentes na

² Williamson (1986, p. 105; *apud*: FIANI, 2016, p. 11) entende como arranjo institucional “a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas”. Diferentemente, o ambiente institucional é entendido como o “conjunto de regras gerais que fornecem os marcos sob os quais um arranjo institucional opera”.

relação entre o empreendedor e o setor público/agente financeiro e como isso tem se dado em termos de colaboração entre setor público e privado no processo de aprovações?

Ao longo de toda a construção desta tese, poucos foram os trabalhos encontrados retratando questão de custos de transação no setor da construção civil. Nenhum trabalho encontrado direcionado dentro da ótica específica de custos de transação, nos atributos de Williamson, para a construção civil em segmento de baixa renda (MCMV-Faixa 1).

Apenas para efeito de uma breve demonstração, a Tabela 1 exhibe alguns termos pesquisados no site de periódicos da Capes (Acesso CAFE – Comunidade Acadêmica Federada) e os resultados das buscas, por termos, para os últimos 5 anos de publicações.

Tabela 1. Busca de periódicos relacionados a custos de transação e habitação no site de periódicos da Capes, nos últimos 5 anos.

TERMOS UTILIZADOS	RESULTADOS DA BUSCA
“CUSTOS DE TRANSAÇÃO”; “MINHA CASA MINHA VIDA”	0
“CUSTO DE TRANSAÇÃO”; “CONSTRUÇÃO CIVIL”	1
“CUSTO DE TRANSAÇÃO”; “HABITAÇÃO”	0
“TRANSACTION COST”; HOUSING	3202
“ASSET SPECIFICITY”; HOUSING	95
“TRANSACTION COST”; “CIVIL CONSTRUCTION”	13

Fonte: Pesquisa do autor.

A leitura da Tabela 1 permite verificar a baixa publicação de artigos relevantes que tratem do tema específico de custos de transação associados ao setor da construção civil no Brasil.

Para termos correlatos na língua inglesa, há retornos maiores de artigos publicados nos últimos cinco anos (até mesmo porque o volume de artigos publicados no “resto do mundo” é naturalmente maior), mas os artigos mostram-se direcionados a outras frentes de trabalho e não necessariamente aos custos de transação na perspectiva de Williamson para a aprovação de projetos de construção.

Justifica-se, portanto, a originalidade desta tese na medida em que se busca trazer uma ótica até então pouco ou não explorada (custos de transação na aprovação de projetos) em setor tão importante no Brasil (construção civil) e direcionado a um programa (MCMV) que busca resolver questões importantes ao

país: o crescimento e o desenvolvimento econômico via questão da habitação e, por que não, a questão da cidadania.

Objetivos e proposições da tese

Esta tese tem como objetivo geral mostrar e analisar, sob a ótica das construtoras, os atributos de custos de transação das principais relações da construtora com setor público e agente financeiro para a execução de moradias em condomínios populares pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1, recursos FAR (Fundo de Arrendamento Residencial).

Para tanto, como desdobramento ao objetivo geral faz-se necessária a colocação dos seguintes objetivos específicos:

- Mapear o processo de validação dos projetos junto à burocracia pública e agente financeiro;
- Identificar e dimensionar, a partir do mapeamento do processo de aprovação do projeto até a entrega do produto, os atributos mais relevantes que definem cada transação da construtora com setor público - dentro da concepção de Williamson nos atributos de especificidades do ativo, frequência e incerteza (pré e pós contratual);
- Explicar como a presença destes principais atributos de custos nas transações analisadas podem afetar o interesse ou não das construtoras para a execução de projetos no segmento Faixa 1 do PMCMV.

É esperado que os elementos extraídos da pesquisa permitam também verificar as seguintes proposições:

Proposição 1. Especificidades físicas elevadas dificultam e podem inviabilizar o interesse do construtor para a realização de negócios na Faixa 1 do PMCMV, recursos FAR.

Proposição 2. Fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) são fontes de custo de transação e pontos de desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1).

Proposição 3. O MCMV-Faixa 1, recursos FAR, por seu cunho social e inexistência de mercado para a faixa, soma incentivos aos construtores e

permite uma relação colaborativa entre os agentes da cadeia (agente financeiro, órgãos públicos e construtora).

CAPÍTULO II. REVISÃO TEÓRICA: A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A teoria institucional vem assumindo maior relevância no embate acadêmico nas últimas décadas e a maior indicação disso é dada pelo reconhecimento de autores relacionados a esta vertente que foram laureados com prêmios Nobel de economia em anos recentes, a citar alguns: Ronald Coase (1991), Douglass North (1994); Oliver Williamson (2009), Oliver Hart e Bengt Holmström (2016).

O institucionalismo é a teoria que incorporou a Economia dos Custos de Transação (ECT), base teórica principal desta tese. Como características comuns entre o institucionalismo e a ECT, destacam-se a importância do bom funcionamento das instituições enquanto meios para se alcançar o desenvolvimento e os pressupostos do oportunismo e da racionalidade limitada como aspectos inerentes ao comportamento humano.

Mas o que são instituições e qual a sua importância?

Para North (1990), dentro de uma análise macro analítica, as instituições são “as regras do jogo” presentes em uma sociedade, ao passo que as organizações são “os jogadores”. São as instituições que direcionam o conjunto de escolhas e comportamento dos indivíduos, bem como determinam os custos de produção e transação. A maior eficiência do funcionamento dessas instituições implica em maior desenvolvimento econômico.

Já Oliver Williamson, em ampla literatura, aborda o tema das instituições dentro de um espectro mais micro, associando instituições às estruturas de governança e buscando o dimensionamento dos custos de transação no ambiente interno das organizações (as firmas).

Vê-se, então, já de início, que o interesse crescente da academia pelo tema dos custos de transação “não se traduz em uma abordagem unificada”. Por esta razão, busca-se neste capítulo fazer uma “varredura” (ainda que sem a pretensão de esgotar o tema) sobre os principais conceitos e elementos que cada um dos autores aqui pesquisados se propõem a tratar e consideram como custos de transação. (AZEVEDO 2000, p.34)

O constructo da tese será extraído desses elementos teóricos da ECT (incorporada pela teoria institucional), particularmente do conjunto de trabalhos de Williamson – apresentados neste capítulo. Assim é que será proposta uma maneira de identificar e dimensionar os principais custos de transação presentes no processo de aprovação de projetos para o MCMV-Faixa 1 junto a órgãos públicos e agente financeiro.

2.1. Institucionalismo e suas divisões de estudo

É difícil explicar a ECT antes adentrar um pouco e se situar na corrente que a antecede e a incorporou: o institucionalismo. Este, por sua vez, pode ser dividido entre o novo e o velho, nos campos econômico, sociológico e político.

O Quadro 2 faz essas representações.

Apenas a título de exemplo, é possível dizer que o âmbito de estudos com ênfase no institucionalismo sociológico busca tratar das instituições e organizações como formas de legitimação que se dão no entorno de aspectos socioculturais nos quais os agentes estão inseridos³, ao passo que no âmbito do institucionalismo político as instituições serão tratadas como resultados da trajetória histórica (*path dependence*) e são abordadas questões como assimetrias de poder na construção social das normas e organizações.

Particularmente nesta tese será tratado o institucionalismo dentro da corrente econômica, onde se encontram os elementos de estudo da Economia dos Custos de Transação.

³ O que se defende na literatura acadêmica da sociologia econômica e na Teoria dos Custos de Transação é que, nos mercados, para além de uma ação individual que o autorregula, haveria antes uma ação social coletiva que o constrói.

Quadro 1: Proposta de divisão dos campos de estudo do Institucionalismo e enfoques.

Institucionalismo	Econômico	Sociológico	Político
Velho	instituições e o processo de mudança macro	instituições como local de internalização das relações sociais	discussões sobre o âmbito moral
Novo	firma, custos de transação, oportunismo, ambiente micro, ação calculada e objetiva, relações formais, preferências são dadas	nascimento de organizações dentro do conjunto de normas, crenças, valores, embotamento, rotinas, símbolos, informalidade nas relações, cognição do ator	interação na arena política, assimetrias de poder e ausência de neutralidade do Estado

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Paulillo, Sacomano Neto e Garcia (2016).

No campo econômico, o institucionalismo pode ser dividido entre o antigo e o novo e que, no primeiro, as instituições desempenham um papel importante nas metamorfoses contínuas na economia e no desenvolvimento econômico e; no segundo, o desempenho organizacional é bastante determinado pelos custos de transação, que são aqueles relacionados às trocas entre dois agentes: manutenção e monitoramento de informações, que envolvem “racionalidade limitada, oportunismo, contrato, governança, direitos de propriedade, risco moral, rede, custos de trapaça, custos de controle etc”. (PAULILLO, SACOMANO NETO e GARCIA, 2016, p. 16)

Esse processo, no entanto, não segue via de “mão única”, pois se por um lado as instituições podem sinalizar e influenciar o comportamento dos indivíduos; por outro, os indivíduos também atuam para moldar as instituições às suas necessidades.

O esquema da Figura 1, por exemplo, proposto por Williamson (1993, *apud*: FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 61), auxilia e amplia a análise dessas relações. Ele centraliza o foco da análise na estrutura de governança⁴, mas também propõe que existem inter-relações entre os diferentes níveis analíticos: as estruturas de governança dependem do ambiente institucional (a) e do comportamento dos indivíduos (c). Por outro lado, as organizações também tentam influenciar as

⁴ Williamson (1986, *apud*: Fiani, 2012, p. 93) define a estrutura de governança como a matriz institucional onde ocorrem as transações.

instituições vigentes (b) tentando ditar as “regras do jogo”; ao mesmo tempo em que as estruturas de governança e o próprio ambiente institucional também influenciam nas decisões dos indivíduos (d), que são induzidos pelas “regras do jogo” e estruturas de governança às quais se submetem.

Existe, portanto, influência mútua de interação entre ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos.

Figura 1. Esquema de Três Níveis de Williamson.



Fonte: Williamson (apud: Farina, Azevedo e Saes, 1997, p. 61).

Esse exposto já dá *insights* sobre a abrangência e importância da teoria institucional, bem como da necessidade de analisar sua divisão dentro de diferentes enfoques para embasar outras construções teóricas em temas que tenham o desenvolvimento econômico em sua essência.

Vista essa contribuição de divisão teórica acerca da teoria institucional, parte-se para uma breve exposição sobre o velho e o novo institucionalismo. Cabe ainda observar que essa divisão se dá apenas por mera questão de precedência de uma em relação à outra - e não por relevância ou defasagem teórica desta ou aquela.

2.2. Contribuições do Velho Institucionalismo

Dentre as contribuições do “velho institucionalismo”, podem se referenciar autores que enfatizam a mudança e que valorizam as instituições enquanto fator crucial para explicar o desenvolvimento econômico e o comportamento social. Inicialmente voltada para a análise dos sistemas legais e na filosofia moral, esta corrente buscava se apoiar nos aspectos de governança e de exames históricos. Assim e conforme já exposto na seção anterior, para os institucionalistas: as preferências são moldadas por instituições sociais e não por escolhas individuais; não há equilíbrio perfeito nos mercados; institucionalistas valorizam maior pragmatismo e realidade psicológica e entendem que os economistas devem se debruçar sobre a análise das mudanças que ocorrem ao longo do tempo. (Scott, 1995)

Scott (1995) aponta para alguns autores com contribuições importantes dentro do velho institucionalismo e que seriam incorporados em estudos posteriores:

- Thorstein Veblen: atenta que o comportamento humano é governado por hábitos e convenções e que as instituições seriam o reflexo dos hábitos estabelecidos no pensamento comum, daí tratar do consumo conspícuo;
- John Commons: elucida a transação como unidade básica de análise e a entende como o reflexo de duas ou mais vontades em um mundo de escassez: se a transação ocorre é porque o conflito de interesses foi superado, expondo que as transações envolvem coerção, fraude, competição e regras de conduta.
- Herbert Simon: aponta para as limitações da capacidade cognitiva do ser humano para se afirmar que a escolha seria relacional, ou seja, a racionalidade é limitada pela cognição e pela informação imperfeita⁵.
- Émile Durkheim: expunha alguns sentimentos coletivos que formavam a unidade social; ou seja, o conjunto de conhecimentos,

⁵ A passagem ilustra bem esta questão: “instead of assuming the people had perfect information and were able to undertake courses of action that perfectly maximized the use of resources, they realized that people had limited information and attention” (SIMON, 1957, *apud*: FLIGSTEIN, 2001, p. 16-17).

crenças e símbolos, que são as instituições sociais e produtos da ação conjunta.

- Max Weber: aponta para o entendimento de que a ação humana é uma ação social e de que os indivíduos não respondem aos estímulos mecanicamente. Weber tratou ainda da organização burocrática, expondo sobre suas potenciais disfunções através do termo “jaula de ferro” para remeter ao aprisionamento funcional do homem.

Dentre todas essas contribuições, a noção de racionalidade limitada de Herbert Simon soa como a mais marcante para a Economia dos Custos de Transação, tendo em vista que, ao lado do comportamento oportunista, viriam a formar os pressupostos da ECT.

A racionalidade limitada de Simon remete à noção de que o homem é racional, porém limitadamente, e “os contratos são inevitavelmente incompletos, incapazes de resolver *ex-ante* todas as pendências” (FARINA, AZEVEDO e SAES, 1997, p. 44).

Importante deixar exposto que existe uma discussão sobre a correta propriedade em se colocar ou não os custos de transação como uma teoria, daí a preferência de alguns autores em denominar “Teoria dos Custos de Transação - TCT” ou outros em denominar “Economia dos Custos de Transação - ECT”, algo que não se pretende discutir nesta tese.

2.3. Contribuições do novo institucionalismo

Dentro do novo institucionalismo, ou Nova Economia Institucional (NEI), as instituições são abordadas dentro de níveis analíticos distintos: o macro e o micro. No primeiro caso, podem ser situados os trabalhos sobre o papel das instituições e a mensuração dos custos de transação de Douglass North, por exemplo; ao passo que no nível micro, a título de exemplo, destacam-se as contribuições de Oliver Williamson sobre as estruturas de governança e as dimensões dos custos de transação. Embora em níveis analíticos distintos, ambos partem de Coase para os seus desenvolvimentos. (Azevedo, 2000)

Enquanto Douglass North propõe maneiras de avaliar questões de mensuração dos custos de transação e tem como objeto de análise o efeito das instituições para o desempenho econômico (ambiente institucional), Williamson se atenta às estruturas de governança presentes no âmbito das firmas (arranjos institucionais ou ambiente de governança)⁶. (Farina, Azevedo e Saes, 1997)

Independentemente do nível analítico, as abordagens partem de Ronald Coase para o entendimento das relações contratuais, que inaugura a Teoria dos Custos de Transação em seu livro intitulado “The Nature of Firm”, onde questiona o motivo pelo qual as firmas existem.

Para COASE (1988, p. 38) “the main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism”. Ou seja, para ele, as firmas existem porque há custos de se recorrer ao uso do mercado: o custo de negociar cada acordo, pesquisar preços, de realizar contratos, deveria ser levado em conta. Isso não significa que o estabelecimento de uma firma eliminaria o contrato, mas certamente os custos deles seriam reduzidos, pois ao invés de uma série deles, um único seria feito.

Além disso, o entendimento de Coase (1937) é o de que haveria ocasiões em que seria desejável a manutenção de um relacionamento de longo prazo com determinado cliente ou fornecedor, de tal forma que um único contrato pudesse ser feito por um único período, ao invés de uma série de contratos realizados por períodos mais curtos, reduzindo os custos da transação.

A factor of production (or the owner thereof) does not have to make a series of contracts with the factors with whom he is co-operating within the firm, as would be necessary, of course, if this co-operation were as a direct result of the working of the price mechanism. For this series of contracts is substituted one. (COASE, 1937, p. 391)

O custo de usar os mecanismos de mercado é o que leva a aproximação dos empresários. A essência do contrato, segundo Coase (1937), é a de que ele propõe limites de atuação da outra parte e, dentro desses limites, podem ser realizadas a alocação e o planejamento dos demais fatores de produção.

⁶ FIANI (2011, p. 4) explica que o ambiente institucional remete ao conjunto de regras de natureza “política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição”. Já o arranjo institucional é um arranjo entre unidades econômicas que exhibe as formas pelas quais essas unidades se relacionam entre si, cooperando ou competindo.

Passa a chamar a atenção, portanto, o fato de que não se deve considerar nas análises apenas o custo de produção, mas também os custos de transação embutidos nas relações comerciais e produtivas. Mercado e firma passam a compor a estrutura institucional no sistema econômico.

Após a publicação inicial de Coase (1937) sobre os custos de transação e de décadas de hibernação deste trabalho, outros autores apareceram com novas contribuições ao tema, alguns deles brevemente comentados abaixo.

Farina, Azevedo e Saes (1997) explicam que Arrow contribui com a Economia dos Custos de Transação com a questão do “risco moral” ou *moral hazard*, que é o comportamento oportunista pós-contratual, resultante da assimetria de informações.

Um exemplo clássico para a questão é referente ao mercado de seguros: após a contratação, o cliente, ciente de que pode reaver o valor do bem em caso de perda ou dano, passa a ser mais descuidado, o que inevitavelmente aumenta o risco de que a perda ou dano realmente ocorra. Diante dessas circunstâncias e cientes disso, as seguradoras elevam o valor do seguro; ou seja, o comportamento oportunista e “irresponsável” do segurado eleva o custo da transação.

Na construção civil, situações onde haja atraso no repasse de capital por parte dos agentes financeiros aos empreendedores contratados configuram um exemplo de risco moral aos construtores. Igualmente, o distrato injustificado (desfazimento do negócio por parte do comprador com pedido de devolução do dinheiro já pago) pode ser entendido como um risco moral ao empreendedor na relação com o cliente, algo que pode ocorrer em situações em que o comprador quer a devolução apenas porque não conseguiu a valorização ou liquidez desejada a partir da compra. Nesse caso, o comportamento “oportunista” do comprador impõe um risco adicional à operação.

Daí que Arrow (1974, *apud*: Mahoney, 2005) enfatiza a importância do valor pragmático da confiança, entendida como um lubrificante para a vida social, pois através dela se economizam uma série de problemas quando existe a crença no que ficou “em acordo” com o outro. Não só a confiança, mas a lealdade e as palavras sinceras, o senso de responsabilidade da ação “de um para com o outro” são típicas externalidades positivas nas economias, o que ele denominou de

“instituições invisíveis”. Sob essa perspectiva de eficiência e sob a perspectiva de justiça distributiva seriam necessários mais do que mecanismos de mercado na produção e distribuição de bens: os governos influenciam as alocações na medida em que é o detentor do poder de formular leis, impor coerções e incentivos – aqui destaca-se o papel do Estado enquanto ente responsável pela internalização dessas externalidades.

Outro aspecto importante enfatizado por Arrow reside na incerteza, que afeta diretamente o desejo ou não dos indivíduos de comercializar, ou seja, tem papel central para o entendimento das organizações. Daí também a relevância que se dá para a incerteza nesta tese, uma vez que esta incerteza reflete o desejo (ou não) de contratar uma operação.

Arrow (1974, *apud*: Mahoney, 2005) também remete aos custos de se obter informações, que representam investimentos irreversíveis. A preocupação do autor centra-se mais nos aspectos de investimentos de tempo para incorporá-la (aprender uma língua estrangeira, por exemplo) do que nos aspectos materiais (aquisição de aparelho de telefone, por exemplo). Aqui, podem ser exemplos de custos de transação “de difícil mensuração”, as perdas em um processo decorrentes da “curva de aprendizagem”, do tempo de aprendizagem de um processo e das perdas de produtividade em relação a esse tempo.

Enquanto Arrow (1974) tratou das questões conflitantes na relações pós contratuais (risco moral), Akerloff (1970, *apud*: Farina, Azevedo e Saes, 1997) traz como contribuição a questão da “seleção adversa”, que agora trata do comportamento pré-contratual, antes da adesão à transação, podendo ocorrer devido a assimetria de informações (informação oculta ou ação oculta).

O exemplo mais emblemático da literatura econômica é o caso dos “limões”, assim denominados os carros que apresentam alguma avaria e que são de conhecimento do vendedor, mas não são de conhecimento do comprador. Ciente deste risco de mercado, o comprador tenta desvalorizar o máximo na negociação, ou seja, na possibilidade da ação oportunista do vendedor, o resultado é o custo de transação.

A falta de clareza na legislação ou norma legal, preciosismos na avaliação dos projetos com a intenção de obstruí-los para ganho oportunista e ilegal do agente público junto à construtora pode configurar situação de seleção adversa,

que pode estar presente em maior ou menor grau em diferentes administrações ou órgãos públicos.

Outra vertente importante da ECT traz autores que tratam das garantias e direitos de propriedade e Barzel (1985) apresentou contribuições relevantes nessa linha. Para o autor, quando os custos de transação são positivos, pessoas estão propensas a ganhar uns com os outros, pois o acordo supera o conflito de interesse: recursos se fazem necessários não só para produzir bens, mas também para efetuar trocas via identificação dos compradores potenciais, da descrição do produto a esses compradores, na efetuação dos termos dos contratos e na transferência dos bens, dos custos de medição. BARZEL (1997, p. 4) define o custo de transação como o “custo associado com a transferência, captura e proteção dos direitos”. A título de exemplo, poderia se pensar nos investimentos em *Business Intelligence* – BI nas empresas.

Allen (1991), também voltado para os estudos dos custos de transação relacionados aos direitos de propriedade, os define como “aqueles incorridos para o estabelecimento e manutenção dos direitos de propriedade”, tradução para “the costs establishing and maintaining property rights”, bastante semelhante à definição atribuída a Niehans (1987, *apud*: ALLEN, 1999) que pode ser traduzida como o custo que resulta da transferência do direito de propriedade: “the costs resulting from the transfer of property rights”.

Para Allen (1999) são raras as definições de custos de transação relacionadas aos direitos de propriedade, mas que são inúmeros os exemplos tratados, como os custos de inspeção, de se fazer cumprir, monitoramento e medição relacionados às ameaças de apropriação ou roubo. Aqui todo incremento nos custos de produção causado pelas necessidades de proteção aos direitos de propriedade deve ser considerado custos de transação. Em situações onde o custo de transação é igual a zero, o exercício do direito de propriedade também é pleno. Nesse caso, custo de transação igual a zero implicaria em custo de direito de propriedade igual a zero, ou seja, sem qualquer preocupação com desapropriações ou roubos. No caso da construção civil, podem caracterizar tais situações furtos às obras ou mesmo invasões ainda na fase de construção, tendo em vista o grave problema do déficit habitacional no país.

Ainda na questão dos direitos de propriedade, Demsetz (1967, *apud*: FARINA, AZEVEDO E SAES, p. 47) colocou enfoque na questão ao enunciar que “direitos de propriedade surgem com a finalidade de internalizar as externalidades quando os ganhos da internalização forem maiores que seus custos”.

Para elucidar a frase, basta entendermos um pouco a problemática presente na questão urbana: proprietário quer a propriedade do terreno urbano enquanto houver expectativa de valorização (internalizar as externalidades). A partir do momento em que um imposto progressivo começa a incidir sobre a propriedade, deixa de ser vantajoso a obtenção da propriedade, pois os custos passam a ser maiores que as externalidades positivas da manutenção da propriedade. No entanto, existe ampla literatura que afirma que a inexistência ou a falta de aplicabilidade do imposto progressivo nos municípios permite a especulação e a obtenção das externalidades positivas de bens públicos instalados pela prefeitura aos detentores da terra. É o problema do “monopólio da terra”, assim denominado por Maricato (2013), explicado sob as lentes da teoria dos custos de transação (direito de propriedade).

Alchian e Demsetz (1972, *apud*: FARINA, AZEVEDO E SAES, p. 47-48) trazem como uma das contribuições à ECT o fato de que “é possível captar ganhos gerados pela organização cooperativa”. O ganho sinérgico é difícil de ser mensurado e distribuído entre as partes e, a depender do tamanho da equipe, pouco significativo e desestimulante ao esforço adicional de cada membro da equipe. Assim, faz-se necessário que haja algum mecanismo que controle o comportamento dos agentes: aí entra o papel do supervisor, que ganha alguma recompensa adicional para controlar os demais a partir dos ganhos adicionais da produção.

Na questão do alcance de relações hierárquicas nas organizações, Simon (1991, *apud*: Farina, Azevedo e Saes, 1997) explica que o oportunismo não é a regra; ao contrário, os empregados habitualmente trabalham mais do que especificado em termos contratuais. Logo, o comportamento é mais predominante cooperativo do que oportunista. A questão é que, em havendo a possibilidade de comportamento oportunista, é necessária a criação de salvaguardas contratuais, aumentando custos de transação.

Nesse caso, a título de exemplo, poderia se pensar nos pagamentos de bônus às lideranças como custos de transação, pois tornam-se necessários para

manter a sinergia das equipes para extrair o máximo possível dos grupos. Nesse conjunto de exposições, o que se percebe é que a ECT abre um leque enorme de oportunidades de análise sobre a incidência de custos de transação dentro do setor da construção, podendo a relação envolver, sob diferentes óticas, por exemplo: clientes, poder público, fornecedores, mão-de-obra, agentes financeiros.

Já Williamson (1993, *apud*: Zylbersztajn, p. 14, 1995) define o custos de transação como:

os custos *ex-ante* de preparar, negociar e salvaguardar um acordo bem como os custos *ex-post* dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico.

Em suma, os conceitos tratados nesta revisão e as situações utilizadas por esses autores para exemplificar as diversas formas de custos de transação são expostas no Quadro 2.

Quadro 2. Conceitos e situações que exemplificam custos de transação.

Autor	Conceito de Custo de Transação	Situações exemplificadoras
Coase (1937)	É o custo de se recorrer aos mecanismos de mercado.	Negociar cada acordo, pesquisar preços, redigir contratos.
Akerloff (1970)	Custo de transação como seleção adversa: oportunismo pré-contratual, resultante da assimetria de informações (ação ou informação oculta).	Mercado de carros: o comprador não sabe o tipo de defeito que o carro tem quando da compra (algo conhecido pelo vendedor). Ciente do risco de mercado, o comprador vai tentar desvalorizar ao máximo o veículo.
Alchian e Demsetz (1972)	Custos de transação como custos de troca de diferentes direitos (de uso, de usufruto, de modificação do objeto).	A firma existe para gerar ganho pela organização cooperativa, mas é necessário controle para estimular a produtividade (custo de supervisão da organização cooperativa) – exemplo: bônus ao supervisor para assegurar produtividade.
Arrow (1974)	Custo de transação como risco moral: oportunismo pós contratual, resultante da assimetria de informações (ação ou informação oculta).	Mercado de seguros de carro: por estar segurado, o agente assume maiores riscos, aumentando a chance de ocorrer de fato a avaria. Ciente disso, o segurador aumenta o valor do seguro.
Barzel (1985)	Custo de transação como custos associados com a transferência, captura e proteção dos direitos de propriedade.	Identificar compradores potenciais, descrever o produto a esses compradores, efetuação de contrato de transferência de bens, custos de medição.
Allen (1991)	São aqueles incorridos para o estabelecimento e manutenção dos direitos de propriedade.	Custos de inspeção, de se fazer cumprir os contratos, de monitoramento e medição, de furtos ou roubos (ameaças ao direito de propriedade).
Williamson (1993)	São os custos de se conduzir o sistema econômico.	Custos <i>ex-ante</i> de preparar, negociar e salvaguardar um acordo. Custos <i>ex-post</i> dos ajustamentos e adaptações que resultam de falhas no contrato, erros, omissões e/ou alterações inesperadas.

Fonte: pesquisa do autor.

A literatura institucional é bastante extensa e o Quadro 2 é apenas um comparativo de análise conceitual acerca do conceito de custo de transação para facilitar o entendimento do leitor, o que não esgota os autores que tratam do tema e nem a literatura dos próprios autores.

Ainda, em virtude do recorte da tese estar tratando do custo de transação no nível micro analítico de Oliver Williamson é que a seção privilegiou esta análise em detrimento da vasta literatura existente para o nível macro analítico.

2.4. A Nova Economia Institucional (NEI) e os atributos de Oliver Williamson

A nova economia institucional se atenta às origens, incidência e ramificações dos custos de transação. Se os custos de transação fossem irrelevantes, pouco importaria as formas de organização da firma. (Williamson, 1979)

Ocorre que o problema da organização via coordenação da atividade econômica é central para o melhor funcionamento do sistema econômico e para a busca do desenvolvimento, pois é através de decisões consistentes entre si e entre os diversos agentes que ocorrem mudanças e investimentos significativos para a promoção produtiva: “há sempre a necessidade de que indivíduos e organizações (como empresas produtivas, bancos, órgãos públicos etc.) cooperem e adotem decisões consistentes entre si”. (FIANI, 2011, p. 58)

Em outras palavras, o problema da cooperação é inerente à transação, pois todo processo produtivo envolve transações como a contratação de mão-de-obra, materiais, capital etc. Esse conjunto de transações envolvem custos de transação, que presentes em menor ou maior volume, podem viabilizar ou não a execução da atividade econômica. Assim, custos de transação são relevantes. (Fiani, 2011)

Oliver Williamson – que viria a ser laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 2009 junto com Elinor Ostrom - resgatou o conceito de custos de transação de Coase e retomou a transação como principal unidade de análise, ou seja, assume-se que o ponto crítico consiste na transação. Williamson exalta que “é preciso quebrar a caixa-preta da firma”. Por que? Porque embora constituída e

mantida por atores individuais, as instituições assumem o disfarce de uma realidade impessoal e objetiva; fazendo-se necessária maior atenção nas relações de troca que na produção em si. A firma está muito mais para umnexo de relações contratuais do que para uma função de produção em si. (Scott, 1995).

Para Wang (2003), a literatura de Williamson ganhou grande notoriedade ao propor que os custos de transação possibilitam entendimentos alternativos sobre formas econômicas e arranjos contratuais: a preocupação não está necessariamente em mensurar o volume dos custos de transação por si só, mas sim o entendimento de como os custos de transação estão associados com diferentes formas de relações contratuais e que podem ser constatadas em estudos empíricos.

Williamson (1979) reforça que a cognição ou racionalidade do homem é limitada e que o ambiente é complexo, incerto e repleto de oportunismos (falsas promessas ou ameaças para obter vantagens) – para ele, mais do que a produção, as firmas tratam de negócios. Nessas condições de incerteza, as trocas passam a ser restritas a alguns círculos de parcerias (sistemas de governança). Organizações, nesse sentido, seriam formas institucionais e/ou sistemas de governança concebidos para reduzir os custos das transações. A firma passa a ser concebida, na visão de Williamson, como umnexo de relações, de contratos, e as fronteiras das firmas são determinadas pelos custos de transação. Os contratos explicam a complexidade envolvida nas transações e envolvem um custo para sua formalização, evitam os custos de se recorrer a novos fornecedores desconhecidos (oportunismos) e riscos de salvaguardas.

É possível ainda observar que os termos racionalidade limitada, oportunismo (estes pressupostos comportamentais) e incerteza aparecem com frequência no estudo da ECT. Por isso, utiliza-se do trecho abaixo para elucidar a noção de oportunismo, racionalidade limitada e incerteza (que muitas vezes se confundem):

Por oportunismo entende-se que os indivíduos são considerados fortemente auto-interessados; podendo, se for de seu interesse, mentir, trapacear ou quebrar promessas. Do pressuposto de racionalidade limitada deriva a noção de incompletude contratual, ou seja, devido aos limites cognitivos que caracterizam os agentes, não é possível o estabelecimento de contratos que dêem conta de todas as contingências futuras. Como consequência, contratos são intrinsecamente incompletos. Frequentemente confunde-se o

pressuposto de racionalidade limitada - uma característica dos agentes - com o conceito de incerteza - uma característica do ambiente que se processa uma transação. (AZEVEDO, 2000, p. 36)

Esteja frisado que Williamson não trata do termo confiança, mas da importância da reputação enquanto fator de redução do custo de transação. Importante também deixar exposto que na seara deste autor, o oportunismo não está necessariamente atrelado ao “ser honesto” e “ser desonesto”: se existe a intenção de ganho, existe o oportunismo, o que ameniza o peso do termo nesse sentido. Os contratos surgem para evitar o oportunismo⁷.

Outra notação importante que cabe a reflexão reside na diferença entre os termos “mensurar” e “dimensionar”. A preocupação de Williamson, esteja claro, não está em mensurar os custos de transação, mas em “dimensionar” as transações a partir de elementos observáveis. A atuação do pesquisador nesse sentido vai para o microambiente, nas estruturas de governança criadas em virtude dessas dimensões.

Para tanto, Williamson (*apud* AZEVEDO, 2000, p. 38) aponta para três atributos principais que permitem inferir nos custos de transação e melhor descrever a unidade de análise: Frequência, Incerteza *ex-ante* e *ex-post*, Especificidades do Ativo, descritas a seguir:

1. **Frequência** em que ocorrem as trocas: é a medida de quanto recorrentes são as transações entre os agentes envolvidos. “Em transações recorrentes, as partes podem desenvolver reputação, o que limita seu interesse em agir de forma oportunista para obter ganhos de curto prazo” (AZEVEDO, 2000, p. 38). Para efeitos desta tese, porém, entende-se que “idas e vindas”, reuniões, filas de espera para atendimentos ou prestação de informações do agente público ao construtor, dentro de uma frequência mais intensa, elevam custos de transação - apenas como forma de verificar se a frequência na relação dos agentes é algo relevante;

⁷ Granovetter (1985) trata do conceito de **incrustação** e considera a importância da **má-fé** e da **confiança** na vida econômica. Para este autor, não é sempre que existe o oportunismo, pois as transações de todo tipo estão envoltas (encrustadas) em relações sociais, daí o motivo que um transeunte passando por um posto de gasolina em um caminho incomum para ele dar gorjeta mesmo ciente de que dificilmente voltará a passar neste caminho.

2. **Incerteza na transação:** quanto maior a incerteza em relação a eventos futuros, maior a lacuna de imprevistos e de espaços para negociações e renegociações, portanto, maiores são as possibilidades de perdas relacionadas a comportamentos oportunistas e maiores os custos de transação. Para efeito desta tese, incerteza será tratada a partir das relações pré-contratuais (seleção adversa) e pós-contratuais (risco moral), conforme já exposto neste mesmo capítulo.

A incerteza enquanto custo *ex-ante* (seleção adversa), como a decorrente de elaboração de contratos e salvaguardas contratuais causa elevação de custo de transação. (Williamson, 1974)

Já a incerteza enquanto custo *ex-post* (risco moral) é um comportamento pós contratual e incluem os custos de adaptação às mudanças contratuais e realinhamentos entre as partes, gerenciamento de disputas e busca por entendimentos. Em ambos os casos, serão tratados como ação oculta (não observação de algo combinado entre as partes) e/ou informação oculta (ausência de repasse de informação completa).

Para efeito desta tese, pode-se sugerir situações de seleção adversa (custos *ex-ante*), por exemplo, as dificuldades de entendimento das normas legais de ocupação de solo por parte do empreendedor ou as dificuldades de negociação de contrapartidas do construtor com algum órgão público.

Como “risco moral”, pode-se entender situações como atrasos excessivos nas aprovações de etapas (emissão de “habite-se”, por exemplo) por parte da burocracia pública.

3. **Especificidade dos ativos**⁸: na definição de FARINA, AZEVEDO e SAES (1997, p. 84), “ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perda de valor”. Dito de outra maneira o mesmo conceito, FIANI (2016, p. 15) define como “ativos específicos são aqueles que sofrem uma desvalorização expressiva, além da sua depreciação normal, se forem aplicados

⁸ Importante esclarecer que especificidade (pedido de produto específico que gera custo de transação) é diferente de especialização (que é oriundo da teoria neoclássica).

em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados”. Quanto maior a especificidade dos ativos, maiores os custos de transação a eles associados porque aumentam as chances de comportamentos oportunistas.

Tais especificidades teriam relação com o grau em que um ativo pode ser reutilizado para uso alternativo sem sacrifício de perda de valor produtivo. No original “Asset specificity has reference to the degree to which an asset can be redeployed to alternative uses and by alternative users without sacrifice of productive value” (WILLIAMSON, 1991b, p. 281).

Williamson (1991b) propõe seis especificidades dos ativos:

- a. locacional: onde a sucessão de etapas economizam em transporte e inventário;
- b. física: como matrizes especializadas necessárias para produzir um componente;
- c. humana: aquela capacidade que aparece a partir do *learning by doing*;
- d. marca: do original, “brand name capital” (WILLIAMSON, 1991b, p. 281), que será trabalhado nesta tese como reputação da empresa;
- e. dedicada: quando se faz um investimento em instalações a pedido de um cliente em particular;
- f. temporal: que pode ser pensada quando o tempo de resposta é vital.

Essas especificidades dos ativos, particularmente nas cinco primeiras formas, criam dependência bilateral e impõem riscos contratuais adicionais. Williamson (1991b)

As especificidades de localização (quando os custos de mobilidade dos ativos são proibitivos); física (quando possui materiais e/ou desenhos específicos) e dedicadas (quando a sua constituição está vinculada à promessa de demanda futura pelos produtos/serviços prestados pelo outro ativo) estão usualmente presentes quando se trata de ativos de infraestrutura, pois: com frequência não podem ser transportados; possuem desenhos específicos para o projeto em si (e que podem

ser afetados por condições de solo, relevo, clima etc); e está vinculado à demanda futura pelos produtos ou serviços prestados pelo ativo. (Fiani, 2016).

Esses aspectos mencionados no parágrafo acima são particularmente importantes para esta tese, uma vez que já dão pistas a este trabalho, que trata de produto imóvel para fins de habitação de interesse social (sujeito a condições comparativas semelhantes em termos de especificidades).

Em virtude da importância que o atributo especificidade assume nesta tese, cada uma delas serão apresentadas e tratadas de forma mais aprofundada a fim de mostrar de que forma elas tem sido tratadas na literatura para posteriormente associá-las com as especificidades da construção civil habitacional.

Especificidade locacional: é bastante tratada na literatura acadêmica como a importância da proximidade geográfica de empresas da mesma cadeia produtiva enquanto fator que gera economias com transporte, tempo e armazenagem – o que explica, por exemplo, o surgimento de *clusters*. Assim, muitos trabalhos que tratam da especificidade locacional remetem essa “forma” às questões relacionadas a redução do custo de transporte ou à imobilidade do ativo (a exemplo de Joskow, 1993).

Do ponto de vista de *clusters*, e de acordo com a ECT, o agrupamento de empresas é uma forma de reduzir custos de transação. Assim, a concentração geográfica é fundamento para a existência de um *cluster*, pois a proximidade de empresas e instituições componentes é fator chave para as trocas, sendo que a “concentração ideal é a maior possível”. (ZACARELLI et al, p. 74, 2008)

Fiani (2002) também recorre à especificidade de localização à questão de limitações relacionadas à transporte e custos logísticos.

O mesmo autor também afirma que a especificidade locacional ocorre quando “os custos de transferência de um ativo de um local para o outro são proibitivos”. Defende ainda que ativos de infraestrutura (tratando de obras em Parcerias Público Privadas – PPPs) têm usualmente elevada especificidade locacional em razão da sua imobilidade. (FIANI, 2016, p 16).

[...] uma vez em determinado local, o valor do ativo está condicionado a ele, já que é impossível transferi-lo para outro lugar. Não é preciso refletir muito para perceber que os ativos realmente importantes de infraestrutura (redes de energia, comunicações, transportes etc) sofrem desta condição

de imobilidade (e são ativos de alto grau de especificidade. (FIANI, 2011, p. 98)

Arbage (2003) aponta à especificidade locacional a necessidade de proximidade de uma atividade que dependa de exploração complementar (horizontalmente ou verticalmente).

Essa forma também pode remeter à disponibilidade local de fornecedores de uma determinada tecnologia, material e mão-de-obra. Se não há disponibilidade desses fatores, cria-se uma situação onde o fornecedor fica em situação vantajosa com eventuais possibilidades de suspensão do fornecimento. (Constantino, Pelegrino e Pietroforte, 2014)

Por exemplo, Barbosa, Cândido e Barbosa (2016) mostram um caso em que a instalação de uma usina sucroalcooleira próxima de áreas produtoras é importante em termos de especificidade locacional.

Logo, assim como é possível supor que a viabilidade de instalação de uma usina sucroalcooleira está associada à proximidade da região produtora de cana-de-açúcar (matéria-prima), pode-se pressupor que a viabilidade de interesse público (e talvez das construtoras) de se construir moradias em conjuntos habitacionais de baixa renda próximas ao tecido urbano pode ser determinante para viabilização do projeto na medida em que haja oferta de terrenos adequados para este fim. Isso porque a qualidade de vida das pessoas que vierem a residir na região seria afetada pelo distanciamento das residências aos equipamentos públicos e centros de consumo (e o setor público deve estar atento a isso).

Neste ponto, há extensa literatura acadêmica que trata do tema de que a política habitacional não se limita ao direito à moradia, mas o direito à cidade e a todos os benefícios dela decorrentes⁹, ou seja, é sabido na literatura que não faz sentido, do ponto de vista de política pública de habitação, a aprovação de projeto que leve moradia a localidades que não oferecem estrutura em termos de oferta de serviços públicos¹⁰ às comunidades que irão ocupar o espaço.

⁹ Amore, Shimbo e Rufino (2015) tratam da questão.

¹⁰ Para exemplificação da profundidade do tema e reflexão, Lefebvre, em 1968, apontou sobre a problemas do modelo de produção de moradias com exclusão social em guetos de pobreza quando famílias são “obrigadas” a viver em espaços sócio excludentes, distantes de centros urbanos para atender às demandas capitalistas. Foi além ao defender que as cidades devem atender necessidades econômicas, políticas, culturais, sociais, de informação e simbolismo. “Atribuir a crise da cidade à racionalidade limitada, ao produtivismo, ao economismo, à centralização planejadora preocupada

Se não há a oferta de serviços públicos (complementar à oferta da moradia), projetos de condomínios terão naturalmente (ou ao menos deveriam ter) maiores dificuldades de aprovações nos órgãos públicos justamente pelos inúmeros problemas que poderiam decorrer com a formação de um bolsão de “exclusão” ou, em outras palavras, em um gueto que separaria a sociedade por classes sociais que não se comunicariam.

Levar serviços públicos a regiões mais distantes das partes centrais das cidades poderiam também gerar demandas municipais fora do alcance de suas possibilidades (exemplo: segurança pública e saúde).

Assim, é razoável supor que especificidades locais (geográficas) possam ser importantes para implantação de projetos do MCMV entre algumas localidades nos municípios (ou mesmo entre cidades) e que podem ocorrer a existência de maior oferta de terrenos que viabilizem esse tipo de empreendimento, sendo áreas mais aptas a ocupação urbanística e, portanto, menos propensas a impugnações, “entraves” e controle do setor público.

Sugestiona-se desde já que a disponibilidade de áreas aptas, ou seja, geograficamente próximas do tecido urbano, já se constitui por si só em uma especificidade relevante para a aprovação dos projetos e sua viabilização. Aqui, de acordo com o Plano Diretor de um município aleatório, é possível que apenas um número limitado de áreas estejam propensas a este tipo de projeto.

Especificidade física: ocorre quando um comprador induz o fornecedor a investir capital em ativos físicos especializados para uma transação específica – when a buyer induces a supplier to invest in specialized physical capital of a transaction-specific kind (Williamson, 1979, p. 240). Ou seja, o investimento em características específicas àquele projeto para aquela transação, sem que este tenha valor alternativo e que criem dependência bilateral (para o MCMV-Faixa 1, poderiam ser verificadas situações em que a prefeitura ou agente financeiro só tem a aprovação do empreendimento ou verba se executar naqueles moldes, por exemplo, a exigência de que os condomínios sejam horizontalizados).

acima de tudo com o crescimento, à burocracia do Estado e da empresa, não é falso. No entanto, esse ponto de vista não supera completamente o horizonte do racionalismo filosófico mais clássico, o horizonte do humanismo liberal”. LEFEBVRE (2008, p. 85)

Até este ponto e por essas definições, a especificidade física pode se confundir com a especificidade dedicada para efeito de aprovações e demandas dos órgãos públicos ou agentes financeiros. Justamente por isso, viu-se à necessidade de complementar essa classificação com exemplos e outros conceitos.

Para Constantino, Pelegrino e Pietroforte (2014) a especificidade física pode referir-se a uma maquinaria especializada a ser utilizada para uma única finalidade. Na construção, são comuns a contratação de máquinas de perfuração e revestimento em túneis, de pavimentação de estradas ou guindastes especializados para montagem de um edifício alto, por exemplo.

FIANI (2011, p. 98) explica que a especificidade física “diz respeito ao material dos ativos. Ativos com composição material definida por encomenda ou com *design* específico possuem poucas alternativas de alocação”.

FIANI (2016, p. 27) completa que ativos de infraestrutura tem características físicas peculiares, citando como exemplo uma estradas de ferro, “[...] que têm desenho e constituição material dependentes das características dos terrenos onde são construídas e o tipo de carga que será transportada”.

TEIXEIRA NETO, PIGATTO e LOURENZANI (2018, p. 208), ao tratar da produção de cacau no município de Linhares-ES, entenderam que as especificidades físicas do ativo “amêndoas” deveriam ter características tais como: “não infectadas por pragas, já fermentadas, limpas, secas e ensacadas, dentro de instruções normativas”. Verificaram que no mercado local haviam compradores que não exigiam tais tratamentos com o produto, o que remetia à baixa especificidade física do ativo e que “apenas um produtor estava fazendo inversões de ativo dedicado à produção para atender as especificações”. Observa-se aqui a necessidade de investimento em ativo dedicado (máquinas, equipamentos) para o atendimento de uma característica física do produto.

Fiani (2002) remete à especificidade física à baixa flexibilidade da instalação para se produzir ou processar outro produto. Também este autor explica que a especificidade física ocorre “quando as propriedades materiais e/ou o desenho do ativo são específicos para uma determinada finalidade”. (FIANI, 2016, p. 16)

Pelo exposto, portanto, entende-se que as características do produto (material, altura, cor, *design*) são as especificidades físicas. Em outras palavras, são unidades feitas sob medidas e com característica únicas.

Logo, em relação ao ativo “moradia popular”, exemplificariam situações de especificidades físicas as exigências, por parte do poder público, de que as construtoras executem as obras com “pé direito” mínimo (adicional ao convencional em outros municípios ou definido por legislação); exigência de construção vertical ou horizontal, a exigência de metragens mínimas para quartos e/ou áreas de lazer e convívio, de elevador para obras verticais, colocação de aquecedor solar de água nas unidades habitacionais, exigências de percentual de residências para com o atendimento de normas de acessibilidade.

Especificidade humana: para Williamson (1991), a especificidade humana envolve a necessidade de capital humano específico para a execução da atividade.

A especificidade humana remete aos investimentos em capital humano para transações específicas, podendo remeter ao *expertise* adquirido pelo “learning by doing” (aprender fazendo), ou seja, o aprendizado adquirido pela experiência em determinadas operações. (Farina, Azevedo e Saes, 1997)

Representa ainda um conhecimento necessário específico a uma linha de negócios ou vínculos cooperativos entre equipes contratadas e subcontratadas. (Constantino, Pelegrino e Pietroforte, 2014)

FIANI (2016, p. 16) afirma que a especificidade de ativos humanos ocorre “quando há um processo de aprendizado prático importante associado à mão de obra”.

O aprender fazendo acontece porque existem experiência e conhecimentos que não podem ser codificados e transmitidos adequadamente e de imediato. Somente acumulando tempo de prática na atividade, o indivíduo pode ter acesso a esse conhecimento. Apenas para citar um exemplo óbvio, engenheiros especializados em circuitos integrados de última geração não estão completamente prontos, ao deixarem suas pós graduações. São necessários anos trabalhando no desenho e montagem desse tipo de circuito para compreender os problemas que podem surgir. (FIANI, 2011, p. 98)

Para efeito de exemplificação na construção civil, seria importante entender se é importante adquirir *expertise* para atuação no setor ou se, de igual maneira, se faz necessário a contratação de consultorias ou mão-de-obra especializada para atuação em projetos do MCMV-Faixa1, entendendo o quanto isso é relevante.

Especificidade marca: é sintetizada por AUGUSTO (2015, p. 56) como àquela “associada à marca ou reputação conquistada por determinado produto ou firma” ou quando “a marca apresenta uma importância específica para a atividade”.

ARBAGE (2003, p. 5) trata da especificidade marca como aquela que:

[...] ocorre quando se exige que uma marca específica represente todos produtos advindos da cadeia de suprimentos. Isso faz com que haja necessidade de exclusividade no fornecimento da matéria-prima por parte de uma organização na cadeia.

Para FIGUEREDO (2015, p. 31) a especificidade marca é trabalhada como aquela em “que são necessários investimentos para cumprir exigências oriundas da utilização de determinada marca”.

PINHEIRO (2015, p. 23) a explica como uma forma de especificidade que se relaciona “à construção de um nome, uma marca, uma reputação, entre outras possibilidades, em um determinado mercado”.

Williamson (1991b) afirma que os efeitos da reputação atenuam os incentivos de comportamento oportunista (já que os ganhos do oportunismo imediato implicam em perdas futuras).

O resultado mais imediato disso é a redução de cláusulas de salvaguardas contratuais, reduzindo custos de transação e monitoramento de contratos. (Machado, 2002)

A reputação aumenta a quantidade de informação disponível no instante de concretização da transação ao garantir que um conjunto de promessas sobre determinadas características do bem ou serviço transacionado torne-se consistente ao longo do tempo [...] O efeito reputação surge principalmente onde existem relações informais entre os agentes. (MACHADO, 2002, p. 42 e 44)

Como exemplos de aplicações, Rosales (2017), analisando cadeia de suprimentos em empresas frigoríficas, trabalha o conceito de reputação como a imagem da empresa perante os seus consumidores, considerando *a priori* a forma como as empresas gerenciam seus ativos com os parceiros e comunidade local como importantes, particularmente nas perturbações que remetem às questões relacionadas à falta de responsabilidade social. Para tanto, utiliza em seu questionário questão sobre a importância da reputação criada pelas empresas com fornecedores mais antigos.

Machado (2002) trabalha o conceito de reputação como fator chave para o mecanismo de coordenação ao longo da cadeia produtiva de frutas, entendendo a reputação como critério de escolha de fornecedor para o mercado em questão. Considera como elementos para a formação da reputação: marca, certificado e relacionamento. Conclui, dentre outros aspectos, que a falta de capacidade dos agentes do Estado brasileiro em punir o comportamento oportunista veio a estimulá-lo.

A título de exemplo preliminar a esta tese, o entendimento da reputação enquanto fator de escolha e acesso aos órgãos públicos e agentes financeiros pode indicar fator importante para agilização de projetos do MCMV, faixa 1, assim como a exigência de certificados de qualidade ou investimento em relacionamentos com determinados órgãos poderão ser fatores importantes a dimensionar.

Especificidade dedicada: são investimentos realizados por um fornecedor que não seriam realizados senão para a entrega em alto volume para um determinado comprador. Em caso de rompimento de contrato, a capacidade produtiva do fornecedor seria aumentada desnecessariamente - não seriam uma condição do ativo, mas do mercado. (Joskow, 1993). Em outras palavras, é um produto criado para um cliente em específico, sem uso alternativo, ou seja, os retornos só existirão se a negociação continuar a existir.

SOARES (2012, p. 41) define a especificidade dedicada como “completa dedicação a determinada atividade, que inviabiliza usos futuros para outros fins sem substancial aporte em investimentos”.

ARBAGE (2003, p. 41) explica que a especificidade dedicada ocorre quando “um determinado processo de produção é exigido para a produção de um dado produto”. Pode-se inferir que é aquela criada para o atendimento de um cliente em particular.

Para FIANI (2016, p. 16) especificidade de ativos dedicados existe “quando o valor de um ativo se encontra vinculado à concretização da promessa de uma demanda futura pelos produtos ou serviços prestados pelo ativo”.

Em seu livro (FIANI, 2011, p. 98), afirma:

Nesse caso, o ativo não precisa possuir nenhuma especificidade física, ou estar preso ao local onde foi realizado o investimento. A principal característica de um ativo dedicado é o fato de que o investimento é realizado vinculado a uma demanda específica no futuro. [...] o investimento é feito a partir de uma promessa de uma

demanda futura que se justificará o investimento presente, e o que torna o ativo específico é o fato de que, caso essa demanda não se realize, ele não encontrará utilização alternativa, permanecendo ocioso. Por exemplo, ao expandir a produção industrial de automóveis pode ser necessário que a oferta de uma determinada autopeça aumente previamente, dando origem a ativos dedicados nesse setor (se não houver demanda para essa autopeça além daquela que resultará da expansão da indústria automobilística). **Grifo nosso.**

AUGUSTO (2015, p. 253) também em caso aplicado a indústria automotiva, transcreve parte de uma entrevista para expor a especificidade dedicada:

A montadora é planejada em cada detalhe para montar carros, não dá para montar aviões, barcos, somente carros. E tem todo um maquinário para isso. E tem máquina que a gente só usa para uma montadora, porque para outra já não precisa, porque o produto dela não requer a máquina

Merkert, Mulley & Hakin (2018), estudaram as relações de governança para serviços de transporte público de ônibus na Austrália - não para a operação do serviço, mas na aquisição dos veículos em si. No trabalho, por exemplo, consideram o número de lugares dos ônibus como especificidade física; ao passo que o projeto de carroceria (chassi) foi considerado como especificidade dedicada.

Observa-se uma característica física projeto (número de lugares) exigindo uma demanda dedicada específica (chassi).

TRENTIN (2018, p. 130-131), analisando as estruturas de governança e coordenação do suprimento de cana-de-açúcar para a produção de alimentos e bebidas, verificou que os custos de transação têm origem na especificidades dos ativos e no ambiente institucional. Na pesquisa, considerou ativos físicos e dedicados dentro de um mesmo conjunto (físicos ou dedicados). No questionário, utilizou-se das seguintes perguntas: “Físico ou dedicado: a produção de cana-de-açúcar exige a utilização de algum ativo fixo específico para a produção? Há possibilidade de aplicar a outras atividades os equipamentos e maquinários destinados à produção de cana-de-açúcar? Esses ativos são de propriedade da indústria ou de parceiros?”.

No caso desta tese para o MCMV-Faixa 1, a mera percepção da inexistência de mercado para classes mais baixas de renda e que o produto social está sendo construído por uma “empreiteira” para venda ao FAR (via Caixa) já seria suficiente para caracterizar o bem habitação em questão com um produto dedicado.

Fiani (2016) explica que obras de infraestrutura tem seu caráter dedicado, ou seja, tratam de ativos que se encontram vinculados a uma demanda específica que, caso não venha a ser realizada, sofrerão desvalorizações significativas. Nesse aspecto, não fica difícil fazer um exercício de reflexão sobre os custos de abandono de uma obra inacabada, com consequentes invasões, danos à infraestrutura já construída ou a simples ausência de reparos e manutenção.

Porém, o tratamento da especificidade dedicada refere-se à relação na transação do ente privado com o setor público.

Para efeito de aprovação de empreendimento imobiliário de cunho social, pode-se supor que existam limitações e exigências do Plano Diretor do município, como a definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e legislação de patrimônio histórico, por exemplo, que venham a exigir investimentos para sua preservação. Também características do terreno (conforme exigências de projetos, aspectos legais e de engenharia) podem exigir necessidade de obras de contenção, proteção de nascentes, alteração de passagem de esgoto ou declives acentuados que impliquem em investimentos específicos para fins de habitação, gerando custos com especificidades dos projetos e com a execução dessas obras adicionais em si – situações em que a demanda só se realiza para este fim e vinculada a uma promessa de demanda futura.

Observa-se que para qualquer das situações citadas o direcionamento de investimentos para essas “correções” ou adequações só fazem sentido se aplicados ao projeto de habitação concebido e de acordo com seus critérios de especificidades físicas (metragem, número de unidades habitacionais, obra horizontal ou vertical e características inerentes ao empreendimento em específico), por isso entende-se como especificidades dedicadas (ajustes de terreno, mudança de rede de esgoto, barreira de contenção) para possibilitar a futura consecução de atendimento de aspectos físicos (“x” unidades residenciais horizontais).

Pode-se também pensar em especificidade dedicada os investimentos incrementais em termos de aquisição de equipamentos e aumento de estrutura física (maquinário, aluguel de novas salas comerciais, *stand* de vendas) quando se trata de aderir a um novo projeto. Porém, esses aspectos não têm relação com a transação de aprovação do construtor junto ao órgão público e, cabe lembrar, no MCMV-Faixa 1, não há etapa de vendas, uma vez que contratado o projeto junto ao

FAR, o agente financeiro faz o direcionamento em parceria com o município, como se o agente financeiro fosse o comprador (o que já representa uma vantagem enorme às construtoras ao eliminar o processo de vendas, já que o imóvel é dedicado).

Especificidade temporal: a especificidade temporal relaciona-se a necessidade de respostas no tempo correto, ou seja, o valor da transação é atrelado ao tempo em que ela se processa. Os exemplos mais comuns na literatura remetem à questão da perecibilidade de produtos alimentares devido à necessidade de consumo rápido, a exemplo de Machado (2002) e Trentin (2018). A questão pode ser tratada também no âmbito da necessidade de atendimento a contratos de ajustes de estoques mínimos (*just-in-time*). São situações em que o tempo transcorrido pode implicar em perda dos valores transacionados.

CRUZ e PAULILLO (2016, p. 847) referem-se à especificidade temporal àquela “na qual o valor de uma transação depende, sobretudo, do tempo em que é processada” e a trata como o “tempo previsto para que uma inovação ou produto chegue ao mercado” e como “tempo para atingir o volume demandado pelos consumidores da marca”.

Levenhagen (2019) estudando especificidade dos ativos para empresa aérea na relação com seus parceiros, aplica à sua pesquisa a especificidade temporal como a “importância do tempo de resposta” dos parceiros para a certificação de aeronaves durante o desenvolvimento do produto (etapa que antecede a entrega aos clientes).

Constantino, Pelegrino e Pietroforte (2014) remetem à especificidade temporal como uma tecnologia que é específica daquele momento e seu valor é altamente dependente da sua implantação oportuna, citando como exemplo as atividades de trabalho que estão no caminho crítico de um cronograma de projeto.

Augusto (2015) trata da questão no aspecto de perecibilidade do produto e a existência de limite de tempo para a realização da atividade.

PINHEIRO (2015, p. 110), pesquisando os custos de transação na indústria naval, aplica a especificidade temporal como a existência de pressão para o cumprimento de prazo, utilizando em seu questionário a pergunta: “existe pressão temporal por parte da empresa em relação às subcontratadas?”. Conclui que a especificidade temporal é fortemente presente para as transações estudadas, o que

gera conflitos pós-transações decorrentes de atrasos na entrega dos serviços e de sanções:

Pode-se identificar, ainda, a existência de especificidade temporal, uma vez que existe limite de tempo para a fabricação da autopeça (WILLIAMSON, 1996). Esse limite de tempo tem efeito direto sobre a programação da produção, com impacto no prazo de entrega dos automóveis, sobre os custos, envolvendo a parada da linha de produção pela não entrega da autopeça no prazo estabelecido, bem como sobre a reposição de autopeças para a manutenção do processo de fabricação. Vale notar que em casos de entrega JIT, essa especificidade é ainda mais acentuada. Sobre a importância do tempo no processo produtivo das montadoras, a Gerente de Logística da Montadora A-B afirma: “Não é um negócio que pode atrasar entrega, a linha não para, tem um processamento muito rápido de carro, isso significa que tem que estar tudo aqui para a gente montar na hora certa, porque nós temos um tempo programado, senão já era, ninguém trabalha”. (AUGUSTO, 2015, p. 253-254)

Retomando Williamson (1985): os ativos específicos são aqueles que não podem ser reempregados sem que ocorra perda do seu valor produtivo.

Para a construção civil habitacional, ganhar tempo nos processos de aprovação podem ser fatores importantes (talvez determinantes para a viabilização financeira) na medida em que o tempo em que se processam as aprovações podem estar atrelados a um conjunto de investimentos que caminham em paralelo (liberação de “habite-se”, por exemplo). Ver-se-á que o prazo pelo qual transcorre os projetos no Brasil são extensos (muitas vezes a etapa de aprovação é mais demorada do que a execução da obra), podendo ultrapassar facilmente mais de 5 anos entre a concepção do projeto e a entrega das chaves, quando mudam-se inclusive as necessidades/interesses dos consumidores. No caso da habitação para o MCMV-Faixa1, não há reajuste de valores (o preço por unidade habitacional é dado) e o transcorrer do tempo conforme o cronograma pode afetar diretamente a taxa interna de retorno dos projetos.

Para a tese, a mensuração da importância entre o tempo transcorrido entre a idealização do projeto e sua entrega ao consumidor aparenta ser extremamente importante nesse caso.

A probidade enquanto especificidade

Williamson (1999) considera também a peculiaridade das transações com o setor público com a questão da probidade, ou seja, a retidão do agente público às normas estabelecidas, uma vez que o que é instituído nas normas legais é o que se permite ao agente público fazer, sob pena de sanções administrativas e sem prejuízo das sanções penais. Em razão disso (probidade) e das especificidades dos ativos, os arranjos podem requerer mais controles e menos incentivos para garantia de relacionamento de longo prazo que evitem desvios de conduta. No entanto, quando existe maior necessidade de controle de custos, são recomendados arranjos com maiores incentivos.

Do ponto de vista de custos de transação sob a ótica do agente público, faz-se necessário o estabelecimento de critérios de seleção e estabelecimento de indicadores de qualidade para buscar mais assertividade quanto à execução. O agente público, assim, tem maiores poderes na relação na medida em que desempenha o papel de representante do interesse público, elevando a incerteza ao agente privado. Tal incerteza provém da imprevisibilidade do ambiente e do comportamento do agente público, que podem sobrepor aspectos políticos sobre os econômicos. A incerteza, nas transações envolvendo o ente público assume, portanto, papel central na análise. (Figueredo, 2015)

Seguindo o proposto por Genugten (2008), esta tese buscará incutir a questão da probidade dentro das especificidades, incerteza e frequência.

Esses aspectos serão destacados particularmente na questão do trato da incerteza *ex-ante* e *ex-post*, tendo em vista que cabe ao agente público fazer apenas o que a lei permite, não podendo dela se eximir e visando o interesse público maior, algo que pode é retratado por GENUGTEN (2008, p. 62): “the government as the service provider can never permit that public services are not provided and public interests not guaranteed”.

2.4.1. As estruturas de governança de Williamson e o MCMV

Williamson (1985) expõe o conceito de custos de transação como os custos comparativos de planejar e monitorar as estruturas de governança, tendo como elementos os custos de formalizar as transações, os custos de localização dos clientes e o custo de salvaguardas, sendo que a especificidade do ativo, a frequência das relações de troca e a incerteza, quando maiores, aumentam os custos de transação.

Paulillo, Sacomano Neto e Garcia (2016) explicam que Williamson (1996), justamente a partir desses três atributos (especificidade, frequência e incerteza), desenvolve o conceito de estrutura governança¹¹. Ela é que vem a diminuir os custos de transação. Essas estruturas de governança são dadas pelo escopo das firmas: mercado *spot*; contratos (formas híbridas) ou integração vertical (hierarquia).

A especificidade do ativo é, conforme a Figura 2, o atributo mais relevante para determinar os custos de transação (por isso a ênfase dada a este atributo nesta tese).

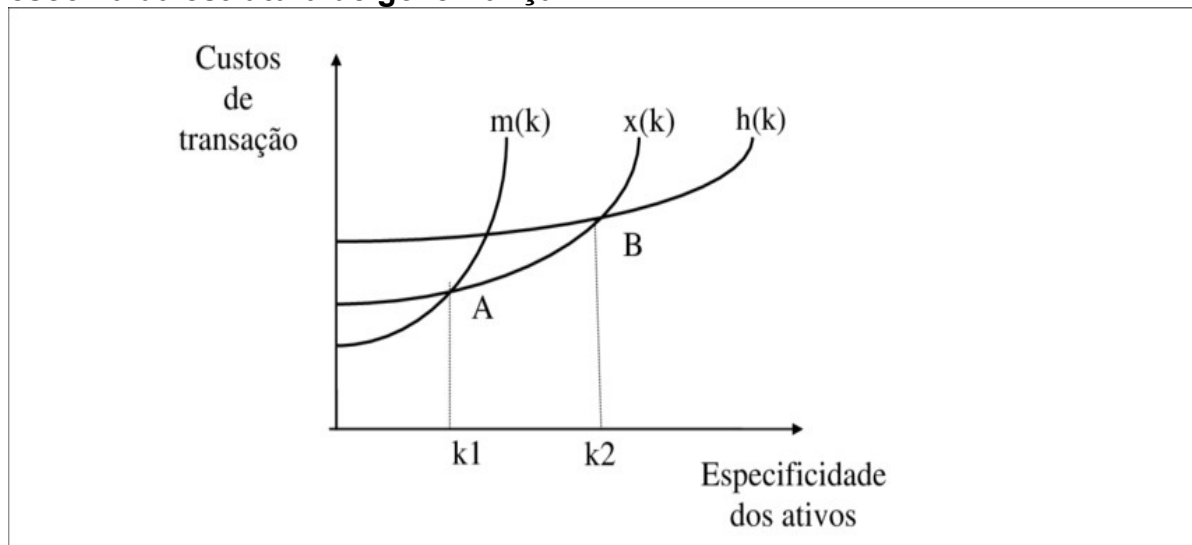
A Figura 2 se justifica da seguinte maneira:

- Custos de Transação baixos (baixa especificidade) → Estrutura de Mercado (*spot*) = $m(k)$;
- Custos de Transação altos (alta especificidade) → Estrutura Hierárquica (verticalização/integração) = $h(k)$;
- Entre as duas estruturas de governança, há ainda as formas híbridas $x(k)$.

Em outras palavras, se a especificidade do ativo for maior, a integração “ $h(k)$ ” é a melhor saída como arranjo de governança porque reduz custo de transação. Se a especificidade for menor “ $m(k)$ ”, é preferível recorrer aos mercados (*spot*) para “fugir” dos custos de contrato. Isso ocorre porque a dependência bilateral aumenta na medida em que se elevam as especificidades dos ativos. (Farina, Azevedo e Saes, 1997)

¹¹ Para Williamson (1996), as estruturas de governança são os mecanismos de coordenação empregados para reduzir os custos de transação. Estruturas de governança operam no nível de transações individuais.

Figura 2. Relação entre custo de transação e especificidade de ativos na escolha da estrutura de governança.



Fonte: FARINA, AZEVEDO E SAES (1997, p. 101).

O ponto “k1” representa um nível de especificidade tal que os agentes seriam indiferentes entre a escolha de mercado ou híbrida; assim como “k2” representa um nível de especificidade tal que os agentes seriam indiferentes entre a forma híbrida ou hierarquia.

A existência da forma híbrida entre os extremos “mercado *spot*” e “hierárquica” abre a possibilidade para o tratamento de diversas formas contratuais entre essa ordenação. (Farina, Azevedo e Saes, 1997)

Essa afirmação reforça a riqueza do modelo e a aplicação da ECT à tese. Por que?

Para os defensores da teoria (neo)clássica, os mercados competitivos são a forma de organização econômica cuja a livre dotação de fatores de produção (terra, capital, trabalho, tecnologia) promoveria a alocação eficiente das quantidades produzidas e adequação de preços dentro do equilíbrio dos mercados.

Porém, fato é que a literatura econômica é também extensa ao propor situações em que hajam “falhas de mercado”. Nesta tese a questão da Habitação de Interesse Social (HIS) assume importância por se tratar de uma falha de mercado típica, já que não há mercado formal para esse bem (interesse imobiliário no segmento) devido a uma característica inerente ao bem imóvel: ser caro para o

padrão de renda da população brasileira e altamente dependente de crédito, temas que serão retratados e aprofundados nos próximos capítulos.

De momento, cabe então observar que por não haver mercado (é uma falha de mercado), a HIS depende de outras formas de organização ou coordenação que os mercados, por si só, não solucionam. Daí a relevância do modelo de Williamson (Figura 2) em propor outras formas de organização e coordenação da atividade econômica.

O MCMV surge, então, como uma alternativa de modelo de governança para prover o bem habitação às camadas mais carentes da população. Ganha relevância, portanto, a forma de coordenação do modelo do MCMV, que mobiliza e envolve relacionamentos diversos entre o setor público e privado, gera interdependência e eventualmente a necessidade de cooperação entre os agentes (situações em que a livre concorrência de mercado não prevêem e não captam).

FIANI (2011, p. 59), tratando da questão da cooperação e livre mercado, afirma que “[...] O problema da cooperação – que havia sido deixado de lado em favor do funcionamento dos mercados – retorna: para que haja desenvolvimento, é preciso promove-la”.

Eis a importância do entendimento do MCMV enquanto uma forma de governança, sujeita a incentivos e controles em um conjunto de relações contratuais, legais e normativas.

Mas qual o modelo de governança que mais se assemelha ao MCMV?

Para efeito de comparação inicial, o Quadro 3 sintetiza as principais características, vantagens e desvantagens das diferentes estruturas de governança.

De imediato, chama a atenção aspectos da forma híbrida pela proximidade com características a serem verificadas nesta tese em relação ao MCMV, como: a “garantia de venda”, a maior dependência que se cria entre os agentes, a existência de incentivos e a dependência do ambiente institucional para o cumprimento dos contratos. Também fica exposta a necessidade de maior coordenação, compromissos futuros, ações para redução de riscos e incertezas e promoção de incentivos como situações típicas de formas híbridas.

Quadro 3. Resumo das principais características, vantagens e desvantagens das diferentes estruturas de governança.

	Mercado Spot	Formas Híbridas	Hierarquia
Característica Principal	Relações pontuais sem compromissos futuros	Relações regidas por acordos que estabelecem compromissos futuros	Centralização da coordenação e do controle dos processos por uma única firma
Vantagens	Fácil organização; Aproveita os incentivos de mercado; Independência dos agentes envolvidos	Maior coordenação das transações; Redução dos riscos e incertezas; Garantias de compra/venda; Promove incentivos internos à cadeia	Redução do risco de oportunismo; Maior controle da cadeia; Maior compartilhamento de informações
Desvantagens	Baixa adaptação cooperativa; Baixo controle das transações; Falta de garantias futuras; Renegociação a cada transação; Sujeito à conflitos; Falta de relação de longo prazo	Perda dos incentivos de mercado; Riscos de quebra de contratos; Dependência do ambiente institucional para o cumprimento dos contratos; Aumenta a dependência entre os agentes	Maior demanda de capital; Rigidez organizacional; Custos burocráticos elevados; Menor capacidade de respostas.

Fonte: ROSALES (2017).

Fiani (2016) também aponta um conjunto de características presentes em arranjos híbridos (algumas que se somam às características já apontadas no Quadro 3): relações de longo-prazo e investimentos conjuntos em ativos específicos. Já de início, vê-se que essas das propriedades estão presentes no MCMV: é um contrato de longo-prazo, que envolve além do tempo de aprovação, execução e entrega, o período de pós-entrega das chaves, quando ainda existe relação e obrigações da empresa para com a obra (garantias). Também a pesquisa permitirá mostrar o quão colaborativos são os relacionamentos entre os entes públicos e privados em diversas questões, inclusive em investimentos em ativos específicos, o que exige maior necessidade de coordenação entre as partes envolvidas.

Outra característica fundamental dos mercados: existe nesta estrutura de governança grande número de atuantes e pouca especialização; as partes são substituídas livremente até mesmo porque não há especificidades de ativos. No outro extremo estão as estruturas “hierárquicas”, que se caracterizam pela autoridade, onde os agentes estão submetidos a um controle centralizado porque há muitos ativos específicos envolvidos. (Fiani, 2016)

Neste interim, situa-se o arranjo híbrido, que de acordo com Menard (2004, *apud*: Fiani: 2016) tem como características que: a) vinculam agentes independentes em relacionamento de longo-prazo e que, embora competidores, podem cooperar no arranjo; b) há existência de investimentos conjuntos em ativos específicos; c) viabilizados por meio de contratos relacionais¹².

Nesses quesitos, também é observável que o MCMV se enquadra em arranjo híbrido, pois trata de agentes *a priori* independentes (ex.: prefeitura, Caixa, construtora) que se tornam interdependentes para a execução do projeto em relação de longo-prazo, levando à cooperação; existe a necessidade de investimentos conjuntos em ativos específicos a fim de que a obra seja viabilizada (e a proposta desta tese é dimensionar os custos de transação nessas relações) e; finalmente, os contratos, entendidos como o cumprimento e adequações às leis em geral e municipais em específico, normas e acordos negociados entre os agentes para viabilizar o projeto.

Os arranjos híbridos reúnem ainda controles e incentivos administrativos. Havendo muito controle e pouco incentivo, tem-se a hierarquia. Por outro lado, “a ausência de qualquer controle e a presença somente de incentivos caracterizam exatamente o arranjo institucional do mercado”. (FIANI, 2016, p 23).

No caso do MCVM-Faixa 1, ver-se-á que ele reúne um conjunto de incentivos, a depender da obra (eliminação de custos com “vendas”, já que o próprio FAR é o adquirente; garantia da venda total do produto imobiliário, valor de venda pré-definido, eventual “doação” de terreno pela prefeitura, isenções fiscais etc) e controles (sanções legais, vistorias de rotina pelo agente financeiro para acompanhar o andamento da obra e liberar o recurso na medida em que ela avança, corte de repasses de recursos em caso de penalizações).

Dentro desse conjunto de características é possível verificar o MCMV como um modelo de governança híbrido, o que abre caminho e sugestiona a

¹² Nos contratos relacionais não há a preocupação com detalhamentos, não é exaustivo em relação aos procedimentos a serem adotados em diferentes circunstâncias. Ao contrário, propõem metas, objetivos e condições gerais de execução e especificando critérios para circunstâncias imprevistas – estas definidas por quem a autoridade para agir e impor limitações. Por essas razões, é contrato gravemente incompleto e está sujeito a revisões imprevistas, o que envolve riscos substanciais (Ménard, 2004; *apud*: Fiani, 2002).

condução da pesquisa para elementos que venham a descrever as relações de colaboração e cooperação entre os agentes envolvidos ao longo do projeto.

2.5. Elementos complementares de análise à ECT: a Cadeia de Suprimentos Colaborativa

Uma vez explorados os conceitos da formação da governança de Oliver Williamson a partir dos atributos de frequência, incerteza e especificidade, bem como tratar da questão da estrutura de governança do MCMV, busca-se aqui complementar a pesquisa com elementos de análise presentes na Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS).

E por que a GCS? Ver-se-á pela leitura abaixo que a GCS possui elementos teóricos e conceitos que não apenas vão ao encontro, mas que complementam a ECT. Entende-se que a aliança de conceitos presentes nessas literaturas permitirão constructos mais robustos para a extração de informações relevantes para análise dos casos durante a pesquisa de campo. Daí o entendimento abaixo sobre o que é a GCS para extração de elementos que apoiem a pesquisa.

Antes, porém, cabem algumas notações: a cadeia de suprimentos trata de relações multilaterais, ou seja, vislumbra o conjunto de transações verticalizadas presentes em uma cadeia para o fornecimento de um produto final. Sua análise tem por propósito justamente reduzir os custos de transação (daí a proposta de complementaridade de constructo para esta pesquisa).

Porém, diante do recorte proposto por esta tese, a análise das transações estarão limitadas na relação das construtoras com setor público e agente financeiro, eliminando no recorte, transações das construtoras com fornecedores.

Ao mesmo tempo, sob o âmbito do MCMV-Faixa 1 (recursos FAR), a mesma análise desta tese não ignora a transação das construtoras com o cliente, tendo em vista que o próprio MCMV-Faixa 1 já trata desta relação em sua essência: do ponto de vista do empreendedor, o cliente é o próprio FAR, representado pelo agente financeiro, que faz demandas e impõe regras, fiscaliza o andamento das obras e repassa os recursos às construtoras na medida em que as obras evoluem.

Além disso, a importância dessa análise sob elementos da cadeia de suprimentos ganha valor porque, por ser o MCMV um processo decorrente de uma

política pública, que só existe em função dela, o setor público e o agente financeiro são os atores principais do processo, ou seja, o Estado é justamente o próprio indutor da cadeia e suas ações podem ser impactantes em seu funcionamento (e na sua própria existência, visto que não há mercado imobiliário para esse segmento).

Ainda sobre o porquê da busca por elementos da GCS à análise desta tese, Furlanetto (2002) explica que estruturação da cadeia de suprimentos nos moldes de uma grande empresa tem sido a principal estratégia competitiva de muitas firmas, de tal forma que a competição venha a ocorrer entre as diferentes cadeias de suprimentos, exigindo a construção de uma estrutura de governança que facilite as interações entre as organizações e as instituições como uma forma de coordenação alternativa, que se situa entre os mercados e à hierarquia. Assim, mais que pensar em custos de produção (coordenação interna), as empresas passam a viabilizar as atividades visualizando a qualificação e as relações da cadeia de suprimentos (coordenação externa). Como exposto, pela Economia dos Custos de Transação, a Gestão da Cadeia de Suprimentos atua para diminuir os custos entre os agentes.

E essa estrutura de governança que permite ou facilite a interação entre as organizações e as instituições é o próprio MCMV, com seus controles e incentivos, daí a importância de complementar ou agregar à análise das lentes da ECT com elementos da metodologia da cadeia de suprimentos colaborativa.

Mas o que é a Gestão de Cadeia de Suprimentos?

Trata-se de uma abordagem analítica/operacional em redes de empresas independentes que agem em sintonia para criar valor ao usuário final. (Batalha, 1999; *apud*: Arbage, 2003)

FURLANETTO (2002, p. 35) explica que uma cadeia de suprimentos constitui-se em:

um conjunto de relações verticais de compra e venda de ativos (conhecimento, informação, tecnologias, materiais, bens e serviços), cujos elos, devidamente conectados como engrenagens de um único mecanismo (por isso a noção de cadeia), produzem pares distintos, mas complementares (interdependência), de produto, ou serviço, que visa a suprir as necessidades de um consumidor final.

Para Ballou (2007), o Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos (GCS) trata das interações, via coordenação e colaboração dos integrantes da cadeia, para a melhoria dos custos ou serviços ao cliente.

HANFIELD & NICHOLS JR. (1999, p. 2, *apud*: Ballou, 2007), definem a Gestão de Cadeia de Suprimentos como aquela que:

[...] abrange todas as atividades relacionadas com o fluxo de transformações de mercadorias desde o estágio da matéria-prima (extração) até o usuário final, bem como os respectivos fluxos de informação. Materiais e informações fluem tanto para baixo quanto para cima na cadeia de suprimentos. O Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos é a integração dessas atividades, mediante relacionamentos aperfeiçoados na cadeia de suprimentos, com o objetivo de alcançar uma vantagem competitiva sustentável.

MENTZER *et al.* (2001, p. 4) define a cadeia de suprimento como “a set of three or more entities (organizations or individuals) directly involved in the upstream and downstream flows of products, services, finances, and/or information from a source to a customer”.

La Londe e Masters (1994, *apud* Mentzer *et al.* (2001)) afirmam que a estratégia da cadeia de suprimentos inclui: duas ou mais firmas em relação de acordo de longo-prazo; o desenvolvimento de relação de confiança e compromisso com relacionamento; a integração de atividades logísticas envolvendo compartilhamento de informações e dados de vendas, o potencial para mudança no processo logístico.

A partir de um conjunto de definições e classificações ao conceito de GCS, Mentzer *et al.* (1991) apontaram que muitos autores focam nas atividades que a constituem. Dai, Mentzer *et al.* (1991) listaram algumas dessas atividades necessárias para implementação de uma filosofia de GCS:

1. Comportamento integrado;
2. Informação mutuamente compartilhada;
3. Divisão mútua de riscos e recompensas;
4. Cooperação;
5. Objetivo e foco em melhor atender ao consumidor;
6. Integração de processos;
7. Construção e manutenção de parcerias de longo-prazo.

Finalmente, Mentzer *et al.* (1991), a partir do conjunto de autores tratados por eles, propõem uma definição unificada do termo Gestão da Cadeia de Suprimentos, destacando-a como uma coordenação estratégica e sistêmica das funções de negócio tradicionais em uma empresa em particular e as táticas entre

essas transações entre empresas da cadeia, com o objetivo de melhorar o desempenho de longo prazo de cada empresa da cadeia e o suprimento da cadeia como um todo.

De fato, Silva e Braga (2018) afirmam que do ponto de vista de estratégia organizacional, a GCS tem se mostrado importante para a obtenção de vantagens competitivas via integração de áreas organizacionais, empresas e clientes a fim de se obter vantagem competitiva ao trabalharem juntos, focando em resultados comuns e não mais setorizados ou isolados.

FURLANETTO (2002, p. 89) estruturou características da coordenação da Cadeia de Suprimentos para proporcionar maior eficiência às empresas, atribuindo às suas funções:

[...] facilitar a troca de informações entre os diferentes elos da cadeia, padronizando práticas e operações; promover encontros, acordos e contratos entre os agentes; monitorar contratos efetuados; promover a interação usuário-produtor no sentido de possibilitar a geração de inovações e a introdução de novas tecnologias e; interagir com o ambiente institucional, visando a modificar, sempre que for necessário, as “regras do jogo”.

Vê-se que nesse conjunto de citações já existem elementos de análise e aspectos que podem ser observáveis e passíveis de atenção do pesquisador quando se trata do MCMV-Faixa 1.

FURLANETTO (2002, p. 100), no Quadro 4, ainda defende aquelas que considera como características ideais para a coordenação da cadeia de suprimentos:

Arbage (2003) também elenca situações de características ideais para se identificar em cadeias de suprimentos: gestão conjunta de estoques; busca de redução de custos ao longo da cadeia; horizonte de longo-prazo na relação com os agentes; livre fluxo de informações; coordenação na cadeia; planejamento conjunto; filosofia corporativa; tentativa de redução do número de fornecedores; liderança na cadeia; divisão de riscos e recompensas; aumento da velocidade nas operações.

Dentre os conceitos expostos, extraem-se expressões convergentes em termos relacionais, como: interdependência, sintonia, conexões, integração, coordenação, compartilhamento e cooperação/colaboração.

Quadro 4. Características “ideais” da Estrutura de Coordenação da Cadeia de Suprimentos.

CARACTERÍSTICAS	ESPECIFICIDADES
1. Identificação dos agentes	Predominam as transações entre agentes identificados e que manifestem o desejo de continuar na relação.
2. Ações conjuntas: cooperação	As ações efetuadas ao longo dos diferentes elos envolvem iniciativas de parcerias e cooperação, facilitando o processo de resolução de problemas e induzindo a um maior grau de geração de inovações.
3. Contratos flexíveis	Predominam os contratos de longa duração, muitas vezes informais, renegociáveis e altamente flexíveis.
4. Livre fluxo de informações	As informações fluem nos dois sentidos da cadeia, não se limitando somente à quantidade e preço.
5. Padronização das ações	As operações, ao longo da cadeia, são padronizadas, cada cadeia procura transacionar sob a sua lógica e com padrões definidos, facilitando-se as transações.
6. A existência de um coordenador da cadeia	O coordenador da cadeia procura visualizar todos os seus segmentos considerando-a como sendo uma única grande empresa.
7. Os conflitos são negociados entre as partes	Os conflitos são, predominantemente, resolvidos entre as partes, sem a intermediação de uma terceira parte.
8. Estratégia única para a cadeia	As transações dentro de uma mesma cadeia são orientadas, prioritariamente, por uma estratégia única.
9. A existência de uma marca que identifique a cadeia	Para poder competir com outras cadeias de suprimentos a cadeia necessita construir a sua marca própria.
10. Compartilhamento dos lucros	Os benefícios advindos de esforços cooperados são repassados aos membros de toda a cadeia, facilitando-se, assim, a coesão do sistema.

Fonte: FURLANETTO (2002, p.100).

E seria a colaboração o fator chave na GCS, pois é a partir dela que aquilo que parece difícil de ser alcançado individualmente possa vir a ser alcançado a partir de relacionamentos colaborativos, por isso o comportamento colaborativo na GCS ganha importância. (Hudnurkar, Jakar e Rathod, 2014)

Daí a reforço da importância do MCMV-Faixa 1, enquanto política pública, ser analisado do ponto de vista colaborativo nas relações na cadeia de suprimentos. A inclusão de elementos da GCS colaborativa pegaria “carona” na pesquisa de campo a fim de avaliar o quão colaborativas são as ações conjuntas desenvolvidas pelo construtor com o agente financeiro e órgãos públicos a partir do MCMV.

Mas o que se entende por colaboração? KAMPSTRA *ET AL.* (2006, *apud*: Hudnurkar, Jakar e Rathod, 2014, p. 190) explicam que a colaboração na cadeia de suprimentos ocorre quando empresas independentes tornam-se dependentes de atuarem em conjunto para assegurar o fornecimento coordenado do produto. Na definição original: “Financially independent entities try to get the dependent parts of the chain to “play” together, i.e. ensuring that the entities in a chain interact successfully to provide the necessary coordinated outputs”.

Faustino *et al.* (2018) fizeram uma investigação sobre a temática da cadeia de suprimentos colaborativa e se propuseram a realizar uma revisão de literatura sistemática sobre as publicações entre 2005 a 2015 para compor um *portfólio* de trabalhos que expusesse as categorias de análise utilizadas pelos autores da cadeia de suprimentos colaborativa.

Como parte dos resultados do trabalho, os autores expuseram o Quadro 5.

Quadro 5. Atributos relacionados às pesquisas sobre colaboração na Cadeia de Suprimentos.

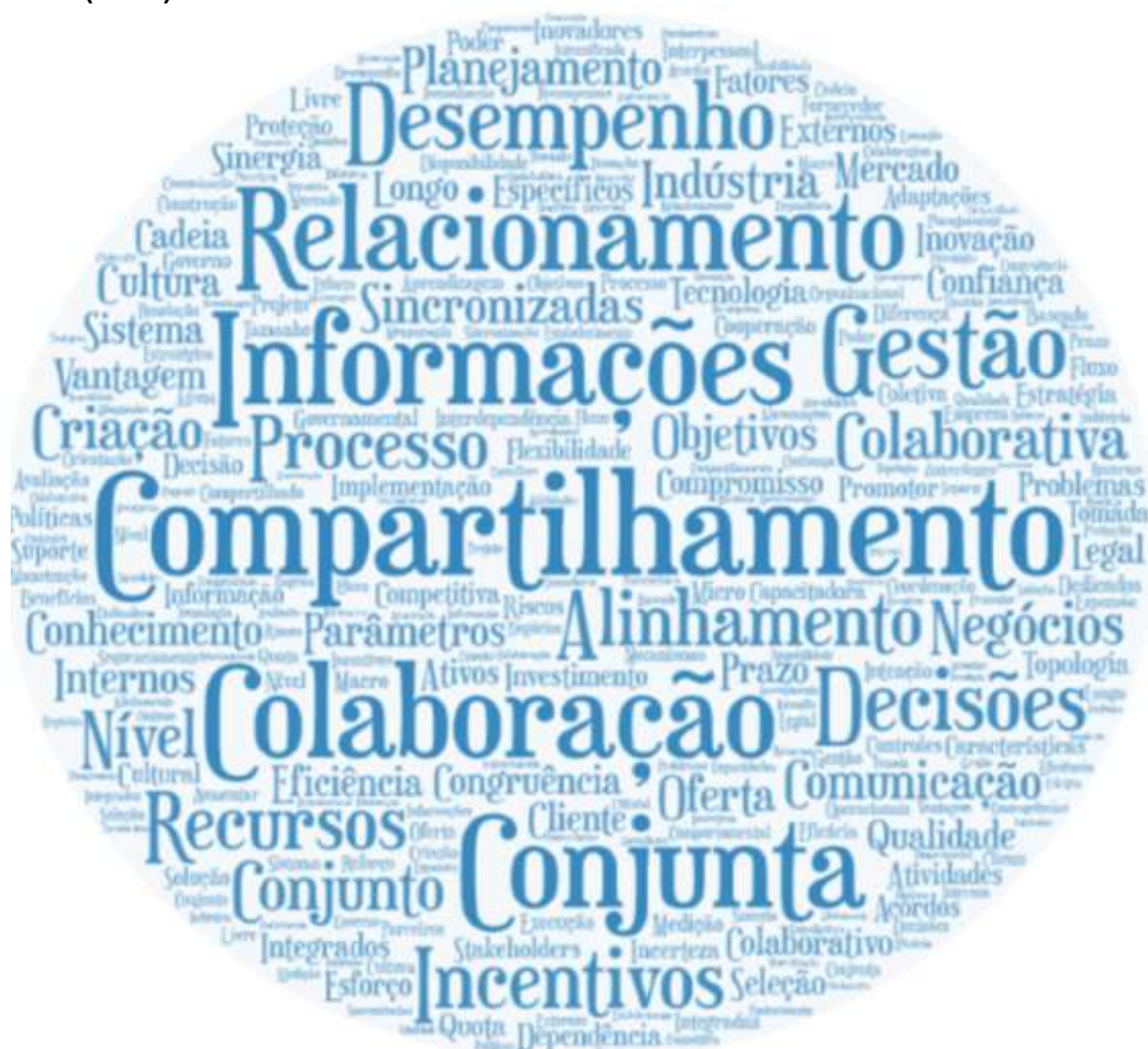
Autor(es)	Categorias de análise
Hudnurkar, Jakhar e Rathod (2014)	Compromisso, Confiança, Adaptações, Promotor de relacionamento do cliente, Stakeholders, Topologia, Tecnologia capacitadora, Nível de colaboração, Estratégia de negócios, Congruência de objetivos, Processos integrados e inovadores, Comunicação colaborativa, Dependência e interdependência, Relacionamento de longo prazo, Esforço de relacionamento conjunto, Cooperação, Proteção legal para acordos de colaboração, Suporte governamental, Relacionamento interpessoal, Compartilhamento de informações, Planejamento colaborativo, Decisões sincronizadas, Tomada de decisão conjunta, Alinhamento de incentivos, Compartilhamento de recursos, Ativos específicos, Investimentos dedicados, Criação conjunta de conhecimento, Conhecimento compartilhado, Aprendizagem coletiva, Disponibilidade de informações, Qualidade das informações, Incerteza comportamental, Diferença cultural, Cultura organizacional, Gestão de controles, Políticas integradas, Compromisso da gestão, Desempenho do fornecedor, Sistema de desempenho colaborativo
Montoya-Torres e Ortiz-Vargas (2014)	Compartilhamento de informações
Lehoux, D'Amours e Langevin (2014)	Construção da colaboração, Implementação de mecanismos de coordenação, Avaliação dos benefícios e do desempenho, Implementação de incentivos
Kumar e Banerjee (2012)	Planejamento conjunto para execução de sequenciamento, Planejamento conjunto para aumentar a quota de mercado, Cultura colaborativa, Compartilhamento de recursos operacionais, Solução conjunta de problemas e medição de desempenho, Mercado baseado no compartilhamento de informações
Anand e Bahinipati (2012)	Características da indústria, Vantagem competitiva, Parâmetros internos, Parâmetros externos
Cao e Zhang (2011)	Colaboração (Compartilhamento de informações, Congruência de objetivos, Decisões sincronizadas, Alinhamento de incentivos, Compartilhamento de recursos, Comunicação colaborativa, Criação conjunta de conhecimento), Vantagem colaborativa (Eficiência do processo, Oferta de flexibilidade, Sinergia de negócios, Qualidade, Inovação), Desempenho, Tamanho da empresa
Cao e Zhang (2010)	Eficiência dos processos, Oferta de flexibilidade, Sinergia dos negócios, Qualidade, Inovação
Cao et al. (2010)	Compartilhamento de informações, Congruência de objetivos, Decisões sincronizadas, Alinhamento de incentivos, Compartilhamento de recursos, Comunicação colaborativa, Criação conjunta de conhecimento
Bahinipati, Kanda e Deshmukh (2009)	Características da indústria, Vantagem competitiva, Parâmetros internos, Parâmetros externos
Simatupang e Sridharan (2008)	Sistema de desempenho colaborativo, Compartilhamento de informações, Decisões sincronizadas, Alinhamento de incentivos, Processos integrados
Matopoulos, Vlachopoulou e Manthou (2007)	Projeto e governo das atividades da cadeia (Seleção dos parceiros, Atividades da colaboração, Nível da colaboração, Seleção da tecnologia para o compartilhamento de informações), Estabelecimento e manutenção dos relacionamentos da cadeia (Gestão da confiança, Gestão do poder, Gestão da dependência, Compartilhamento de recompensas, Compartilhamento de riscos), Fatores macro da indústria, Fatores micro da indústria
Simatupang e Sridharan (2005)	Compartilhamento de informações, Sincronização de decisões, Alinhamento de incentivos
Min et al. (2005)	Antecedentes da colaboração (Intenção estratégica, Alinhamentos internos, Orientação ao relacionamento, Investimento em relacionamentos específicos, Livre fluxo de informação e comunicação intensificada, Formalização), Colaboração (Compartilhamento de informação, Planejamento conjunto, Resolução conjunta de problemas, Mensuração conjunta de desempenho, Alavancagem de recursos e capacidades), Consequências da colaboração (Eficiência, Eficácia, Rentabilidade, Reforço e expansão dos relacionamentos)

Fonte: FAUSTINO ET AL. (2018, p. 68).

Verifica-se daí o elevado volume de categorias de análise tratado pelos diferentes autores expostos no Quadro 5 sobre a temática. Em virtude disso, para auxiliar a nortear a busca literal da pesquisa, optou-se em tentar uma forma de captar os termos mais salientes quando se trata de categorias de análise em cadeia de suprimentos colaborativa.

Organizando os termos em uma nuvem de palavras, construída em página acessível na internet¹³, é possível destacar aqueles que se sobressaem (ou seja, aqueles que são citados mais vezes pelos diferentes autores da cadeia de suprimentos colaborativa), resultando na Figura 3.

Figura 3. Nuvem de palavras para as categorias de análise da Gestão de Cadeia de Suprimentos Colaborativa, com base na pesquisa bibliográfica de Faustino et al (2018).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do quadro de Faustino et al. (2018)

Pela análise da Figura 3, observa-se a força de algumas expressões para a composição da cadeia de suprimentos colaborativa, já sugerindo categorias

¹³ Disponível em <https://wordart.com/create>, consulta e execução em outubro de 2019. Foram utilizados os textos dos autores do Quadro 5, retirando os termos de ligações de construção das frases.

análise que venham a compor os elementos complementares da análise à ECT desta tese: compartilhamento, colaboração, informações, conjunta, relacionamento, desempenho; seguidas por outros termos como: incentivos, colaborativa, decisões e alinhamento.

De posse desta análise, buscou-se outros trabalhos que também tratassem da Cadeia de Suprimentos colaborativa.

Utilizando-se dos mesmos termos “salientes” na Figura 3 para o constructo, Um e Kim (2018) propuseram um modelo de análise para testar e enfatizar como a colaboração em uma cadeia de suprimentos poderia ser importante para a redução dos custos de transação em manufaturas Sul-Coreanas.

Além de elementos de custos de transação (como aspectos de monitoramento, resolução de conflitos), Um e Kim (2018) utilizaram-se de aspectos de avaliação de performance da empresa (qualidade, custo, velocidade e flexibilidade) e de percepção de atividades típicas de Cadeia de Suprimentos denominada “Colaborativa”, quais sejam: compartilhamento de informações, congruência de objetivos, sincronia de decisões, incentivos e alinhamentos, compartilhamento de recursos, comunicação colaborativa.

A partir dessas atividades os autores elaboraram o conjunto de questões direcionadas aos agentes da cadeia estudada. Para exemplificar algumas das questões colocadas por eles para cada atividade, foi criado o Quadro 6.

Quadro 6. Constructos e exemplos de perguntas realizadas para pesquisa na cadeia de suprimentos.

ATIVIDADES/CONSTRUCTO	EXEMPLO DE PERGUNTAS REALIZADAS
Compartilhamento de Informações	Nesta empresa e com o parceiro, a informação é: relevante? em tempo? precisa? completa? confidencial?
Congruência de Objetivos	Nesta empresa e com o parceiro: temos objetivos que são da cadeia? temos acordos que busquem a melhoria da cadeia como um todo? Entendemos que os nossos objetivos podem ser atendidos a partir do atingimento dos objetivos da cadeia? promovemos a implementação do layout em conjunto para atingir os objetivos da cadeia?
Sicronia de decisões	Nesta empresa e com o parceiro: planejam juntos eventos promocionais? Gerenciam inventários? Buscam soluções conjuntas?
Alinhamento de Incentivos	Nesta empresa e na relação com o parceiro: desenvolvem sistemas para avaliar e dar publicidade à performance? Compartilham: custos? benefícios? riscos?
Compartilhamento de recursos	Nesta empresa e na relação com o parceiro: usam de times "cross-organizational"? Designa pessoal para cuidar de processos colaborativos? Compartilham equipamentos? Compartilham recursos (tempo, dinheiro, treinamento)?
Comunicação colaborativa	Nesta empresa e com o parceiro: há trocas de dados frequentes? tem comunicação aberta e em mão-dupla"? tem comunicação informal? tem diferentes canais de comunicação? influência nas decisões uns dos outros?

Fonte: Um e Kim (2018), tradução do autor – com adaptações.

Um e Kim (2018) concluem, dentre outras situações, que se a comunicação não é efetiva, os custos de transação são inevitáveis na coordenação e haverá dificuldade de solução para a falta de flexibilidade, enfatizando a importância da colaboração dos agentes na cadeia.

Assim, a partir desses termos e desses próprios *constructos*, faz-se a adequação do modelo para o constructo da cadeia de suprimentos colaborativa aplicado ao questionário desta tese, expostos no Quadro 7.

Quadro 7. Categorias de Análise para Gestão de Cadeia Colaborativa.

CATEGORIA DE ANÁLISE	EXEMPLOS DE SITUAÇÕES RELEVANTES
Planejamento conjunto/congruência de objetivos.	Disponibilidade das equipes, abertura ao diálogo e negociações, interesse comum em fazer acontecer.
Fluxo e compartilhamento de informações/comunicação colaborativa.	Orientação correta do órgão sobre legislação, normas e acordos, precisão e clareza das informações e orientações transmitidas.
Horizonte de tempo/maior velocidade nas operações.	Ações para priorizar e agilizar o projeto a fim de ganhar tempo de execução.
Coordenação/sincronia de decisões.	Busca de mudança de normas e parâmetros para atender e adequá-las às necessidades do projeto e facilitar sua execução e viabilidade financeira.
Recompensas/alinhamentos de incentivos.	Doação de terreno, incentivos fiscais, isenção de taxas à construtora ou outras formas de incentivo financeiro.
Compartilhamento de recursos/divisão de riscos.	Disponibilização de equipamentos e máquinas para auxílio ou a execução, pelo órgão, de parte da obra para viabilizar o projeto urbanístico, paisagístico, elétrico, esgoto etc.

Fonte: autor.

A categoria “planejamento conjunto/congruência de objetivos” é importante tendo em vista o impacto social, ambiental e econômico que o estabelecimento de um condomínio de grande porte venha a ter nos arredores de sua implantação. Em razão disso, entende-se como condição necessária a participação de diferentes órgãos na análise de características do projeto, de tal forma que a sensibilidade do gestor público não afete a viabilidade do negócio: os interesses e incentivos mútuos devem superar os conflitos. Para tanto, nos diferentes órgãos, entende-se como necessária a abertura para negociações e superação de situações adversas imprevistas.

Na categoria “compartilhamento de informações” e em complemento à abertura para o diálogo, oferecer a informação correta, precisa e em tempo pode vir

a ser altamente relevante para evitar situações de imprevisibilidade que onerem as construtoras.

A categoria “horizonte de tempo/velocidade da operação” também será tratada porque, como será visto, a empresa depende dos fluxos de caixa e estes estão relacionados com a velocidade das operações (ou mesmo das aprovações dos recursos), impactando diretamente na disponibilidade do caixa da empresa.

Sobre a “Coordenação/Sincronia de decisões”, é possível que a maior ou menor disponibilidade de terrenos, por exemplo, venha impactar na continuidade do projeto. Nesse caso, é possível que a prefeitura tenha que modificar a legislação local, como a ampliação das áreas em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). O interesse do construtor na área pode estar atrelado ao interesse da prefeitura (e interesse coletivo) em aprovar aquela área como ZEIS. Nesse sentido, é preciso haver sincronia de decisões e haver o interesse comum, além da coordenação e articulação como os diferentes órgãos (inclusive entre poderes – Legislativo e Executivo locais).

Na categoria “alinhamento de incentivos” também será exigido *ex-ante*, a oferta de incentivos fiscais ou a troca de incentivos com a construção de equipamento público, por exemplo. Mais uma vez, os incentivos conjuntos, o ganho coletivo pode superar o conflito para a execução do projeto.

Além do compartilhamento de incentivos, a cadeia de suprimentos colaborativa trata do “compartilhamento de riscos e recursos”. Muitas prefeituras ou órgãos públicos podem contar com maquinário próprio que poderiam ser de alguma maneira compartilhado na execução de uma pequena parte ou melhoria da obra, em uma típica situação colaborativa.

Esse conjunto de categorias de análise permitirá, através do dimensionamento e observações dos construtores, verificar o quão colaborativa pode ser a gestão do MCMV entre diferentes municípios paulistas.

CAPÍTULO III. PANORAMA DO SETOR DA HABITAÇÃO E DE NEGÓCIOS PARA A CONSTRUÇÃO CIVIL PARA O EMPRESARIADO BRASILEIRO

O empresário brasileiro é uma ilha de iniciativa cercada de Governo por todos os lados. (BELTRAO, 1984, p, 159)

Roberto Campos (1917-2001), economista, político, ex-ministro de Estado, membro da Academia Brasileira de Letras e liberal convicto dizia que “somos a república dos alvarás”, uma alusão ao volume de processos “burocráticos” ao qual estão submetidos os empreendedores no Brasil¹⁴.

Isso seria resultado da interferência estatal no controle da atividade produtiva privada e decorria, para Beltrão (1984), do excessivo centralismo e controle do Estado sob a atividade produtiva herdado do passado colonial do Brasil, o que explica as raízes e reprodução das práticas centralizadoras do ente federal, exaltando o excesso de rigor e desconfiança das práticas do estado em relação ao cidadão comum.

De fato, historicamente as primeiras ações efetivamente preocupadas em profissionalizar a gestão pública no país passaram a ocorrer justamente a partir da emergência do Estado Social-Burocrático, ocorrida após a crise dos mercados (falta de demanda agregada) de 1930. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Daí que entre os anos de 1930 e 1960 emerge o paradigma do Estado enquanto motor do desenvolvimento econômico e promotor do bem-estar social. Justamente por isso que a partir de 1930 o sistema patrimonialista vigente no país passa a ceder espaço para a burocracia mais profissionalizada, particularmente em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que propunha a modernização autoritária centralizada com vistas a pôr fim ao estado oligárquico, inaugurando um primeiro modelo de burocracia weberiana no país (meritocracia, hierarquia, profissionalismo). Algumas décadas mais tarde, o Decreto-Lei 200, de 1967 (Lei da Reforma Administrativa) instituíu um projeto de maior descentralização administrativa, materializando o desejo incipiente desde o governo

¹⁴ Disponível em: <http://www.academia.org.br/academicos/roberto-campos/biografia>, consulta em jan. 2018.

de Juscelino Kubitschek (1956-1961) em dar um caráter menos centralizado e mais gerencial para a Administração Pública. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Mas foi através do Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, já sob o comando militar do país, que se criou o Ministério da Desburocratização, tendo assumido a pasta o então economista Hélio Beltrão. A intenção era a de reduzir os “tentáculos do Estado no país” via reforma administrativa, instituída via Programa Nacional de Desburocratização. (BRASIL, 1979)

Dentre os objetivos instituídos por este decreto estava o de “reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução desses casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco”. (BRASIL, 1979)

Beltrão (1984, p. 11) retrata o propósito muito nobre do Programa em “retirar do usuário a condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão”.

Como resultado da criação do Ministério da Desburocratização, BELTRÃO (1984, p. 38) afirma que:

[...] com a ajuda de reduzido número de dedicados colaboradores e valioso apoio da opinião pública, foram alcançados significativos progressos no sentido de facilitar a vida do cidadão e do empresário. Centenas de inovações simplificadoras foram expedidas, através de leis, decretos-leis, decretos, portarias e outros atos. Conseqüentemente, foram abolidos mais de 600 milhões de documentos e formalidades por ano. Mais de 3 mil atos de delegação de competência foram assinados nos vários níveis da Administração Federal, com o objetivo de desconcentrar e abreviar a solução dos assuntos.

O Programa Nacional de Desburocratização, essencial na visão de Beltrão (1984) para a garantia de democracia e para o reforço das liberdades individuais, perdeu importância justamente com a transição democrática; o então decreto nº 83.740, de julho de 1979, foi revogado pelo Decreto nº 5378, de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).

Este, por sua vez, tinha como objetivos elementares os de promover a governança em termos de políticas públicas para assegurar eficiência e eficácia na ação governamental via gestão mais democrática, participativa, transparente e ética. Apenas para efeito de exemplificação, houve evolução relacionada à implementação

da certificação digital como ferramenta de desburocratização. Recentemente, o Decreto nº 5378, de 2005, foi revogado pelo Decreto nº 9094, de 2017.

Ainda que esses esforços tenham logrado algum êxito, e tendo em vista dados e relatos coletados neste capítulo, os resultados em termos de praticidade não ocorreram na velocidade necessária para atender às demandas do dinamismo econômico atual. É sabido também que o Brasil ocupa posições desconfortáveis em quase todos os indicadores dos mais diversos organismos internacionais que remetem à pesquisas sobre percepções de dificuldades do ambiente de negócios no país (a citar alguns: *Doing Business*, do Banco Mundial; *Corruption Perception Index*, da Transparência Internacional e o *Worldwide Governance Indicators*, do Fórum Econômico Mundial).

No setor da construção civil para habitação não é diferente. Este, pela sua própria condição inerente de transformação do meio ambiente e para com suas implicações em termos de urbanismo e importância social é permeado por um volume de etapas e processos exigidos para o setor em termos de normas de segurança (corpo de bombeiros), órgãos municipais (serviços de Água e Esgoto, energia, alvarás), licenças ambientais e outros serviços de ordens regulatórias e cartorárias.

Ainda que muitas dessas exigências sejam condições essenciais para o próprio zelo com o meio ambiente e município, bem como para fins de evitar fraudes dada a sua importância no contexto social, torna-se importante a discussão sobre eventuais demoras na realização de processos com entes estatais porque, para além da insegurança jurídica, há sobrecarga sobre os custos da construção na medida em que prejudicam o calendário planejado pelas construtoras e incorporadoras, tornando o ambiente mais instável, repleto de riscos que implicam em custos de transação.

O tema é bastante abrangente e desafiador, particularmente por envolver um conjunto de agentes com interesses distintos: governo, sociedade civil, empreendedores.

O propósito deste capítulo é o de incitar a discussão e buscar subsidiar o leitor quanto a maior interação com o setor; bem como expor informações que possam ser úteis para a construção de um entendimento mais amplo das dificuldades e riscos inerentes ao negócio da construção civil a fim de buscar “pistas”

sobre indícios de custos de transação durante o processo de aprovação de projetos junto ao setor público e agentes financeiros.

3.1. Instigando a curiosidade: breve comparação de preços de imóveis no Brasil com o exterior

Apenas a título de curiosidade, optou-se por manter este tópico na tese a fim de exibir alguns dados comparativos a respeito dos preços dos imóveis, ainda que o parâmetro de comparação mais imediato seja os EUA, cujas condições de renda, crédito, macroeconômicas, trajetória histórica e mesmo construtivas sejam distintas das condições brasileiras (e isso tem que ser considerado).

Ainda assim, não deixa de ser curiosa a exposição dos dados comparando os preços relativos dos imóveis no Brasil com algumas localidades no mundo. Trata-se, portanto, de apenas um registro de pesquisa inicial do autor que instigou a curiosidade sobre a influência dos custos de transação nos valores finais do imóvel, resultando no conjunto desta tese.

Incorrendo aos dados, observa-se que no ano de 2018, a população brasileira ultrapassou os 208 milhões de habitantes. A renda *per capita* mensal do brasileiro somou R\$1.226,00 (em 2016). Dado o abismo social presente no país e a desigualdade regional, cabe apenas citar que mesmo entre as unidades federativas existe um distanciamento considerável na distribuição de renda *per capita*, que varia entre R\$575,00 mensais no Maranhão até R\$2.351,00 mensais no Distrito Federal. (IBGE, 2018)

Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁵ mostram que em 2015 a renda *per capita* anual do brasileiro foi de US\$15,7 mil, o que implica em valor próximo aos 30% do poder de compra dos norte-americanos – entendido pela Paridade do Poder de Compra (PPC), uma medida de comparação para eliminar distorções e criar um meio de comparar efetivamente o custo de vida entre diferentes países, tendo em vista que um norte-americano compraria mais produtos no Brasil com o mesma quantidade de dinheiro nos EUA, por exemplo.

¹⁵ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1739399-renda-per-capita-do-brasileiro-diminui-e-se-distancia-de-paises-emergentes.shtml>, consulta em agosto de 2018.

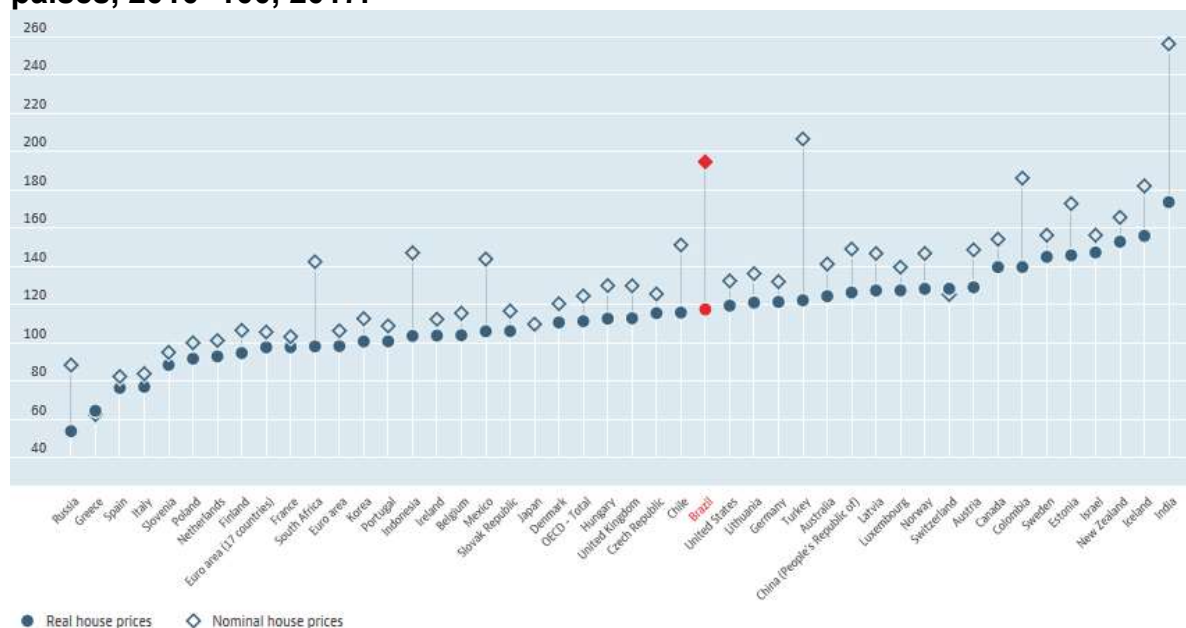
Na questão habitacional, dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018) apontam que no ano de 2015 o déficit habitacional correspondia a 6,335 milhões de domicílios, com 87,7% deles localizados em áreas urbanas. Dados agregados mostram que 83,9% do déficit habitacional brasileiro se concentra na faixa de pessoas com renda familiar mensal de até 3 salários mínimos e que 9,7% do déficit habitacional corresponde a famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos. A região sudeste responde pela maior parte do déficit habitacional do país (37%), estando o Estado de São Paulo em evidência com necessidades que ultrapassam 1 milhão de moradias.

Levando em conta a renda média mensal do brasileiro para 2016, igual a R\$1.226,00, espera-se uma renda anual média familiar de R\$14.712,00. A relação “salário/preço médio de um imóvel de baixo padrão” (valor de 160 mil Reais) seria igual a 0,092, o que implica que a renda anual da família seria equivalente a 9,2% do valor do imóvel.

Apesar da baixa renda da maior parte da população brasileira o que se vê são preços elevados para os imóveis no país comparativamente à renda da população. Cabe lembrar que a análise aqui está embasada na renda *per capita*, que não considera a distribuição desigual de renda, tão característica do Brasil.

O Gráfico1, que representa uma “fotografia” dos preços relativos para o ano de 2017 - quando o setor já experimentava fase de estagnação na construção civil no Brasil - aponta que ainda assim os preços internamente estão relativamente maiores do que em muitos países desenvolvidos e com níveis de renda *per capita* também sabidamente maiores, como Japão, Itália, Holanda, Bélgica, Espanha e mesmo outros latino americanos em situações próximas de desenvolvimento, como México e Chile.

Gráfico 1. Habitação: Preços Reais de Imóveis/Preços Nominais de Imóveis em países, 2010=100, 2017.



Fonte: OECD (2018), "Prices: Analytical house price indicators", *Main Economic Indicators* (database), <https://doi.org/10.1787/cbcc2905-en> (accessed on 05 August 2018).

A fim de realçar essas diferenças, a comparação faz-se inevitável: dados do *United States Census*¹⁶ para o ano de 2016 mostram que a renda familiar média das famílias norte americanas é de pouco mais de 57 mil dólares anuais (contra 15,7 mil dólares do brasileiro, em 2015). O valor médio das propriedades nos Estados Unidos era de 205 mil dólares, sendo que 63% das casas nos EUA eram naquele ano ocupadas pelos seus proprietários.

Ainda que esses valores sejam apenas aleatórios em uma tentativa quase empírica de aproximar as comparações com valores próximos das realidades locais - podendo estar sujeitos a discussões - é de se suspeitar que o esforço do brasileiro para conseguir almejar o “sonho da casa própria” acaba sendo bem maior que o esforço do norte-americano em alcançar esse objetivo.

Uma explicação plausível para o problema da renda e da habitação no Brasil pode ser encontrada em Maricato (2013, p. 41). Na interpretação da autora, se pelo lado da renda, o processo de industrialização baseado em baixos salários foi determinante no ambiente a ser construído (implicando que até mesmo parte dos trabalhadores empregados na indústria automobilística, que ingressa no Brasil nos

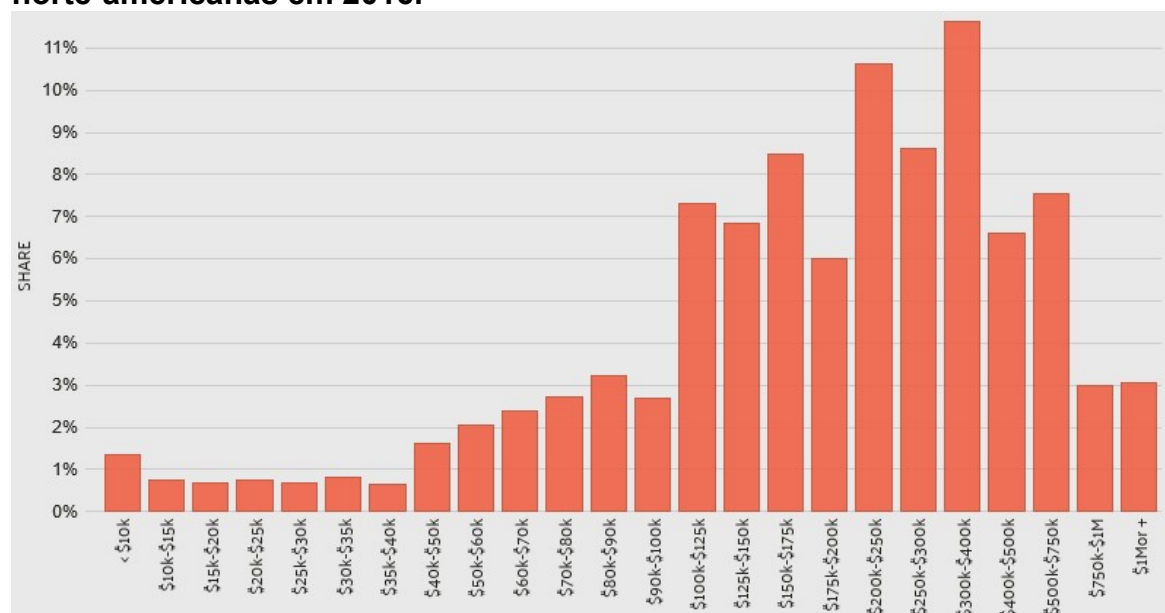
¹⁶ <https://datausa.io/profile/geo/01000US/#housing>, consulta em maio de 2018.

anos 50, morassem nas favelas); pelo lado dos preços dos imóveis, a questão da tradicional especulação fundiária alimentada por investimentos públicos explica o encarecimento e especulação sobre a terra, numa legislação que exclui e segrega.

Maricato (2013) afirma que, nos países centrais, em particular no período fordista, houve uma forte relação reguladora entre salário e preço da moradia, bem como reforma urbana submetendo a terra à sua função social, algo que equalizou oportunidades frente a indicadores sociais de qualidade de vida.

Talvez por essa razão observa-se, no Gráfico 2, que a distribuição percentual dos valores das propriedades residenciais nos Estados Unidos é um tanto assimétrica à esquerda, implicando que a maior parte das unidades residenciais estão entre os níveis maiores de valores (e renda): a maior parte dos imóveis (aproximadamente 73%) está concentrada em valores que variam de 100 mil dólares a 750 mil dólares. Possivelmente no Brasil, se houvesse dados disponíveis, essa mesma curva seria assimétrica à direita, com a maior parte das residências avaliadas por baixo.

Gráfico 2. Distribuição percentual dos valores das propriedades residenciais norte-americanas em 2016.



Fonte: <https://datausa.io/profile/geo/01000US/#housing>, consulta em jun.2018.

A relação de paridade parece também vantajosa quando em períodos de dólar em baixa: brasileiros com capacidade de investimentos parecem ver bons negócios nas residências norte-americanas.

Reportagem exposta no site da *Infomoney*, em 17/05/2015, afirmava que a procura de imóveis por brasileiros havia crescido 40% logo após o término das eleições de 2014, ao mesmo tempo em que a busca de brasileiros por vistos americanos junto ao Departamento de Imigração havia crescido mais de 20%. Esses aumentos seriam em decorrência do aumento de estoques disponíveis após a crise do *subprime* e associado ao dólar barato.

Isso é possível também graças à agilidade e pouca burocracia para essas operações (algo muito relatado em pesquisas encontradas facilmente na internet¹⁷), sendo os requisitos necessários: visto de turista e passaporte válido, uma conta aberta em banco norte-americano com 100 mil dólares e firma aberta nos EUA para registrar a propriedade do imóvel (algo que pode ser feito em um único dia).

Preenchidos esses critérios, é possível inclusive ter acesso aos financiamentos do negócio pelos bancos norte-americanos: até 40% da renda comprovada como parcela e com taxas de juros no entorno de 4% ao ano. No Brasil, o limite do valor da parcela para operações de crédito imobiliário é de 30% e as taxas de juros estavam, na ocasião, no entorno de 10% ao ano. (*Infomoney*, em 17/05/2015)

Ainda que hajam diferenças cambiais que possam ser consideráveis ao longo do tempo, não deixa de ser curioso observar as reportagens de como os preços no exterior (particularmente nos EUA) acabam sendo muito atrativos em comparação aos preços praticados no mercado brasileiro.

Em Orlando, que oferece preços mais baixos que Miami, ainda é possível comprar imóveis por menos de R\$ 3 mil o m² para residências de baixo/médio padrão, menos de R\$ 5 mil o m² para médio/alto padrão e cerca de R\$ 12 mil o m² para imóveis de luxo. Os valores podem ser considerados bem atrativos se comparados aos preços médios de São Paulo (R\$ 8.300) e Rio de Janeiro (R\$ 10.800), segundo o índice FipeZap. (*Infomoney*, disponível em

¹⁷ A citar algumas, para fins de exemplificação:

- <http://www.revistaqualimovel.com.br/noticias/doze-duvidas-frequentes-de-quem-quer-comprar-imovel-nos-eua>, de 06/10/2016;
- <https://economia.uol.com.br/noticias/infomoney/2016/01/18/veja-5-passos-para-comprar-um-imovel-para-investir-nos-eua.htm>, de 18/01/2016;
- <http://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/3986165/comprar-imizeis-nos-eua-pode-ser-uma-boa-ideia-investimentos>, de 17/05/2015;
- <http://www1.folha.uol.com.br/asmais/2015/03/1596963-seis-passos-para-comprar-um-imovel-nos-estados-unidos.shtml>, de 02/03/2015;
- <https://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/os-riscos-de-comprar-um-imovel-nos-estados-unidos/>, de 17/04/2013;

Todas as consultas realizadas em 02/06/2018.

<http://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/3986165/comprar-imoveis-nos-eua-pode-ser-uma-boa-ideia-investimentos>, consulta em 02/06/2018).

Dentre as desvantagens, os negócios não estão livres de oportunismos, pois podem apresentar riscos de pendências financeiras ocultas, elevados impostos de heranças para estrangeiros, dívidas e manutenção de gastos com impostos, seguros e condomínios e questões relacionadas à própria qualidade da construção.

Importante deixar registrado que durante a construção desta tese, o valor do dólar oscilava acima dos R\$ 3,50; algo que torna os preços dos imóveis norte-americanos menos atrativos aos brasileiros.

De qualquer maneira, a intenção aqui não é a de elucidar uma oportunidade de negócios, mas a de entender a diferença relativa de preços existente entre imóveis no Brasil e em outras regiões do mundo – particularmente em um país desenvolvido.

Assim, optou-se por se fazer aqui algumas comparações de tipos e valores de imóveis com a renda de algumas profissões entre os dois países a fim de entender os diferentes percentuais de renda que são absorvidos ou designados para a aquisição do imóvel.

Para isso foi exposto abaixo um anúncio aleatório. A intenção aqui é a de confirmar as diferenças relativas nos valores do m² expostos nas reportagens pesquisadas acima.

Anúncio: Valor: US\$400 mil – 3 quartos, 2 banheiros, aproximadamente¹⁸ 310m²



Bela casa familiar única na comunidade desejável do Legacy! Apenas 1,5 milhas do centro da cidade! Esta casa tem uma vista maravilhosa da lagoa com cerca de 5 “, pavers estendidos no quintal e uma pérgola personalizada com um sistema de alto-falante. Esta casa possui filme protetor para todas as janelas e portas traseiras, um sistema de segurança com sensores de janela e ruído, termostato AC digital e inteligente com recursos eficientes em energia e detectores de fumaça inteligentes. Há isolamento de espuma em toda a casa, entrada de vácuo central pela cozinha e quarto principal e vácuo principal na garagem. A porta da frente tem um bloqueio inteligente, todas as luminárias e ventiladores de teto foram trocados. O andar de cima tem 3 quartos, incluindo o quarto principal com pisos de madeira projetados em escadas e todo o segundo andar, armários personalizados em todos os quartos e uma sala de bônus no andar de baixo! Esta comunidade está no lago Jessamine e tem uma doca com vista para o lago. Legacy está em proximidade muito perto de Cypress Grove Park, SODO em Orange ave, muitos restaurantes e centros de varejo!

Fonte: wrs-usa.com/, consulta em 02/06/2018.

O padrão da residência em condomínio possibilita verificar que ainda com a conversão cambial (supondo 1US\$ = R\$3,50) o negócio é muito competitivo comparativamente às ofertas que são vigentes para residências do mesmo padrão no Brasil.

No entanto, o norte americano recebe em dólares, o que mais uma vez nos permite supor que para alcançar a propriedade do imóvel, o norte americano deve fazer um esforço muito menor do que o brasileiro, dispendendo bem menos recursos pessoais com moradia (mantidas as condições de ofertas atuais).

Outras pesquisas semelhantes sobre imóveis podem ser realizadas de forma fácil e pessoalmente por qualquer pessoa que tenha a curiosidade de consulta em imobiliárias no Brasil que trabalham com a venda de imóveis no exterior: a percepção será a mesma.

Apenas a título de curiosidade, já que este tema foge à preocupação central desta tese, fica também sugestionado aqui (algo tratado com recorrência na literatura) que os custos adicionais decorrentes das institucionalidades locais (especulação sobre o terreno é uma delas) promovem parte desse encarecimento, conforme será discutido nas próximas seções.

¹⁸ Convertido pelo autor: anúncio original = 3335 pés de acres.

Ademais, a provocação aqui fica por conta da disparidade entre renda e preço do imóvel no país, o que dificulta o acesso ao bem, particularmente às classes de menor renda.

3.2. Breve panorama retrospectivo da política habitacional brasileira

Até 1930, diante do cenário de um país essencialmente agrário e com sua população concentrada no campo, pouco há de se falar em termos de esforços para com a implementação de políticas urbanas no Brasil.

Foi ao longo do século XX que o país passou por uma transição estrutural, tanto na sua população quanto na sua base produtiva: a população brasileira multiplicou por 10 vezes nesse período; a produção, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB), cresceu 1200% entre 1950 e 2000, o que implicou melhora na renda do brasileiro (mesmo assim não deixamos para trás a desigualdade sempre característica na distribuição de renda no país). O modelo econômico vigente até 1930, agrário-exportador, passa a ceder espaço para a promoção da industrialização por substituição das importações, o que implicou também no início de um forte período de transição para a urbanização do Brasil. (Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr., 2010)

Nesse processo de transição, bem ou mal, improvisado ou não, foram acomodadas 138 milhões de pessoas no ambiente urbano. Do ponto de vista de uma política pública “a altura” dessa transição, foi com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁹, em 1964, integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que se verificou a drenagem de recursos financeiros para o setor em escala nunca experimentada pelo país até então. No entanto, essa drenagem de recursos não foi acompanhada de ações de democratização de acesso à terra (via instituição da função social da propriedade) e a produção imobiliária, portanto, não foi desatrelada da especulação, diferentemente do que ocorreu nos países centrais - ainda que já em 1963 houvessem propostas nesse sentido. Consequentemente, a maior parte da

¹⁹ Até 1964, o sistema de crédito existente consistia em empréstimos aos requerentes a valores nominais fixos, provocando distorções no mercado porque beneficiava os mutuários, que pagavam suas dívidas em valores desatualizados. Como consequência, as taxas de retorno negativas não estimulavam a poupança e afugentava o interesse de outras instituições. (Kampel e Valle, 1974, p.13), *apud*: Santos, 1999)

população das cidades não via o mercado como opção de compra (não tinham acesso a ele), uma vez que a prioridade era das classes média e altas no consumo de crédito e moradia. (Maricato, 2013).

Os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime²⁰, e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não suas características de atraso estrutural). Segundo Nilton Vargas a explicação para o alto custo da moradia está na base fundiária e não simplesmente na produção [...] entre 64 e 86 (período de vida do BNH) o preço da terra aumentou 290% e o salário mínimo decresceu 54,5% [...] (MARICATO, 2013, p. 85)

A priorização das classes médias pelos bancos se deveu justamente porque ali residiam demandas efetivas que atraíam o empresariado, o que causou um *boom* imobiliário e ajudava na alavancagem do crescimento econômico; ao passo que os financiamentos para as classes mais baixas se mostrou inadequado já que o alto valor do bem associado ao arrocho salarial, correções com taxas de juros reais e ausência de subsídios somente faziam ampliar a inadimplência. (CARDOSO, 2018)

SANTOS (1999, p. 17) afirma que:

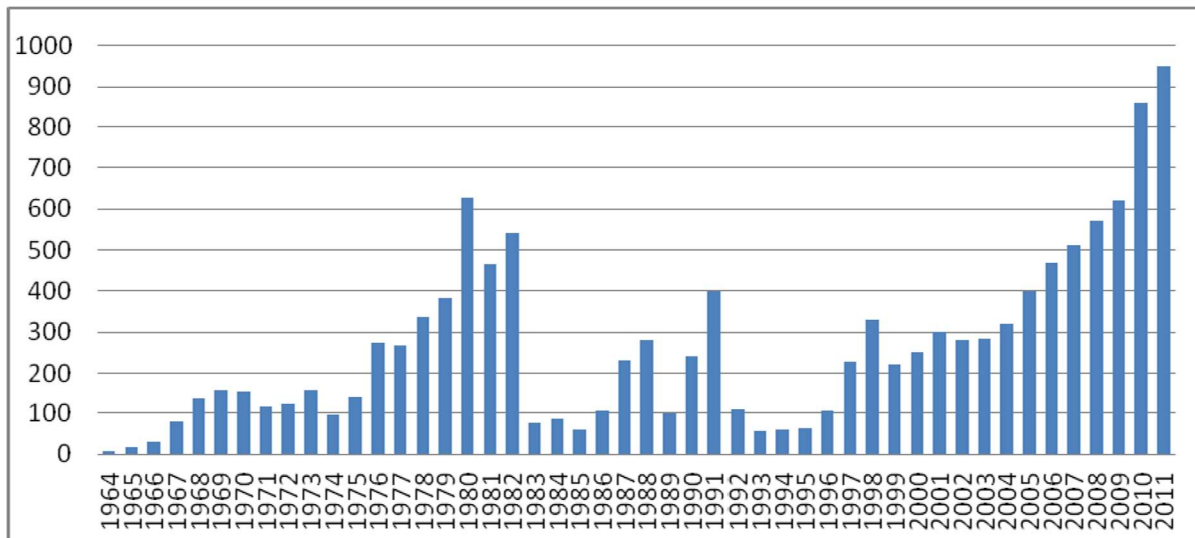
[...] é praticamente consensual na literatura a visão de que o SFH apresentou desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, quando financiou algo em torno de 400 mil unidades habitacionais no seu período de auge (ente 1976 e 1982). No entanto, o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda.

O modelo do BNH, que funcionava bem em períodos de crescimento econômico e “regado à crédito”, passou a mostrar sinais de esgotamento já no final da década de 1970, quando a conjuntura econômica muda em razão da escassez de recursos internacionais, com implicações sobre as taxas de juros, emprego e crescimento da inadimplência dos mutuários junto ao SFH. Com a transição democrática em meados da década de 1980, o BNH se extinguiu logo em seguida.

O Gráfico 3 ilustra esse caminho permeado de crédito durante a ascensão e declínio do BNH. O mesmo volume de crédito do auge do BNH, em 1980, só foi alcançado novamente a partir de 2009, quase 30 anos mais tarde.

²⁰ Em referência ao regime militar então vigente.

Gráfico 3. Financiamento Imobiliário no Brasil, em milhares de unidades (SBPE+FGTS).



Fonte: Rangel (2013, *Apud*: DANELON, 2014, p. 51).

E foi ao longo da década de 1980 (a chamada década “perdida”) e início dos anos 1990, que as taxas de crescimento demográfico foram maiores do que as taxas de crescimento econômico, ampliando o fosso de desigualdade social e promovendo a concentração da pobreza urbana. A ilegalidade de ocupações em áreas urbanas passou a ser mais regra que exceção para a maioria das pessoas das grandes cidades. (Maricato, 2013)

Diante do cenário de crise instaurada no Brasil na década de 1980, com inflação e desemprego em níveis elevadíssimos e a dívida externa no centro das atenções, a política habitacional não esteve no enfoque do governo federal, até mesmo porque as circunstâncias pareciam pouco favoráveis.

Entre o fim dos anos de 1990 e meados dos anos 2000 houveram avanços institucionais e macroeconômicos que contribuíram para os investimentos no setor, a citar alguns dos avanços institucionais: a criação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que consiste no arrendamento do imóvel a famílias de baixa renda com opção de compra ao final de 15 anos; a lei 10.257, do Estatuto das Cidades, que prevê a função social da cidade e estabelece formas de participação social; a lei 10.931, que dá ao setor da construção maior segurança jurídica ao permitir a criação de um patrimônio a cada empreendimento. O alcance da estabilidade econômica (controle da inflação) e a elevação da renda real das

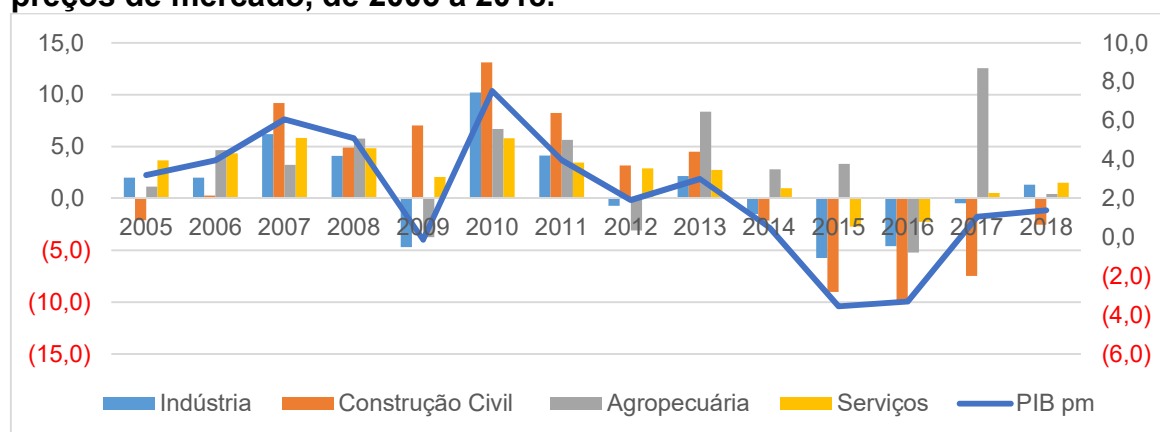
peças a partir do Plano Real (1994) também são fatores que pesam positivamente ao setor nesse período. (Danelon, 2014)

O volume de crédito ao setor imobiliário só começa a alavancar de forma mais significativa a partir do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Para Mora (2015) a expansão nos níveis de crédito ao longo do governo Lula promoveu um aumento de 26 p.p. do PIB em dezembro de 2002 para 45 p.p. do PIB em dezembro de 2010. Essa elevação brusca na concessão de crédito implicou no aumento da capacidade de gastos das pessoas físicas e jurídicas, sendo que as pessoas físicas foram contempladas neste processo desde 2004. As instituições Banco do Brasil, CAIXA e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram papel fundamental para atenuar a tendência de queda da oferta (em razão da crise imobiliária norte-americana de 2008 com seus efeitos globais) e, combinado com o momento oportuno de aumento de emprego e renda, promoveram um ciclo virtuoso na economia brasileira. Mora (2016, p. 56), entende que “[...] a eclosão da crise em setembro de 2008 não alterou a rota já identificada, mas tão somente requereu um emprego mais intenso do instrumental que já estava em uso”.

O Gráfico 4 identifica essa relação: contrariamente ao desempenho da indústria, com queda significativa de desempenho em 2009, o setor da construção civil reagiu rapidamente à oferta de crédito, alavancando o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) mesmo diante do cenário desafiador que a crise iniciada nos EUA expunha o país em termos de queda de investimentos.

Gráfico 4. Crescimento percentual anual dos setores da economia e do PIB a preços de mercado, de 2005 a 2018.

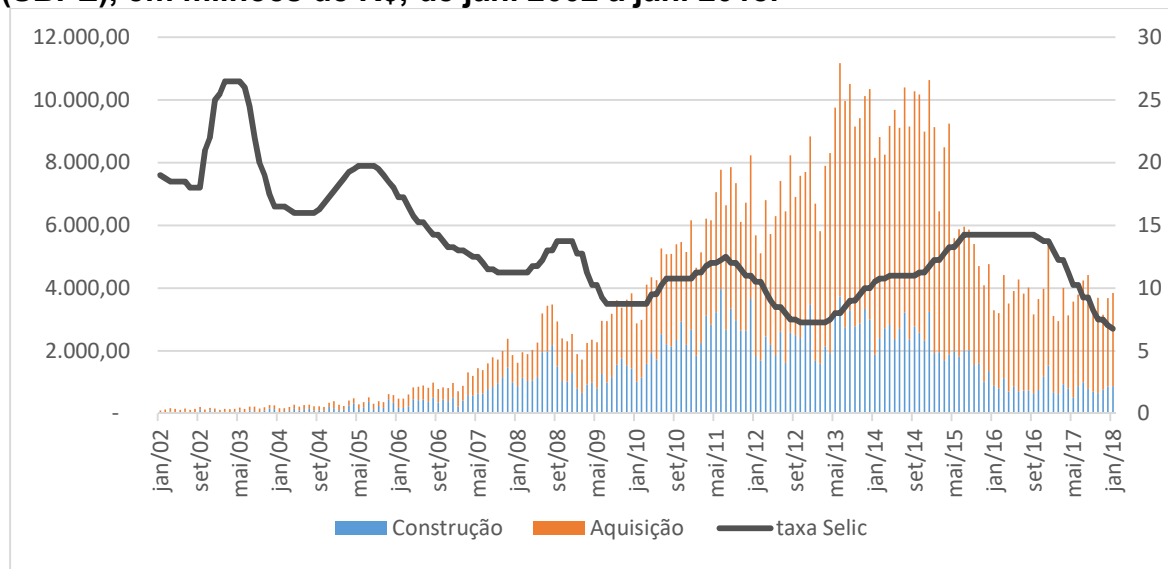


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE (apud: CBIC, 2019).

Em termos de modalidades de crédito para o setor habitacional, é possível constar a evolução do volume de crédito concedido no Gráfico 5, a partir do ano de 2002, e mostra haver um grande aumento no volume concedido entre 2008 e 2014, com predomínio da concessão de crédito para fins de aquisição.

Esse aumento no volume concedido de crédito foi possibilitado e acompanhado pelo contexto de maior disponibilidade de poupança e da redução nas taxas de juros²¹ para financiamentos imobiliários a fim de estimular o setor.

Gráfico 5. Evolução da taxa SELIC e do volume de crédito concedido com recursos de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), em milhões de R\$, de jan. 2002 a jan. 2018.

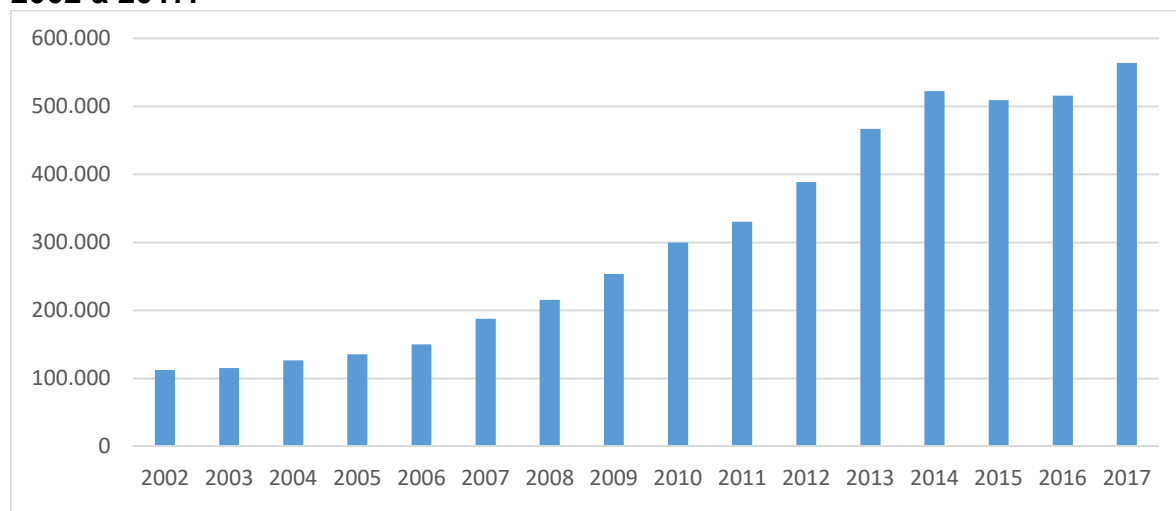


Fonte: Elaborado pelo autor com dados da ABECIP. Disponível e: <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>, consulta em 21 de março de 2018.

O crescimento no saldo da poupança do SBPE, exposto no Gráfico 6, teve crescimento contínuo até 2014, quando praticamente estagnou nos dois anos seguintes, voltando a apresentar crescimento no saldo em 2017.

²¹ Utiliza-se aqui a taxa Selic como uma referência.

Gráfico 6. Evolução do saldo de Poupança SBPE, em milhões de Reais, entre 2002 a 2017.

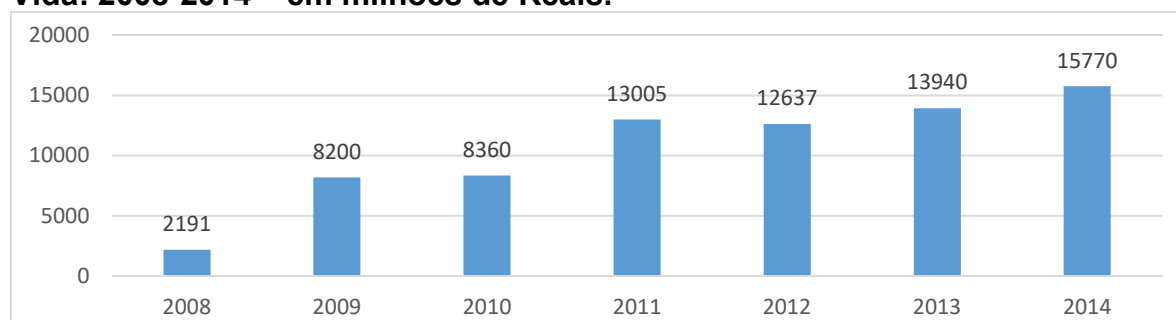


Fonte: Elaborado pelo autor com dados da ABECIP. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>, consulta em 21 de março de 2018.

Em paralelo ao maior volume de crédito concedido pelo SBPE, foi também criado em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida, direcionando recursos para o setor habitacional com o objetivo de atender a *priori* pessoas de mais baixa renda. Os volumes de crédito destinados para o MCMV ao longo dos seus anos de auge estão expostos no Gráfico 7.

O crescimento quase exponencial no volume de crédito concedido ao setor da construção a partir de 2008 e até 2014, associado a fatores como alguma demanda reprimida, redução das taxas de juros e aumento de renda da população promoveram a sobrevalorização dos preços dos imóveis, criando não uma bolha imobiliária no país, mas uma onda que proporcionou ganhos a diversos agentes do setor. (Danelon, 2014)

Gráfico 7. Volume de recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida: 2008-2014 – em milhões de Reais.

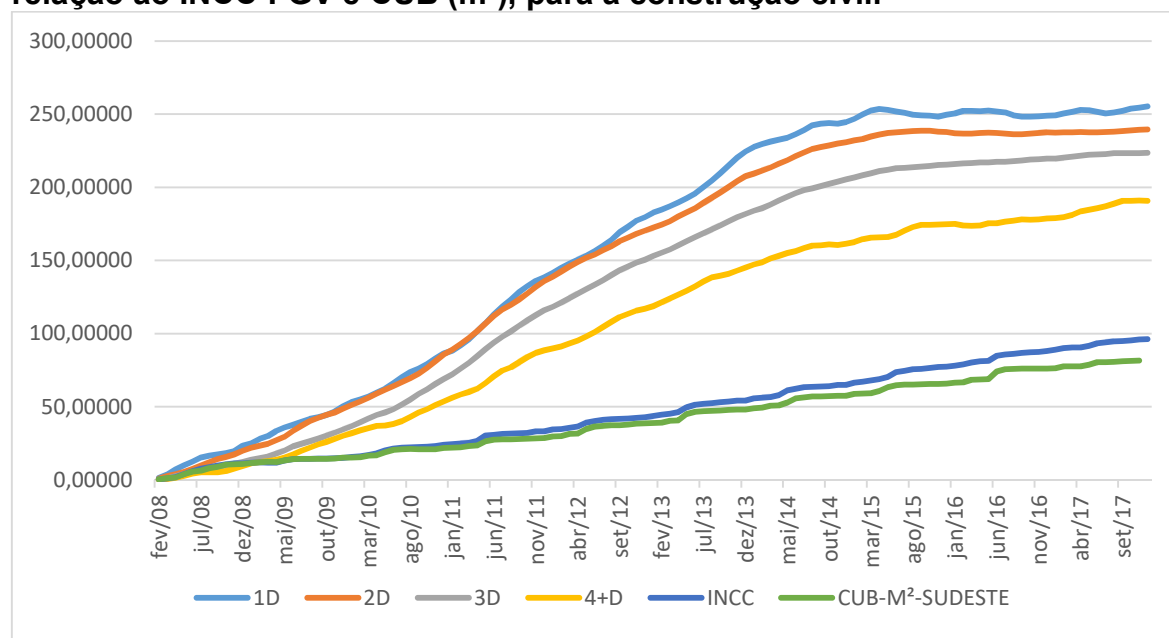


Fonte: Elaborado pelo autor a partir do conjunto de Relatórios de Orçamento anual, disponível em www.planejamento.gov.br. Consulta em mar/2018.

Essa onda pode ser caracterizada pela exposição do Gráfico 8, que compara a inflação acumulada dos preços dos imóveis de “um”, “dois”, três, “quatro ou mais” dormitórios na cidade de São Paulo com o Índice Nacional da Construção Civil (INCC) e com o Custo Unitário Básico (CUB – m²) para a região sudeste do país.

O que se observa é o “descolamento” dos preços dos imóveis em relação à realidade da inflação observada para itens da construção civil no país, o que sugere que a injeção de crédito no contexto de demanda reprimida gerou reajustes de preços acima dos valores que o mercado teria em condições “normais” (sem forte injeção de crédito); e sinaliza que existiu aí o componente “especulação” como um custo de transação no mercado imobiliário no período observado. Danelon (2014) mostra que as mesmas direções e tendências deste Gráfico 8 são observadas para demais regiões do país. Também pode-se dizer que os custos de produção (CUB e INCC) não explicam a evolução exponencial dos preços dos imóveis.

Gráfico 8: Evolução dos preços de imóveis para o município de São Paulo em relação ao INCC-FGV e CUB (m²), para a construção civil.

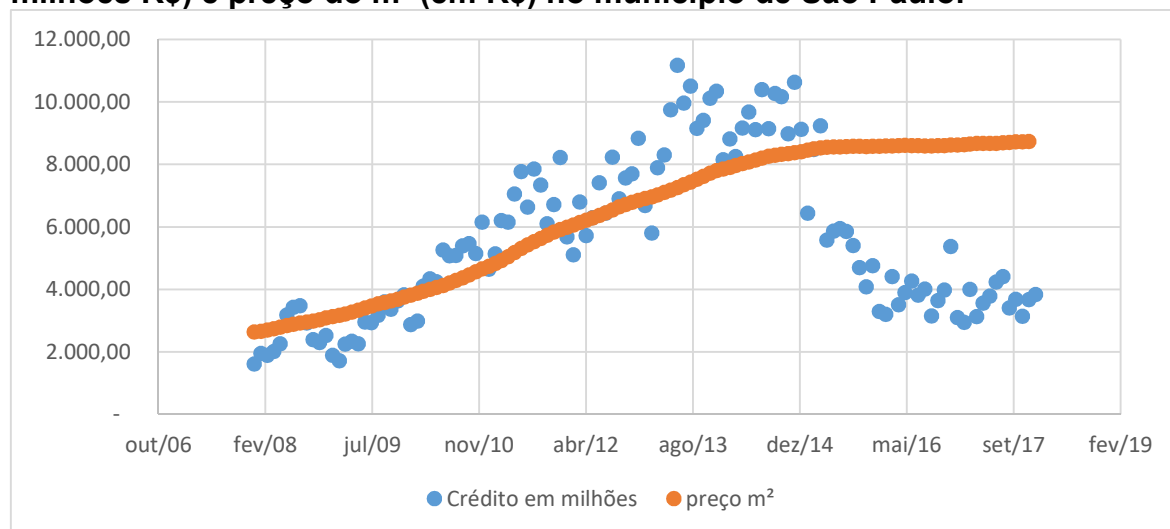


Fonte: Elaborado pelo autor. Atualização de DANELON, 2014.

Se comparados os dados dos preços do m² por imóvel no município de São Paulo com o volume de crédito concedido até dezembro de 2014, verifica-se um coeficiente de correlação de 0,945 (correlação positiva alta). No entanto, se for

incluída a série para o período todo representado no Gráfico 9, a correlação cai entre as variáveis cai para 0,44.

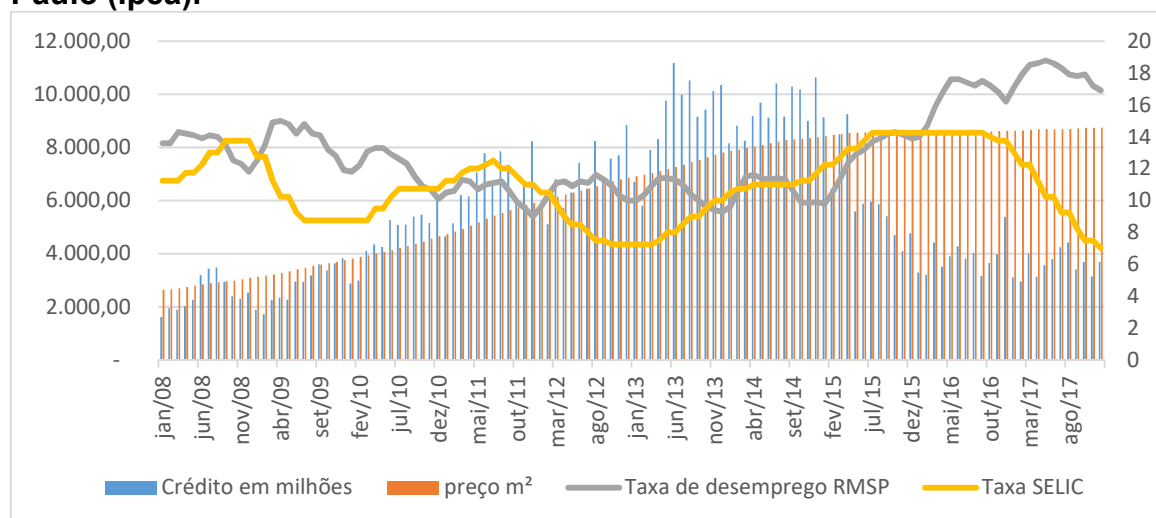
Gráfico 9. Dispersão entre volume de crédito ao setor imobiliário SBPE (em milhões R\$) e preço do m² (em R\$) no município de São Paulo.



Fonte: elaborado pelo autor com dados da ABECIP (2018) e FIPEZAP (2019).

Isso sinaliza que o período do *boom* imobiliário combinou ao crédito um conjunto de outros fatores que não podem ser ignorados e que são amplamente discutidos por analistas de mercado, tais como: juros baixos, desemprego baixo e demanda reprimida. O Gráfico 10 mostra essas evoluções.

Gráfico 10. Evolução do crédito (SBPE), preço do m² do imóvel (FIPEZAP, em R\$), taxa SELIC (Bacen) e taxa de desemprego na Região Metropolitana de São Paulo (Ipea).



Fonte: elaborado pelo autor.

A partir de 2014, a redução substancial do volume de crédito coincide com a relativa estagnação do preço do m² (com o aumento substancial da taxa de desemprego).

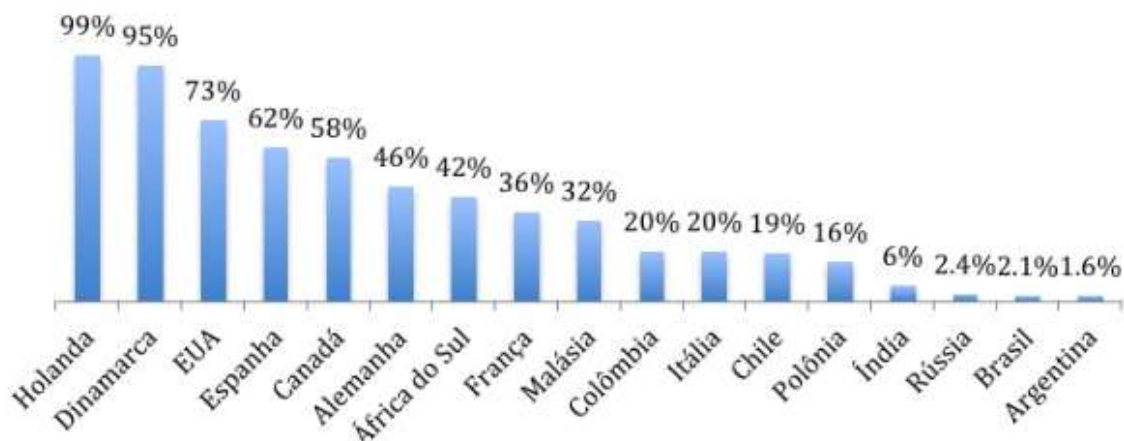
É reconhecida, portanto - e ao menos para os anos pesquisados - a dependência do setor em relação ao crédito, bem como fica visível o papel da especulação na formação do preço do imóvel.

Esteja claro que não se trata de criticar a política pública de concessão de crédito imobiliário ao setor - algo tão recorrente nos países desenvolvidos - mas na forma como a especulação se apropria desses recursos (cujas razões serão apontadas).

Ao contrário, Santos (1999) defende que o bem habitação possui “especificidades” (na denominação do autor) que justificam a intervenção governamental no mercado: a) é um bem caro, que depende de mecanismos de financiamento de longo prazo para aquisição; b) é uma necessidade básica do ser humano, da qual toda família é potencial consumidora; c) tem representatividade no PIB e na geração de empregos. Particularmente nos itens “a” e “b”, não se trata de o governo apenas auxiliar o mercado, mas de substituí-lo ou ocupar a lacuna onde o mercado não existe em se tratando dos extratos de renda mais baixos.

No Brasil, a propósito, é de se suspeitar que ainda haveria muito “espaço” para a ampliação na concessão de crédito para a habitação: mesmo em 2008, o volume de crédito habitacional concedido sobre o PIB ainda apresentava (e não há razões para se supor que isso mudou muito) uma relação muito baixa quando comparadas essas taxas não só com os países desenvolvidos, mas mesmo em relação aos países em desenvolvimento, algo perceptível no Gráfico 11.

Gráfico 11. Crédito Habitacional sobre o PIB (em 2008).



Fonte: Abecip (Apud: FERRO, MADEIRA e BADER, 2016).

A preocupação maior, no entanto, reside no fato de que a maior concessão de crédito implica em maior especulação: observou-se que foi assim no período do auge do BNH e também com a distorção nas intenções do MCMV.

Danelon (2014) defende que ainda que esforços tenham sido implementados no sentido de inibir a especulação, o Estado não conseguiu mitigá-la e que ela incidiu mais fortemente justamente para os setores de mais baixa renda – imóveis menores (conforme pode ser constatado no Gráfico 8).

Aqui entra-se em discussões um tanto profundas acerca da forma de se fazer política. Como visto, efetivamente, resultados significativos em termos de ampliação da oferta de imóveis apareceram com destaque em dois momentos da história da política habitacional brasileira: com o BNH, no regime militar, e com o SBPE e MCMV, no período mais recente. Ambos estavam vinculados à maior concessão de crédito ao setor e dependentes de ciclos econômicos favoráveis na conjuntura macro, numa forma de retroalimentação em que a disponibilidade de recursos, favorecida pelo contexto de crescimento, alimenta a disponibilidade de crédito para construção, que por sua vez também contribui para o crescimento econômico. Associados a isso, esforços foram implementados no sentido de reduzir a tributação sobre itens da construção e redução nas taxas de juros como formas de estímulo ao setor. Nas duas situações (BNH e MCMV), a maior oferta de crédito implicou em um *boom* imobiliário com a elevação dos preços dos imóveis que tanto

favorecem a especulação e os ganhos por parte de quem tem liquidez. Nos dois casos, passada a euforia, forte retração é sentida no setor.

No cerne da questão, a falta de perenidade na política (descontinuidade agravadas por crises fiscais), que favorece a especulação na medida em que um período de “ausência” de políticas de incentivo cria demanda reprimida; e a especificidade temporal do bem imóvel: o desarranjo entre oferta e demanda no curto-prazo que, de acordo com as construtoras (como será observado) só é agravado pela morosidade do Estado na questão de aprovações de projetos (que se vê sem estrutura para atendimento repentino de altas demandas).

Não se pode deixar de reconhecer que não faltam leis e planos que regulamentem questões que inibiriam a especulação. No entanto, a forma de se fazer política nos municípios guardam raízes patrimonialistas, clientelistas e de privilégio, onde as relações de favor acabam tendo mais prestígio do que os instrumentos legais. O resultado não poderia ser outro: dentro da mesma cidade convivem áreas com regulação exagerada, de interesse imobiliário, caracterizada pela abundância de regras, detalhismo e tecnicismo acessíveis a poucos especialistas, mas com aplicações discriminatórias; com áreas em total *laissez-faire*, caracterizadas por ocupações ilegais sem qualquer presença de regras. (Maricato, 2013)

[...] muitos planos de legislação urbanística e ambiental, bem intencionados e rigorosos são elaborados e aprovados nos legislativos. Mas o controle urbanístico e ambiental, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que não raramente são: a) em pequeno número; b) desaparelhados; c) mal pagos; e d) dotados de baixa escolaridade. A corrupção é frequente entre os profissionais. (MARICATO, 2013, p. 54)

Ainda segundo Maricato (2013, p. 94): “Nossas cidades são máquinas produtoras de irregularidades”, onde a valorização fundiária e imobiliária define quem tem direito a cidade e ao “exílio urbano na não cidade”. Segundo a autora, isso ocorre porque não há na história do desenvolvimento urbano brasileiro o enfrentamento à questão fundiária, prevalecendo velhas alianças políticas, restando ao mercado residencial privado a parte “legal”, restrita a 30% da população em algumas cidades e para a qual a gestão pública elabora suas leis.

Analisando a questão no âmbito da ECT, os expostos acima dão “pistas” de que de que o oportunismo e racionalidade limitada são características

inerentes ao setor. Se é assim, é possível que a necessidade de dispêndio de tempo e recursos dos empresários da construção para com relacionamentos com agentes públicos também sejam elevados.

Como uma consideração final, cabe a reflexão de que ser “legal” é ainda custoso (ao menos para os baixos padrões de renda da maioria do povo brasileiro) e a constatação de que a especulação predomina no ambiente, particularmente acirrada em cenários de elevados fluxos de crédito. Ver-se-á que o elevado déficit habitacional qualitativo do país reforça tal suspeita.

É o ambiente favorecendo o oportunismo via especulação (avidez pelo ganho) e/ou via corrupção ou quaisquer formas de privilégios no relacionamento com entes públicos - conforme sugestionado por Maricato (2013). A racionalidade limitada também é favorecida pela complexidade regulatória do ambiente, da mudança de regras após o início da obra ou falta de regras claras, que dão margens para diferentes interpretações (abrindo caminho para oportunismo).

Não resta dúvidas também quanto ao setor ser extremamente dependente da conjuntura econômica. Fatores como emprego, renda e crédito impulsionam a demanda. Por outro lado, questões de ordem institucional poderiam melhor estimular a oferta e reduzir o *gap* temporal entre demanda e oferta, tão característico do setor da construção. A maior agilidade do Estado no atendimento às demandas das construtoras, como a aprovação rápida de projetos e com regras claras, são exemplos de questões de ordem institucional a serem trabalhadas – e que vem sendo pleiteadas pelo setor empresarial. Os resultados do estudo da CBIC-Booz&Co. (2014) vão ao encontro dessas afirmações, conforme será demonstrado nas próximas seções e retomado no próximo capítulo.

3.3. Instabilidade e inconstância do setor da habitação

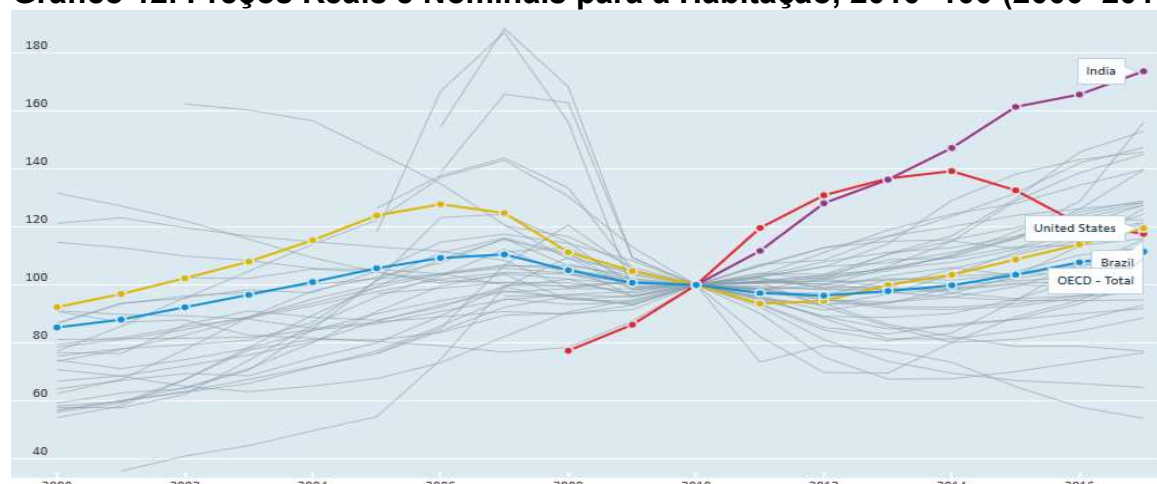
A estabilidade econômica e política é algo extremamente importante para o setor da construção civil e particularmente para a habitação: como atividade onde o alto risco é inerente ao negócio, mudanças bruscas no quadro político-econômico podem comprometer a sustentabilidade e o andamento dos projetos.

Recentemente, questões de ordem política que afetaram a confiança e a atratividade dos investimentos no Brasil nos últimos anos agravaram o quadro econômico. Apenas a título de exemplo, a queda nos investimentos implicou em aumento do desemprego, impactando na renda e, de forma quase imediata, não só nas vendas do setor da construção como também nos distratos, conforme será visto no item específico para esse tema.

De forma a comparar a questão da estabilidade inflacionária no mercado de imóveis (reflexo em partes da estabilidade econômica nos mercados), o Gráfico 12 apresenta a série histórica de preços reais de imóveis ao longo de alguns anos. No tocante à estabilidade, observa-se pelo Gráfico 12 que a amplitude de valores é bastante considerável para o Brasil ao longo dos anos em que há dados disponíveis, caracterizando alta instabilidade no período quando comparado a muitos países pelo mundo. Ao longo do período de 2010 a 2013, os preços reais para a habitação no Brasil estavam entre os maiores do mundo sob essa perspectiva (2010=100).

A curva para o Brasil (em vermelho) reflete justamente o formato das curvas de evolução dos preços dos imóveis que foram apresentadas na seção anterior e representam um ciclo de pujança para o setor, que perdeu fôlego a partir de 2014. Para os EUA (em amarelo), a amplitude de variação de preços foi menor, mesmo considerando período de 8 anos mais extenso de disponibilidade de dados²².

Gráfico 12. Preços Reais e Nominais para a Habitação, 2010=100 (2000–2017).



Fonte: *Housing* (indicador). doi: 10.1787/63008438-en (Accessed on 05 August 2018) OECD (2018).

²² A tabela com os dados está disponível no ANEXO I – Tabela I.

A análise mais aprofundada dos dados permite constar que nas economias dos países desenvolvidos existe maior estabilidade na variação do preços, contrariamente ao que ocorre nas economias em desenvolvimento - salvas raras exceções, como o Chile. As curvas mais salientes remetem a países em desenvolvimento ou sabidamente com “baixos graus” de desenvolvimento: Índia, Brasil, Turquia e Colômbia. Algumas exceções de variações mais altas percebidas em países desenvolvidos podem ser observadas na Grécia, Espanha e Irlanda. Para os países da OCDE (linha em azul), a média de oscilação dos valores nominais de imóveis visivelmente não ultrapassa os 20% ao longo do período de quase 2 décadas.

Tal constatação vai complementa a análise de Ceotto (2017), que afirma que os ciclos de estabilidade nos países desenvolvidos são maiores do que nas economias periféricas. Para o autor, isso não ocorre sem implicações para o setor da construção, uma vez que o desenvolvimento do imóvel visa a atender a uma necessidade presente do consumidor. Mas tendo em vista o ambiente regulatório no Brasil (projeto, aprovações, venda, construção) da ordem de 8 a 10 anos entre a concepção e finalização, o projeto acaba sendo entregue em outro ciclo, quando muitas vezes as necessidades dos clientes já são diferentes daquelas inicialmente previstas. Ainda que no fervor dos ciclos sejam possibilitadas margens altas nas vendas, a Taxa Interna de Retorno (TIR) é normalmente baixa devido aos prazos extensos quando comparadas a investimentos a aplicações financeiras com liquidez muito maiores. Some-se a isso às variações de custos presentes com futuros por longos períodos quando se trata de mão-de-obra e materiais que, aliados à baixa TIR, implicam em exposições a riscos muito altos no negócio.

Paiva (2007) – assim como Ceotto (2017) - defende que os ciclos imobiliários são dependentes dos ciclos econômicos, isto é, da evolução dos principais fundamentos macroeconômicos.

Essa colocação converge com a constatação de que os períodos de maior crescimento do setor da habitação estiveram atrelados justamente em dois momentos principais: de crescimento econômico experimentado durante a época do BNH e com o otimismo para com a economia brasileira ao longo da década de 2000 e até 2014, que coincidiu nos dois casos com políticas de maior acesso ao crédito,

isenções tributárias e redução de juros para financiamentos. Nos dois casos, havia condições macroeconômicas para isso.

Também é possível deixar constatado que nas duas situações a especulação inflou o preço dos imóveis e que, após do *boom* inicial, o que se seguiu após a euforia foram períodos amargos em termos de possibilidades para o setor.

E nesse sentido, Paiva (2007) questiona a premissa clássica de que o homem é plenamente racional, pois se assim fosse, os mercados se regulariam e os ciclos não existiriam (menos ainda as possibilidades de bolhas), senão por questões de ajustes temporais. Mas os ciclos (e as bolhas) existem e com alto potencial lesivo à conjuntura econômica mundial.

Aqui o elemento central promotor desses desequilíbrios que levam às bolhas ou mesmo ao caráter cíclico da economia reside na incerteza, ou na impossibilidade de reduzi-la a um cálculo probabilístico dadas as insuficiências de informações, caracterizando uma fragilidade no estado de confiança sobre o futuro e agravadas por mudanças abruptas. (PAIVA, 2007)

Além da instabilidade, agravam a situação a própria indefinição na conjuntura política no Brasil recente, que remete às velhas e sabidas práticas de descontinuidade de programas com mudanças de governo. Não obstante, as constantes crises fiscais do Estado trazem à indefinição do plano político mais como regra do que exceção.

A título de exemplo, o Brasil cresceu 31% na construção civil entre o período de 2009 a 2014, com média de 5,5% ao ano, contra 3,3% do PIB brasileiro. O mesmo estudo atribui ao Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) parte da responsabilidade por esse crescimento. No entanto, “como o MCMV não se transformou em uma política permanente, a cada final de fase surgem incertezas em relação a sua continuidade”. (CBIC, 2016, p. 50)

Em suma, a maior instabilidade na condução da política econômica, refletidas pela descontinuidade de políticas ou movidas por momentos de euforia de mercados caracterizam as maiores amplitudes nas variações nos preços de mercado e refletem a racionalidade limitada dos agentes promovidas pela incerteza do ambiente institucional.

Parece ainda razoável supor que o oportunismo, a busca pelo ganho com avidez, é acirrado em tais situações, o que induz às especulações dentro da

racionalidade limitada do agente intencionalmente racional, tendo em vista a busca pelo ganho de curto prazo e os riscos associados à transação.

3.4. Morosidade pública, controles e gargalos ao setor da habitação

Como um setor inerentemente permeado de contratos, aprovações, licenças e alvarás de toda ordem, é de se esperar que o dispêndio “papelório”, relacionados a controles administrativos do ente público, seja elevado neste setor.

No que tange a aprovação de obras, é necessário reconhecer cuidados necessários à fiscalização das construções dadas as externalidades positivas e principalmente negativas que uma edificação pode trazer em termos de implicações urbanísticas. No entanto, apesar do *boom* do setor ocorrido no início desta década, salvo raras exceções, a estrutura para o atendimento das demandas do setor privado permaneceu praticamente estagnada no âmbito dos municípios, de tal forma que o volume de processos e controles da burocracia pública é um dos maiores empecilhos para o setor imobiliário atualmente, particularmente na questão da lentidão resultante dos processos para a aprovação de projetos. Este foi um primeiro panorama traçado ao autor por alguns empresários e representante de associações de classe empresarial atuantes setor (três ao todo), durante as primeiras conversas relacionadas à construção desta tese.

Essa questão ficou ainda mais latente justamente quando do aquecimento do setor pelo crédito facilitado de alguns anos atrás.

Reportagem do Jornal “O Estado de São Paulo”²³, de 28 de abril de 2011, expunha que:

O “boom imobiliário” escancarou uma série de gargalos na indústria da construção civil nos últimos anos. Alguns deles, como a escassez de material e de máquinas, estão aos poucos sendo superados com gestão e planejamento. Mas ainda há dois entraves que a indústria não dá jeito de vencer: a falta de mão de obra e a burocracia, que emperra obras e reduz a rentabilidade do setor.

A cidade de São Paulo, segundo os empresários, é um bom exemplo disso. Eles relatam que antes da retomada do setor imobiliário os trâmites para obter alvarás e regularizar a obra levavam em média seis meses para serem concluídos. Agora, não duram menos de um ano. Um projeto mais complexo pode ter de passar pelo crivo de até 10 secretarias municipais, sem contar os

²³ Burocracia causa atraso na entrega de imóveis em SP. Autor: Oscar, Naiana; Gerbelli, Luiz Guilherme. Fonte: O Estado de São Paulo, 28/04/2011, Economia, p. B8.

órgãos colegiados, que se reúnem a cada 15 dias para avaliar os pedidos. São quilos de papéis levados de um lado para o outro.

Recolocando o trecho para se fazer um paralelo: “a escassez de material e de máquinas, estão aos poucos sendo superados com gestão e planejamento. Mas ainda há dois entraves que a indústria não dá jeito de vencer: [...] a burocracia²⁴”. Tal passagem parece remeter e confirmar a sugestão de Williamson de que o problema da produção está resolvido, e que o enfoque deve ser dado ao custo de transação, no caso, ao tempo de espera na “fila” para a aprovação de um projeto, enquanto recursos aguardam e se “depreciam”.

Para Ceotto²⁵ (2017), os prazos médios observados para o setor imobiliário podem ser assim estimados:

- Processo de prospecção, compra do terreno e projeto de prefeitura: 1,5 a 2 anos
- Aprovação de projetos e licenças de construção: 1,5 a 5 anos
- Período entre o lançamento e a construção antes da construção: 6 meses a 1 ano
- Período de construção: 24 a 36 meses
- Entrega definitiva aos clientes e desligamento do financiamento: de 12 a 24 meses
- **Período total do empreendimento: 6,5 a 11 anos**

Ou seja, pelos prazos aqui apontados é possível perceber que em determinadas circunstâncias as aprovações possam vir a levar mais tempo do que a execução da obra em si.

Ceotto (2017a), afirmou sobre os processos de aprovação que “[...] tamanha burocracia diluída num cipoal de siglas, departamentos, processos e regras. Comecei a me preocupar com minha capacidade mental de análise [...]”, colocando ainda que “períodos longos significam aumentos muito grandes nos custos administrativos e de gestão”. Eis que aqui surte pistas de como a complexidade ambiental crescente atua na capacidade cognitiva e impõe custos de transação. Essa morosidade no período de negócio, para Ceotto (2017b) impõe um sobre preço da ordem de 15% a 25% a depender do produto: “A oportunidade de

²⁴ O termo “burocracia” foi extraído do original da matéria publicada e tem sido erroneamente utilizado como jargão dos empresários para incorrer ao que entendem como excessos processuais e papelórios em termos de controles da Administração Pública sobre a ação privada; o que é sabidamente diferente do conceito acadêmico original e correto de burocracia exposto inicialmente por Max Weber.

²⁵ Disponível em: <https://www.buildin.com.br/aprovacao-de-projetos-setor-imobiliario/>, consulta em 30/05/2018.

capturar resultados importantes na redução expressiva dos custos e riscos, se priorizarmos a redução dos prazos totais dos empreendimentos, é muito grande”.

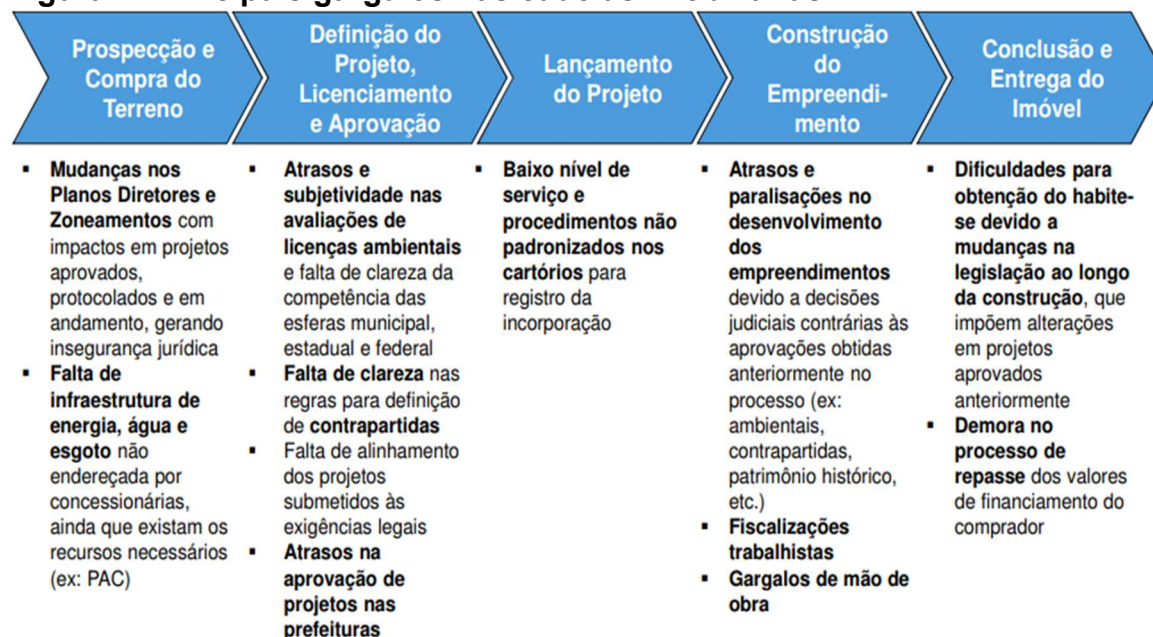
A solução para resolver o imbróglio não é fácil e nem consensual, mas não resta dúvidas que neste ponto reside um aspecto que pode ser bastante explorado para a promoção de melhorias na cadeia produtiva, tendo o Estado como um catalisador do desenvolvimento e não como um empecilho.

Atenta a isso, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC-Booz&Co., 2014), promoveu um estudo para analisar como os gargalos burocráticos oneram o setor, de tal forma a expor o custo extra pago pelos proprietários de imóveis causados pelos entraves que se estendem desde a aquisição do terreno até a entrega da casa própria e envolvem instituições públicas e privadas; ficando apontado na ocasião que os gargalos mais aparentes residem no início da cadeia para todos os tipos de empreendimento.

Dentre os principais problemas observados ao longo da cadeia, incluem-se os atrasos com aprovações de projetos nas prefeituras, falta de “regras do jogo” claras e subjetividade nas avaliações ambientais e mudanças legais que afetam obras iniciadas, citando as alterações em planos diretores e de zoneamento. Essas seriam as principais barreiras burocráticas para o desenvolvimento do setor no Brasil, conforme explícito na Figura 4. As relações do empreendedor com o setor público estão presentes em toda a cadeia produtiva.

O estudo afirma que “ainda que existam gargalos em toda a cadeia, as principais causas são estruturas ineficientes nas prefeituras [...] e legislação que não favorece segurança jurídica para o desenvolvimento de negócios” (CBIC-Booz&Co, 2014, p. 8).

Figura 4. Principais gargalos nas cadeias imobiliárias.



Fonte: CBIC – Booz&Company, 2014.

A análise da Tabela 2 reforça a importância desta tese ao expor que o segmento alimentado por recursos FAR (e portanto para habitação de interesse social) é justamente o que aparece mensurado com o maior valor de importância de impactos da burocracia sobre a eficiência da cadeia produtiva (coluna “total geral”). Isso pode sinalizar para um possível desinteresse das construtoras quanto a atuação neste segmento.

Segundo esse estudo da CBIC, “a burocracia também aumenta o prazo de entrega da casa própria. Dos cinco anos que um imóvel financiado pelo FGTS pode levar para sair do papel, ou seja, do projeto à entrega, dois anos são consumidos apenas por processos burocráticos”. (CBIC, 2014)

Essa lentidão impacta forte e negativamente no setor na medida em que afeta a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos projetos, encarecendo o produto ao consumidor final ou reduzindo as margens de lucro e capacidade de geração de empregos, elevando os riscos ao setor e dando margem para corrupção e oportunismos.

Tabela 2. Grau de impacto de problemas por etapa da cadeia e tipo de empreendimento.

Segmento	Terreno	Licenciamento	Prefeitura	Registro da Incorporação Imobiliária	Financiamento	Durante a obra/ Construção do Empreendimento/ Produção	Processo de Desligamento	Repasse	Total Geral
Financiamento com recursos do FAR	3,77	3,93	3,25	3,15	3,46	3,42	3,40	3,07	3,46
Empreendimento multiuso de grande porte	3,53	4,31	3,47	3,40	3,00	3,22	3,15	3,25	3,40
Loteamento	3,81	4,15	3,29	3,48	2,50	3,00	3,04	3,27	3,31
Financiamento com recursos do FGTS	3,38	3,59	3,22	3,19	3,37	3,22	2,97	3,22	3,27
Financiamento com outros recursos inclusive SBPE	3,29	3,70	3,23	3,25	3,38	3,18	3,02	3,18	3,27
Condomínios residenciais	3,30	3,80	3,42	3,05	2,89	3,21	3,05	2,98	3,22
Total Geral	3,47	3,86	3,31	3,24	3,14	3,21	3,08	3,16	3,31



Fonte: CBIC-Booz&Co, 2014.

Como resultado mais geral, o estudo constatou que o excesso burocrático implica em aumento de até 12% no valor final do imóvel ao proprietário, o que seria equivalente a R\$ 18 bilhões por ano, considerando-se a média de unidades novas entregues anualmente.

Há implicações jurídicas também na medida em que a obtenção de alvarás pode exceder o prazo de entrega das chaves da construtora para os moradores.

O Estudo da CBIC-Booz&Co. (2014) conclui que é necessária a redução desses custos burocráticos e propõe, dentre outras medidas, a aplicação de melhores práticas na aprovação de projetos, padronização/revisão de leis municipais, estaduais e federais, informatização de processos, que poderiam reduzir os prazos de entrega de imóveis de 60 para 32 meses, quase a metade do tempo previsto atualmente.

As mesmas preocupações e relatos temporais semelhantes são extraídas das entrevistas com os agentes do setor: empresários afirmam que um loteamento pode levar em média de sete anos para aprovação.

Das entrevistas, extrai-se que um empreendimento imobiliário (prédio), tendo de pronto o terreno e equipe capacitada, leva-se de 4 a 6 meses para o desenvolvimento do produto e 1 ano para aprovar o projeto; logo, aproximadamente 1,5 ano. Há também a exigência de aprovação do Comaer (aprovação da aeronáutica devido à altura), que leva de 3 a 6 meses. Nesse processo, leva-se, portanto, pelo menos 2 anos para começar a venda na planta.

Para um dos entrevistados:

hoje, na indústria e nos hotéis faz-se obras em pré-moldados porque tem que ser rápido. Nos EUA, faz-se em pré-moldados. No Brasil, tijolos. Não implica em ser mais barato, mas por falta de recursos para comprar à vista – não há *funding*. Na construção civil para habitação não é interessante fazer obra muito rápida porque o comprador não tem recursos para pagar (ainda assim o ideal é reduzir de 2 para 1 ano o período de aprovação). Muito tempo de incerteza para obter retorno eleva o risco. A gestão de risco é absurdamente alta (mudanças tributárias, normas, bombeiro, prefeitura, zoneamento, contrapartidas...não tem regras claras). E quanto maior o ciclo, maior a incerteza.

Para os entrevistados, em períodos de crescimento econômico, aumenta-se a demanda e a morosidade aumenta para algo em torno de 26 meses de obras e dois meses para o “habite-se”. Para ligar energia em um prédio leva-se em média 6 meses (só tem 1 fornecedor). Dependendo do local, não tem mão-de-obra especializada.

Ressalte-se ainda que as Prefeituras exigem elevadas contrapartidas em um contexto em que a carga tributária ao produtor é maior que 30%. Assim, na visão dos empresários, o setor é altamente penalizado e pouco se reconhece o papel social da geração de empregos que o setor tem.

Existe o consenso nos depoimentos quanto à necessidade de que o setor precisa de maior agilidade do poder público para reduzir o prazo do risco e o setor produtivo precisa de *funding* para agilizar as obras. Afirmam ser a área pública no Brasil extremamente cartorial. O trecho abaixo transcreve a opinião de um dos agentes públicos sobre a relação público x privado para a construção:

O primeiro código administrativo surgiu no Governo Vargas, por sinal um regime ditatorial. A área pública virou um grande cartório de troca de favores e corrupção, sem mérito e política. A estrutura organizacional inglesa é diferente, tem dois níveis de decisão, o técnico (servidor) e o político (eleito). O político é obrigado a seguir o corpo técnico e a relação é de controle e vigilância. É pragmático (não há norma escrita). No Brasil, os políticos é que mandam e os técnicos são instrumentos, sem controle. O controle cabe ao Ministério Público e à população, que não participa.

Nas opiniões, extrai-se que falta também aproximação do poder público com as associações e a relação existente é a de “pedir” e “pegar”, dependendo da influência política dos agentes. O consenso das entrevistas revela que falta participação popular e a população precisa entender e se apropriar do problema, vencer o patrimonialismo. “Tende-se a não explicitar os conflitos e não há consensos coletivos”.

Outro entrevistado também afirma que:

A Administração Pública brasileira é cartorialista: vale o carimbo e o processo. Tem muita coisa no processo e pouco cumprimento, ou seja, não há controle do que ocorre lá fora (fingem que fazem e não têm condições de fiscalizar – a prefeitura quer é lançar o imposto).

O problema se agrava pelas constantes crises fiscais que atingem as prefeituras, gerando problemas de ordem com pessoal insuficiente para o cumprimento das demandas legais.

E justamente por falta ou má alocação de pessoal (os mais qualificados estão “presos” muitas vezes a atividades menores) e falta de participação popular em temas de interesse coletivo, ocorrem mudanças de legislação a toda hora, o que é outra questão muito complexa.

Na explicação de um dos entrevistados:

alterações casuísticas, pontuais, para atender a determinados interesses dos vereadores com os empresários são um tanto comuns. Como surge a dificuldade, tenta-se comprar a facilidade. Nos EUA, as mudanças legais dependem de audiências públicas e saem do nível local. A participação nos EUA é muito maior. Por outro lado, uma certidão é solicitada e imediatamente aprovada.

De fato, Danelon (2014) mostrou justamente que a baixa ou inexistência de participação da população no Conselho Municipal de Habitação em temas de interesse coletivo, conforme previsto no Estatuto das Cidades, comprometiam o combate à especulação fundiária para o Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, a falta de capital social inibia o controle da especulação e a defesa dos interesses coletivos.

Outra observação importante pôde ser extraída dos depoimentos: se por um lado, a falta de capital social inibe mudanças legais que não atendem aos interesses coletivos (as micro instituições (indivíduos)) não agem para mudar o

macroambiente); por outro, o Estado, com seu modelo cartorialista, que parte da desconfiança no cidadão, também entrava o processo de produção da construção do ponto de vista do macro ambiente para as micro instituições (empresas), criando uma espécie de ciclo vicioso que onera a todos.

O relato abaixo pode expressar o modelo que parte dessa desconfiança do público em relação ao privado, algo herdado do modelo colonial (conforme já exposto) que vigorou no Brasil por séculos e que é até hoje, guardadas as devidas proporções temporais e tecnológicas, reproduzido.

Devemos partir da confiança nas pessoas e não na desconfiança (tirar o carimbo). A maior parte dos projetos nas prefeituras são menores do que 100 m² (pequena habitação e pequeno comércio). Deveria ser focado mais recursos para obras relevantes. Gasta-se também muitos recursos com atividades meio: tem divisão com 10 funcionários apenas 1 que sai às vezes para fiscalizar. Os profissionais mais caros estão atrás da mesa. Quebrar a relação cartorária, de procedimentos meio para fins. Nos EUA e países anglo-saxões foca-se na confiança, enquanto focamos no processo, a despeito do resultado.

Para um dos entrevistados e a esse respeito, já começam a “brotar” mudanças no modelo de atitude do Estado em relação ao cidadão, sendo citado o modelo vigente no município de Campinas, em que se parte da confiança no cidadão e a aprovação é eletrônica.

Ou seja, a questão é passível de solução. Para os entrevistados, se o empreendedor deve conhecer as normas - já que ninguém pode alegar desconhecimento das leis - é isso que permitiria a confiança e a responsabilização do agente que assina o projeto junto ao proprietário, algo que poderia ser aplicado à maioria dos pequenos projetos e retirar a responsabilidade das prefeituras sobre muitas obras, liberando contingente para atuação em áreas que demandam maior cuidado e agilidade nas aprovações.

Transcrevendo a explicação de um dos entrevistados, parece bastante plausível a proposta:

Por que tenho que aprovar a planta do arquiteto se ele tem formação para isso? Médico não precisa passar receita para o CRM (*referindo-se ao Conselho Regional de Medicina*) aprovar. Eliminar o carimbo é uma saída. O Imposto de Renda já é auto declaratório e *a posteriori*. Por que a construção tem fiscalização anterior sendo que o poder público não tem condições de fazer esse tanto de aprovações? Tem que haver confiança já que ninguém pode alegar o desconhecimento da lei. Em Campinas, o controle já é *a posteriori*. Qual o interesse público em se meter em obra familiar pequena quando o problema não afeta a coletividade? O responsável deve ser o

engenheiro e a Prefeitura não pode ser responsável por isso, mas apenas pela afetação na cidade. Não há porque aprovar “plantinha”. Hoje o Google Earth pega toda irregularidade de quem construiu. Tem que eliminar o carimbo e fazer a certificação digital – e o que não impacta no interesse coletivo deve ser liberado. Há no Brasil um modelo persistente de muito cartorialismo e pouco capitalismo. Se apresentou o projeto, deve em dois dias estar aprovado o alvará de construção. No habite-se, deveria assinar conjuntamente o engenheiro/arquiteto e o proprietário com responsabilidade solidária. Estamos caminhando nessa direção. Se a lei do uso de solo permite a construção, ok. Tudo mais fica a cargo do proprietário e engenheiro que assinou. A aprovação automática não ocorre por questão educacional. Profissionais são formados para o mercado, treinados para reproduzir o modelo, não questionam e nem repensam os processos. E as mudanças têm resistências nas prefeituras.

Fica observada aqui o que pode ser uma oportunidade de mudança e que depende de iniciativa política e atuação conjunta de setor público e privado.

Se forem consideradas as questões burocráticas como custos de transação, vê-se que aqui estão embutidos custos ao produto que podem ser maiores que muitos outros itens dos custos de produção em si. Dito de outra maneira, os problemas da produção estão resolvidos: os maiores obstáculos estão nas questões da transação.

Do mais, as seções que se seguem neste capítulo não tem relação direta com o propósito do trabalho, limitado ao espectro de análise de relação dos empreendedores com o setor público.

Porém, deixa-se o registro apenas para fins de maior entendimento mais holístico, ainda que superficial, sobre as discussões e dificuldades que permeiam o setor, que a propósito abrem leques para pesquisas similares que abordem outros problemas nas relações das construtoras com outros *stakeholders*.

3.5. O distrato do cliente em relação à construtora

Como tem sido observado, a incerteza é algo característico do ambiente de negócios no Brasil e no setor da construção civil imobiliária a situação atormenta tanto os empreendedores do setor quanto os consumidores.

Uma das fontes de perturbação, particularmente aos empresários, reside no distrato, que é o desfazimento do negócio.

Estudo da Tapai Advogados²⁶ para a justiça paulista constatou que, em 2015, as reclamações contra construtoras cresceram 45% em relação a 2014, em um total de 7.686 processos contra construtoras (em 2014 haviam sido 5.361 processos). Ainda segundo o estudo, a principal motivação das reclamações foi referente ao distrato dos contratos, e não mais relacionados aos atrasos nas entregas das obras, como ocorrera nos anos anteriores.

Para a Associação dos Mutuários de São Paulo e Adjacências (AMSPA)²⁷, em 2012, os atrasos nas obras e nas entregas responderam por 70% das queixas dos consumidores em relação às construtoras, seguidas por problemas com cobranças de taxas e corretagem (25%) e relacionadas a defeitos (vícios) nas obras. Já no primeiro semestre de 2016, o distrato passou a ser a principal queixa (35%), seguida pelos atrasos nas obras (20%) e taxas abusivas e corretagem (10%).

A análise da página da SRRating²⁸, em 27 de janeiro de 2016, descreve um cenário preocupante:

Em 2015, segundo levantamento sobre o setor imobiliário, a cada 10 imóveis vendidos na planta 4 foram devolvidos, elevando a percepção de risco do setor. Se durante o boom imobiliário as construtoras podiam até lucrar com as desistências, este processo passou a preocupar à medida que cresceu a dificuldade de encontrar novos compradores e o acesso ao crédito tornou-se mais burocrático e árduo. Além de ser um processo custoso para ambos os lados, o distrato provoca atraso nas obras por falta de recursos (devolvidos em parte ao comprador) e é precificado para os futuros lançamentos. O dado reflete o aumento das incertezas na economia como um todo e acende o sinal vermelho para muitas empresas do setor. A inadimplência das famílias brasileiras, também em 40% [...] corrobora com a crítica situação do setor. Somados à inadimplência e à deficiência de crédito, os juros altos e a insegurança no mercado de trabalho (desemprego beirando dois dígitos em 2016) são os fatores que ajudam a explicar o aumento dos distratos. Além disso, ainda que as construtoras, para driblar o distrato, renegociem apartamentos menores com as famílias, a renúncia do imóvel motivada por uma frustração de valorização pelo capital especulativo – interessado na revenda - tem se mostrado mais veloz e perversa do que as ações das empresas. Deste modo, a continuidade empresarial no longo prazo mostra um cenário bastante incerto, à medida que se perdem as condições que dinamizavam o setor. O atual e referido estresse provoca um abrupto

²⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/04/reclamacoes-contras-construtoras-na-justica-paulista-crescem-45-em-2015.html>, consulta em 18 de março de 2018.

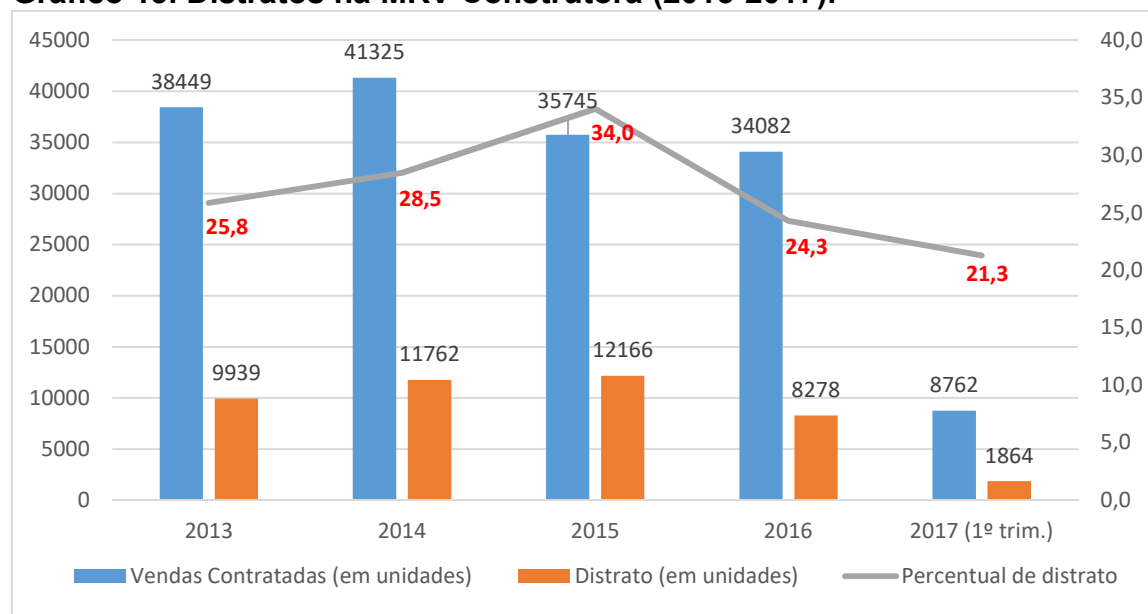
²⁷ Disponível em: <https://www.amspa.com.br/5085-2/>, consulta em 18 de março de 2018.

²⁸ COSTA, G. F. Inadimplência e aumento dos 'distratos' destacam momento adverso do setor imobiliário. 27 de janeiro de 2016, disponível em: <https://www.srrating.com.br/news-1/imhruph372/Inadimpl%C3%Aancia-e-aumento-dos-%E2%80%98distratos%E2%80%99-destacam-momento-adverso-do-setor-imobili%C3%A1rio->. Consulta em 29/07/2018.

estreitamento das margens, ao mesmo tempo em que são exigidos maiores esforços de capital próprio, e explica a quase paralisia de novos negócios. Estes, por sua vez, são importantes para fazer a roda continuar a girar e, mais ainda, são essenciais para ao menos fazer frente ao alto nível de alavancagem conduzido no momento áureo do setor. **(grifo do autor desta tese)**

Através da análise dos relatórios com investidores da MRV foi possível também levantar os números apresentados pela própria empresa em termos de distratos ao longo dos últimos anos, representados no Gráfico 13. A empresa é uma gigante do setor para habitação popular e seus resultados podem refletir cenários semelhantes para as demais empresas do mesmo segmento.

Gráfico 13. Distratos na MRV Construtora (2013-2017).



Fonte: elaborado pelo autor com base em informações dos Relatórios com Investidores - MRV.

Longe de adentrar em discussões sobre questões éticas nesta tese e mais motivada no entendimento do comportamento oportunista gerador de custos de transação, ou seja, relacionado à “busca pelo ganho com altivez”, extrai-se da análise que o ambiente macroeconômico aliado ao oportunismo evidencia em muito o risco associado à operação das construtoras, uma vez que a mera frustração de valorização tem motivado o distrato, algo reforçado no trecho da reportagem abaixo.

Um dado muito relevante é que apenas 30% dos distratos são motivados pela incapacidade de pagamento, conforme pesquisa da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário, do Rio de Janeiro (Ademi). Todos os demais são rescisões imotivadas. Isso impacta diretamente nos

financiamentos imobiliários, na conclusão da obra e prejudica aquele consumidor que vem adimplindo com suas obrigações. (VALOR ECONÔMICO, 2018)²⁹

Para o vice-presidente de governança e *compliance* da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAIC)³⁰, Cláudio Carvalho, cada unidade distratada resulta em custos irrecuperáveis que chegam a 20% do imóvel.

Pelas entrevistas de campo, o distrato impacta aparentemente mais intensamente sobre as grandes construtoras, que produzem em grandes quantidades para posterior venda. Para os pequenos, é mais comum a construção sob demanda do cliente, o que atenua esse risco. A propósito, afirmam ainda que preferem atuar como “pequenos” e na área de projetos para poder conduzir o negócio com uma estrutura mais “enxuta”, evitando a complexidade e carga dos impostos e riscos com mão-de-obra.

Às grandes e médias construtoras, na visão dos gestores, o distrato ocorre por perda de emprego do adquirente ou porque este não conseguiu a valorização pretendida e, na opinião deles, o risco deve ser do cliente também e não só da construtora. Conforme afirma um dos entrevistados: “tem situações em que ocorreram mais distratos do que venda; e ocorrem no pior momento, pois a obra está quase entregue ou pronta, o recurso já foi gasto e os repasses estão ou já foram feitos aos financiadores”.

Com o imbróglio, em 2016 novas regras foram acordadas e atualmente a previsão de multa em caso de distrato é de até 10% do valor do imóvel, com limite de até 90% do valor pago; ou a perda do valor do sinal, mais 20% sobre o que foi desembolsado. Devido ao elevado número de distratos, as incorporadoras deixaram de fazê-los de forma amigável, preferindo que os consumidores recorram à justiça, onde podem restituir o valor total ou correm o risco de terem prejuízos – uma forma de desestimular a prática do distrato, não prevista em contrato³¹.

Parece evidente que o atual contexto econômico de recessão pelo qual tem passado o país, somado aos elevados níveis de desemprego tenham influência

²⁹ Disponível em: <https://www.valor.com.br/legislacao/5072960/distrato-e-setor-imobiliario>, consulta em 29/07/2018.

³⁰ Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/regra-em-estudo-pode-fazer-comprador-perder-quase-toda-grana-de-imovel-se-desistir-da-compra>, consulta em 20/07/2018.

³¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/novas-regras-para-distrato-de-imovel-exigem-atencao-contrato-19183188>, consulta em 29/07/2018.

direta nesses números, elevando a incerteza futura para consumidores e empreendedores.

Se em um primeiro momento (entende-se o período do *boom* imobiliário brasileiro no início desta década) houve crédito fácil e juros baixos para o setor, aumentando a especulação e o descompasso entre oferta/demanda e resultando na elevação de processos relacionados a atrasos nas entregas dos imóveis; no período que se seguiu (a partir de 2014), o baixo crescimento econômico e elevação do desemprego caracterizaram pelo aumento de processos que implicam no desejo do consumidor de desfazer o negócio e reaver o dinheiro investido, em consequência do desemprego e da frustração da expectativa em relação à valorização.

3.6. Relação das construtoras com fornecedores/terceiros

Dadas às inúmeras etapas do processo produtivo e o volume de especialidades e especificidades envolvidas no processo de construção, a terceirização/subcontratação é um instrumento pelo qual as empresas do setor se valem com muita frequência, tornando as construtoras um verdadeiro “nexo de contratos”, cujas características se diferem em modalidades de acordo com a atividade a ser executada.

Engenheiros responsáveis pela obra administram vários contratos na maioria das vezes de forma simultânea e o diferencial competitivo reside justamente na capacidade desses profissionais em coordenar essas tarefas de forma a reduzir incertezas e processar o enorme volume de informações envolvidas. Algumas formas de mitigar os riscos associados a esse volume de operações são os contratos por empreitada e contratos por preço global, que reduzem custos e evidenciam os responsáveis por cada serviço. De qualquer maneira, não deixam de existir problemas relacionados a aditivos contratuais não especificados e/ou não orçados na obra, retrabalhos e problemas de relacionamento com empreiteiros, o que faz dos contratos algo extremamente importante. (PINHEIRO e CRIVELARO, 2018).

Pinheiro e Crivelaro (2018) explicam que as contratações envolvem etapas de pré-contratação (planejamento de compras, de empresas a serem contatadas e análise das respostas das propostas); contratação (seleção de

fornecedores e contratação); pós-contratação (administração/monitoramento do contrato e execução em si). Na fase da contratação, muitos contratos não são lidos e entendidos apenas como meras formalidades, o que gera conflitos em termos de avaliação técnica de qualidade dos resultados e conflitos sobre a programação das atividades (estimativas imprecisas).

De maneira geral, observa-se que as construtoras ou incorporadoras são, na verdade, “nexos de contratos”, organizações criadas para estudo de viabilidade de projetos no mercado, planejamento, aprovações, monitoramento e controle dos processos produtivos executados na sua maior parte por empresas terceirizadas especializadas.

As ações em sua maior parte estão voltadas para minimizar incertezas ambientais, planejar para reduzir a racionalidade limitada e evitar oportunismos. Empresas que conseguem se organizar (que tenham melhores estruturas de governança) de tal modo a reduzir a incerteza, a racionalidade limitada e o oportunismo acabam tendo diferenciais competitivos.

Tal situação faz lembrar a colocação de Wallis e North (1986), de que os custos de transação incorridos não implicam em dizer que são desnecessários, pois sem eles a atividade produtiva não existiria.

3.7. Mão-de-obra: produtividade e a discussão da terceirização

Ainda que o entendimento seja o de que a mão-de-obra seja custo de produção (e não há como discordar) é importante expor que alguns aspectos da mão-de-obra no Brasil podem levar ao aumento dos custos de transação. Por exemplo, o volume de subcontratações inerentes ao setor já nos dá pistas de que o custo de transação pode ser elevado para a contratação e internalização de atividades para a construção civil imobiliária – o que não quer dizer que seja necessariamente diferente em outros países.

Não é por acaso que esforços foram empreendidos para mudanças na legislação recente que permitiram “flexibilizar”³² as formas de contratação via

³² Não há consenso se haveriam de fato benefícios sociais - como a geração de mais empregos com a “flexibilização” da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O próprio termo “flexibilização” pode ser interpretado como a “precarização” do trabalho em benefício do empresariado.

terceirização, antes restritas para atividades meio, apenas, tendo em vista a dificuldade relatada pelos agentes de mercado em definir o que é atividade meio e o que é atividade fim na construção civil – edificações, dadas as inúmeras atividades que podem ou não ser englobadas pelas construtoras (projeto, construção, vendas).

É importante, sobretudo, ressaltar a importância da questão da mão-de-obra para o setor. A indústria da construção é reconhecidamente bastante intensiva na geração de empregos. Um fato curioso é o de que vale a pena citar é o de que um estudo da CBIC (2016) afirma que, entre os anos de 2007 a 2012, apesar do forte crescimento experimentado pelo setor, a construção civil perdeu produtividade. Nesse período, enquanto o crescimento do produto foi, em média, de 12,1% ao ano na construção, a produtividade do trabalho teve crescimento médio de apenas 0,6% ao ano e os salários reais aumentaram em média de 3,8% ao ano. Segundo o relatório, naqueles anos a perda de produtividade já sinalizava a perda de capacidade para o setor continuar crescendo e gerando lucros.

Além do uso intensivo da mão-de-obra (por sinal de baixa produtividade), o custo da mão-de-obra tem peso significativo para o setor: responde por mais de 50% do custo total da obra. De forma a agravar a situação ao empregador, os encargos sociais que incidem sobre a folha de pagamento também são elevados e totalizam cerca de 130%, isso sem contabilizar outras questões importantes como Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), periculosidade, insalubridade etc. (CBIC, 2018)

Do ponto de vista do empregador da construção civil tem-se, portanto, um setor caracterizado pela baixa produtividade da mão-de-obra e pelos elevados custos com encargos sociais.

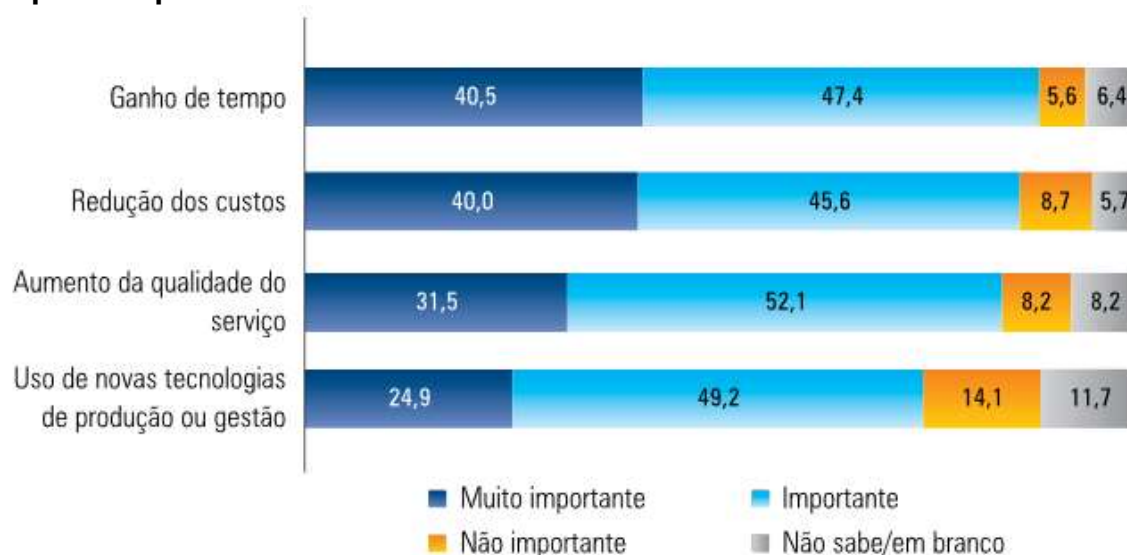
Como resultado, isso se traduziu em movimentos e pressões do setor junto ao governo para alterações no aparato legal no que tange à regularização da terceirização dos serviços em atividades fim, até mesmo porque o setor (tanto de empregadores como sindicatos), esteja reforçado, reclamavam da dificuldade em distinguir o que era atividade fim e o que era atividade meio na construção³³.

³³ A título de exemplo, é possível verificar reportagens sobre a questão em:

- <https://cbic.org.br/cbic-debate-terceirizacao-no-proximo-dia-11/>
- <https://cbic.org.br/entidades-contestam-anteprojeto-sobre-terceirizacao/>
- <http://www.sindicatodaindustria.com.br/publicacoes/2015/04/72,60347/sem-terceirizacao-construcao-civil-estaria-no-passado-diz-cbic.html>

Pesquisa da Confederação Nacional das Indústrias (CNI, 2014) conclui que 71,3% das empresas de construção fazem uso da terceirização e que esse uso é tão mais intenso conforme aumenta o porte da empresa. A terceirização não ocorre apenas em atividades de apoio, mas implica em terceirização de atividades relacionadas diretamente ao negócio e, dentre os motivos que justificam a prática, destacam-se o “ganho de tempo” e “redução de custos” como itens apontados como muito importantes. Na indústria de construção de edifícios, o “ganho de tempo” em terceirizar é apontado como muito importante para 48% dos respondentes. Os dados da pesquisa estão reproduzidos no Gráfico 14, extraído da própria pesquisa.

Gráfico 14. Importância da Decisão de Terceirizar: participação percentual das empresas que terceirizam.



Fonte: CNI (2014).

O mesmo estudo da CNI afirmava que a insegurança jurídica em relação à passivos trabalhistas quanto à terceirização era o principal receio em se terceirizar por parte do empresariado da construção (63,4% deles).

Quanto as percepções das entrevistas, pôde ser captado também uma série de limitações em relação à mão-de-obra: a baixa produtividade comparativamente aos países desenvolvidos; o piso da mão-de-obra da construção ser maior que o salário-mínimo; a estagnação do setor que dissipa a mão-de-obra qualificada (gerando perdas com custos de novas contratações, de conhecimento incorporado – que nesse caso não deixam de ser custos de transação) e a atuação

de sindicatos. Segundo um dos entrevistados: “sindicato atua tentando ludibriar e conversar com funcionários para que parem: temos que brigar para poder trabalhar”.

Apontam também que em situações de crescimento, o funcionário comprometido e qualificado é bastante “assediado” por concorrentes diversos.

O fato mais curioso é que, mesmo com o conjunto de limitações apresentadas e com o peso que a mão-de-obra assume em termos de custos na produção, os relatos dos gestores apontam que o maior gargalo não é produtivo, relacionado à mão-de-obra, mas sim a questão do risco e recurso (lentidão e custo de capital, que acumula taxa de risco com mudanças de regras e distratos).

Na opinião de um dos entrevistados:

O empresário é também explorado e assume altos riscos. Temos que quebrar o paradigma de vê-lo como explorador. Documentação, lentidão pública, conta parada por falta de inscrição municipal contribuem para atrasar as coisas. O custo está resolvido, o risco da operação é que é alto.

Ou seja, parece que mais do que uma reforma trabalhista (que não é ignorada pelos agentes de mercado), há outras questões maiores que podem desafogar o setor, e isso na opinião dos próprios empreendedores. Essa observação vai ao encontro do que já fora exposto, do ponto de vista da pesquisa entre os países, sobre os principais problemas que afetam o setor produtivo, estando a carga tributária, a corrupção, a complexidade tributária e a burocracia pública como questões mais latentes para a produtividade no Brasil do que as restrições trabalhistas que se aplicam à mão-de-obra.

CAPÍTULO IV. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a confecção desta tese.

Para efeito de localizar o leitor, tendo em vista a ampla dimensão da cadeia produtiva da construção civil, optou-se inicialmente por descrevê-la para que seja possível melhor entender o recorte da tese.

Na sequência, serão descritas a caracterização e da pesquisa, a exposição das etapas da pesquisa, os constructos e modelos gerados de aplicação de questionário.

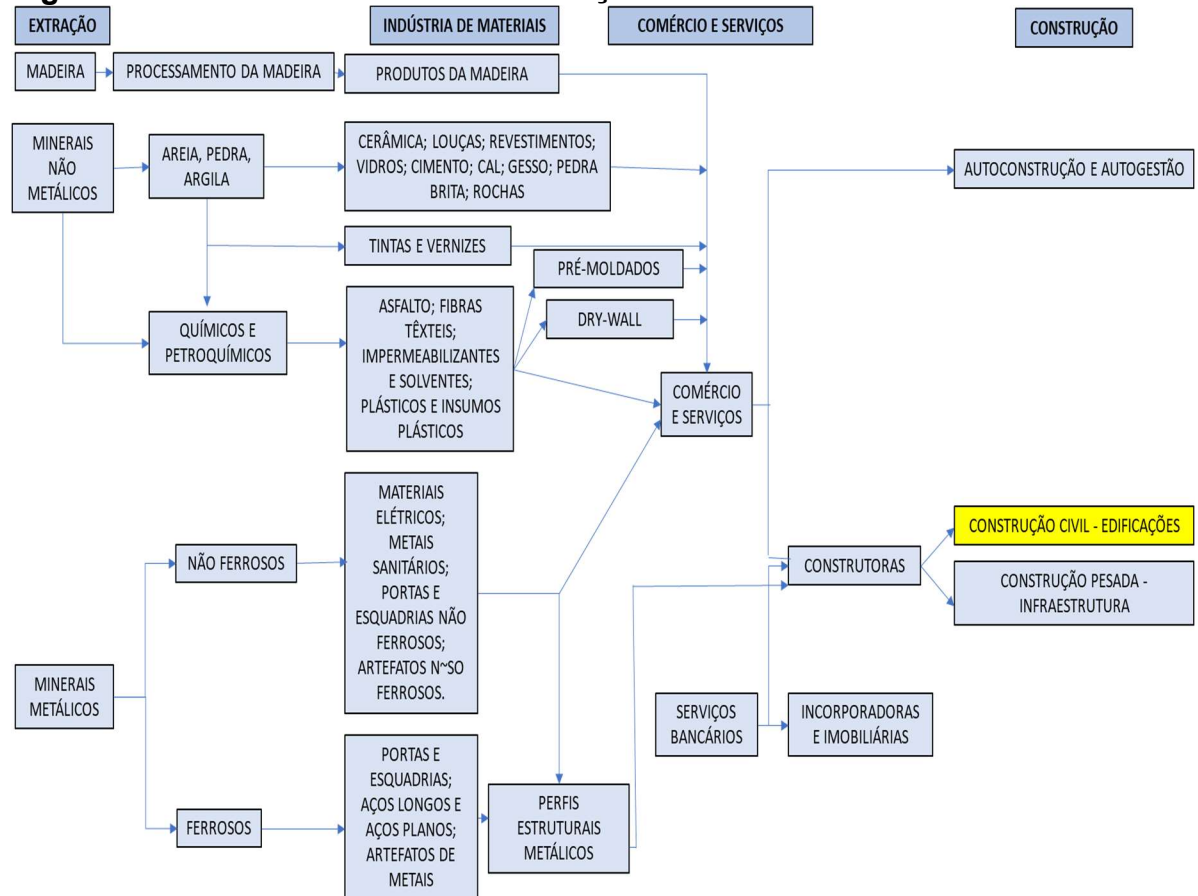
A cadeia produtiva da Construção Civil

A indústria da construção civil é tida como uma alavanca estratégica de geração de empregos e renda no Brasil.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016) indicam que em 2015 aproximadamente 8,6 milhões de trabalhadores atuavam no setor da construção civil, o que representava 8,5% da população ocupada no país. O Valor Adicionado Bruto (VAB) da construção civil ao PIB do país foi de 5,7% em 2015 e de 25,5% de representatividade no PIB industrial em para o mesmo ano.

A Figura 5 representa a cadeia produtiva da construção civil, com destaque para o setor da construção na área de edificações, onde se concentra esse estudo.

Figura 5. Cadeia Produtiva da Construção Civil.



Fonte: FIESP (2018), com adaptações do autor.

A classe da “construção civil – edificações”, de acordo com o sitio da FIESP (2018), compreende:

construção de edifícios residenciais, casas, escritórios comerciais, arranha-céus, escolas, hospitais, shopping centers, hotéis, lojas, restaurantes, edifícios garagem, instalações para uso agropecuário, estádios esportivos, quadras cobertas, templos religiosos, plantas industriais, entre outras na área da construção civil.

Nesta tese em particular, serão focadas empresas da área de construções para fins de habitação atuantes no MCMV-Faixa 1, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR.

O setor da habitação, além do seu papel importante na geração de emprego e renda, assume maior relevância em particular por causa da função social da moradia, ainda que devido às condições históricas e institucionais o mercado em si pouco venha a atender as demandas da população mais carente.

Trata-se, portanto, de estudar o “mercado” habitacional do ponto de vista das construtoras em particular.

4.1. Caracterização e delimitação da pesquisa

Esta tese, de cunho teórico-conceitual e analítico, trata dos temas de forma predominantemente exploratória-descritiva, tendo em vista a pretensão tanto por corroborar com a literatura quanto para também trazer novas informações relevantes ao setor da construção civil para fins de habitação de interesse social (HIS).

A vantagem da pesquisa exploratória é a de proporcionar maior familiaridade do investigador com o problema, já que o torna mais explícito; ao passo que a pesquisa descritiva estabelece relações entre potenciais variáveis explicativas do problema em questão. (Gil, 2002)

A tese utiliza de abordagem combinada em dados quantitativos e qualitativos. Neste, via uso de dados secundários de fontes oficiais diversas e dimensionamento de dados primários coletados junto a construtores através de questionário estruturado e; àquele, via depoimentos e observações a cada dimensionamento e entrevistas abertas semiestruturadas.

Descrever a problemática no entorno da questão de habitação de interesse social é importante para a imersão no tema e exige a necessidade de se buscar agregar à literatura dados secundários, relatórios técnicos de organizações diversas, reportagens de fins jornalísticos, documentos oficiais e conciliar o conjunto de dados e informações com percepções de agentes de mercado em entrevistas abertas e fechadas.

É a partir deste entendimento mais amplo do segmento que buscou-se estruturar o questionário fechado aos empreendedores do setor a fim de dimensionar os custos de transação envolvidos junto aos órgãos públicos e agente financeiro. Daí a necessidade de uma abordagem quali e quanti combinadas.

A tese irá se valer dos seguintes métodos:

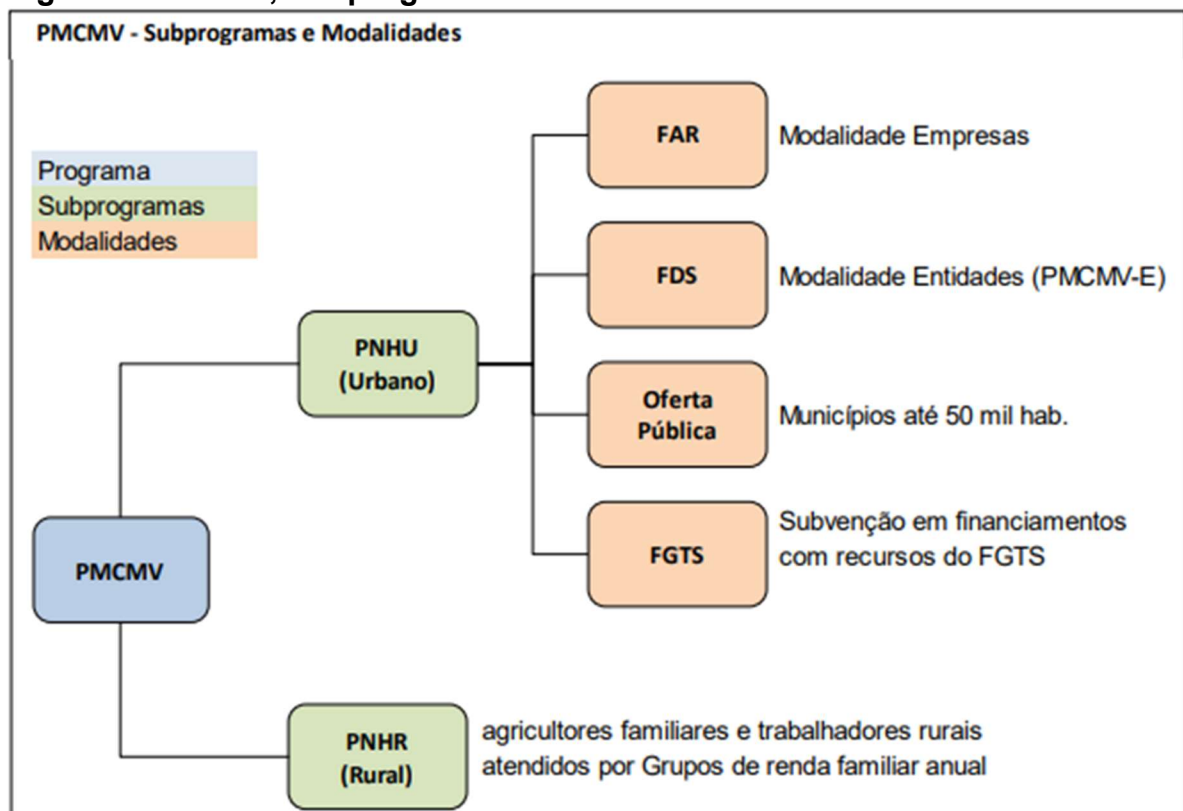
- I. Realização de entrevistas aos construtores atuantes em projetos do MCMV-Faixa 1, recursos FAR, acerca da avaliação deles

sobre as relações contratuais com setor público para a identificação das principais fontes de custos de transação de acordo com os atributos de Williamson (especificidades do ativo, frequência e incerteza).

- II. Análise comparativa entre os diferentes projetos para dimensionar, dentro de cada projeto, as especificidades, incertezas e frequência, resultantes em custos de transação.

Diante da abrangência do MCMV e das diferentes peculiaridades de fontes de recursos e direcionamentos distintos de públicos, o estudo enfoca os casos para o PMCMV, Subprograma MCMV-Urbano, Modalidade Empresas, com uso de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), conforme detalhado na Figura 6.

Figura 6. PMCMV, Subprogramas e modalidades.



Fonte: MACEDO, BIJOS e SANTOS (2017, p. 10).

Esse recorte permite o direcionamento dos questionários para empresas do setor a fim de comparar situações, dificuldades e depoimentos sob circunstâncias de uma mesma modalidade, ainda que situados em tempos e locais

distintos, o que, nesse caso, permite inclusive a captação de oportunidades para a sugestão de ações de eficiência nas aprovações.

4.2. Etapas para a execução da pesquisa

A complexidade do tema exigiu um aprofundamento gradual em cada etapa, partindo do entendimento mais abrangente do segmento da construção civil e afunilando para segmentos mais específicos (recortes) na medida em que as etapas da pesquisa foram se desdobrando.

O autor já havia tratado da questão do MCMV durante a pesquisa de mestrado. Na ocasião, buscou-se o entendimento sobre como a disponibilidade (ou não) de capital social interferia no processo de construção habitacional de fins sociais no município de Piracicaba, interior do Estado de São Paulo e, em paralelo, a pesquisa ainda discorria sobre aspectos do entendimento maior acerca da especulação imobiliária.

Daí surgiram as perguntas embrionárias desta tese, ainda que bastante aberta: por que os preços dos imóveis são relativamente altos no Brasil (ainda que a renda da população seja baixa) e qual seria a importância das instituições nesse processo? Se a renda é baixa no país, os mercados não deveriam se encarregar de ajustar os preços em níveis “adequados”?

Essa motivação inicial levou à busca por dados e informações para melhor compreender este setor ou “mercado”. Em paralelo, buscou-se o maior entendimento sobre a literatura institucional.

Foi diante da percepção da abrangência do setor, da magnitude de possibilidades de aplicações teóricas ao tema que o autor viu-se diante da necessidade imediata de se recorrer a maiores recortes para a realização do trabalho.

Chamou a atenção algo amplamente difundido no setor da construção/imobiliário: o fato de não haver mercado (interesse imobiliário) para as classes mais populares no setor de habitação, pois os preços de regularização e construção não justificariam investimentos para rendas baixas, assim como a baixa renda não desperta interesse do setor bancário para financiamentos, o que tornam

as famílias deste segmento mais popular bastante vulneráveis e dependentes de políticas públicas adicionais para o atendimento de suas necessidades de moradia.

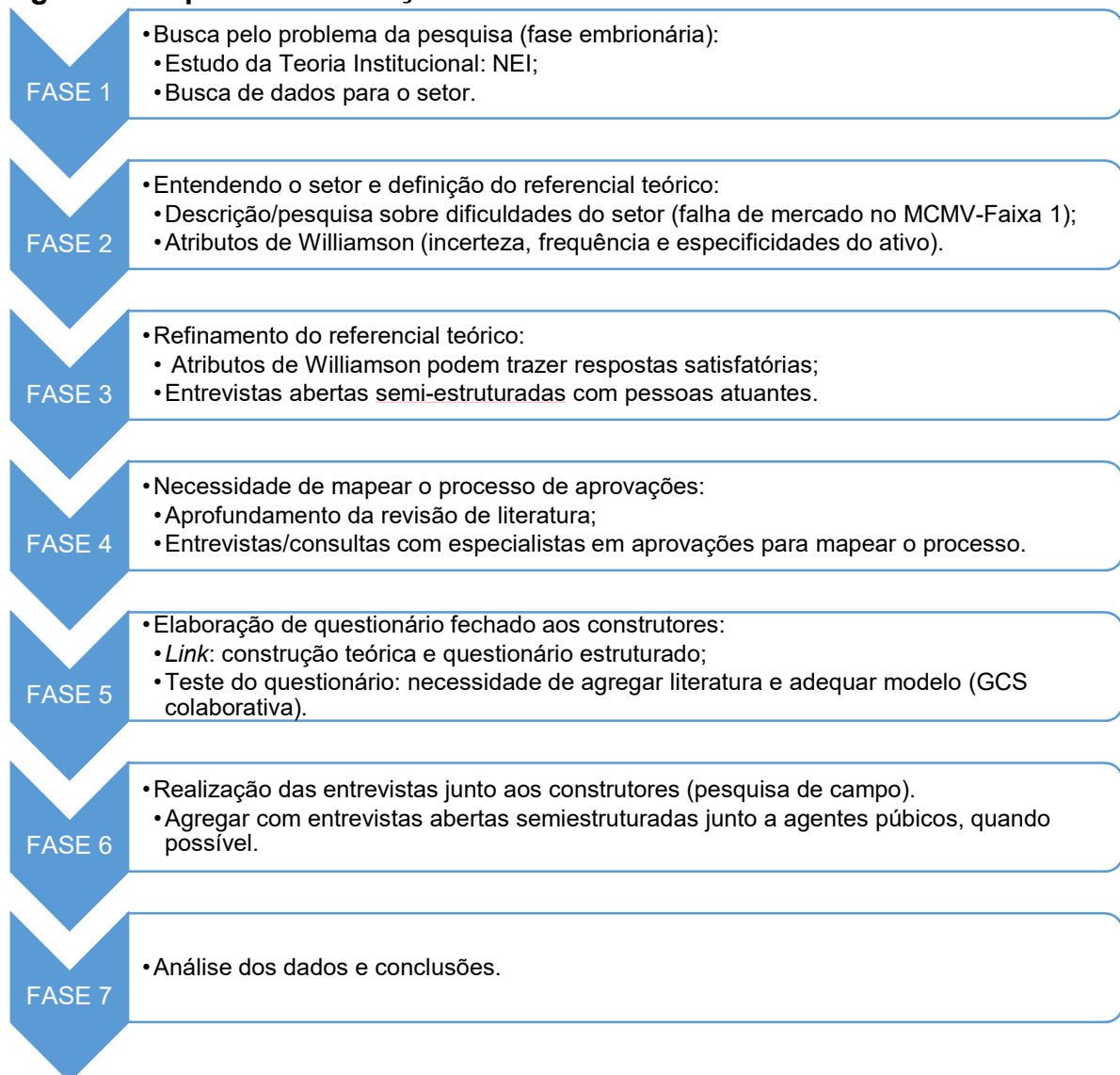
O MCMV, enquanto política pública, direcionava ações para atender a esses extratos mais populares. Porém, queixas do empresariado do setor da construção civil-edificações recaiam justamente sobre o setor público: demoras com aprovações, excessos papelórios, processos complexos, brechas legais, corrupção, baixa capacidade da burocracia pública para atendimento às demandas do setor.

Daí outra curiosidade: será que o setor público, ao mesmo tempo em que estimula e financia por um lado; por outro pode estar criando empecilhos que inibem a atuação empresarial para a oferta de moradias?

De posse do entendimento da ECT, surgiu então o problema da pesquisa: se existem fontes potenciais de custos de transação no MCMV que inibem a ação empreendedora no segmento, quais seriam as principais fontes de custos de transação presentes na relação entre o empreendedor e o setor público/agente financeiro? Como os empreendedores atuantes no MCMV-Faixa 1 percebem os controles e incentivos para adentrar ao programa?

Eis que então partiu-se para o processo de refinamento da pesquisa e construção da tese, que ocorreu conforme as etapas expostas na Figura 7.

Figura 7. Etapas da construção da tese.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em detalhes:

Fase 1. Problema de pesquisa e fase inicial: conforme exposto, o conjunto de pesquisas anteriores (mestrado) e a Teoria Institucional direcionaram a pesquisa e as perguntas embrionárias da tese.

O referencial teórico caminhava em paralelo, ainda não definido por completo: pesquisava-se, em conjunto, a NEI no âmbito macro analítico (Douglass North) e micro analítico (Oliver Williamson).

Fase 2. Entendimento da problemática envolvendo o setor e definição do referencial teórico: foi inicialmente realizado um estudo do setor da

construção civil de forma ampla a fim de entender as dificuldades do empresariado de forma holística.

Nesta fase, além do levantamento de dados e informações em meios diversos (relatórios técnicos, reportagens, busca de dados secundários), foram entrevistadas duas pessoas atuantes no meio acadêmico e político relacionado à habitação e mais dois empresários do setor (um deles representante de entidade de classe). As entrevistas foram abertas e semiestruturadas a fim de permitir maior flexibilidade na condução do diálogo e permitir aos entrevistados adentrar em temas ou problemas de pesquisa eventualmente não previstos pelo autor.

A Nova Economia Institucional (NEI), que foi o ponto de partida, teve um recorte para aplicação na tese: aqui já se fez um primeiro uso do referencial teórico dos atributos de Williamson para as entrevistas semi estruturadas, de tal forma a conseguir “pistas” para o aprofundamento da tese e entendimento das dificuldades ao setor aplicáveis ao objeto da pesquisa: as transações do empresário com o setor público e agente financeiro.

Uma vez levantados um conjunto de dificuldades do meio empresarial para atuação nesse mercado, o recorte foi direcionado para o PMCMV, Faixa 1, tendo em vista a importância desta política na provisão do bem moradia e as características inerentes a esta faixa: a ausência de mercado (desinteresse do setor imobiliário) por este segmento, uma vez que o imóvel tem como especificidade ser um bem caro, inalcançável às pessoas de baixa renda, o que exige a presença do Estado enquanto indutor do desenvolvimento para correção desta "falha de mercado".

Fase 3. Refinamento do referencial teórico: uma vez problematizadas as questões da habitação dentro do PMCMV-Faixa 1 (dificuldades dos empreendedores do segmento³⁴), no seu desenrolar, buscou-se refinar o referencial teórico para que fosse possível iniciar o constructo dos questionários de tal forma a permitir, dentro da teoria, o alcance de respostas e o entendimento e eventual tratativa de elementos inerentes ao processo de aprovações de projetos junto às prefeituras e agentes financeiros, entendendo que nesses processos

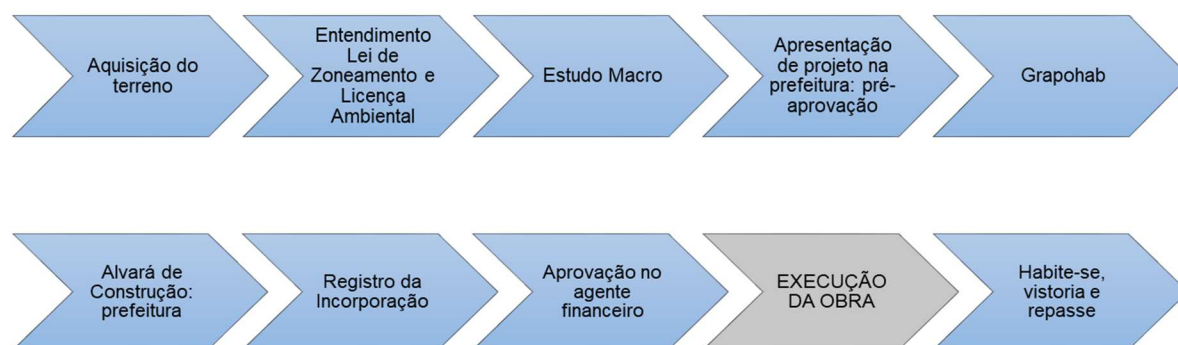
³⁴ Conforme tratado na Capítulo 3.

poderiam haver custos de transação significativos e que a redução de custos de transação podem gerar eficiência às construtoras.

Fase 4. Mapeamento do processo: identificadas as dificuldades do setor e de posse de uma revisão bibliográfica já avançada, foi necessário o aprofundamento acerca do mapeamento do processo de aprovação de projetos do MCMV-Faixa 1 junto ao setor público e agente financeiro. Para a compreensão desta etapa, fez-se necessário, além de pesquisa documental e busca na internet, a consulta a quatro consultores no setor: um deles que inicialmente auxiliou traçando o processo básico de aprovação. Traçado o primeiro fluxo de aprovações de projetos do MCMV-Faixa 1, ele foi exibido a outros três consultores de projetos junto ao setor público para ajustes e validação do fluxo de aprovações que viria a ser utilizado na construção do questionário de pesquisa de campo. O autor também conseguiu extrair depoimentos importantes dos consultores que apoiaram esta etapa, via entrevista aberta e semi estruturada (a intenção era captar o maior volume de informações possíveis para o entendimento das dificuldades do setor em termos de aprovações).

Em suma, os processos mapeados aos quais passam as construtoras para a aprovação de um projeto assume a forma expressa na Figura 8.

Figura 8. Processo para aprovação de projetos de construção de condomínios residenciais.



Obs.: alguns processos podem se desenrolar de forma concomitante, conforme o Cronograma do Anexo 2.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esta estruturação da Figura 8 foi concebida para facilitar a construção da planilha do questionário aos construtores, de tal forma a possibilitar a avaliação

mais dinâmica dos vários setores/órgãos envolvidos no processo, ainda que alguns processos possam ser concomitantes ao longo do trajeto de aprovações.

O item “execução da obra” foi exposto em outra cor apenas para efeito de lembrar que esse processo em si não faz parte da análise desta tese em termos de atributos de custos de transação.

Fase 5. Elaboração do questionário estruturado aos construtores: de posse do mapeamento do processo básico de aprovações, buscou-se um método de conseguir dimensionar os custos de transação nos principais setores envolvidos no processo de aprovação de projetos, sem deixar de se atentar à importância de acréscimos de informações adicionais.

Para tanto, o questionário inicial foi inspirado na dissertação de Levenhagem (2018), conforme a Figura 9, que propõe um modelo de dimensionamento de custos de transação por departamentos.

Figura 9. Modelo para pontuação dos atributos nas transações.

Transações selecionadas para análise						
	Transação 1	Transação 2	Transação 3	Transação 4	Transação 5	Transação n2
Atributos segundo a ECT	Atributo 1					
	Atributo 2					
	Atributo 3	Pontuação: ++ (atributo presente fortemente na transação) + (atributo presente na transação) 0 (atributo ausente na transação)				
	Atributo 4					
	Atributo 5					
	Atributo n1					

Fonte: LEVENHAGEM (2018, p.54).

Como opções de resposta às perguntas fechadas, buscou-se utilizar os parâmetros de Williamson (1985) quanto à racionalidade dos agentes:

- Forte, ou muito importante = (**) = (2),
- Médio, ou importante = (*) = (1) e;
- Fraco, ou nada importante = (0)

Buscou-se montar o questionário estruturado em planilha de tal forma a criar uma matriz onde linhas representam atributos e colunas apresentam as transações/órgão público, o que permite avaliar a dimensão de cada atributo dentro do conjunto de transações estabelecidas, facilitando a leitura dos resultados.

De forma adicional, foi acrescentada uma coluna ao final para observações adicionais, instigando a extração de maiores informações acerca de cada atributo.

Tendo estabelecido um modelo para dimensionar os atributos da transação em termos de especificidades (locacional, dedicada, física, humana, temporal e de marca); incerteza na relação (seleção adversa e risco moral) e frequência das relações, realizou-se a primeira pesquisa de campo em caráter de teste junto a uma empresa em São José dos Campos-SP.

Viu-se a partir desta entrevista a possibilidade de agregar à pesquisa noções de cooperação dentro do modelo de governança, uma vez que foi perceptível a constatação de que o PMCMV promovia a cooperação entre setores inicialmente independentes, mas que se tornavam interdependentes por meio desta política que vinha a se caracterizar como uma forma de governança híbrida.

Elementos da literatura da Cadeia de Suprimentos Colaborativa foram então agregados como complemento à pesquisa.

Fase 6. Pesquisa de campo e coleta de dados: o objetivo nesta etapa foi o de coletar dados e informações referentes ao dimensionamento dos custos de transação sob a ótica da construtora, representados pela figura do empreendedor.

A intenção, já na fase 5, foi a de abordar algumas empresas que atuam na construção de condomínios residenciais tanto no mesmo município quanto em diferentes municípios com diferentes portes (pequeno, médio e grande), favorecendo a comparação temporal e local, buscando o mínimo de 3 projetos para efeito de análise e comparação.

Após realizada a primeira entrevista, a tese foi submetida à qualificação.

Apenas para efeito de registro, o questionário sofreu mutação entre a primeira proposta (qualificação) e a proposta final (defesa), por algumas razões:

- O primeiro construtor, ao ser questionado sem ser sugestionado por exemplos e dificuldades, parece ter generalizado as avaliações, por pressa ou desinteresse em entrar em questões mais conflituosas. Essa percepção do entrevistador surgiu da própria fala do construtor ao afirmar “nesta linha pode colocar zero em tudo”, sem ao menos ter refletido com maior cuidado sobre o tema. Após essa primeira entrevista e por esse motivo, o autor, de posse do levantamento das dificuldades encontradas pelos construtores, optou por colocar os exemplos de situações pesquisadas que caracterizam os atributos, sugestionando-os na tabela do questionário para provocações aos entrevistados.
- Uma das transações inicialmente propostas incluía o Comaer (Comando Aéreo da Aeronáutica). Essa transação havia sido selecionada após a conversa com um empresário do setor em São José dos Campos-SP, que relatou alguma dificuldade com prazo de devolutiva com esse órgão. Após outras entrevistas, viu-se que para o MCMV a transação não é relevante, por dois motivos: cidades que não possuem aeroporto por perto não necessitam desta aprovação e; condomínios do MCMV, mesmo quando verticais, são de baixa altitude. Ou seja, o órgão ganhava alguma relevância ao empresário da construção (que não era do segmento do MCMV) apenas porque a obra era relativamente próxima ao aeroporto de São José dos Campos e tratava-se de edifício com maior número de andares.
- O “Estudo Macro” estava sendo considerado como uma transação, quando na verdade depende muito da habilidade da própria construtora para o entendimento e apresentação da proposta junto aos órgãos, e suas dificuldades de entendimento fazem mais parte dos atributos da transação com os órgãos envolvidos do que se constituir em uma transação em si.
- Inicialmente, para avaliar e comparar a atratividade do projeto aos construtores, foi perguntado, em alternativas, a Taxa Interna de Retorno (TIR) do projeto, em escalas do tipo: negativa; de 0

a 10%; mas de 10% a 20% e assim sucessivamente. No entanto, viu-se que a TIR não é a métrica mais utilizada (e os critérios de avaliação podem variar entre as construtoras); além do possível desconforto dos entrevistados em detalhar esses dados. Então, optou-se por questionar sobre o quanto o projeto atingiu a expectativa de retorno financeiro da empresa: abaixo da expectativa; dentro da expectativa e acima da expectativa.

Em razão dessas questões, a primeira entrevista foi refeita, aproveitando-se da ocasião para revisar junto ao empresário o texto já transcrito da entrevista anterior.

Por uma questão de delimitação geográfica à região onde residia *a priori* o autor, e onde provavelmente haveria maior possibilidades e facilidades de contatos com construtoras, inicialmente as pesquisas eram pretensas de serem tratadas em empresas sediadas em alguns municípios que fazem parte da região do Vale do Paraíba, interior do estado de São Paulo, e direcionadas para construtoras atuantes em projeto(s) no Programa Minha Casa Minha Vida, Faixa 1 – Habitação de Interesse Social (HIS), financiadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A trajetória da tese, porém, apresentou possibilidades de avaliações em outras localidades, ao passo que mostrou-se dificultosa em outros municípios do Vale do Paraíba -SP, por desinteresse das próprias construtoras contatadas.

Fase 7. Análise dos resultados e conclusões: uma vez aplicado o questionário para um conjunto de empresas atuantes em diferentes projetos e municípios, a intenção é a de obter como produto final desta tese um estudo multicaso, buscando explorar o máximo de profundidade em cada caso tratado.

A análise dos resultados do questionário aplicado às construtoras via planilha eletrônica do Microsoft Excel foi feita em forma de análise horizontal (nas linhas, via comparação das somas dos atributos das transações em termos de especificidade, incerteza e frequência) e análise vertical (nas colunas, via soma comparação dos resultados da pontuação dos atributos em cada órgão).

4.3. A preparação das entrevistas e os constructos

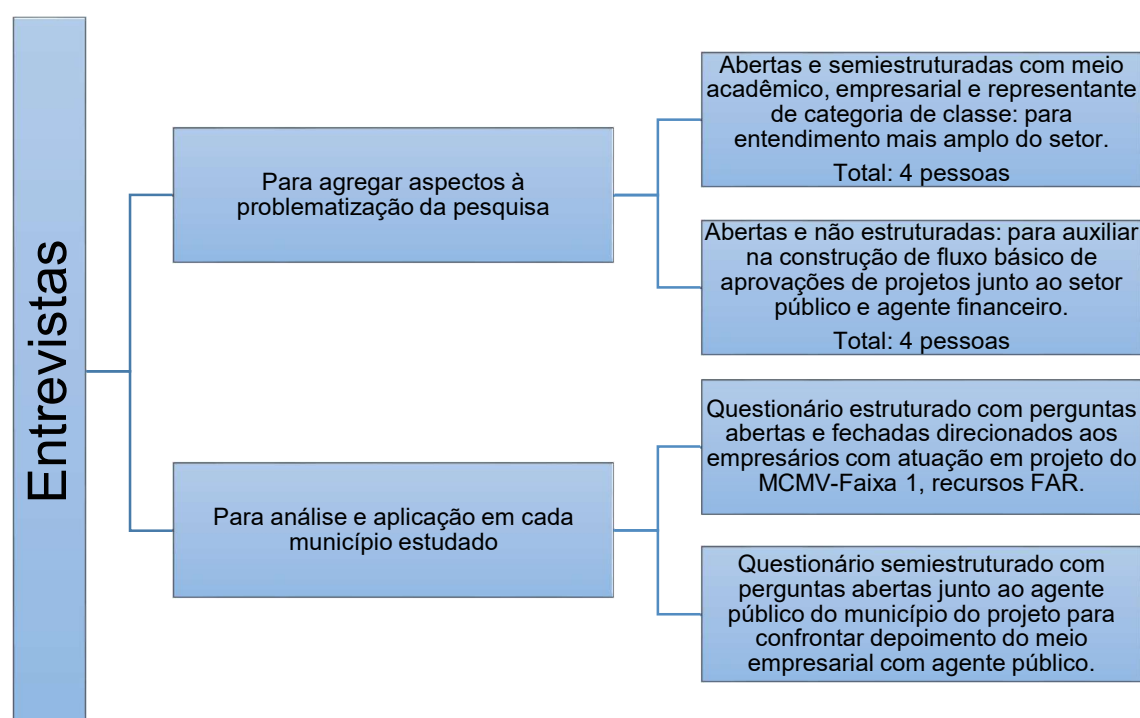
As entrevistas foram realizadas em pelo menos dois momentos distintos e em formas distintas: em um primeiro momento para apoiar a construção da problematização (melhor entendimento do setor) e posteriormente para direcionamento aos estudos de caso.

Essas entrevistas foram aplicadas a pessoas distintas entre esses momentos; ou seja, àqueles que participaram da fase da problematização não participaram ou tiveram relação com aqueles que participaram da fase de estudos de caso, por razões óbvias: os respondentes dos estudos de caso não poderiam estar sugestionados pela problematização e discussão inicial.

Na fase inicial de problematização, os entrevistados eram agentes atuantes no setor da construção civil (empresarial ou político) para fins de habitação, mas não atuavam necessariamente com o MCMV, Faixa 1.

Nesses momentos distintos da construção da tese, os questionários elaborados foram construídos para atender a necessidade de cada etapa, conforme a Figura 10.

Figura 10. Direcionamento de entrevistas.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Detalhando:

- Em um primeiro momento buscou-se a realização de entrevistas abertas semi-estruturadas com pessoas do ramo atuantes de diversas formas (meio acadêmico, público, empreendedores e membros de associações), de tal forma a buscar o entendimento dos processos e das dificuldades que enfrentam o setor, confrontando-as com a literatura, em particular nos pressupostos do oportunismo e da racionalidade limitada, e dos atributos da transação: especificidade, incerteza e frequência. As perguntas de caráter inspirador e provocativo para o ânimo dos diálogos com os entrevistados nesta fase foram expostos no Quadro 8, lembrando que o intuito era o de coletar mais informações que confrontassem ou confirmassem o exposto na pesquisa bibliográfica. Alguns trechos dessas entrevistas foram transcritos ao longo dos capítulos.
- Em um segundo momento a pesquisa foi direcionada exclusivamente para representantes das empresas a fim de entender as dimensões dos custos de transação presentes no processo de aprovação de projetos, com questionário semi-aberto e semi-estruturado.

Para a condução das entrevistas abertas, foi elaborado o questionário de forma que as perguntas pudessem dar “pistas” de atributos da transação, conforme proposto no Quadro 8.

Quadro 8. Formulação e motivações das perguntas para entrevistas abertas para entendimento mais aprofundado do setor.

Busca por captar elementos associados aos seguintes aspectos teóricos:	Pergunta realizada
Pressupostos: comportamento oportunista e racionalidade limitada	Quais os principais problemas para o gerenciamento de relações de aprovações de projetos com o poder público?
Incertezas pré e pós contratual: seleção adversa e risco moral	O descumprimento de prazos é mais frequente por parte de qual órgão?
	Que tipos de quebras de “contratos” ocorrem entre construtoras e poder público?
	Que tipos de quebras de “contratos” ocorrem entre construtoras e CAIXA?
	Ocorrem mudanças legais após as aprovações de projetos que geram aditivos à obra? O que fazer nesses casos?
	Revisões legais por parte do poder público ocorrem em quais circunstâncias?
	Qual a magnitude que você avalia o risco de calote ou descumprimento de acordo por parte do Governo Municipal, Estadual ou Federal?
Especificidades do ativo: dedicada, humana, locacional, temporal, física, de marca.	Há necessidade de alguma garantia por parte das construtoras?
	A experiência do empresário no setor pode ser determinante?
	Distância entre a sede da empresa e local do projeto é importante?
	Algumas prefeituras são mais ágeis que outras?
	Que tipo de incentivo pode haver para implantação de um projeto em determinados locais?
Frequência	Em quais órgãos a relação da construtora acaba sendo mais intensa?

Fonte: Elaborado pelo autor

Essas entrevistas iniciais foram realizadas no local de trabalho das pessoas entrevistadas e a escolha dos agentes esteve relacionada ao *expertise* deles no setor, consultado anteriormente via internet e/ou contato por indicações. Várias outras solicitações de pedidos de entrevistas foram negadas, o que já revelou, na percepção do autor, a elevada desconfiança existente no setor.

Todos os entrevistados têm seus nomes e descrição profissional exibidas no Anexo 4.

Quanto ao questionário semi-estruturado, direcionado aos empresários do setor, este compreendeu a avaliação de acordo com modelo para pontuação dos atributos nas transações, exposto na Figura 9. Esse mesmo questionário também foi inicialmente composto de forma semi-aberta, particularmente no tocante à busca de elementos de análise de cunho financeiro e de unidades habitacionais produzidas.

A planilha do questionário foi organizada de tal forma a alocar cada atributo extraído da teoria nas linhas e transações mapeadas com os principais órgãos para aprovações de projetos de construção do MCMV-Faixa 1, nas colunas.

Os constructos do questionário aplicado aos representantes das construtoras estão expostos nas Tabelas 3 e 4, respectivamente para as transações que representam atributos das transações de Williamson e para as transações envolvendo elementos da cadeia de suprimentos colaborativa.

Como observação na questão do risco moral, que trata também de “alterações legais *a posteriori*” – como exposto na Tabela 3, é sabido que nas prefeituras, uma vez aprovado o projeto, existe o direito adquirido (uma garantia jurídica ao empreendedor de que mudanças posteriores não mais o afetaria).

Tabela 3. Constructo do questionário para os atributos de Williamson.

	ATRIBUTOS	DEFINIÇÃO DO CONCEITO	EXEMPLOS DE SITUAÇÕES RELEVANTES	AFIRMAÇÃO A SER DIMENSIONADA COM 0, 1 E 2
ECT	TEMPORAL	Relaciona-se a necessidade de respostas no tempo correto, ou seja, o valor da transação é atrelado ao tempo em que ela se processa. Caracteriza situação em que o tempo de resposta é importante. Maior tempo implica em maior disponibilidade de capital investido "parado" ou, no caso, atraso na obra implica em atraso no repasse de recursos pelo agente financeiro, atraso na entrega ao usuário.	ter prazo de retorno pré-definido, dar prioridade para HIS, criar estrutura para responder no tempo adequado	tempo de resposta do órgão público implicou em custos para a construtora
	DEDICADA	Conforme FIANI (2011, p. 98), "A principal característica de um ativo dedicado é o fato de que o investimento é realizado vinculada a uma demanda específica no futuro". Em caso de rompimento de contrato, a capacidade produtiva do fornecedor seria aumentada desnecessariamente - não seriam uma condição do ativo, mas do mercado. (Joskow, 1993). A construção de um condomínio, em razão de grande área que ocupa, pode demandar obras de ajustes no terreno e nos arredores, algo não seria realizado pelo mercado (por serem bens públicos), senão com aporte financeiro dos entes federativos em caso de moradias populares (onde sequer há mercado).	contrapartidas, obras de melhoria viária, correções de declives, proteção de nascente, barreiras de contenção, gastos para atendimento de Plano Diretor ou ZEIS locais, áreas de patrimônio histórico, área de preservação, construção adicional (ETE, por exemplo), alteração de passagem de esgoto, extensão de linha de energia ou esgoto específicas para este projeto	a exigência de investimentos adicionais para atender demandas deste órgão tiveram custos adicionais ao projeto
	FÍSICA	Para FIANI (2011, p. 98), especificidade física "diz respeito ao material dos ativos. Ativos com composição material definida por encomenda ou <i>design</i> específico possuem poucas alternativas de alocação". As características do produto (material, cor, altura, <i>design</i> , qualidade) são especificidades físicas.	exigências de detalhamentos adicionais ao desenho dos projetos: metragens mínimas, "altura do pé direito", colocação de aquecedor ou elevador, condições adicionais de acessibilidade, recúos.	as exigências de qualidade, especificações e detalhamentos técnicos deste órgão foram significativas e além do especificado em lei, gerando custos
	HUMANA	Remete ao "expertise", ao "learning by doing". Envolve a necessidade de capital humano específico para a execução da atividade.	Ter pessoas que conheçam melindres construtivos e de normas locais, com experiência no segmento deste tipo de projeto é importante para aprovação.	para o atendimento das exigências deste órgão, foi necessário a contratação de mão-de-obra especializada ou consultoria, que conhecesse nuances locais ou do modelo habitacional, gerando custos
	LOCACIONAL	Proximidade geográfica das empresas da mesma cadeia produtiva, de forma a gerar economias em transporte OU quando os custos de transferência de um ativo de um local para outro são proibitivos. Aqui trata-se do bem imóvel e, no caso, a proximidade geográfica do condomínio com equipamentos públicos garante não só a provisão à moradia, mas o direito à cidade. É uma necessidade inerente e prevista em projetos de moradia, particularmente de cunho social.	problemas de custos gerados pela distância da obra/terreno em relação ao tecido urbano: dificuldade de encontrar terrenos adequados em localização viável, próximo ao tecido urbano; baixa oferta de serviços públicos, ou ainda ter que disponibilizar ônibus para transporte de trabalhadores, crianças e moradores.	localização da obra trouxe custos adicionais com esse órgão
	MARCA	Para efeito desta tese, marca é tratada como reputação. Foram necessários investimentos em reputação: construção de uma marca, certificações e relacionamento - a exemplo de Machado (2002).	Reputação da construtora: marca reconhecida, certificações e investir em relacionamento.	foi preciso investir em reputação da marca para acessar esse órgão
	SELEÇÃO ADVERSA	É a ação oculta ou a informação oculta de uma parte sobre a outra (assimetria de informação) pré contratual, que pode induzir o oportunismo. Caracterizam aquelas ações que decorrem da elaboração e negociação de contratos, no estabelecimento de salvaguardas contratuais. Nesse caso, "regras do jogo" claras reduzem custos de transação na medida em que inibem a ação oportunista.	falta de clareza, existência de brechas legais, baixa precisão da legislação e das normas, preciosismos papelórios, exigência de caucionamentos, baixa abertura para negociações.	negociações de termos e entendimentos com este órgão foram difíceis e implicaram em custos
	RISCO MORAL	É o comportamento pós contratual, pela ação ou informação oculta que leva um agente a tirar proveito de situação em prejuízo do outro. Incluem custos de adaptação às mudanças e de necessidades de realinhamento entre as partes. Alterações legais, descumprimento de acordos seriam situações aplicáveis.	capacidade do órgão em atender o que foi acordado (inclusive prazos), alterações legais posteriores que prejudicaram o andamento do projeto, invasões, furtos, entraves jurídicos não previstos.	alterações legais, exigências ou ocorrências pós contratuais ou descumprimento de acordos ocorreram com este órgão e foram custosos
	FREQUÊNCIA	É a recorrência das transações. Quando as relações são mais frequentes, há maiores custos com tempo dispendido em reuniões, agendamentos, filas, idas e vindas.	Relacionamento frequente com o órgão nesta etapa foi oneroso (correções, idas e vindas, reuniões, filas de espera, troca de informações).	foi necessário relacionamento frequente com este órgão (agendamentos, trocas de e-mails, reuniões, filas, idas e vindas..) que implicaram em custos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tabela 4. Constructo do questionário para Gestão de Cadeia colaborativa.

	ATRIBUTOS	DEFINIÇÃO DO CONCEITO	EXEMPLOS DE SITUAÇÕES RELEVANTES	AFIRMAÇÃO A SER DIMENSIONADA COM 0, 1 E 2
GCS	ELEMENTOS PRESENTES EM UMA CADEIA DE SUPRIMENTOS COLABORATIVA	Planejamento conjunto/congruência de objetivos.	Disponibilidade das equipes, abertura ao diálogo e negociações, interesse comum em fazer acontecer.	Abertura deste órgão para planejamento conjunto
		Fluxo e compartilhamento de informações/comunicação colaborativa.	Orientação correta do órgão sobre legislação, normas e acordos, precisão das informações e orientações transmitidas.	Disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados
		Horizonte de tempo/maior velocidade nas operações.	Ações para priorizar e agilizar o projeto a fim de ganhar tempo de execução.	Disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo
		Coordenação/sincronia de decisões.	Busca de mudança de normas e parâmetros para atender e adequa-las às necessidades do projeto e facilitar sua execução e viabilidade financeira.	Disponibilidade deste órgão em adequar normas para atendimento do projeto
		Recompensas/alinhamentos de incentivos.	Doação de terreno, incentivos fiscais, isenção de taxas à construtora ou outras formas de incentivo financeiro.	Disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros
		Compartilhamento de recursos/divisão de riscos.	Disponibilização de equipamentos e máquinas para auxílio ou a execução, pelo órgão, de parte da obra para viabilizar o projeto urbanístico, paisagístico, elétrico, esgoto etc.	Disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais

Fonte: Elaborado pelo autor.

As questões para as Tabelas 3 e 4 dos constructos foram realizadas de tal forma a poder somar entre linhas e colunas os atributos da transação e os elementos da cadeia de suprimentos.

A Tabela 5 mostra que, para atender a essa finalidade, as questões tiveram que ser construídas de maneira que as respostas tivessem retornos no mesmo “sentido” semântico, ou seja, as perguntas foram realizadas de tal forma que, quanto mais altos os valores retornados, maiores os custos de transação associados.

Tabela 5. Atributos da transação, perguntas e retornos possíveis.

	ATRIBUTOS	AFIRMAÇÃO A SER DIMENSIONADA COM 0, 1 E 2	Retorno	Consequência
ECT	TEMPORAL	tempo de resposta do órgão público implicou em custos para a construtora	quanto maior:	maior o custo de transação
	DEDICADA	a exigência de investimentos adicionais para atender demandas deste órgão tiveram custos adicionais ao projeto	quanto maior:	maior o custo de transação
	FÍSICA	as exigências de qualidade, especificações e detalhes técnicos deste órgão foram significativas e além do especificado em lei, gerando custos	quanto maior:	maior o custo de transação
	HUMANA	para o atendimento das exigências deste órgão, foi necessário a contratação de mão-de-obra especializada ou consultoria, que conhecesse nuances locais ou do modelo habitacional, gerando custos	quanto maior:	maior o custo de transação
	LOCACIONAL	localização da obra trouxe custos adicionais com esse órgão	quanto maior:	maior o custo de transação
	MARCA	foi preciso investir em reputação da marca para acessar esse órgão	quanto maior:	maior o custo de transação
	SELEÇÃO ADVERSA	negociações de termos e entendimentos com este órgão foram difíceis e implicaram em custos	quanto maior:	maior o custo de transação
	RISCO MORAL	alterações legais, exigências ou ocorrências pós contratuais ou descumprimento de acordos ocorreram com este órgão e foram custosos	quanto maior:	maior o custo de transação
	FREQUÊNCIA	foi necessário relacionamento frequente com este órgão (agendamentos, trocas de e-mails, reuniões, filas, idas e vindas..) que implicaram em custos	quanto maior:	maior o custo de transação

Fonte: elaborado pelo autor.

A mesma atenção quanto ao valor de retorno e consequência foi conferida às perguntas relacionadas à Gestão da Cadeia de Suprimentos colaborativa, conforme expresso na Tabela 6.

Aqui, quanto maior o retorno de valor atribuído pelo avaliado, mais colaborativa é a relação.

Tabela 6. Cadeia colaborativa: perguntas e retornos possíveis.

	ELEMENTOS	PERGUNTA	RETORNO POSSÍVEL	CONSEQUÊNCIA
ELEMENTOS PRESENTES EM UMA CADEIA DE SUPRIMENTOS COLABORATIVA	Planejamento conjunto/congruência de objetivos.	Abertura deste órgão para planejamento conjunto	quanto maior:	mais colaborativa
	Fluxo e compartilhamento de informações/comunicação colaborativa.	Disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados	quanto maior:	mais colaborativa
	Horizonte de tempo/maior velocidade nas operações.	Disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo	quanto maior:	mais colaborativa
	Coordenação/sincronia de decisões.	Disponibilidade deste órgão em adequar normas para atendimento do projeto	quanto maior:	mais colaborativa
	Recompensas/alinhamentos de incentivos.	Disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros	quanto maior:	mais colaborativa
	Compartilhamento de recursos/divisão de riscos.	Disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais	quanto maior:	mais colaborativa

Fonte: elaborado pelo autor.

O questionário foi então estruturado para deixar nas linhas apenas as sugestões de situações que se aplicam a cada atributo. Isso para melhorar a questão do aspecto visual visando deixá-lo não tão carregado de informações. Optou-se, então, pela retirada do tipo de atributo e o conceito, deixando apenas as exemplificações aplicáveis a cada atributo e as afirmações a serem dimensionadas.

Nas colunas, foram acrescentadas então as transações, sendo 8 “órgãos” ou agentes subdivididas em 9 transações ao todo, quais sejam:

- Prefeitura: para aquisição e regularização do terreno;
- Cetesb: para obtenção do licenciamento ambiental;
- Prefeitura: para pré-aprovação e liberação do alvará de construção;
- Grapohab: para aprovação do trâmite no órgão do Estado;
- Concessionária de Energia Elétrica: para aprovação;
- Concessionária de Água e Esgoto: para aprovação;
- Agente Financeiro: para aprovação e liberação dos recursos;
- Cartório: para registro de incorporação;
- Bombeiros: para obtenção do “habite-se”.

O Modelo de Questionário resultante do cruzamento das avaliações de cada processo em relação às especificidades do ativo, incertezas (mensuradas pelo risco moral e seleção adversa), acrescidos dos elementos da Gestão da Cadeia de Suprimentos colaborativa se encontram no Anexo 5.

Buscando captar/extrair o máximo de informações possíveis, as entrevistas foram realizadas presencialmente e gravadas. A exceção ficou por conta do caso do município de Santa Bárbara d'Oeste, cuja entrevista foi realizada por telefone, mesmo assim com duração superior a 1 hora.

Finalmente, cabe uma definição importante: o tratamento dado por esta tese ao “agente público” é um tanto amplo, referindo-se ao corpo técnico da burocracia municipal e outras autoridades municipais (Prefeito, Corpo de Bombeiros, representantes de autarquias municipais e estaduais pelas quais perpassa o projeto em alguma etapa de aprovação). O agente financeiro pode ser a Caixa (Empresa Pública) ou o Banco do Brasil (Sociedade de Economia Mista), pois são eles que direcionam pessoal técnico especializado para a avaliação dos projetos e que se responsabilizam pela intermediação do uso dos recursos repassados pelo Governo Federal para o fim habitacional – ainda que os recursos sejam provenientes do FAR.

CAPÍTULO V. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: OPERACIONALIZAÇÃO E RESULTADOS.

Este capítulo se propõe a compreender o problema tratado pelo MCMV, expor o contexto em que foi concebido, os resultados alcançados pela política e a operacionalização e evolução do programa com suas alterações legais.

Além de contextualizar o leitor quanto à política, a intenção é a de explicar os principais processos envolvidos na aprovação de projetos do MCMV-Faixa 1 (recursos FAR), junto à burocracia municipal e agente financeiro, como uma forma de mapear o processo para posterior verificação das principais dificuldades aos empreendedores.

A partir desse mapeamento é que foi concebido o questionário aplicado às construtoras para dimensionar os principais itens de custo de transação presentes na relação do empreendedor com a burocracia municipal e agentes financeiros, resultando na análise exposta no capítulo V.

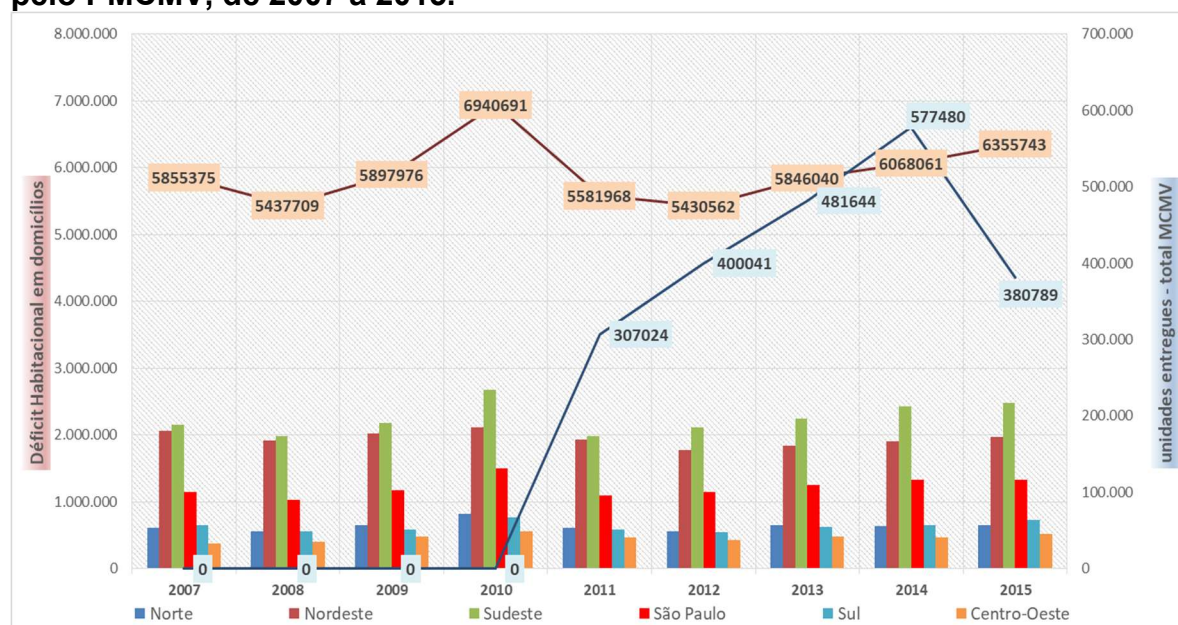
5.1. A concepção de PMCMV e seus resultados

O Brasil possui um universo de aproximadamente 17,4 milhões de famílias com demanda habitacional quando considerados o déficit quantitativo (que ultrapassa 6 milhões de unidades) e o déficit qualitativo (com quase 11,3 milhões de unidades). (FJP, 2015)

O Gráfico 15 mostra a evolução do déficit habitacional total mensurado pela FJP (2015), por macrorregião e estado de São Paulo. A linha em vermelho representa o total para o Brasil (soma das macrorregiões) e a linha azul representa o número de unidades entregues pelo PMCMV ao longo de 2011 a 2015.

A exibição desses números reforça a importância do MCMV para o combate ao déficit habitacional³⁵ - que inicialmente foi reduzido (2010 a 2012) na medida em que o MCMV foi ganhando força – mas voltou a crescer de 2013 em diante (ainda que em ritmo mais lento).

Gráfico 15. Evolução do Déficit Habitacional total: no Brasil, por regiões e no estado de São Paulo, comparativamente ao número de unidades contratadas pelo PMCMV, de 2007 a 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados do FJP e Ministério das Cidades.

³⁵ Desde já é importante reforçar que dados sobre déficit habitacional podem divergir: não há uma única metodologia para o indicador, o que pode levar a outras discussões. As comparações e dados sobre este tema expostos nesta tese, portanto, visam apenas dar uma dimensão do problema ao leitor, sem adentrar mais profundamente na problematização da questão.

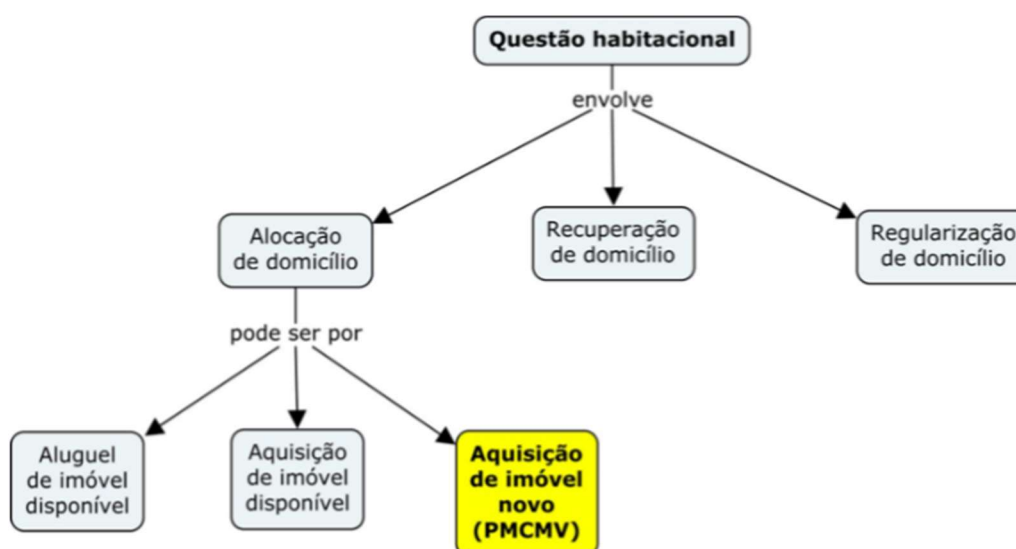
AMORE, SHIMBO E RUFINO (2015, p. 12) descrevem o MCMV da seguinte maneira:

[...] um programa habitacional lançado em 2009 contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência, sendo que cerca da metade dessas unidades já foi entregue [...] Estudos sobre o BNH apontam que durante sua existência foram financiadas aproximadamente 4,5 milhões de moradias, ¼ de toda a produção, incluindo a produção informal. Os dados gerais do Programa Minha Casa Minha Vida em meados de 2014 davam conta de 3,5 milhões de unidades contratadas, 1,7 milhões entregues. (AMORE, SHIMBO E RUFINO, 2015, p. 12)

A questão da habitação assume ainda mais complexidade porque envolve problemas distintos, o que requer estratégias distintas em cada circunstância: oferecer domicílios a quem não possui (remetendo ao déficit quantitativo) ou recuperar domicílios em situação de precariedade e/ou regularizar a situação fundiária para imóveis em situação de irregularidade (déficit qualitativo). (Macedo, Bijos e Santos, 2017)

O PMCMV, enquanto política para a provisão de novas moradias trata, portanto, do déficit quantitativo sob a vertente de alocação de domicílios, indicada na Figura 11.

Figura 11. Posicionamento do MCMV na questão habitacional brasileira.



Fonte: MACEDO, BIJOS E SANTOS (2017).

Neste posicionamento, o PMCMV foi criado em julho de 2009, através da Lei nº 11.997. Dentro do contexto de sua concepção, estava a necessidade de se estancar internamente os efeitos da crise imobiliária iniciada nos Estados Unidos ainda em 2008.

Conforme observado no capítulo III, o crescimento do setor da construção civil é muito atrelado às disponibilidades de crédito e a injeção de volumes mais expressivos de recursos a partir do MCMV tiveram reflexos econômicos positivos do ponto de vista de crescimento do setor.

Além de fazer frente aos efeitos da crise internacional, o contexto em que foi concebido o MCMV vinha ao encontro da necessidade de combater o déficit habitacional no Brasil, mensurado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2012) para o ano de 2009, em quase 6 milhões de domicílios (84,4% dos quais em áreas urbanas e 37% na região sudeste), concentrados em 83,9% nas faixas de menor renda – entendidas como aquelas até 3 salários mínimos.

O MCMV foi então estruturado para o atendimento de diferentes níveis de renda e com diferentes fontes de recursos, subdividindo-se o MCMV em dois subprogramas: o MCMV Mobilidade Urbana e o MCMV Rural. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2018), 58% dos recursos do Ministério das Cidades estão alocados no MCMV-Área Urbana; com concentração de recursos nas capitais e baixo volume de recursos para municípios pequenos.

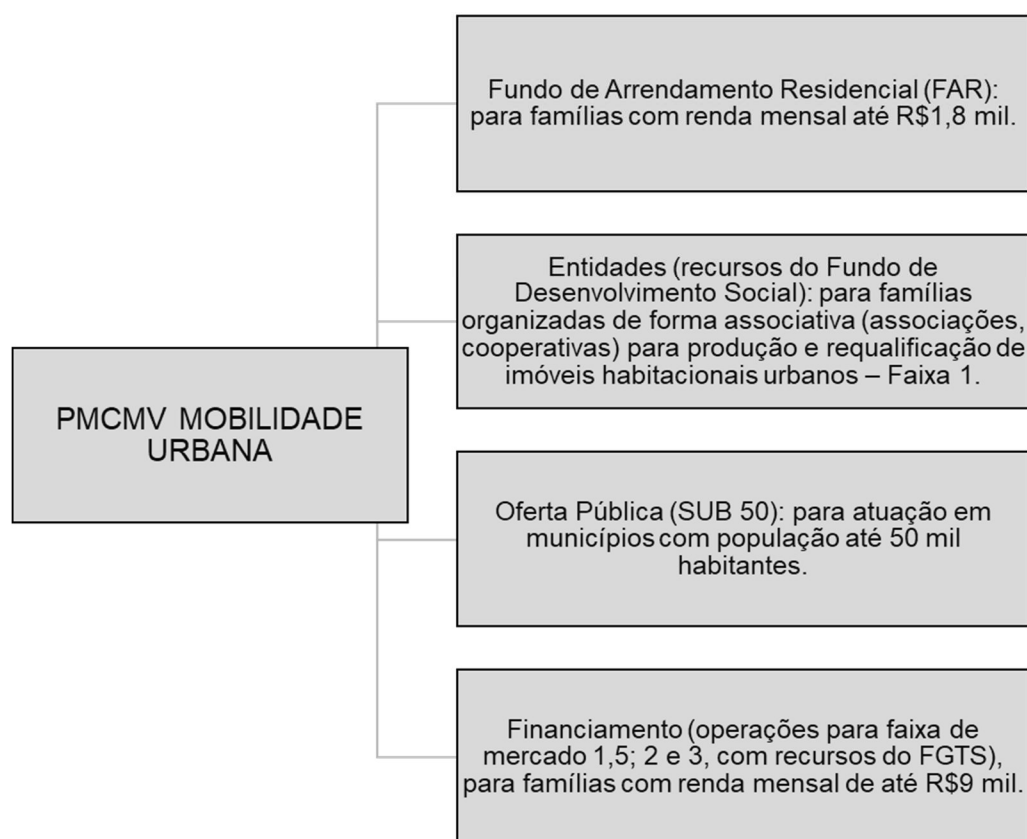
Dados da Caixa (2019) mostram que o MCMV contratou 1.430.306 unidades habitacionais pelo Faixa 1 (FAR e Entidades) até março de 2018, ao valor de R\$74.329.661.250,00. No Estado de São Paulo, foram contratadas 204.391 unidades habitacionais; com recursos, apenas do Governo Federal, da ordem de R\$12.769.373.015,00. No Estado de São Paulo, 178 empresas constam como as escolhidas para a execução das obras no estado, que ainda contavam com recursos do governo estadual.

Para efeito de localizar o leitor na tese (retomando item exposto na metodologia), esta trata do MCMV-Sub Programa Mobilidade Urbana, no modalidade Recursos FAR, conforme exposto na Figura 12.

Até recentemente, o MCMV era dividido em 3 faixas, conforme a renda³⁶:

- Faixa 1: para famílias com renda até 3 salários mínimos. O beneficiado adquiria o imóvel com subvenção de até 90% com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) a “fundo perdido” repassados ao FAR (Fundo de Arrendamento Residencial);
- Faixa 2: para famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos, com financiamento da maior parte com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e uma fração menor de subsídios do MCMV com recursos FAR, variáveis conforme a renda e;
- Faixa 3: para famílias com renda até 10 salários mínimos.

Figura 12. Modalidades do PMCMV – Mobilidade Urbana.



Fonte: Elaborado pelo autor.

³⁶ Não se considerou aqui o MCMV-Entidades, por exemplo, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para produção, aquisição ou requalificação via entidade associativa.

No entanto, na terceira etapa³⁷ do PMCMV o Governo Federal trouxe uma inovação à política: a criação da Faixa 1,5. A partir de então, o programa assumiu uma nova formatação em termos de renda familiar bruta, conforme exposto na Tabela 7.

Tabela 7. Faixas de renda no MCMV – mobilidade urbana.

Faixas	Modalidades	Fontes	Renda		Juros (%)
1	PNHU Empresas (FAR) Entidades (FDS), Oferta Pública	OGU FGTS	Até R\$1. 800,00		
1½	PNHU	FGTS com desconto e OGU	R\$ 2.350,00	R\$ 2.600,00	5
2	PNHU	FGTS com desconto e OGU	R\$ 2.350,00	R\$ 2.600,00	5,5
			R\$ 2.700,00	R\$ 3.000,00	6,0
			R\$ 3.600,00	R\$ 4.000,00	7,0
3	PNHU	FGTS sem desconto	R\$ 4.000,00	R\$ 7.000,00	8,16
			R\$ 6.500,00	R\$ 7.000,00	8,16
			R\$ 7.000,00	R\$ 9.000,00	9,16

Fonte: CNM, 2018, p. 7.

Como resultado do MCMV, dados de Macedo, Bijos e Santos (2017) mostram que foram contratadas mais de 4,5 milhões de moradias em 96% dos municípios brasileiros até 2016. As entregas ultrapassaram, na ocasião, 3,2 milhões de unidades a 11 milhões de pessoas. Do número de unidades contratadas, 38,7% haviam sido direcionadas para a Faixa 1 (de menor renda) e 48,8% para a Faixa 2 (intermediária com subsídios do OGU). Entre 2009 ao final de 2016, R\$58,6 bilhões (valores não corrigidos) haviam sido transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), onde os repasses são realizados para o “Faixa 1”.³⁸

³⁷ A Fase 2 do MCMV teve como principal destaque a alteração dos valores inicialmente concebidos no programa inicial.

³⁸ Aqui cabe expor um fato curioso. Segundo o estudo, a Lei 11.977/2009, em seu art. 18, autorizava a União a realizar a transferência de no máximo R\$16,5 bilhões em recursos para o FAR. O mesmo estudo aponta ainda que, de janeiro a abril de 2017, apenas 1.850 de um total de 110.129 unidades contratadas (1,7%) alcançaram famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil. Segundo o estudo: “A escolha política [...] é legítima e eticamente defensável. Porém [...] elevados subsídios, suscita questionamentos sobre a sustentabilidade do Programa. Isso porque, num cenário de aguda crise fiscal, tal como vivenciado no presente, a concessão de subvenções às famílias de baixa renda, a ponto de, em alguns casos, cobrir até 100% dos custos de construção de moradias, pode não se mostrar como medida fiscalmente adequada às efetivas disponibilidades financeiras do Estado.” (p. 16). Essa mesma preocupação havia sido levantada por Danelon (2014). Mais grave, o estudo ao Congresso aponta que: “Quando da criação do Programa, em 2009, a União cobria 25% dos subsídios do PMCMV, e o FGTS os restantes 75%. A partir desse patamar, o Fundo elevou gradualmente sua

Mesmo alcançando resultados expressivos em termos de números de unidades entregues, estudos mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018) apontam que no ano de 2015 o déficit habitacional correspondia a 6,335 milhões de domicílios, com 87,7% deles localizados em áreas urbanas, estando 83,9% do déficit habitacional brasileiro concentrado na faixa com renda familiar de até 3 salários mínimos e 9,7% na faixa de pessoas com renda familiar mensal entre 3 a 6 salários mínimos. No Estado de São Paulo, líder em números absolutos de déficit de moradias, as necessidades ultrapassam 1 milhão de unidades habitacionais.

Ou seja, o MCMV, por si só, não tem sido suficiente para atender a todas as demandas populacionais, ainda que tenha contribuído de forma expressiva para com as demandas por moradia.

Segundo a CMN (2018), “Nos dez anos de atuação do Programa, houve a contratação de 5,3 milhões de unidades e a entrega de 3,9 milhões de unidades. Na Faixa 1, foram contratadas 1,8 milhão de unidades e entregues 1,3 milhão”.

Outro aspecto que chama a atenção, tendo em vista o déficit habitacional concentrado nas faixas de menor renda é que:

Na Faixa 1, em 2015, houve queda de 92% no ritmo de contratações; ao passo que as demais faixas tiveram incremento de contratações [...] A partir do ano de 2015, há uma queda no volume de contratações e, desde então, pode-se afirmar que o PMCMV apresenta um ritmo lento em viabilizar a contratação de novos empreendimentos na Faixa 1. Vale destacar que a demanda de contratações na Faixa 1 do programa é uma das principais demandas de prefeituras e também onde está concentrado o déficit habitacional [...] a Faixa 1 do Programa foi a mais impactada na redução de contratações e contingenciamento de recursos, uma vez que nas modalidades que operam na Faixa 1 do Programa, em sua maioria, seus recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) e possuem um leque de subsídios maior se comparado às demais faixas. (CNM, 2018, p. 11-12).

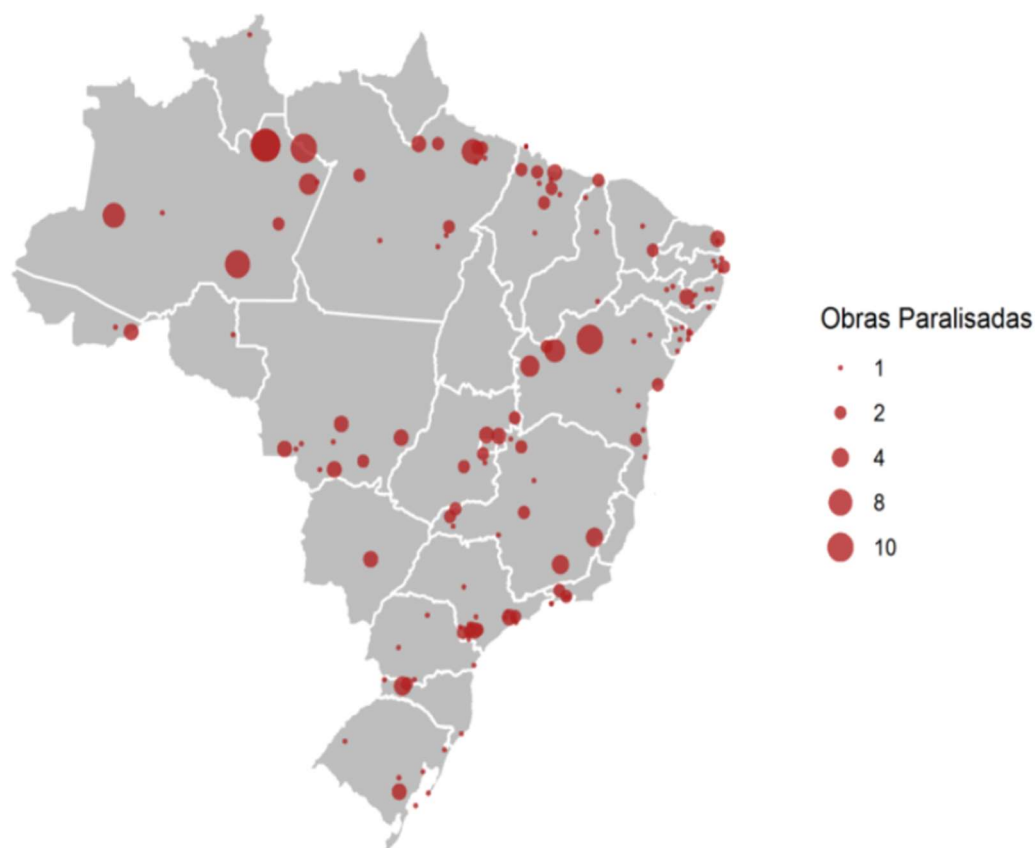
Também agravam à questão do orçamento federal o volume de obras paradas que se tem noticiado.

Para a CNM (2018), em um total de 272 obras identificadas como “paralisadas”, o nordeste responde por 32,8% delas, seguido pela região sudeste,

participação na conta de subsídios, chegando a desembolsar 100% dessas despesas. Isso configurou financiamento indevido das despesas de responsabilidade da União. Tal situação somente foi regularizada ao final de 2015, após o TCU ter julgado irregular tal a prática de postergação de despesas sem autorizações orçamentárias”. O tema acabou sendo contemplado na discussão das denominadas “pedaladas fiscais”.

com 25,4% de obras paralisadas com contratações do FAR. Dentre os principais pontos listados pela entidade como motivos para as paralisações estão: abandono pela construtora, entraves judiciais e ambientais, atraso financeiro, problemas relacionados a órgãos de controle, problemas técnicos, problemas com desapropriação e problemas relacionados à ocupação indevida dos empreendimentos em construção. A Figura 13 retrata essa dimensão.

Figura 13. Obras do MCMV paralisadas em 2018.



Fonte: CNM (2018, p. 29).

Para a instituição:

Uma obra paralisada, além de não gerar benefício, causa ônus, desde a oneração de orçamento, repactuação de projetos, aditivos, novos aportes financeiros, sobretudo para os gestores municipais, que em sua maioria aguardam as repactuações no âmbito do governo federal para a retomada de obras. (CNM, 2018, p. 30)

Do ponto de vista das construtoras, o Sinduscon (2015)³⁹ relata que, a partir de 2012, as construtoras tiveram que assumir a implantação de serviços de água e esgoto nos condomínios, que se somam a outras dificuldades e entraves com liberação dos projetos, licenças ambientais, questões cartorárias, inviabilizando o compromisso/interesse das empresas no segmento.

Outro aspecto relatado é a quebra de compromisso por parte do próprio governo federal ao atrasar o repasse de recursos às construtoras, “problema notório em todo país”. (Sinduscon, 2015).

Este último, somado aos demais apontamentos vão ao encontro dos resultados do Estudo da CBIC-Booz&Co, apresentado no capítulo anterior quanto às dificuldades que o empresariado tem encontrado em termos de atuação no MCMC-Recursos FAR.

Em razão disso, Macedo, Bijos e Santos (2017) afirmam que é oportuno discutir com maior profundidade as vulnerabilidades do MCMV em momentos de arrochos fiscais de tal forma a ser previstas contingências em tais circunstâncias.

Azevedo (1996) explica que a política habitacional possui interdependência entre diferentes esferas estatais e que nem sempre incrementos em programas de habitação são suficientes para garantir moradia às populações mais carentes. Para tanto seria necessário a integração de políticas urbanas de transporte, energia, água e esgoto.

Ao encontro desta posição, MACEDO, BIJOS e SANTOS (2017, p. 08) afirmam que as medidas de intervenção habitacional devem ser negociadas pelas três esferas do governo de forma integradora: “governos municipais e estaduais negociam necessidades, recursos e posicionamentos em comissão bipartite e questões nacionais são tratadas em comissão tripartite com o governo federal.”

Na modalidade atual, o governo federal decide unilateralmente o desenho da intervenção e atribui aos governos municipais encargos e condições que, muitas vezes, não guardam aderência com a realidade financeira e administrativa desses entes. Sem a devida implementação de infraestrutura urbana e regularização fundiária nos empreendimentos construídos, o combate ao déficit quantitativo acaba tendo por efeito alimentar o déficit habitacional qualitativo. (MACEDO, BIJOS e SANTOS, 2017, p. 8)

³⁹ Texto disponível para consulta em: http://www.sinduscon-se.com.br/sinduscon/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=2080&tmp_secao=2, 2015, consulta em fev. 2019.

Explicando: o déficit habitacional quantitativo remete à necessidade de construção de novas moradias em razão do estado precário das existentes ou pelo fato da existência de coabitação familiar (cortiços); ao passo que o qualitativo remete às moradias que não possuem capacidade de ser habitável (por não ser regularizada ou possuir equipamentos públicos, como iluminação pública), mas que não precisam ser necessariamente substituídas. (FJP, 2016)

Uma vez que se permita a construção de moradias sem oferecer equipamentos públicos à população envolvida por incapacidade orçamentária do município, o déficit de coabitação, que estaria resolvido, passa a ser um déficit de regularização (mais pessoas vivendo em situações irregulares), por exemplo.

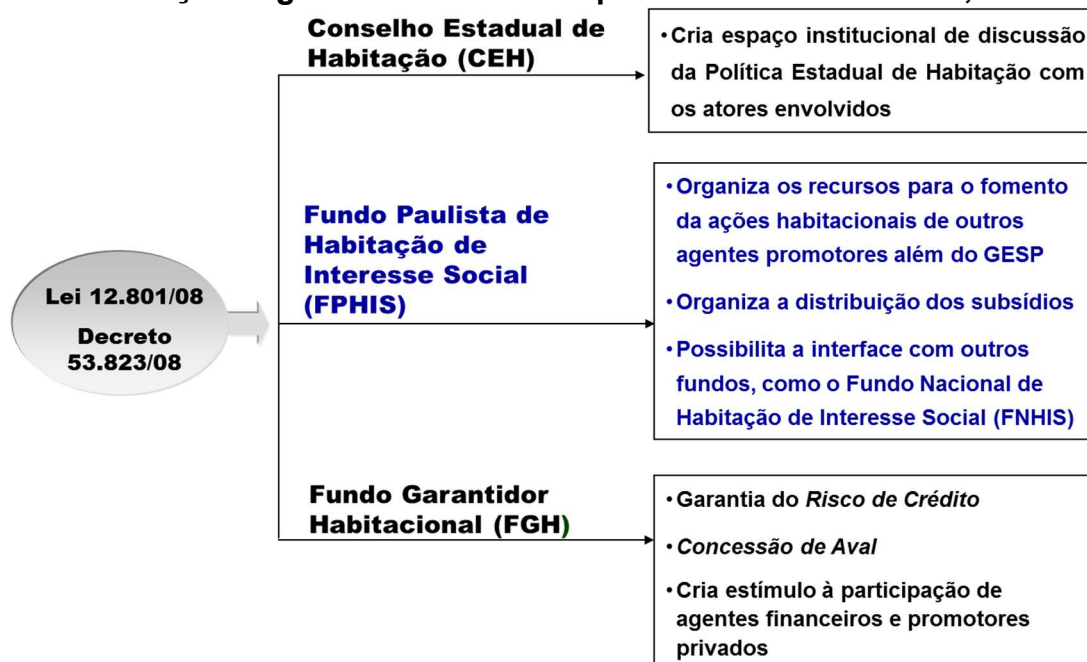
Daí os autores colocarem a questão do engajamento e negociação entre diferentes esferas estatais na oferta de políticas públicas para habitação.

5.1.1. O Programa Casa Paulista no Estado de São Paulo

Pela sua importância enquanto agência de fomento e suplementação de recursos para obras do MCMV-FAR (Faixa 1), cabe destacar o papel da Agência Casa Paulista.

A Lei 12.801, 15 de janeiro de 2008, regulamenta o Decreto 53.823 (também de 2008), no que se refere à participação do Estado de São Paulo na participação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, conforme a Figura 14, institui o Conselho Estadual de Habitação; o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e o Fundo Garantidor Habitacional.

Figura 14. Formação Legal do Casa Paulista pela Lei Estadual 12.801, de 2008.



Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2019.

Assim a Secretaria Estadual de Habitação no Estado de São Paulo concebeu, via FPHIS, a Agência Paulista de Habitação Social - Casa Paulista, que foi instituído justamente para dar apoio a empreendimentos públicos “das três esferas de governo, atuando como agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor habitação de interesse social”⁴⁰, o que inclui o Minha Casa Minha Vida-FAR (Faixa 1).

A Agência Paulista (ou Casa Paulista) foi uma política criada para fazer frente à concentração do déficit habitacional na população de baixa renda e como resultado do entendimento de que a iniciativa pública apresenta “sintomas de esgotamento do modelo que tem o setor público como o provedor quase exclusivo” da habitação no Estado (via CDHU⁴¹), bem como pelo entendimento de que a iniciativa privada deve ser estimulada, tendo em vista que os “bancos privados não atendem a demanda de baixa renda pelo risco da operação e baixo retorno” e que “as construtoras deixam de investir no segmento por não haver linha de crédito que dê liquidez aos imóveis”. (FPHIS, 2010)

⁴⁰ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?id=18>, consulta em março de 2019.

⁴¹ Companhia Habitacional de Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), empresa pública vinculada à Secretaria Estadual de Habitação para a produção de moradias para a população de baixa renda e desenvolvimento urbano das cidades.

O público-alvo da Agência Casa Paulista, portanto, é a população com renda familiar de até 5 salários mínimos, conforme estabelecido na referida Lei 12.801.

Segundo informações do *site*, em unidades concluídas no Estado de São Paulo no MCMV-FAR (Faixa 1), a Agência Casa Paulista participou com apoio a 80.733 unidades habitacionais, o que corresponde a um aporte suplementar de R\$1.3 bilhão entre 2010 a 2014, equivalente a 18% dos recursos totais investidos no MCMV-recursos FAR (Faixa 1) com participação do Casa Paulista (total investido em habitação para este segmento no Estado de São Paulo: quase R\$ 7.1 bilhões).

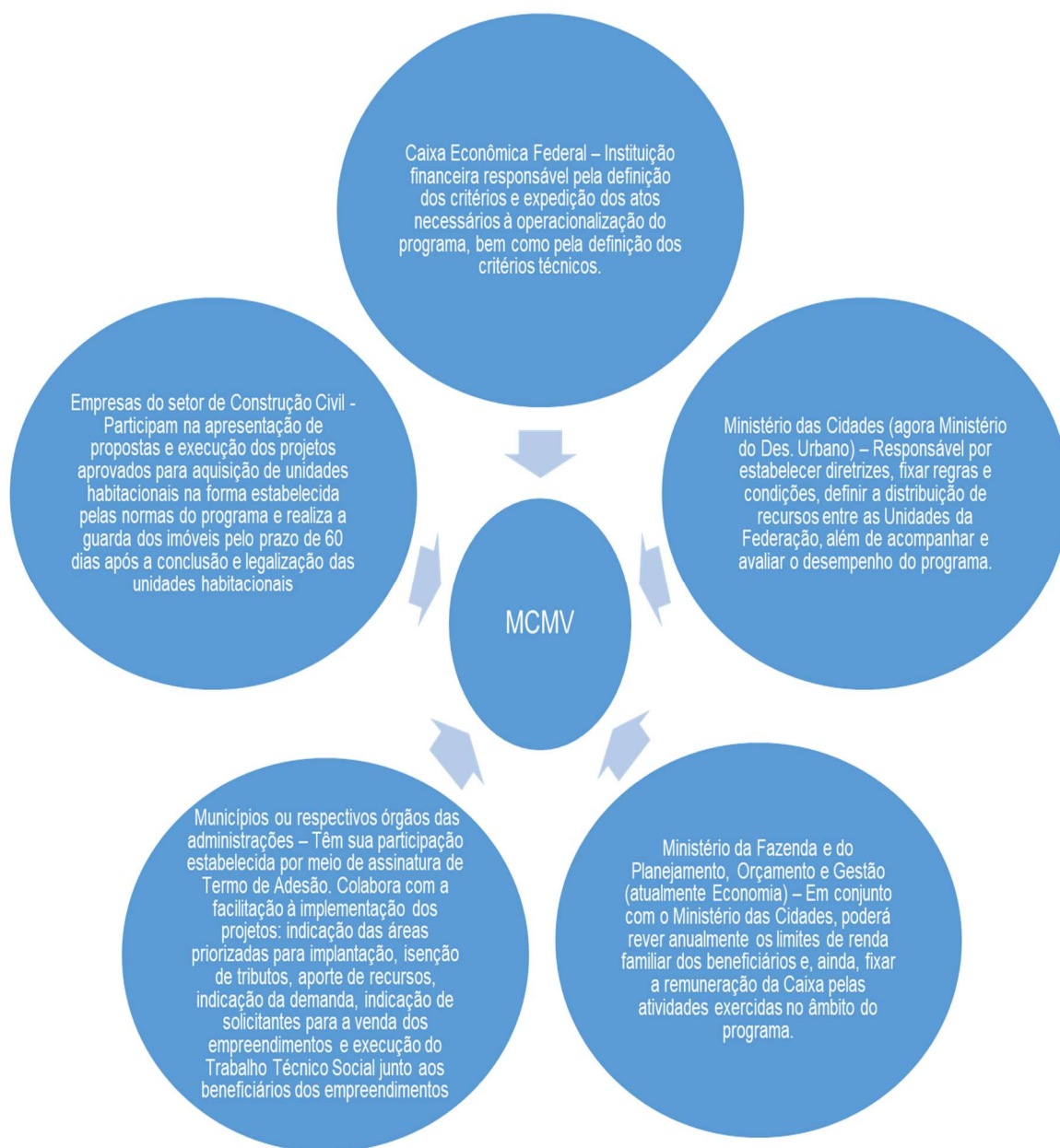
Em razão desta importância enquanto agência de apoio suplementar de recursos, foi inserida uma questão no questionário às construtoras sobre o recebimento ou não deste aporte financeiro por parte do Governo do Estado.

5.2. Arranjo institucional e a operacionalização do MCMV

A formatação do MCMV envolve um conjunto de instituições públicas dentro de diferentes esferas governamentais e organizações privadas.

As instituições e organizações envolvidas com a conjuntura do MCMV e suas participações e responsabilidades no programa são descritas na Figura 15.

Figura 15. Arranjo institucional para o MCMV-Recursos FAR.

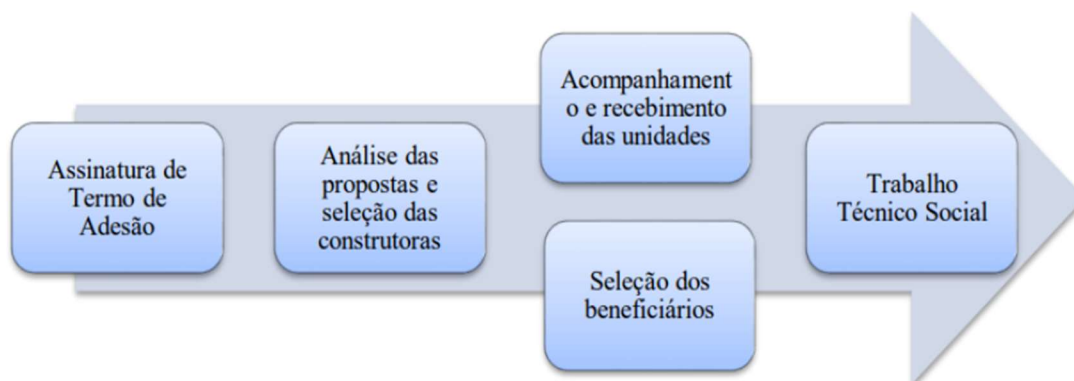


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações disponíveis no site da Caixa (2019).

Por sua magnitude, o MCMV envolve, além das famílias beneficiárias, outras organizações; outras esferas de governos; agentes financeiros; construtoras e incorporadoras; associações de classe e sociedade civil.

Do ponto de vista de operacionalização da política pelos municípios, o processo de utilização dos recursos FAR para a concepção de projeto do MCMV ocorre conforme o fluxo apontado na Figura 16.

Figura 16. Operacionalização do MCMV – Recursos FAR, pelos municípios.



Fonte: TCU (2016).

Seguindo esses passos, o relatório do TCU (2016) explica o processo da seguinte maneira:

1º Passo: cabe às prefeituras a assinatura do “termo de adesão” junto ao Ministério das Cidades, quando os municípios assumem a obrigação de seleção dos beneficiários e execução de trabalho técnico-social junto a eles, diagnóstico da necessidade de equipamentos públicos e cronograma de execução.

2º Passo: os municípios passam a tornar pública a possibilidade de execução e projetos por parte de construtoras. A Caixa faz a seleção das construtoras conforme exigências jurídicas, de risco, de engenharia e faz a contratação⁴². No caso de contratação via Banco do Brasil (BB), a seleção das construtoras também fica à cargo do município, tendo em vista a indisponibilidade do BB em ter gerências regionais especializadas para este fim.

Na ocasião da seleção pelo agente financeiro, há exigência de certificação no PBQP-H e é selecionado o projeto com a empresa com o melhor conceito obtido na avaliação de risco de crédito e a proposta de menor valor. Existe priorização para municípios que ofertem aporte de recursos para o empreendimento, desonerações tributárias e que utilizem áreas urbanas ociosas, bem como são consideradas questões de existência de infraestrutura básica de serviços públicos (saúde, educação, transporte público).

Em se tratando de empreendimentos com mais de 1500 unidades, a aprovação cabe também à Secretaria Nacional de Habitação para estudo de

⁴² Os municípios também podem fazer a seleção, desde que encaminhe à CAIXA documentação comprobatória da realização do processo.

viabilidade de implantação de acordo com as características do entorno (disponibilidade de equipamentos públicos), demanda e compatibilidade com a meta física do município. Existe ainda valores máximos estabelecidos para cada unidade habitacional, que varia entre R\$44.000 a R\$61.000, a depender da localidade e porte do município e já inclusos os valores de aquisição de terreno e obras de infraestrutura local (rede de água, drenagem, pavimentação, iluminação pública e solução para esgotamento sanitário).

3º Passo: o acompanhamento da obra é realizado pelo agente financeiro e pode ser realizado por empresas terceirizadas contratadas pelos agentes financeiros, estando presente à obra profissional do quadro próprio apenas esporadicamente (a cada 60 dias). Esse acompanhamento é realizado para a constatação da evolução física da obra e verificação do cumprimento dos termos do contrato (qualidade aparente, desempenho técnico, medições para fins de repasses de recursos e solicitações de correções de serviços mal executados). Uma vez finalizadas as vistorias e não constatados vícios, é realizado o recebimento do empreendimento. Após algo entorno de 9 a 12 meses, a CAIXA faz nova vistoria a fim de verificar desgastes precoces, bem como a presença de infraestrutura básica. Quanto à seleção dos beneficiários, cabe aos municípios ou Estado essa incumbência, priorizando famílias em áreas de risco, residentes em áreas insalubres, desabrigadas, com mulheres responsáveis pela unidade familiar ou que tenham pessoas com deficiência. Ao menos 3% das devem ser direcionados para pessoas com deficiência e outros 3% das unidades devem ser reservadas para o atendimento de pessoas idosas.

4º Passo: finalmente, a prefeitura realiza um processo educativo junto aos beneficiários visando facilitar a gestão dos espaços comuns e sustentabilidade do empreendimento.

Visto o processo de adesão ao MCMV pelos municípios, parte-se para a descrição do processo envolvido para os construtores em termos de execução e aprovação dos projetos perante à burocracia pública e agente financeiro.

5.3. Ciclo de vida de um projeto de construção de empreendimento imobiliário.

O setor da construção civil de edificações tem sua cadeia produtiva permeada de contratos desde a concepção do projeto junto ao setor público até a fase de pós-venda junto ao cliente.

Apenas para efeito de facilitar o entendimento acerca das etapas dos projetos em si, a Figura 17 mostra como se dá o ciclo de vida de um projeto para um empreendimento imobiliário, dividido por Pinheiro e Crivelaro (2018) em cinco etapas: 1. Viabilidade do empreendimento: concepção do projeto, aprovações e documentação, validação com o cliente; 2. Projeto e planejamento: fase mais avançada de planos para execução da obra; 3. Mobilização do canteiro de obras: contratações, aquisições; 4. Construção: fundações, estruturas, alvenarias e revestimentos e; 5. Desmobilização do canteiro de obras: testes dos sistemas e homologações (ex.: iluminação, instalações elétricas, hidráulicas, aquecedores etc).

Figura 17. Etapas do Ciclo de Vida de um Projeto de Construção de um Empreendimento na Construção Civil.



Fonte: Pinheiro e Crivelaro (2018).

Na etapa inicial (1 e 2) da cadeia produtiva, dadas às características inerentes aos projetos e suas implicações em termos de externalidades positivas ou negativas que podem ocorrer em função das obras, existe uma série de procedimentos e aprovações da construtora junto a órgãos públicos, onde as

empresas, por um lado, devem atender a uma série de requisitos e o setor público, por outro, deverá verificar o cumprimento e fiscalizar a execução. Aqui entende-se que existe uma quase relação contratual, onde as empresas devem seguir regras “pré-definidas” pelas legislações diversas e o poder público aprovar ou não os projetos, o que não impede de haver nessa relação racionalidade limitada e oportunismo de ambas as partes (típicas de um contrato).

Nas etapas “3, 4 e 5” o entendimento é o de cumprimento do cronograma e das especificações da obra por parte da construtora e do cumprimento dos repasses na medida em que a obra evolui por parte do agente financeiro, bem como a manutenção dos acordos pré-definidos durante as aprovações dos projetos junto às prefeituras quanto aos eventuais acordos de investimentos em ativos específicos (fornecimento de ETE por parte da prefeitura, pavimentação, iluminação pública entre outros). Observa-se que outros contratos passam a envolver empresas contratadas para a execução da obra em si (incluindo a mão-de-obra), abrangendo serviços diversos especializados e específicos, o que se denomina nesta tese de contratos (agora no termo literal da palavra) com fornecedores, mas que não estão em foco nesta tese.

Finalmente, a fase de vendas e pós-vendas realizadas com as construtoras (geralmente por intermédio de uma imobiliária, em nova relação contratual) seriam os contratos com clientes, que certamente se encarregam de produzir algum custo de transação considerável. Porém, o MCMV-Faixa 1 possui a peculiaridade de eliminar essa fase para as construtoras, uma vez que por se tratar de um produto com fim social, a negociação é da construtora é feita com o agente financeiro, que se incumbe de fazer a seleção das famílias aptas ao Programa com o apoio da prefeitura.

Pretende-se mostrar nas próximas páginas como cada uma dessas “relações contratuais” faz com que as empresas da construção incorram em custos de transação, particularmente nas relações existentes entre construtoras com o agente financeiro (CAIXA ou Banco do Brasil) e órgãos de aprovação das prefeituras envolvidas nos projetos.

Fica observado que o termo “relações contratuais” não implica em analisar os contratos em si, no sentido literal da palavra, mas o de entender as relações envolvidas no cumprimento do que se determina em leis, normas e

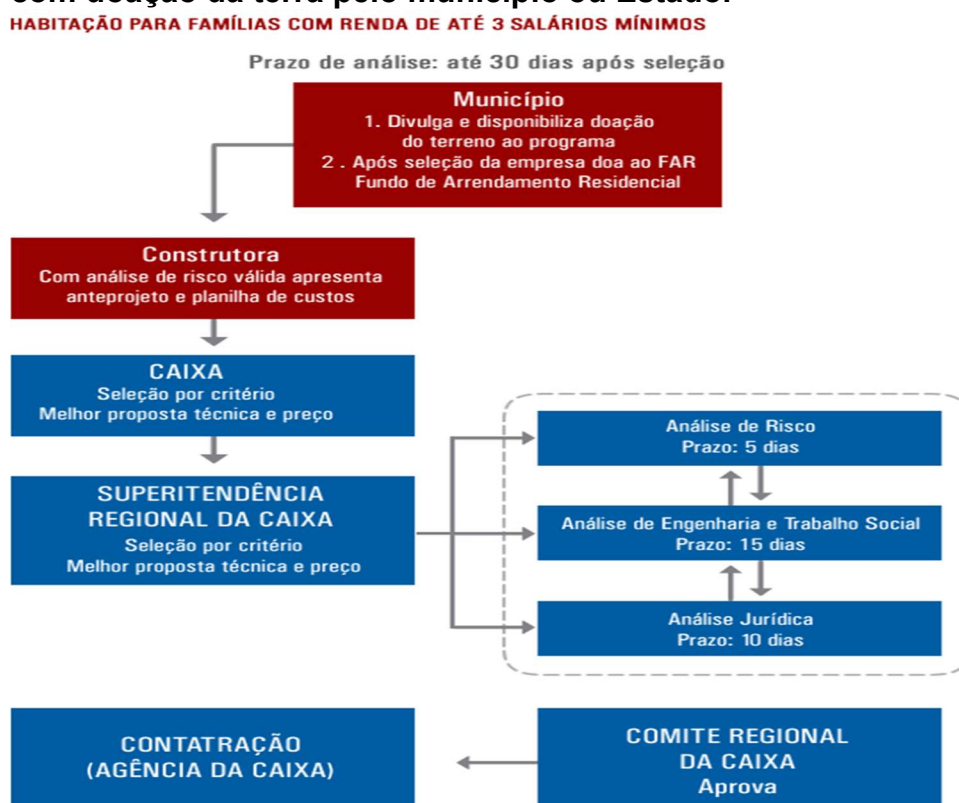
procedimentos exigíveis para a consecução e entrega final do produto ao ente público.

5.4. O fluxo de aprovações de projetos no MCMV para as construtoras

O primeiro objetivo específico desta tese se constituiu em mapear o fluxo de aprovações dos projetos das empresas juntos às instituições financeiras (CAIXA ou Banco do Brasil) e prefeituras (burocracia pública).

A Figura 18, de uma maneira mais genérica, expõe o fluxo operacional de aprovações às quais estão submetidos os projetos junto às instituições citadas.

Figura 18. Fluxo operacional de aprovação de projetos para as construtoras, com doação da terra pelo município ou Estado.

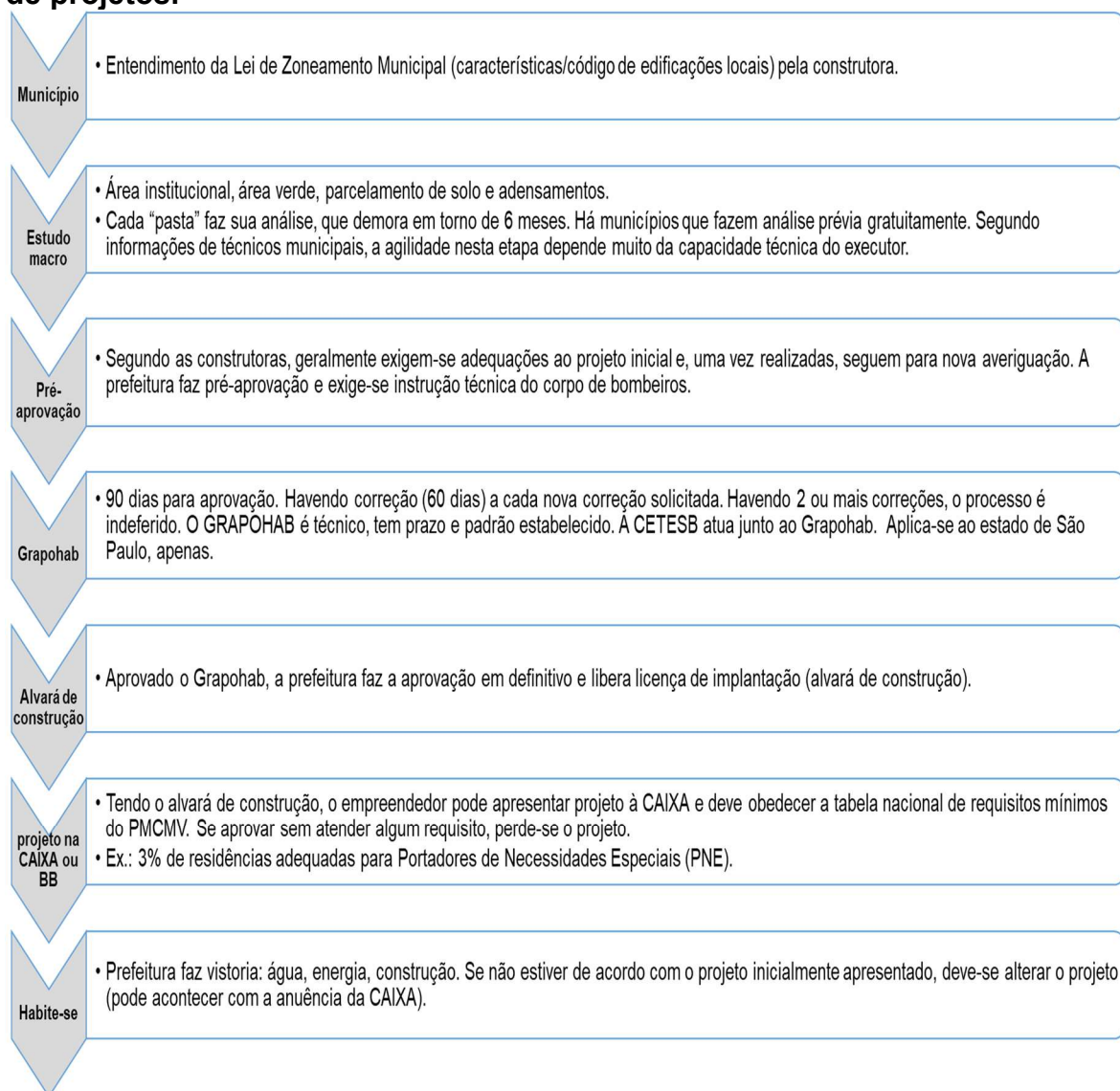


Fonte: <http://www.construtoramarka.com.br/minha-casa-minha-vida>. Consulta em 02/20/2019.

Diz-se mais genérico porque o processo, mais a fundo, possui complexidade maior, uma vez que o entendimento das relações da construtora com o município e agente financeiro necessita estar adequado a um conjunto de especificações um tanto minuciosas, conforme proposto na Figura 19.

Não se trata também de um fluxo específico para o MCMV-Recursos FAR, uma vez que qualquer empreendimento passa por esse fluxo. O que muda são as exigências (especificidades) de acordo com a característica do empreendimento.

Figura 19. Fluxo de processos que transcorrem na prefeitura para aprovações de projetos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que a opinião das prefeituras e dos empresários não sejam convergentes sobre o tempo necessário para transcorrer todo esse fluxo do projeto, os construtores afirmam que, quando muito bem trabalhado, da concepção da ideia (ponto zero do planejamento) até a assinatura do contrato com o agente financeiro, leva-se ao menos 2 anos, “se tudo correr bem”.

De acordo com os entrevistados, os processos podem fluir bem melhor em alguns municípios do que em outros.

Buscando refinar o processo com as informações coletadas nas entrevistas abertas com agentes atuantes no setor, são melhor descritos os processos apontados na Figura.

Atuação no município e estudo macro: Para o construtor em relação ao processo, nas etapas iniciais junto ao município e estudo macro estão envolvidos o entendimento pelo executor do projeto sobre da Lei de Zoneamento Municipal (relacionada à questão ambiental, uso do solo e urbanística). A queixa dos entrevistados aqui está relacionada à falta de clareza das legislações municipais, que podem ser vagas e dar margens a diferentes interpretações na opinião das construtoras. Mudanças legais ao longo do projeto (alterações no Plano Diretor, por exemplo) também afetam os interesses e mudam o calendário de planejamento, uma vez que não existe “direito adquirido” em relação às aprovações e que as adequações devem ser realizadas em obras já iniciadas, envolvendo uma incerteza pós contratual/aprovação. Tais aspectos envolvem questões extraídas da teoria e que podem ser entendidas como risco moral (informação ou ação oculta do setor público), tendo em vista eventuais mudanças em calendários de obras e orçamentos já planejados (importante lembrar que o preço ao construtor no caso do MCMV-Faixa 1, é dado, o que agrava a situação ao empreendedor em caso de erros ou mudanças de plano).

No plano de riscos pré-contratuais, existe segundo as construtoras o atraso por parte das prefeituras na aprovação de projetos, por falta de estrutura delas em atender a todos principalmente em períodos de maior demanda.

Pelo conjunto de entrevistas realizadas, verifica-se o conflito de entendimento existe: do lado das construtoras, há reclamações quanto à falta de clareza nas regras e legislação locais, em relação ao atraso das aprovações dos órgãos e da falta de pessoal e estrutura de atendimento nas prefeituras. Do lado das prefeituras, há o entendimento de que a qualificação do proponente do projeto é que deixa a desejar em muitos casos em que erros grosseiros são cometidos por falta de *expertise* (às vezes dezenas de erros no mesmo projeto), com falta de atenção a detalhes importantes como ausência de nomes de ruas, erros em somatórias de medidas simples. “Quando o profissional é bom, não chegamos nem a conhece-lo

porque os projetos dele são aprovados e estão em conformidade já no primeiro envio; não há necessidade e pedidos de reunião para entendimentos”, afirma uma técnica da burocracia pública entrevistada.

O consenso fica por conta do entendimento de que o volume de processos pequenos atrapalha o fluxo dos grandes, no caso, para residências unifamiliares e atividades comerciais de baixo impacto, que somam a maior parte dos projetos. Aqui o entendimento é o de que ao fazer atendimentos e correções em pequenos projetos, privilegia-se o mal profissional (igual a o bom ao ruim), tendo em vista a “fila” de atendimento ser igual a todos e pessoas sem “expertise” aproveitam-se da assistência municipal.

Em razão disso, alguns municípios já adequaram suas legislações e atuam com aprovações eletrônicas de projetos de pequeno impacto (que não interferem no interesse coletivo). Nesse caso o engenheiro ou arquiteto assina o projeto e tem responsabilidade conjunta sobre a ação, sem maior intermédio e aprovação da prefeitura, que é automática. Essa ação libera os profissionais mais qualificados do quadro técnico para a atuação em projetos de maior impacto social, tanto para efeito de agilizar aprovações quanto para visitas fiscalizatórias *in loco*.

Pré-aprovação: uma vez que a construtora apresenta o projeto de acordo com a legislação local, a prefeitura faz a pré-aprovação para que o projeto possa ser encaminhado ao Grapohab.

Um documento de declaração de pré-aprovação foi disponibilizado no Anexo a fim de entender o conjunto de demandas necessárias para que a prefeitura conceda o documento. Os itens constantes no documento não são exigíveis naquilo que se aplica (por exemplo, não há de se falar em aprovação do Comaer quando se trata de obras residenciais).

Segundo a prefeitura, estando toda documentação e entendimento legal exposto corretamente no projeto, a pré-aprovação chega a ser liberada em 2 meses.

Pelo documento, verifica-se que um conjunto de órgãos são acionados até esta fase: Corpo de Bombeiros; Departamento de Trânsito; Decreto do prefeito autorizando o projeto para Habitação de Interesse Social (HIS); Condephaat (quando aplicável à proximidade com bens tombados); Comando Aéreo da Aeronáutica (se aplicável); Secretaria de Meio Ambiente e Agência Ambiental; departamento de

fornecimento de água local, aprovação de demais órgãos locais que eventualmente exijam laudos e licenças para o atendimento de determinada legislação ou norma local. Nessas etapas iniciais, tendo em vista o conjunto de obrigações legais a serem cumpridas, a relação do construtor com a prefeitura é mais intensa.

Grapohab e alvará de construção: criado em 1991, o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo é uma instituição licenciadora, tem como objetivo “centralizar, agilizar e, sobretudo, organizar os procedimentos administrativos de licenciamento do Estado para implantação de empreendimentos de parcelamentos de solo para fins residenciais”. (SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2011, p. 7)

A aprovação pelo Grapohab é, no entendimento das construtoras, bastante técnica, tem prazos mais rigorosos (60 dias na primeira análise) e é padronizada, dando também o prazo de 60 dias para que a empresa faça as eventuais correções solicitadas. Em havendo necessidade de mais de uma correção (novas apresentações do mesmo projeto ao Grapohab) por parte da construtora, o processo pode ser indeferido.

O Grapohab, em seu manual de 130 páginas, expõe a lista de documentos que devem ser apresentados para cada órgão. Além de documentos municipais, existe a necessidade de apresentação de documentos para cumprimento da legislação estadual, que envolve as seguintes instituições: Secretaria Estadual de Habitação; Cetesb; DAEE; Emplasa e Sabesp. Assim, até 1991, tendo a pré-aprovação das prefeituras, fazia-se necessário a aprovação em cada um desses órgãos. O Grapohab veio justamente para evitar essa dispersão burocrática e centralizar as decisões em um único órgão para agilizar os processos. (Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2011)

Uma vez deferida a aprovação do projeto pelo Grapohab, o município faz a expedição do Alvará de Construção.

Aprovação do projeto no agente financeiro: na opinião dos entrevistados, o setor de engenharia da Caixa consegue atender as empresas de forma adequada.

A prefeitura, em termos de aprovação e fluxo de seus processos internos, não tem relação com o agente financeiro (são aprovações distintas e a Caixa/BB não interferem no mérito das prefeituras, bem como as prefeituras não

discutem os méritos dos agentes financeiros). Quando se trata de Habitação de Interesse Social, existe priorização por parte do atendimento das prefeituras.

No entanto, se o projeto for aprovado na prefeitura e não tiver os requisitos mínimos exigidos pelo agente financeiro, o projeto é “reprovado” por este e todo trabalho de planejamento e elaboração do projeto estará “perdido” para a construtora (custo afundado).

Das entrevistas, foram constatados que aqui também podem haver discordâncias entre o agente financeiro e a construtora. Segundo um dos entrevistados, existem normas municipais que regulamentam espaços internos do imóvel e existem normas do agente financeiro, sendo que estas podem sobrepor a norma municipal. Por exemplo, a determinação do espaço interno entre móveis, mesmo havendo norma municipal legislando sobre tamanho mínimo dos cômodos; ou relacionado à altura do “pé direito”, quando já há norma federal existente sobre o tema.

Ao agente financeiro, o empreendedor apresenta um conjunto de documentos necessários disponíveis em um *check-list*⁴³, que inclui carta de proposta, documentos pessoais, de regularidade da pessoa jurídica, dentre outros, como o certificado de qualificação da empresa no PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – *Habitat*).

Na seleção, conforme já exposto, são priorizados projetos que tenham contrapartidas pelos municípios via existência prévia de infraestrutura e equipamentos públicos, menor valor das unidades habitacionais e priorização para situações emergenciais ou de calamidade pública.

Após a análise, o agente financeiro contrata a operação e acompanha a execução das obras pela construtora.

Conforme discutido no capítulo anterior, os apontamentos das construtoras em relação aos riscos, captados em entrevistas de campo, nesta etapa, estão atrelados às possibilidades de descontinuidade da política pública e atrasos nos repasses do agente financeiros às construtoras, o que pode comprometer a sustentabilidade da obra e da empresa (risco moral).

⁴³ Detalhes sobre as exigências, legislação do MCMV-FAR e o *check-list* para empreendimento deste tipo para as empresas podem ser obtidos em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/checklist_pj.pdf. Consulta em fev. 2019.

A situação aparece inclusiva na cartilha de recomendações da CAIXA:

Ao longo de 2015 e 2016 foram registrados inúmeros casos de atrasos em repasses da CAIXA às construtoras, gerando sérios problemas de fluxos de caixa para as construtoras. Diante da possibilidade dessa “incerteza”, a construtora deve ter sobretudo ter um caixa estruturado a fim de evitar danos maiores. (CARTILHA CAIXA)

Outra situação apontada é referente às dificuldades que as construtoras encontram quando o município ou Estado não faz provisão de bens públicos, cabendo às construtoras a execução de determinados equipamentos (como estação de tratamento de esgoto – ETE). Tratativas deste tipo, no entanto, são pré-contratuais e não deveriam gerar ônus às construtoras.

Para um dos entrevistados, “por razões como essas é que regiões mais distantes não conseguem viabilizar projetos, não há infraestrutura e o resultado é a concentração de unidades entregues em São Paulo”.

Expedição do habite-se: após a vistoria do agente financeiro, as construtoras recorrem ao “habite-se” junto à prefeitura, que é o ato administrativo que permite a ocupação do imóvel. Novas vistorias são realizadas após a entrega pelo agente financeiro (após 9 meses) e, havendo avarias ou vícios não aparentes na visita de aprovação ou desgastes prematuros, a construtora é acionada.

Outras situações que ocorrem - segundo as construtoras (e que envolvem risco moral) - são riscos relacionados mesmo após a entrega do empreendimento, quando os equipamentos são entregues, mas danificados por moradores devido ao mal uso ou má-fé (ex.: furto de hidrantes ou peças da ETE); caso em que o agente financeiro aciona a construtora e pode levar a discussões sobre a culpabilidade da empresa e necessidade de reposição, gerando custo não previsto pós obra, seja em tempo dispendido com “litígios/discussões” ou recursos financeiros. Segundo um dos entrevistados: “em razão da falta de informação deste público, a CAIXA acaba sendo mais rigorosa com o Faixa 1 e Faixa 1,5 do que o Faixa 2, refletindo em estímulos para que as empresas migrem ao Faixa 2; até porque o produto é praticamente o mesmo, mas com preço muito acima do proposto pelo Faixa 1,5”.

Outra questão apontada como preocupação aos construtores entrevistados remete aos custos de infra não incidentes (entendidos aqueles que não estão na área do projeto, mas que o poder público exigiu – como melhoria viária,

por exemplo); situação em que o agente financeiro não irá pagar, mas a construtora tem que caucionar valor.

O conjunto de entrevistas realizados com agentes atuantes no setor em relação ao processo desenhado vão ao encontro das preocupações e alertas realizados pelo estudo conjunto da CBIC-Booz&Co, exposto no capítulo anterior:

Os principais problemas constatados pelo estudo são: atraso na aprovação dos projetos pelas prefeituras, falta de padronização dos cartórios, falta de clareza nas avaliações das licenças ambientais e mudanças na legislação que atingem obras já iniciadas, como alterações nos planos diretores e de zoneamento, por exemplo. (CBIC-BOOZ&Co, 2014)

Para efeito de comparação, expõe-se na Figura 20 os principais gargalos identificados no estudo da CBIC-Booz&Co (2014)

Figura 20. Principais gargalos para o setor imobiliário.



Fonte: CBIC-Booz&Co. (2014)

Fukuda (2015) buscou levantar os riscos associados a implantação do MCMV na região de Curitiba-PR a partir da entrevista com 3 construtoras locais. A sua análise percorreu os processos de aquisição do terreno, estudos preliminares, estudos de viabilidade técnica e econômica, aprovação e execução de projetos, aprovação de licenças ambientais, trâmites junto a cartórios e todo contato com o agente financiador (Caixa). Identificou riscos às construtoras associados a:

Prefeitura: demoras com aprovações de projetos arquitetônicos, emissão de alvarás, excesso papelório para emissão de habite-se, baixa participação com o MCMV, pouco incentivo fiscal e parcerias firmadas não cumpridas.

Terrenos: poucas áreas para implantação de projetos, terrenos muito caros que não viabilizam construções populares, áreas existentes com graves passivos ambientais (nascentes, córregos, rios, declividade, bosques e árvores); áreas sem acesso de água, esgoto, drenagem, com pavimentação inexistente ou precária; áreas sem infraestrutura no entorno (faltam equipamentos públicos); dificuldades com regularização do terreno (subdivisão, unificação, loteamento).

Licenciamento: demora na emissão de licenças; excesso papelório; áreas com graves passivos ambientais e falta de compromisso dos órgãos em agilizar os processos.

Valor pago às construtoras: limitações de valores (que incluem custos necessários para a implantação do empreendimento, como a construção, infraestrutura e equipamentos de lazer; valores não reajustáveis.

Impostos: carga tributária elevada; baixa isenção em taxas de serviços; rigor da legislação e fiscalização trabalhista.

Concessionárias: prazos de aprovações extensos; excesso papelório; sem isenções de taxas; custos de implantação de redes de água e esgoto é por conta das construtoras; parceiras muito tímidas.

Agente Financeiro: prazos demasiadamente demorados, excesso papelório, sem isenção de taxas, valores não reajustáveis, regras mudam no meio do jogo, excesso de formalização que encarecem o projeto, áreas da Caixa com diferentes pontos de vista sobre o mesmo assunto.

Parceiras com poder público: ainda muito tímidas; não há isenções de taxas; sem priorização para análises de projetos; Plano Diretor muito restritivo.

Fukuda (2015) concluiu que o maior risco para as construtoras na atuação de projetos do MCMV está relacionado ao terreno (área de implantação), particularmente pela baixa oferta de terreno adequados às necessidades do MCMV (ou são caras, ou são afastadas e sem infraestrutura, com passivos ambientais que comprometem o licenciamento).

A partir deste mapeamento dos principais processos envolvidos na aprovação de projetos do MCMV-Faixa 1, bem como da identificação das particularidades (ou especificidades) do segmento identificados até então, serão dimensionados os principais custos de transação presentes nas relações do empresário com a burocracia pública e agente financeiro, cuja exposição e análise são discutidas no próximo capítulo.

5.5. Custos de transação e MCMV-Faixa 1

As recomendações que aparecem no conjunto de publicações da Caixa, por si só, já dão mostras de um conjunto de especificidades do ativo que são encontrados em um projeto para o MCMV-Faixa 1.

Algumas dessas especificações, extraídas do site de Caixa, são apontadas abaixo antes de se adentrar no estudo específicos dos casos tratados.

O PMCMV possui flexibilidade a quem deseja construir. Ainda que esta tese esteja focada apenas nas construtoras para a execução de condomínios na Faixa 1 do Programa; outras situações podem ocorrer, como a construção por uma pessoa física que deseja negociar o imóvel ou mesmo construí-lo para si próprio.

Em quaisquer circunstância, há limites de valor máximo para o enquadramento do imóvel, exigências mínimas de acabamento, projeto assinado por engenheiro ou arquiteto e atendimento às normas municipais e requisitos da CAIXA. As parcelas da CAIXA são recebidas na medida em que a obra vai se desdobrando.

Para as construtoras, uma das grandes vantagens em termos de redução dos custos de transação reside na ausência de direcionamento de esforços na venda por parte das construtoras, uma vez que a própria CAIXA se encarrega de “comprar” os imóveis, que são repassados por ela aos seus “clientes”. Resumidamente, o cliente, do ponto de vista das construtoras, é a própria CAIXA.

No caso do PMCMV-Faixa 1, a CAIXA repassa o valor do terreno à vista ao empreendedor e o repasse das parcelas das obras são realizados conforme medição do engenheiro do banco.

No entanto, os contratos preveem especificações em termos de metragem, qualidade e cronograma de obra, uma vez que atrasos implicam em

multa. Ou seja, qualquer erro no cronograma pode implicar em redução da margem de lucro, ou mesmo em prejuízo.

Para conseguir participar do PMCMV-Faixa 1 é preciso que a empresa comprove junto à CAIXA: capacidade técnica, administrativa e financeira, como o GERIC e o PBQP-h.

Conforme art. 4º, do decreto 7.499, de 16 de junho de 2011, existe o apoio dos estados e municípios para a Faixa 1, conforme exposto:

"I - a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa; II - a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e III - a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. "

A aprovação do projeto requer o atendimento a normas nacionais e municipais (locais), bem como estar de acordo com parâmetros estabelecidos pela CAIXA.

Em resumo, os parâmetros são:

- Condições do projeto arquitetônico considerando funcionalidade e segurança, como: ventilação, compartimentação, acessibilidade e iluminação;
- Análise do valor de mercado da unidade habitacional;
- Estudo do orçamento de obra com base na tabela SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa e Índices da Construção Civil - que conste preços unitários e quantitativos de serviços;
- Avaliação do cronograma físico-financeiro;
- Consistência do planejamento de obra;
- Projeção do custo da unidade habitacional seguindo os parâmetros: infraestrutura, custo da edificação, terreno, BDI - Benefícios e Despesas Indiretas -, impostos, seguro de risco de engenharia, equipamentos comunitários e despesas com cartório de imóveis;
- Aprovação do projeto junto a prefeitura;
 - Licenciamento ambiental aprovado;

- Entrega da seguinte documentação (Faixa 1):
- Ficha-resumo e projeto arquitetônico.
- Projeto do trabalho social, quando couber.
- Matrícula do terreno.
- Planilha de orçamento e cronograma.
- Levantamento planialtimétrico e implantação.
- Viabilidade de água, esgoto e energia.
- Licença ambiental, quando necessário.
- Quadro de áreas.
- Taxa de análise.
- Memorial descritivo.
- Projetos complementares (instalações) serão necessários apenas para a contratação.

A análise do valor de mercado e condições do imóvel é realizada pela CAIXA, conforme NBR14653. É a partir desta norma que se aprova ou não o enquadramento do imóvel dentro do MCMV.

CAPÍTULO VI – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta o resultado das pesquisas de campo e as análises que podem ser extraídas a partir do questionário aplicado aos construtores em específico.

Até então, foram apresentados dados e informações extraídas de pesquisa bibliográfica, bem como outros meios e instituições diversas. Foram também complementadas às informações entrevistas e depoimentos de agentes atuantes no setor, o que incluiu pessoas do meio acadêmico, burocracia pública, construtores e membros de associações de classes. A intenção agora é a de se somar a esse conjunto de informações os dados e análises extraídas da pesquisa de campo direcionada especificamente aos construtores que atuam ou atuaram no MCMV-Faixa 1, com recursos do FAR.

Complementarmente, em algumas situações foi possível a entrevista com pessoa do setor público para “confrontar” o alinhamento de opiniões entre este e o agente representante da construtora.

As pesquisas extraídas nos capítulos II, III e IV somadas à coleta de dados e informações dos casos deste capítulo irão associar a literatura ao conhecimento empírico a fim de responder a pergunta da tese: quais são as principais fontes de custos de transação presentes na relação entre o empreendedor e o setor público/agente financeiro?

Tendo o processo mapeado e os elementos da literatura extraídos, parte-se então para o dimensionamento dos atributos da transação presentes nas principais relações das construtoras com a burocracia pública e o agente financeiro.

6.1. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São José dos Campos

O município de São José dos Campos, no Vale do Paraíba, possui 702.866 habitantes, densidade demográfica de 639,3 habitantes por km² e 99,97% da população urbana (dados superiores quando comparados com o restante do Estado de São Paulo). (Seade, 2019)

Trata-se de uma região reconhecidamente desenvolvida por ser um polo de desenvolvimento tecnológico e onde estão presentes muitas unidades fabris de gigantes multinacionais e nacionais; além de possuir localização geográfica privilegiada por se encontrar no eixo entre as duas maiores metrópoles do país (Rio de Janeiro e São Paulo), pela proximidade com aeroportos, rodovias e Porto de Santos.

Alguns dados socioeconômicos comparativos entre o município e o Estado de São Paulo estão expostos na Tabela 8, que expressam que o município apresenta números favoráveis quando comparados ao próprio Estado de São Paulo, sabidamente o mais desenvolvido do país.

Tabela 8. Indicadores gerais comparativos entre São José dos Campos e Estado de São Paulo.

Indicador	São José dos Campos	Estado de São Paulo
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (2010)	0,807	0,783
Renda per capita – 2010	R\$ 955,77	R\$ 853,75
Coleta de lixo (% atendimento) – 2010	99,82	99,66
Abastecimento de água (% atendimento) – 2010	98,41	97,91
Esgoto sanitário (% atendimento) – 2010	93,3	89,75
% analfabetismo – 2010	2,96	4,33
PIB per capita (em Reais correntes, 2016)	54.875,51	47.003,04

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEADE (2019).

Do ponto de vista habitacional, dados da Caixa (2019) revelam que o município recebeu 12 projetos do MCMV-FAR (Faixa 1), todos contratados no ano de 2013, sendo construídas 4.195 unidades habitacionais que somam valor de R\$315.652.000 com os empreendimentos.

Conflitando esses dados com outros disponibilizados pela Secretaria Estadual de Habitação⁴⁴ (2019) é possível observar que o município também recebeu, via Agência Casa Paulista, nos mesmos 12 projetos finalizados, outros R\$83.723.861 (equivalente a \approx 20% do total) em recursos adicionais do Estado, totalizando próximo de 400 milhões de Reais em investimentos em moradias para a Faixa-1.

A demanda⁴⁵ habitacional demográfica estimada para São José dos Campos, segundo o Censo 2010, foi de 3100 domicílios para famílias de até 3 salários mínimos (atendidos pelo MCMV-1, FAR) e de 3147 domicílios para famílias que se enquadravam na faixa entre 3 a 5 salários mínimos. (Caixa, 2012)

Conflitando esses dados da Caixa, percebe-se que a cidade acabou por atrair mais investimentos em habitação social (4.195 unidades) do que o déficit habitacional existente (3.100 unidades para famílias até 3 S.M). Porém, esse é um aspecto que evolveria a discussão sobre parâmetros e critérios de déficit habitacional, assunto que fica sugerido para uma outra pesquisa.

Feito um breve panorama da questão para o município, será conduzida a análise para a empresa/condomínio executado no município.

6.1.1. Resultado para a empresa pesquisada

A empresa que foi contemplada com o projeto em chamamento da CAIXA tinha tradição na atuação do segmento de renda AA e sede no município de São Paulo. Atuava no setor de incorporações (principalmente geração de negócios) e construções (execuções de obras).

⁴⁴ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/pmcmv.aspx>.

⁴⁵ O déficit habitacional, pelo conceito etimológico, é a falta física da unidade habitacional (casa, apartamento, etc.) no estoque de habitações de mercado. A demanda habitacional é a necessidade, por parte de uma população, do “bem habitação”, considerando as características intrínsecas e extrínsecas do imóvel, além das características socioeconômicas da população. [...] o conceito de demanda habitacional que representa a necessidade dos indivíduos residirem em local adequado, sob o aspecto demográfico das relações sociais e econômicas da população com o meio urbano. A demanda pode ser potencial, se no cálculo forem considerados os indivíduos caracterizados como demandantes, sem levar em conta sua capacidade econômica e financeira para aquisição do “bem habitação”, ou efetiva quando este aspecto é verificado. (CAIXA, 2012, p. 21-22)

Para adentrar nesse segmento novo ao *metiê* da empresa incorporadora, contrataram a administração/gestão da obra para uma empresa local, mais experimentada em segmento de baixa renda.

Essa empresa gestora cuidava dos contratos e aprovações em conjunto com a incorporadora, na compras de materiais, gestão de pessoal e administração da obra, já que, conforme o entrevistado, “se a incorporadora e construtora “X” tentasse fazer a obra em outra localidade, é possível que o empreendimento ficasse inviável”.

Ainda segundo o entrevistado:

A incorporadora e construtora “X” não conseguiria praticar os custos locais. A incorporação dá mais dinheiro: desenvolvem e vendem. A construção é mais fácil passar para construtoras menores, com conhecimentos locais. A incorporadora ganha no volume de geração de negócios, ainda que ela pague um pouco mais caro para a realização da parceria com o custo da construção; o lucro das incorporadoras é alto, o esforço é médio e direcionado para a aquisição do terreno, aprovações, vendas, administração de carteiras e repasse dos bancos. Nas construtoras, o lucro é médio, o esforço é alto por conta da execução das obras e oscilações de mercado.

Assim, a “grande incorporadora”, com capacidade financeira maior (GERIC mais qualificado) e a quem foi atribuída a obra no “chamamento público”, contratou uma outra empresa na forma de empreita para a condução da obra.

O condomínio tratado teve obra iniciada em 2018, quando a construtora conseguiu a liberação da verba. Porém, o projeto estava aguardando a liberação desde 2017.

Até a data da última entrevista (16/08/2019), 30% da obra estava concluída e a empresa está de acordo como o cronograma planejado para 18 meses. Trata-se de um conjunto habitacional distribuído em 15 torres de 16 apartamentos por torre, totalizando 240 unidades habitacionais produzidas e “em tese” já vendidas por 95 mil Reais cada (lembrando que o FAR já adquire os imóveis via Caixa, gestora do recurso). Apenas neste empreendimento, são gerados entre 80 a 90 empregos diretos durante os 18 meses de plano de obra.

No Estado de São Paulo, a Agência Casa Paulista complementa com o valor de 20 mil Reais por unidade e existe a necessidade de que haja interação dos entes federados para que sejam conseguidas essas liberações. Daqui se extrai que a receita esperada pode ser da ordem de 27,6 milhões de Reais.

Pelo CUB⁴⁶ (Custo Unitário Básico – que envolve apenas o custo da edificação), valor do m² da construção no Estado de São Paulo é estimado em R\$1361,37 (sem desoneração, inclusos Mão-de-Obra, material e custos administrativos) para padrão baixo. A metragem padrão de apartamentos, segundo a tipologia da Caixa, é de 42m², o que permite estimar o custo por unidade habitacional em algo em torno de R\$57.177,54. Se multiplicarmos esse valor pelo número de unidades habitacionais (240), temos que o custo das unidades habitacionais para a empresa é da ordem dos 13,7 milhões (não considerados um conjunto de outros custos descritos na referência abaixo e os custos do terreno). Para o entrevistado, o custo desse empreendimento (sem terreno) foi da ordem de 16 milhões de Reais, pois o CUB não inclui alguns ajustes de terreno.

O terreno em si custou 4 milhões de Reais.

Demais custos envolvem, além de projetos e ajuste de terreno, as contrapartidas com os órgãos envolvidos.

Segundo o entrevistado, exigências de equipamentos públicos como contrapartidas serão sempre solicitadas pela administração pública, mas são também sempre negociáveis e aqui, de acordo com ele, se não houver o envolvimento da prefeitura, o projeto não “sai do papel”: “a prefeitura chegou a fazer solicitação de equipamento público, apenas um deles no valor estimado de 500 mil Reais, mas foi negociado entre as partes”.

Isso porque no Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) devem ser levados em consideração a presença nas proximidades de Unidade Básica de Saúde, escola, transporte público. Quanto a essas questões, ou a área já dispõe, ou deve haver compromissos entre construtora e prefeitura para a construção.

⁴⁶ “O CUB é calculado pelo Sinduscon e teve origem através da Lei Federal 4.591, de 16 de dezembro de 1964. O objetivo básicos do CUB/m² é disciplinar o mercado de incorporação imobiliária, servindo como parâmetro na determinação dos custos de imóveis. Publicada mensalmente, a evolução do CUB/m² demonstra a evolução dos custos das edificações de uma forma geral. Na formação desses custos unitários básicos não foram considerados os seguintes itens, que devem ser levados em conta na determinação dos preços por metro quadrado de construção, de acordo com o estabelecido no projeto e especificações correspondentes a cada caso particular: fundações, muramentos, paredes-diafragma, tirantes, rebaixamento de lençol freático, elevadores, equipamentos e instalações tais como fogões, aquecedores, bombas de recalque, incineração, ar-condicionado, calefação, ventilação e exaustão, outros; playground (quando não classificado como área construída); obras e serviços complementares; urbanização, recreação (piscinas, campos de esporte); ajardinamento, instalação e regulamentação de condomínio [...] impostos, taxas e emolumentos cartoriais, projetos arquitetônicos, estrutural, de instalação, projetos especiais, remuneração do construtor, remuneração do incorporador”. Disponível em: <http://www.cub.org.br/saiba-mais>, consulta em março de 2019.

No entanto, o entrevistado afirma que a viabilidade só ocorre, tendo em vista os valores propostos, em terrenos periféricos e, portanto, sem a estrutura adequada pronta: “não há terrenos que viabilizem o Faixa 1”. Também cabe ao empreendedor a execução da rede elétrica média e alta (algo que até recentemente ficava à cargo da concessionária), o que encareceu em 170 mil Reais a obra.

Ainda assim, para o projeto pesquisado é esperado um Lucro sobre o Valor Geral do Contrato da ordem dos 5 milhões de Reais e a Taxa Interna de Retorno (TIR) não é a métrica mais utilizada pelos construtores, tendo em vista a variação grande de tempo que pode haver entre um projeto e outro, o que os leva a optar por um parâmetro mais pragmático: o Lucro sobre o Valor Geral do Contrato. Segundo o entrevistado, as margens são pequenas.

Quanto aos riscos associados ao projeto, o entrevistado entende que os maiores estão relacionados à disponibilidade de verba pelo Governo Federal e Estadual devido às crises fiscais.

Questões como a ausência de reajustes do valor ao longo de todo o período também podem colocar a operação em risco, uma vez que as construtoras ficam sujeitas à variações de mercado (maior inflação aumenta a incerteza).

No caso da obra em si, durante a primeira entrevista o gestor informou que já haviam atrasos nos repasses que vinham expondo caixa da empresa, tendo em vista a necessidade de cumprir um conjunto de obrigações com fornecedores e funcionários mesmo diante dos atrasos no repasse dos recursos FAR após as medições. Na realização da segunda entrevista, o gestor afirmou que os atrasos nos repasses continuavam a ocorrer, obrigando a empresa a pedir dilatação dos prazos de entrega (algo que é feito sem qualquer reajuste de valores e expõe a empresa às incertezas de variações de preços).

A execução de todo projeto em si também é custosa e envolve projeto urbanístico, arquitetônico, drenagem, energia, arrimo, sinalização, terraplanagem, pavimentação (algo no entorno de 20 a 30 Reais o m² do projeto); mas a aprovação ou liberação do recurso para tal fim é incerta.

No Faixa 1, o fato de estar a obra já vendida com a liberação do projeto já facilita muito a transação.

6.1.2. Análise dos resultados

A Tabela 9 apresenta o resultado sistematizado da avaliação do respondente da empresa para os custos de transação e elementos de colaboração dos órgãos públicos e agentes financeiros para as principais etapas de aprovação do condomínio, de acordo com a percepção do entrevistado.

Do ponto de vista da análise dos atributos das transações, os resultados são discutidos na sequência: especificidades, incerteza (seleção adversa e risco moral) e frequência.

Em uma análise “horizontal”, através das linhas, pode-se discorrer sobre os atributos da transação, sendo aqui detalhadas na sequência: especificidade, incerteza (seleção adversa e risco moral) e frequência.

Especificidade temporal: de maneira objetiva, a ausência de estoque de imóvel pelo MCMV-Faixa 1, que já prevê a venda total das unidades para o FAR, mostra a ausência de especificidade temporal ao ativo imóvel.

Se refletida a questão em termos de importância do tempo de resposta (como proposto na pesquisa), a aprovação dos processos em virtude das necessidades de negociações foram classificados no nível intermediário de importância, menos por qualquer situação causada pelo poder público e mais por negociações inerentes a um negócio que envolve o interesse coletivo, implicando em morosidade maior. A parte mais agravante para efeito da especificidade temporal, segundo o entrevistado, recai sobre a Cetesb, em razão da observação de um conjunto de demandas de normas ambientais: o prazo existe, mas não se cumpre.

Para o entrevistado, a aprovação de um projeto desses em São José dos Campos leva algo em torno de 2 anos porque é projeto de caráter social, mas se for loteamento pode levar de 6 a 7 anos: “existe priorização desses projetos em aprovações porque é de interesse político da prefeitura em dar andamento”.

Cabe uma observação: a obra ainda está em andamento, o que significa que a fase do “habite-se” ainda não ocorreu – razão pela qual não foi pontuada (essa fase não se aplica a este projeto) – razão pela atribuição de “zero” nesses quesitos.

A questão temporal (quando descrita em termos de economia de tempo pelo entrevistado), foi enfatizada como muito importante porque não há reajuste de valores pagos ao construtor, mas mudanças nos preços de insumos e mão-de-obra podem corroer a margem de lucro das construtoras.

Tabela 9. Resultado sistematizado para dos atributos da transação e colaboração na cadeia no empreendimento do município de São José dos Campos.

ATRIBUTOS DA TRANSAÇÃO												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
temporal	1	2	1	1	1	1	1	0	0	8	18	44,4
dedicada	1	1	1	0	2	2	1	0	0	8	18	44,4
física	1	1	1	0	1	1	1	0	0	6	18	33,3
humana	2	2	2	2	2	2	1	0	0	13	18	72,2
locacional	1	0	0	1	1	1	1	0	0	5	18	27,8
marca	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
seleção adversa	1	1	0	0	2	2	1	0	0	7	18	38,9
risco moral	1	1	0	0	1	1	2	1	0	7	18	38,9
frequência	1	1	1	1	1	1	1	0	0	7	18	38,9
TOTAL	9	9	6	5	11	11	11	1	0	63	162	38,9
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	18	18	18	18	18	18	18	18	18	162		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	50,0	50,0	33,3	27,8	61,1	61,1	61,1	5,6	0,0	38,9		
COLABORAÇÃO NA CADEIA												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
Teve abertura deste órgão para planejamento conjunto?	2	2	2	1	1	1	2	0	0	11	18	61,1
Houve disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados?	2	1	2	1	1	1	2	0	0	10	18	55,6
Houve disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo?	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	18	22,2
Este órgão teve disponibilidade em adequar normas para atendimento do programa/projeto?	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	18	5,6
Houve disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros?	2	0	2	0	1	1	2	2	2	12	18	66,7
Houve disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais?	2	0	0	0	1	1	0	0	0	4	18	22,2
TOTAL	9	4	7	3	4	5	6	2	2	42	108	38,9
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	12	12	12	12	12	12	12	12	12	108		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	75,0	33,3	58,3	25,0	33,3	41,7	50,0	16,7	16,7	38,9		

Fonte: autor.

Especificidade dedicada: o pedido de equipamentos públicos é, para o entrevistado, comum mesmo para transações com outros tipos de construção e faz parte da relação negocial com o poder público, como um ajuste de interesses. Não deve, portanto, ser entendido como um empecilho porque se for alto, não há continuidade do projeto.

No caso do projeto em análise, o entrevistado afirmou que toda contrapartida teve abertura para negociação junto ao poder público, que tinha interesse em agilizar o processo em virtude de seu caráter social.

Para o entrevistado, havia a disponibilidade de equipamentos públicos nas imediações, o que permitiu negociações: “caso contrário, provavelmente o conflito teria sido maior”.

Assim, a construtora não precisou construir porque os equipamentos existiam e o Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) apontavam nesse sentido. “Foi assim que o interesse superou o conflito”.

Não havia no terreno nascentes de água ou complicações maiores: no estudo do terreno já se prevê um conjunto de adequações necessárias e caso a demanda seja muito impactante, não se assume o risco.

Assim, houveram demandas específicas, mas estavam previstas e tiveram impacto de moderado sobre os custos.

Especificidade física: existe um conjunto de exigências por parte do poder público antes mesmo da aprovação do projeto. “Fazer o projeto não significa que ele será aprovado e que os recursos serão liberados até mesmo porque os governos podem passar por crises fiscais”, afirma o entrevistado.

Para ele, a execução dos projetos é custosa e a execução deste por completo sem garantia de aprovação é um risco que as empresas atuantes no segmento assumem e que, caso não aprovado, caracteriza um custo afundado.

No entanto, segundo o entrevistado, é possível fazer o projeto já tendo como “plano B” a rápida possibilidade de adequá-lo a outro segmento do MCMV (faixas 1,5 e 2), por exemplo, onde as alterações são possíveis e a tipologia do imóvel é praticamente a mesma para valores maiores, porém sem venda realizada diretamente para o FAR (Caixa).

Exigências maiores ocorrem em relação à Cetesb para os aspectos ambientais. No caso em específico, a dificuldade de entendimentos de algumas especificações.

Alguns ajustes específicos para a obra sempre irão ocorrer (e devem estar previstos, segundo o entrevistado), mas isso não chegou a ser tão impactante no negócio, justamente por estar incluso nos custos e na margem prevista.

A grande vantagem do empreendimento social foi a possibilidade e abertura para discussões e negociações de situações específicas junto ao poder público (prefeitura).

Especificidade humana: para a empresa, ter profissionais com *expertise* no segmento é determinante para o sucesso do projeto (assim como entende-se que para outros segmentos da construção também são necessários profissionais com *expertise* naquele tipo de empreendimento para evitar “surpresas”).

Projetos específicos são direcionados para profissionais especializados na área (prestadores de serviços) e discutidos junto ao construtor e à incorporadora.

Por parte da burocracia pública e agente financeiro, a capacidade técnica dos profissionais foram destacadas positivamente pelo construtor.

Especificidade locacional: Para o entrevistado, ainda que seja importante a proximidade da sede da empresa para com o local do projeto, este não é fator determinante, uma vez que a empresa se dispõe a atuar em outras regiões, dependendo da atratividade do negócio. Esse aspecto ficou perceptível durante a primeira entrevista com o gestor. Porém, a forma de se fazer a pergunta foi alterada na segunda entrevista, sendo direcionada mais a aspectos de proximidade do local da obra em relação ao tecido urbano (próxima de equipamentos públicos) do que em relação à distância da sede da empresa em relação ao canteiro da obra (que não se mostrou relevante aos entrevistados no primeiro momento).

Já a proximidade do terreno com equipamentos públicos é muito importante e auxiliaria com o seguimento do projeto em todas as etapas.

Porém, um ponto importante é que essa mesma proximidade encarece o valor da terra e inviabiliza financeiramente outros projetos às construtoras, que se

obrigam a buscar terrenos em áreas mais periféricas (e distantes dos equipamentos públicos).

A execução de obras com equipamentos públicos com a prefeitura é negociada na medida das possibilidades da empresa e do próprio poder público. No caso desta obra em específico, conforme exposto, o terreno é periférico, mas havia nas proximidades equipamentos públicos, o que reduziram dificuldades - “inclusive já existiam outros empreendimentos do tipo instalados nas proximidades”, fator entendido como decisivo para facilitar as negociações e andamento do projeto.

Por esse motivo, a proximidade do local do terreno com outros condomínios com as mesmas demandas fez com que não houvessem agravantes em termos locacionais durante as aprovações dos projetos – caso contrário, possivelmente haveriam dificuldades maiores em custos de execução e de negociações.

Especificidade de marca: a atuação do órgão público e agente financeiro, no entendimento do entrevistado, é técnica. As aprovações dependem de análises específicas do órgão.

A reputação é construída com Caixa (agente financeiro deste projeto) via GERIC, que é o processo de análise de risco da instituição. Neste processo, existe o histórico da empresa e, nesse sentido, a reputação foi avaliada como muito importante, uma vez que a melhor reputação (melhora avaliação GERIC) é o fator decisivo entre a opção pelo projeto de uma empresa ou outra. Marca/reputação é importante, portanto, para efeito de classificação no GERIC.

Tratada a questão das especificidades, parte-se para a análise dos outros dois atributos: a incerteza e a frequência.

Incerteza - seleção adversa (pré-contratual): em termos de incerteza pré-contratual, na opinião do entrevistado, a vontade política foi determinante para a consecução do projeto do ponto de vista público, tendo em vista a abertura nas relações negociais.

Negociações se deram de forma intensa no entorno de atendimento de demandas técnicas da SABESP (Água e esgoto). Essas negociações dos termos foram entendidas pelo entrevistado como necessárias e tiveram abertura dos órgãos envolvidos (não implicando em terem sido negociações fáceis). Caracterizaram dificuldades maiores as negociações com Cia de Energia Elétrica, Serviço de Água

e Esgoto local e prefeitura, tendo em vista regras nem sempre tão claras ao executor para fins de aprovações.

Os custos adicionais ficaram por conta de prolongamento da rede de esgoto e pela necessidade de execução da rede média e alta de energia elétrica, algo que, até período recente, ficavam à cargo das concessionárias.

A negociação com a prefeitura em termos de execução de equipamentos públicos ocorre antes do projeto “sair do papel” e, para o entrevistado, é condição determinante para o início das obras a interação da prefeitura com os entes estaduais e federais (conseguir aporte financeiro dos dois entes).

Na escolha do terreno, “ou o local tem os equipamentos públicos, ou esses equipamentos têm que ser feitos”. Projetos do MCMV-Faixa 1 só “fecham a conta” quando executados em terrenos periféricos, mais baratos, daí a necessidade de prover esses equipamentos e se fazer a negociação mais ampla com setor privado e entes estatais, sempre com envolvimento das prefeituras.

Incerteza - Risco moral (pós “contrato”): a empresa afirma que não tiveram problemas em relação ao cumprimento das demandas acordadas; ao contrário, afirma ter tido muita abertura e percebido muita vontade política para a consecução do projeto.

O aspecto mais negativo em termos de risco moral recaiu sobre o FAR, via Caixa, que já na fase inicial do projeto incorreu em atrasos de repasses de recursos para a construtora mesmo após as medições.

Nesse ponto, a gravidade da questão não fica tão expressa no critério de pontuação adotado na metodologia, que mensura as questões em gap entre 0 a 2, apenas. Para essa situação, observou-se que qualquer escala maior haveria atribuição da pontuação máxima para o agente financeiro em termos de gravidade e importância da questão.

Durante a primeira entrevista, o gestor havia informado que “o recebimento é certo e que isso não chega a caracterizar um problema grave para a empresa neste momento, tendo em vista a disponibilidade de caixa” que possuem. Na oportunidade da segunda entrevista, a situação já se agravava, visto que o gestor afirmou que devido aos atrasos, foi necessário reduzir o ritmo da obra. Para ele, essa mesma situação em outra empresa poderia levá-la à “quebra” porque não há

reajustes nos valores e o fluxo de caixa é interrompido enquanto sobem os preços de mão de obra, materiais e enquanto o canteiro de obras fica parado.

Para o entrevistado, “isso estoura o custo, quebra construtoras, gera insegurança e inibe investimentos, resultando em demissões em um setor que emprega volume alto de pessoas de baixa qualificação e baixa renda”.

Nos demais órgãos, a empresa não foi penalizada por atrasos ou mudanças de regras que decorreram do próprio poder público, mas para o entrevistado, “é normal esse tipo de situação no mercado”.

Aqui a importância de análise qualitativa na pesquisa, tendo em vista a relevância do risco moral junto ao agente financeiro: o problema pode ser grave a ponto de esvaziar o caixa da empresa e leva-la à insolvência, com todas as consequências de ordens diversas (trabalhistas, sociais, com fornecedores), parando as obras e obrigando a reiniciar todo o processo de execução pelo órgão público, algo que não seria captado apenas pelas pontuações e análise um tanto “linear” proposta pelo questionário no sentido “quanti”.

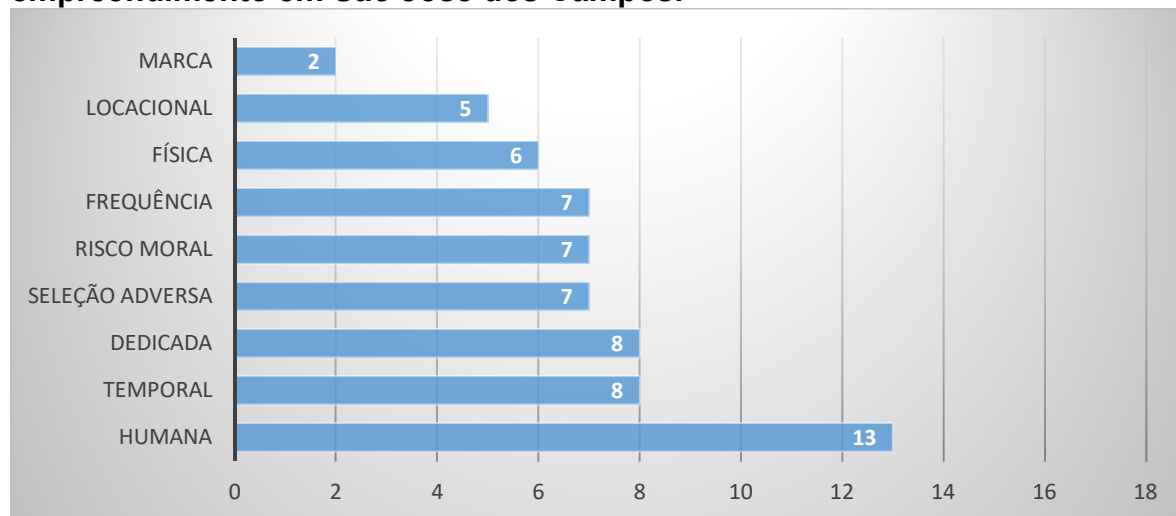
Finalmente, no atributo “**frequência**”, o relacionamento constante com os órgãos foram avaliados como “importantes” em termos de recorrência, algo inerente ao negócio para todo tipo de empreendimento que afete o interesse coletivo e não uma particularidade do MCMV-Faixa 1. Não foi observado, pelo entrevistado, como algo impactante ou relevante em termos de custos para a empresa.

A grande vantagem apontada pelo entrevistado para a atuação dos construtores no segmento é a realização da venda das unidades ao FAR, intermediado pela Caixa, evitando custos com vendas (corretagem, *stand* de vendas, pesquisas de mercado pela empresa).

Trazendo a comparação dos dados em linha para uma análise gráfica, obtém-se o Gráfico 16, que aponta para as especificidades humana como a mais relevante, seguida pelas especificidades temporal e dedicada.

O risco moral e seleção adversa aparecem em seguida. Fica novamente observado o quão impactante para as empresas é o risco moral associado aos atrasos nos repasses dos recursos do agente financeiro para a empresa, aspecto que foi captado mais pelo depoimento do construtor (na possibilidade de inserção de aspectos mais qualitativos) do que pela mensuração quantitativa em si.

Gráfico 16. Pontuação por atributos de custos de transação na avaliação do empreendimento em São José dos Campos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por outro ângulo, sob a análise das colunas (vertical), o Gráfico 17 sinaliza que os custos de transação mais intensos para a empresa pesquisada apareceram, respectivamente, nos tratos com:

- Concessionárias (água e esgoto/energia): dadas as dificuldades de entendimentos sobre quem deve fazer/executar algumas demandas do projeto – que recaíram sobre a construtora;
- Agente financeiro: por razões de atrasos nos repasses de recursos financeiros e necessidades de renegociação de prazos de entrega da obra devido a esses atrasos;
- Regularização do terreno: em razão do tempo transcorrido para o desmembramento e;
- Licenciamento ambiental: por razões de tempo transcorrido para alcançar esse objetivo e dificuldades de entendimentos legais.

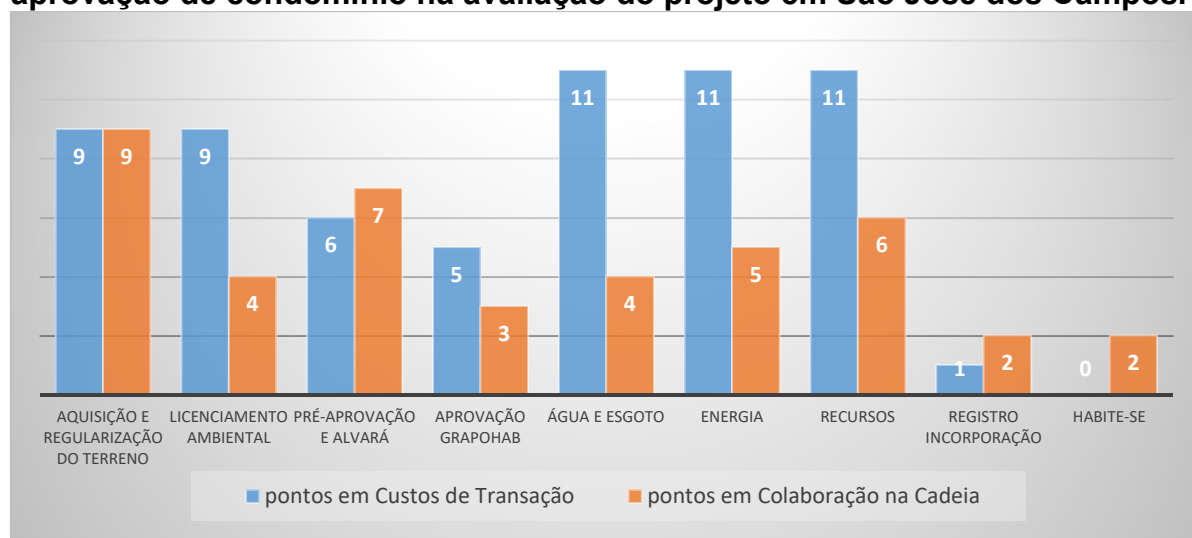
Partindo para a análise do MCMV enquanto indutor de uma cadeia de produção colaborativa para efeito das aprovações, pelo parâmetro até aqui pesquisado, os dados expostos na Tabela 9 revelam que existe participação importante da prefeitura. Isso porque, na avaliação do entrevistado:

- Na aquisição e regularização do terreno, a prefeitura atendeu de forma colaborativa o avaliado em 75% da pontuação possível de se atingir; e em 58,3% do total de pontos possíveis em termos de colaboração para a pré-aprovação e alvará do projeto;
- A liberação do “habite-se” pela prefeitura ainda não ocorreu, uma vez que a obra encontra-se em andamento, ou seja, nesse caso, não se aplica (por esta razão, não foi pontuada) – o respondente do questionário colocou a pontuação “2” para incentivos financeiros no quesito “cartório” porque já existem isenções previstas;

Para os demais órgãos, não houve algum com pontuação maior que 50% do total de pontos possíveis de se obter.

Essa pontuação obtida em cada órgão em termos de colaboração do órgão para com o projeto - na avaliação da construtor entrevistado - é também exposta no Gráfico 17.

Gráfico 17. Custo de Transação e Colaboração de cada órgão no processo de aprovação de condomínio na avaliação do projeto em São José dos Campos.



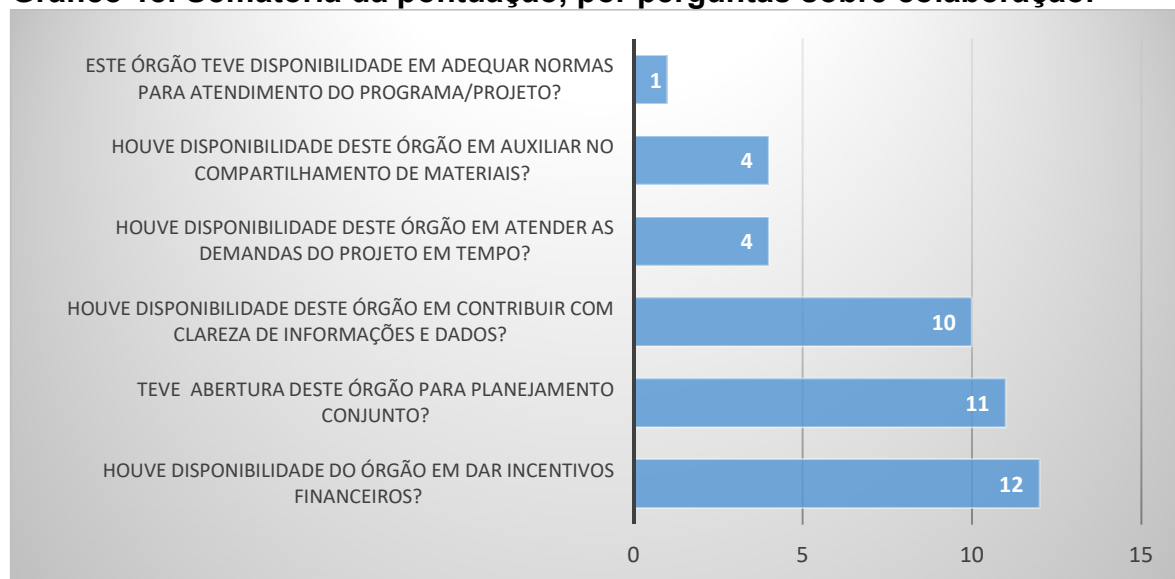
Fonte: Elaborado pelo autor.

Pela análise das linhas referentes às perguntas de “colaboração em cadeia”, a disponibilidade de incentivos financeiros dos órgãos (dentro da lei) ficou mais evidente (75% dos pontos possíveis), acompanhado pela abertura para

planejamento conjunto (61% dos pontos possíveis) e disponibilidade de prestar e oferecer informações com clareza (56% dos pontos possíveis).

A exposição dos resultados obtidos por pergunta sobre colaboração é exposta no Gráfico 18.

Gráfico 18. Somatória da pontuação, por perguntas sobre colaboração.



Fonte: Elaborado pelo autor.

O respondente deixou explícito a boa vontade da prefeitura em atender as demandas do projeto em tempo, tendo em vista que existe o interesse não só social, mas também político em concretizar o projeto. No entanto, optou por deixar o aspecto temporal da prefeitura com a pontuação intermediária.

Na avaliação do empreendedor, todas as análises foram estritamente técnicas e “engessadas” à legislação, razão pelas quais o entrevistado não atribuiu pontuação em aspectos relacionados a adequação de normas.

Ganharam relevância, os aspectos de participação com auxílio financeiro para o projeto: isenção de taxas cartoriais, de isenções tributárias e co-participação na oferta de serviços públicos ao condomínio.

De uma forma mais geral, é possível observar que, ainda que o poder público tenha feito exigências legais, deu-se a abertura para discussões e houve interesse em colaborar de forma pró ativa para o andamento do projeto, dado o interesse na aquisição do bônus político que a entrega de moradias populares pode resultar.

Finalmente, cabe aqui a importância de se remeter às proposições que foram expostas no Capítulo I:

- **Proposição 1.** Especificidades físicas elevadas dificultam e podem inviabilizar o interesse do construtor para a realização de negócios na Faixa 1 do PMCMV, recursos FAR
- **Proposição 2.** Fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) são fontes de custo de transação e pontos de desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1).
- **Proposição 3.** O MCMV-Faixa 1, recursos FAR, por seu cunho social e inexistência de mercado para a faixa, soma incentivos aos construtores e permite uma relação colaborativa entre os agentes da cadeia (agente financeiro, órgãos públicos e construtoras).

Em relação à proposição 1, a abertura para negociações que a construtora teve com os órgãos públicos e o aporte de recursos do Casa Paulista auxiliaram de tal forma a viabilidade do projeto que as especificidades físicas não se mostraram elementos impeditivos para a realização do negócio, até mesmo porque o mesmo não se concretizaria se não houvesse participação conjunta do município, Estado e Governo Federal.

Em relação à proposição 2, o fator político, relacionado ao interesse da prefeitura em dar seguimento ao projeto, facilitou, na opinião do entrevistado, o relacionamento com os órgãos e a abertura para trocas de informações, negociações e entendimentos legais.

Cabe apontar que a seleção adversa, também refletida pelo aspecto temporal, foi apontada como um problema de transação, mas não é possível afirmar, para o caso analisado, que houve desinteresse da construtora por essa razão, já que naquilo que se refere a **aprovação** em diferentes fases, tudo transcorreu dentro do cronograma previsto pela construtora. Ao contrário do que previa a proposição, a empresa afirma que em virtude de ser um projeto de cunho social, o atendimento das demandas de forma clara, precisa, colaborativa, a priorização dada ao projeto e interesse político foram determinantes para sua consecução – particularmente nos órgãos da prefeitura, algo que não pode ser afirmado para as concessionárias.

Em relação à proposição 3, neste projeto, ainda que não inteiramente em modelo ideal, fica perceptível no discurso do entrevistado e mesmo nas pontuações recolhidas que:

- existem incentivos financeiros (isenções fiscais e apoio com recursos extras (Casa Paulista) e, na opinião do entrevistado, o MCMV-Faixa 1, no Estado de São Paulo, configura um modelo de construção de interesse social que deu certo em conjugar interesses e recursos em participação conjunta das diferentes esferas estatais: união, estado e municípios – 67% dos pontos possíveis;
- Há abertura do setor público e agente financeiro (esferas avaliadas) para negociações e planejamento conjunto, com 61% da pontuação possível alcançada nessa mensuração (se excluir “cartório” e “habite-se”, fase que sequer ocorreu, o percentual se eleva para 78%);
- Houve disponibilidade dos órgãos em contribuir com o esclarecimento de informações e repasse de dados necessários para o planejamento e condução do projeto, com alcance de 71% dos pontos possíveis (excluídas as fases de “cartório” e “habite-se”).

Assim, existem elementos fortes de que o MCMV-Faixa 1 (FAR) criou relações sinérgicas colaborativas entre setor da construção e setor público e agente financeiro.

O ponto de atenção, para este projeto em si, fica por conta da capacidade dos órgãos públicos e agente financeiro em conseguir cumprir as demandas de aprovações em tempo mais adequado à velocidade das operações da construtora, ainda que este não tenha se mostrado em fator impeditivo para o andamento da obra. O alcance dos pontos possíveis neste quesito foi de apenas 28% - excluindo-se as fases do “cartório” e “habite-se”, que ainda não ocorreram.

Os órgãos com baixa pontuação, Grapohab e Cetesb, conforme exposição do entrevistado, são estritamente técnicos e avaliam cada quesito conforme critérios legais e normativos, dentro de prazos pré-concebidos (na Cetesb é comum a pedido de prorrogação de prazos), não havendo portanto exceções e

muita margem para negociações – cumpre-se o rito processual e legal. Daí a baixa pontuação atribuída por esse órgão.

Com base restrita a esta análise, verifica-se que existe ou existiu, neste projeto do MCMV-Faixa1, com recursos FAR, elementos de incentivos que induziram a colaboração na gestão do programa: pelo lado das prefeituras, o bônus político; pelo lado das construtoras, incentivos de ordem financeiro, fazendo com que as partes se interajam, negociem e façam com que os interesses venham a superar os conflitos.

6.2. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São João da Boa Vista

São João da Boa Vista é um município localizado no interior do Estado de São Paulo, distante 220 km da capital e próxima à divisa com o Estado de Minas Gerais.

A população de pouco mais de 87 mil habitantes (97,3% urbana) no município apresenta indicadores de qualidade de vida superiores quando comparados às médias do Estado, ainda que sua renda *per capita* seja menor.

A Tabela 10 apresenta alguns dados socioeconômicos e de infraestrutura comparando o município em foco com o Estado de São Paulo.

Tabela 10. Indicadores gerais comparativos entre São João da Boa Vista e o Estado de São Paulo.

Indicador	São João da Boa Vista	Estado de São Paulo
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (2010)	0,797	0,783
Renda <i>per capita</i> - 2010	R\$ 823,48	R\$ 853,75
Coleta de lixo (% atendimento) - 2010	98,94	99,66
Abastecimento de água (% atendimento) - 2010	98,33	97,91
Esgoto sanitário (% atendimento) - 2010	97,59	89,75
% analfabetismo - 2010	3,84	4,33
PIB <i>per capita</i> (em Reais correntes, 2016)	31.981,63	47.003,04

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEADE (2019).

Para a habitação, dados da Caixa (2019) mostram que o município de São João da Boa Vista recebeu 3 projetos do MCMV, 2 deles na modalidade “Entidades” e 1 na modalidade de Recursos-FAR (Faixa 1), este contratado em 2012.

As duas contratações na modalidade “entidades” somam 196 unidades habitacionais, ao passo que o projeto contratado para a modalidade Recursos FAR foi de 926 unidades, no valor de R\$64.820.000,00.

Os dados da Secretaria Estadual de Habitação (2019) indicam que o município recebeu, via Agência Casa Paulista, R\$13.890.000,00 em recursos, somando R\$78.710.000 no empreendimento para o projeto MCMV-Faixa 1, recursos FAR; logo, 17,5% dos recursos oriundos do Estado de São Paulo.

A demanda habitacional demográfica estimada para São João da Boa Vista, segundo o Censo 2010, foi de 667 domicílios para famílias de até 3 salários

mínimos (atendidos pelo MCMV-1, FAR) e de 619 domicílios para famílias que se enquadravam na faixa entre 3 a 5 salários mínimos. (Caixa, 2012)

6.2.1. Resultado para a empresa pesquisada

O condomínio tratado teve obra iniciada em 2013. De forma um tanto peculiar, a Prefeitura executou o todo o projeto e fez licitação na modalidade concorrência para escolher a empresa que iria executar a obra, sendo a empresa Direcional a vencedora do certame.

Em entrevista com o Assessor Municipal de Habitação (equivalente ao Secretário Municipal de Habitação para municípios médios e grandes), Sr. Alencar Aguiar Neto:

Existe uma crença política na gestão do município na importância da habitação: construção popular é a melhor forma de distribuir renda e reduzir a desigualdade, uma forma de investir na família, valorizar a mão-de-obra, corrigir as desigualdades sociais. O brasileiro se sente cidadão pleno quando ele tem uma casa. Melhora a qualidade de vida, a autoestima do cidadão, que passa a se sentir pleno e se coloca em situação de igual aos demais.

Para ele, a cidade de São João da Boa Vista é referência do MCMV porque eles não aceitam que tragam imóveis ao modo das construtoras.

Em outras palavras, além de evitar custos com as vendas, a empresa também evitou custos com execução e aprovação dos projetos: “a prefeitura fez os projetos básicos e nós fizemos apenas os executivos”, afirmou um dos entrevistados.

A obra, com 926 casas, levou 22 meses para a execução já foi totalmente entregue.

Para o Sr. Alencar Aguiar Neto, na época, as famílias contempladas tinham renda de até 1600 Reais; o programa ainda atendeu população de quilombolas (palafitas), valorizou a mãe solteira ou pai solteiro e idosos. Juntou-se também a outros critérios como inclusão de famílias com membro com doença física crônica: “foram 125 famílias com pessoas com deficiência física séria...e teve 15 mil Reais do Casa Paulista por unidade. Era 70 mil Reais do MCMV. A Direcional teve 85 mil Reais por unidade para fazer essa casa de 50m²”.

Na entrevista com agente da construtora, constatou-se que a prefeitura em todos os momentos foi parceira na execução em termos de agilização de processos e atendimento de demandas da construtora para que o projeto fosse concluído conforme cronograma planejado.

Conforme observado pelas informações da Agência Casa Paulista, a empresa teve como receita o valor de R\$78.710.000 (já inclusos os repasses do FAR e da Casa Paulista) para a construção das 926 casas.

O CUB (Custo Unitário Básico), que representa o valor do m² da construção no Estado de São Paulo (agregado em custo de mão-de-obra, material e administrativo), foi estimado em dezembro de 2013 em R\$1099,57 para obras de baixo padrão. A metragem padrão de residências do MCMV, segundo a tipologia da Caixa, é de 35m², o que permite estimar o custo por unidade habitacional em algo em torno de R\$38.484,95. Se multiplicarmos esse valor pelo número de unidades habitacionais (926), temos que o custo das unidades habitacionais para a empresa é da ordem dos 35,6 milhões (outros custos adicionais como terraplenagem, cartorários, imprevistos de obra, por exemplo, não são considerados).

No entanto, enquanto o gestor público falou durante a entrevista em casas de até 50m², o gestor da construtora afirmou serem casas de 52m² (acima do padrão da Caixa).

Essa metragem maior em relação ao estipulado pela Caixa veio como exigência da prefeitura (especificidade física adicional). Além disso, Alencar Aguiar Neto, em entrevista, afirma: “Exigi 2,70m de pé direito. A Caixa aceita com 2,60m. Houve exigência de mínimo para quartos, mudaram a planta e se adequaram”.

Assim, a partir do exposto, pode-se estimar um custo de R\$54.950 por unidade. Como são 926 casas, estima-se, pelo CUB, um custo aproximado de R\$50,9 milhões para a execução da obra.

O terreno foi doado pela prefeitura, que em troca fez algumas exigências adicionais (metragem, por exemplo); ou seja, não houve desconto do valor global da obra para o terreno.

A obra teve início (construção) em março de 2013 e finalizou em junho de 2015 (vistoria final).

Em termos de atratividade, o empreendimento deu o retorno dentro da expectativa da empresa.

6.2.2. Análise dos resultados

A Tabela 11 apresenta o resultado da coleta dos dados da empresa, na percepção do entrevistado, de uma forma mais sistematizada e organizada em linhas e colunas para facilitar a análise por atributos e transações.

Inicialmente cabe reforçar que esse projeto foi bastante peculiar, tendo em vista o terreno doado pela prefeitura e os trâmites legais de aprovações terem sido também realizados pela prefeitura municipal de São João da Boa Vista - SP. Coube à construtora, após vencer a licitação, a responsabilidade pelo licenciamento e a execução do projeto executivo.

A obra foi licitada em dezembro de 2012 e tivemos três meses para iniciar. “Iniciamos na limpeza do terreno em fevereiro de 2013 e em março a obra em si, dentro do prazo”.

A seguir, são descritas as observações na análise para cada atributo.

Especificidade temporal: a prefeitura, ao realizar e prover as todas as aprovações, praticamente eliminou problemas para com essa especificidade para a construtora.

O terreno era da prefeitura, mas ela fez desapropriação da área: “Entregamos a terra bruta. A topografia sempre tem um desnível na região”, afirmou o agente público.

O terreno foi “doado” para a execução do projeto e portanto seu valor não foi descontado do valor da obra. Nas palavras do gestor da obra: “tudo foi feito pela prefeitura, que contribui bastante, participou ativamente do encaminhamento. Aprovação já existia. Tinha prazos pré-definidos. Tivemos apenas acompanhamento da prefeitura porque já estava tudo aprovado”.

Tabela 11. Resultado sistematizado para dos atributos da transação no empreendimento do município de São João da Boa Vista.

ATRIBUTOS DA TRANSAÇÃO												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
temporal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	18	5,6
dedicada	0	2	0	0	2	0	0	0	0	4	18	22,2
física	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3	18	16,7
humana	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	18	100,0
locacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
marca	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
seleção adversa	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	18	5,6
risco moral	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
frequência	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
TOTAL	2	5	2	2	8	2	6	2	2	31	162	19,1
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	18	18	18	18	18	18	18	18	18	162		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	11,1	27,8	11,1	11,1	44,4	11,1	33,3	11,1	11,1	19,1		
COLABORAÇÃO NA CADEIA												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
Teve abertura deste órgão para planejamento conjunto?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	18	100,0
Houve disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	18	100,0
Houve disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo?	2	2	2	2	1	1	2	2	2	16	18	88,9
Este órgão teve disponibilidade em adequar normas para atendimento do projeto?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
Houve disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros?	2	0	2	0	0	0	2	2	2	10	18	55,6
Houve disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais?	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4	18	22,2
TOTAL	10	6	10	6	5	5	8	8	8	66	108	61,1
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	12	12	12	12	12	12	12	12	12	108		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	83,3	50,0	83,3	50,0	41,7	41,7	66,7	66,7	66,7	61,1		

Fonte: autor.

Em relação ao cartório, houve apoio e acompanhamento da prefeitura e mesmo da Caixa também para promover a agilização e atendimento em prazo. Em tudo houve apoio e acompanhamento da prefeitura.

Especificidade dedicada: neste projeto, os únicos pontos que mereceram algum destaque esteve relacionado à concessionária para “água e esgoto”, dada a necessidade de estender a linha de esgoto por 3500 metros de extensão.

Para isso, foi necessário passar com a rede por 39 lotes, averbando todas as escrituras.

A prefeitura participou ativamente junto a Sabesp. Paguei 45 mil Reais para uma pessoa averbar em cada matrícula essa servidão de esgoto passando pelos terrenos. Foi trabalhoso, mas teve colaboração: por causa de tempo e complexidade. Para registro disso teve apoio do cartório, inclusive da Caixa e prefeitura para cobrar agilidade. Precisei também fazer um elevatório para a Sabesp, mas estava previsto [...] Eu forneci os hidrômetros - a SABEP não deu. A rede principal a Cia faz por ser de interesse social, não é um benefício para a empresa. A prefeitura se envolvia e atuava diretamente.

No âmbito da Cestesb, houve exigência de execução de muro de arrimo, extrapolando os custos previstos.

Também foi necessário fazer o aterro de um açude. Essa necessidade se deu por razão de segurança, já que crianças viriam morar na localidade e poderia haver riscos com afogamento.

Isso obrigou a empresa a modificar uma Área de Preservação Permanente (APP) para fazer uma travessia. Como contrapartida, teve que ser realizado o plantio de 10 mil mudas, mas a prefeitura assumiu essa demanda: “doou as mudas e fez o replantio na cidade toda, não apenas na área do condomínio”.

Em termos de demais contrapartidas, a construtora não participou dessa etapa de construção de equipamentos públicos novos (escolas) na localidade do bairro, mas afirma que a Caixa já verifica as necessidades do entorno.

O gestor da empresa afirmou:

A Caixa verifica se o entorno atende as demandas da população ou se precisa construir mais equipamentos. Já estava previsto que teria a necessidade de escola de zero a 5 anos, tinha espaço para outra de ensino fundamental, mas a prefeitura não solicitou esse dinheiro e não sei como isso se transcorreu.

Para o gestor atuante no município, sobre esses equipamentos públicos, quando da entrega do projeto, não havia escola/creche nas proximidades. Isso obrigou a prefeitura a ofertar ônibus que fizesse os deslocamentos do bairro até os locais onde já estudavam antes. Pelo depoimento, a prefeitura teve inclusive que se explicar perante o Ministério Público devido a isso.

De toda forma, ambos concordam que, ainda que tenham exigências, elas são negociáveis e anterior ao início da execução da obra, o que torna possível saber se cabe ou não no orçamento.

O gestor da empresa cita como exemplo a exigência de aquecedor de água em todas as casas, algo exigido mas que já consta no memorial descritivo da obra: “Pelo fato de ser de interesse social, existe maior colaboração e compreensão dos órgãos nesse sentido”.

Especificidade física: na opinião tanto do gestor público quanto para a empresa, a planta e o *lay-out* das casa já estavam definidos e não houveram surpresas.

Houveram exigências adicionais da prefeitura em termos de metragens, mas isso já estava previsto e não era surpresa agravante ao projeto.

Em entrevista, o gestor local afirmou: “o prefeito na época, Nelson Nicolau, veio pessoal da Direcional e ele disse: aqui você vai ter que fazer 10% melhor porque nós não exigimos um tostão para ninguém...como isso já está no seu custo, vocês vão ter que melhorar a obra”.

Para exemplificar, a prefeitura fez exigência de “pé direito” mínimo de 2,70m, quando a legislação exige apenas 2,60m, o que não se mostrou um problema maior para a empresa, pois como a planta e o *lay-out* da casa já estava definido, à empresa coube apenas moldar as formas de concreto em função da planta. Com isso, estabeleceram um ciclo de trabalho e concretavam 6 casas por dia, o que possibilitou o bom atendimento do cumprimento de prazos de execução.

Na opinião do entrevistado da construtora:

A parede de concreto já é empregada há mais de 30 anos. Baixa renda não é baixa qualidade. Tem que ter velocidade, larga escala, mas alinhar com qualidade. A parede de concreto tem que ser pensada antes de executar: são placas de alumínio, se amassar, marcar, riscar uma peça, isso será reproduzido em todas as casas. Tem que ter cuidados de armação, reforços, questões que devem ser pensadas antes de executar. Por isso a mão-de-obra tem que estar treinada, qualificada, alinhada.

Especificidade humana: para o gestor da empresa, a maior dificuldade sentida foi em termos de mão-de-obra na região. Ainda que esse aspecto esteja mais relacionado à questão produtiva, cabe deixar o registro:

eles estavam mais acostumados com um modelo de trabalho das 7h às 17h, bater ponto e ir embora, também não sabiam trabalhar com forma: tem que fazer ciclos de montagem, armação, fechar formas, partes elétricas e terminar essas etapas no dia excediam um pouco o horário. Problemas que eu não teria em cidades maiores [...] é necessário acompanhar, conferir de perto, fiscalizar. Se não tomar cuidado de fazer dupla colagem, vai soltar, então tem que fiscalizar.

Assim é que cada obra exige uma reciclagem, capacitação, treinamento.

Do ponto de vista de especificidade humana para efeito das aprovações, o entrevistado considera ser este fator essencial para o sucesso ou não do empreendimento:

por ser interior, tive maior dificuldade em termos de encontrar mão-de-obra e para tudo precisa ter domínio do *timing*. As obras são rápidas, tem que estar alinhado com licenciamento rápido. Em 6 meses antes você já tem que estar lidando com documentação. Com 1 ano antes já tem que estar lidando com concessionárias. Tem que saber pra tocar tudo junto e atrelado. Não pode perder um dia sequer [...] Eu trabalhava para a Direcional, como funcionário. Eu respondia como gestor da obra. 100% das obras a Direcional é que executa. Tinha a estrutura de escritório que nos apoiavam, faziam medições, controle de estoques, conferências de segurança de trabalho. A Direcional faz isso no Brasil inteiro.

Esse sucesso está na capacidade do gestor em conhecer todo o processo de aprovação atrelado à construção. É fundamental para o sucesso ter um gerente *full time* coordenando todos os processos, “um dono do processo”.

E para todas as etapas, ter pessoas conhecedoras dos trâmites.

Especificidade locacional: em termos de localização para o processo construtivo, a dificuldade foi a de encontrar mão-de-obra no volume e qualificação disponível.

Também ficou registrado problemas com fretes por ser localização mais interiorana e em período em que o mercado estava aquecido. Todos os fornecedores estavam atendendo demandas maiores: “tive dificuldade de prazos de entrega...com cerâmica, por exemplo”.

Para efeito de aprovações em relação a localização do canteiro de obra, a aprovação do processo pela prefeitura isentou a empresa de qualquer

demanda maior nesse sentido, eliminando eventuais problemas com custos de transação locacionais para efeito de aprovações (não para efeito de construção/produção, algo que não se enfatiza nesta tese, pois aí envolveria relações com mão-de-obra e fornecedores, fugindo ao recorte proposto originalmente pela tese).

Especificidade marca: a marca Direcional é forte a teve relevância apenas para aprovação de GERIC com a Caixa. Para a prefeitura e demais órgãos, foi indiferente, pois é a Caixa quem aprova a empresa.

Seleção Adversa: como a prefeitura elaborou o projeto e fez o trâmite legal, as condições colocadas estavam bem claras a todos.

O entendimento foi fácil tanto em termos do projeto quanto em termos de negociações e abertura.

Para o empresário entrevistado: “esse projeto foi interesse social, toda uma cadeia envolvida em fazer o bem, com 926 unidades em cidade do interior em menos de 2 anos, teve envolvimento forte e tivemos sucesso em tudo”.

Para água e esgoto foi um pouco mais complicado, por razões já expostas, mas ainda assim a prefeitura também deu apoio com a intermediação para agilizar a resolução da demanda.

Risco moral: foi necessário seguir os projetos aprovados para obter êxito.

O apontamento relevante neste atributo ocorreu durante o denominado período das “pedaladas fiscais”, ocasião que a empresa ficou sem repasses por 4 meses, segundo relato.

Como já exposto, os atrasos em repasses de recursos fizeram parte de uma manobra do Governo Federal naquele ano (2014) que veio a se agravar na conjuntura política e culminou com o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, naquilo que se denominou de “pedaladas fiscais”.

Para o gestor da empresa, a disponibilidade de caixa bem estruturado da empresa foi fundamental para que ela não “quebrasse”: “cada obra tinha seu caixa, utilizamos caixas de outras obras e tivemos que pagar com juros para os outros empreendimentos”.

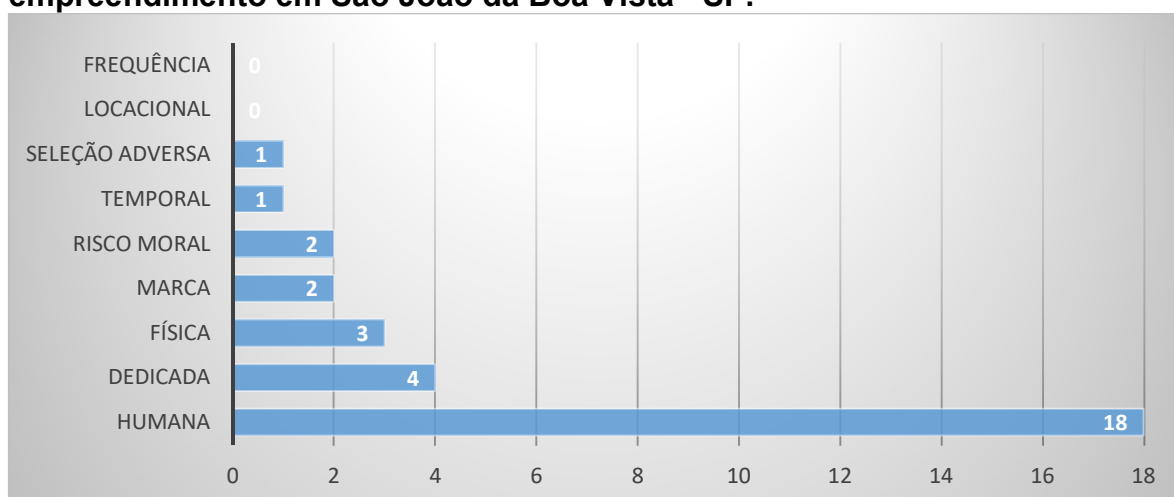
Quanto às relações com demais órgãos e eventuais surpresas, não existiu e todos os acordos foram cumpridos.

Frequência: o relato do gestor nesse quesito também vai ao encontro das boas avaliações observadas nas demais atributos.

Na opinião do gestor da empresa, o projeto estava muito claro para todos e nesse não tiveram problemas: todos focados no propósito, sem filas, poucas reuniões, fácil abertura para o diálogo e fácil entendimento.

O Gráfico 19 expõe o resultado final da pontuação alcançada por atributo da transação, ganhando destaque a especificidade humana na avaliação do gestor entrevistado.

Gráfico 19. Pontuação por atributos de custos de transação na avaliação do empreendimento em São João da Boa Vista - SP.



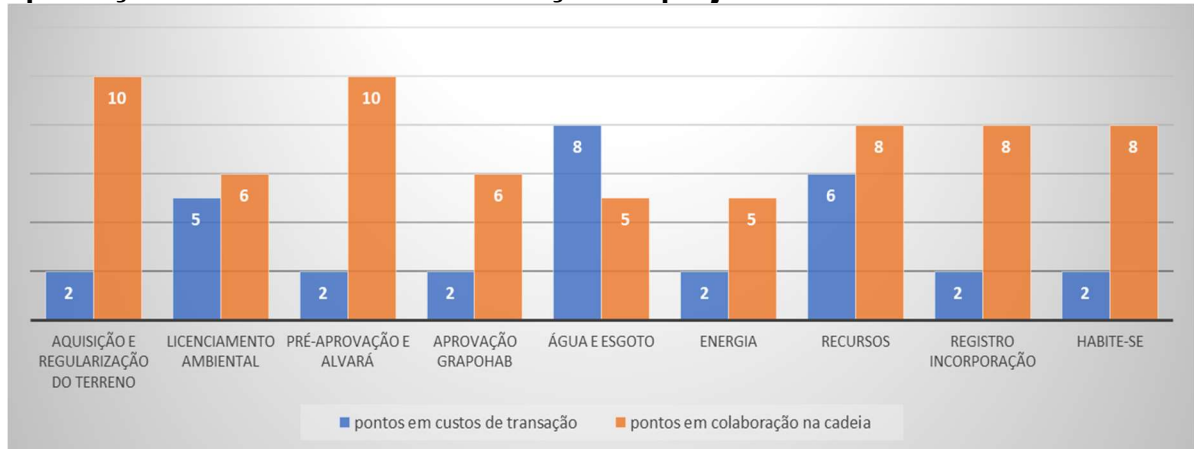
Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentro de uma análise mais verticalizada, que dá maior atenção às colunas e, portanto, às transações, a incidência de maiores custos de transação no empreendimento recaíram respectivamente sobre a empresa de água e esgoto (por razões já expostas); seguido pelo agente financeiro (devido a atrasos em repasses e necessidade de Geric qualificado) e licenciamento ambiental.

Essas pontuações verticais podem ser observadas no Gráfico 20, que também exhibe a pontuação obtida pelos mesmos órgãos em relação a aspectos de colaboração para o andamento do empreendimento.

Novamente fica destacada a elevada pontuação da prefeitura para com aspectos de colaboração e abertura para negociações e agilização desse tipo de empreendimento.

Gráfico 20. Custo de Transação e Colaboração de cada órgão no processo de aprovação de condomínio na avaliação do projeto em São João da Boa Vista.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Aqui ficaram mais nítidas relações de maior colaboração em cadeia com custos de transação menores, conforme propõe a literatura sobre o tema: cadeia de colaboração maiores podem implicar em custos de transação menores.

Observa-se aqui que as maiores pontuações em termos de “cadeia colaborativa” das prefeituras implicam em menores custos de transação nas etapas envolvendo este órgão. Ao contrário, onde ficaram indicados custos de transação maiores, as pontuações para “cadeia colaborativa” foram menores, a exemplo da Cia de água de esgoto.

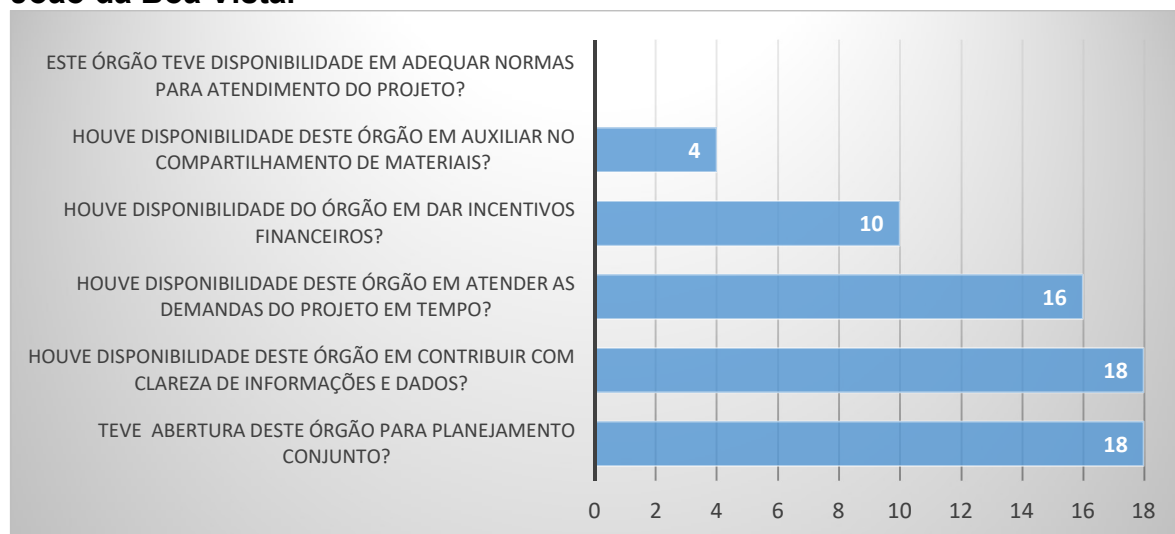
Sobre os aspectos da cadeia colaborativa mais aparentes, o Gráfico 21 mostra que a abertura dos órgãos e a disponibilidade deles em compartilhar informações foi o item mais pontuado (mais relevante em termos de colaboração, portanto).

Nas palavras do entrevistado, a “abertura para negociações nesse projeto foi sensacional, algo atípico [...] por ser cidade menor, foram bastante atuantes na prefeitura”.

Em seguida, ganhou destaque a disponibilidade dos órgãos em atender as demandas do projeto em tempo. Para o entrevistado, estavam todos alinhados em priorizar “até a Sabesp priorizou pra gente [...] em outras obras, tivemos conflitos”.

Incentivos financeiros do setor público e agente financeiro para execução do projeto tiveram pontuação intermediária.

Gráfico 21. Somatória da pontuação, por perguntas sobre colaboração, em São João da Boa Vista.



Fonte: Elaborado pelo autor.

No item “compartilhamento de recursos/materiais”, o empresário afirmou que havia no terreno uma sede. A prefeitura então autorizou a usar essa sede. Foram feitos ajustes e reformas e depois ainda o imóvel passou a ser utilizado como creche. No estábulo onde era a fazenda, foi feito o almoxarife, e hoje usam para outras instalações da prefeitura para atendimento à população local. Demais incentivos: “Cetesb não dá incentivo, só fiscaliza. Só de ter cortado etapas, já é uma grande ajuda”, afirmou.

Sobre a adequação de normas para o atendimento do projeto, a pergunta não se mostrou pertinente, pois o entrevistado afirmou que o órgão público nunca altera a lei para atender a um projeto em particular.

Não existe mudar regulamento ou norma para atender uma obra, projeto. Se exigir termo adicional, também não faço porque não estava no processo de licitação. Tem que estar especificado, senão tem que ter aditivo. Os órgãos também não mudam regras no meio do jogo. Eles podem mudar para um outro programa. Qualquer coisa que se mudasse para 926 unidades teria impacto.

Pela avaliação do empreendedor, “o programa é sensacional, participei de todas as entregas e tem situações que nos emocionam pela carência desse população”.

A respeito das proposições:

- **Proposição 1.** Especificidades físicas elevadas dificultam e podem inviabilizar o interesse do construtor para a realização de negócios na Faixa 1 do PMCMV, recursos FAR
- **Proposição 2.** Fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) são fontes de custo de transação e pontos de desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1).
- **Proposição 3.** O MCMV-Faixa 1, recursos FAR, por seu cunho social e inexistência de mercado para a faixa, soma incentivos aos construtores e permite uma relação colaborativa entre os agentes da cadeia (agente financeiro, órgãos públicos e construtoras).

Em relação à proposição 1, algumas especificidades físicas realmente foram apontadas como importantes para sua execução pela construtora, mas isso não se mostrou ameaçador ou relevante para a viabilidade do projeto. Nas palavras do entrevistado, esteve “dentro dos limites aceitáveis”. Mais uma vez, as especificidades físicas não se mostraram impeditivas para o negócio.

Em relação à proposição 2, tendo em vista o caráter peculiar deste projeto (prefeitura doou o terreno, fez o projeto e licitou), houve já aqui um ganho temporal considerável pela construtora, eliminando as incertezas pré-contratuais. Ao contrário do que se esperava na proposição 2 da tese, a pontuação para itens que foram considerados seleção adversa (falta de clareza e precisão legal, dificuldades para negociações, preciosismos papelórios) foi pouco significativa neste projeto, não sendo observada como fonte de custo de transação. Isso porque, segundo o entrevistado, a construtora contou com todo aporte político e técnico da prefeitura, contando com atendimento diferenciado, tendo em vista o caráter e fim social do empreendimento, razão pela qual o projeto não só foi cumprido dentro do cronograma, como teve algumas fases antecipadas.

Reforçam a conclusão, além de vários trechos da entrevista, as elevadas pontuações obtidas nos itens de Cadeia Colaborativa, como abertura para negociações, clareza de informações – particularmente no que se refere à prefeitura.

Já a proposição 3 mostra-se verdadeiramente forte, uma vez que ao longo de toda a descrição do caso foi afirmada a participação da prefeitura,

principalmente, como uma aliada importante ao andamento do empreendimento, retornando pontuação consideráveis nos quesitos avaliativos de colaboração.

6.3. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em Santa Bárbara d'Oeste.

O município de Santa Bárbara d'Oeste está localizado no interior do Estado de São Paulo, fica distante aproximadamente 140 km da capital paulista e, segundo o último Censo (2010), tinha população de 180 mil pessoas, 99,2% desta população é urbana.

A Tabela 12 mostra que a renda *per capita* do município e o PIB *per capita* anual é menor do que os resultados exibidos para o Estado de São Paulo. Em termos de infraestrutura urbana e analfabetismo, os dados comparativos mostram pequenas vantagens relativas para o município de Santa Bárbara d'Oeste quando comparados ao Estado de São Paulo.

Tabela 12. Indicadores gerais comparativos entre Santa Bárbara d'Oeste e o Estado de São Paulo.

Indicador	Santa Bárbara d'Oeste	Estado de São Paulo
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (2010)	0,781	0,783
Renda <i>per capita</i> – 2010	R\$ 730,23	R\$ 853,75
Coleta de lixo (% atendimento) - 2010	99,9	99,66
Abastecimento de água (% atendimento) - 2010	99,45	97,91
Esgoto sanitário (% atendimento) - 2010	98,58	89,75
% analfabetismo – 2010	3,68	4,33
PIB <i>per capita</i> (em Reais correntes, 2016)	27.384,02	47.003,04

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEADE (2019).

Em relação ao MCMV, Faixa 1, dados da Caixa (2019) mostram que o município de Santa Bárbara d'Oeste recebeu 1 único projeto com recursos do FAR, contratando 1320 unidades no valor de R\$100.320.00,00; contratado em 2014.

Dados da Secretaria Estadual de Habitação⁴⁷ (2019) revelam que o município recebeu para o condomínio em recursos da Agência Casa Paulista o valor

⁴⁷ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/pmcmv.aspx>, consulta em 20/11/2019.

de R\$26.399.515; em investimento total de R\$126.719.515,00. Logo, 20,8% dos recursos para o empreendimento foram provenientes do Estado de São Paulo.

A demanda habitacional demográfica estimada para Santa Bárbara d'Oeste, segundo o Censo 2010, foi de 1236 domicílios para famílias de até 3 salários mínimos (atendidos pelo MCMV-1, FAR) e de 1266 domicílios para famílias que se enquadravam na faixa entre 3 a 5 salários mínimos. (Caixa, 2012)

Tendo em vista a receita total exposta de pouco mais de 126 milhões de Reais para 1320 unidades, supõe-se uma receita para a empresa de aproximadamente R\$ 96 mil por unidade habitacional.

O empreendimento, segundo dados da Caixa, foi contratado em 28/02/2014. Pelo CUB (indicador já exposto na seção anterior) divulgado pelo Sinduscon⁴⁸ vigente em maio de 2017, quando próximo da data de entrega da obra, o valor do m² da construção no Estado de São Paulo era de R\$1.308,93 (sem desoneração).

Pela tipologia da Caixa, em apartamentos de obras verticalizadas, conforme é o caso do condomínio em análise para o município de Santa Bárbara, a metragem mínima necessária para cada apartamento é de 42m², o que permite estimar um custo médio por unidade de R\$54.975,06 (quase 55 mil Reais de custo de construção por unidade). Ao multiplicar esse valor pelo número de unidades construídas, chega-se ao custo estimado pelo CUB de R\$72,6 milhões apenas com mão-de-obra, materiais e custos administrativos.

Restariam da diferença entre receita e CUB outros 54 milhões de Reais em que haveriam também de se extrair os custos com terreno, eventuais impostos incidentes, obras adicionais (inclusive contrapartidas), ajustes de terreno e outras despesas não previstas – lembrando que o valor é recebido na medida em que a obra evolui.

Ainda assim, segundo o entrevistado, o retorno esperado do investimento foi abaixo da expectativa e o tempo transcorrido entre a assinatura do contrato até o alvará foi de três anos – o obra foi contratada em fevereiro de 2014.

⁴⁸ Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/wp-content/uploads/2017/06/05-Maio-2017.pdf>, consulta em nov. 2019.

6.3.1. Resultado para a empresa pesquisada.

No caso do município de Santa Bárbara d'Oeste foi possível o diálogo com representantes do poder público para que a outra parte interessada também pudesse relatar um pouco da experiência quanto ao projeto.

A partir do diálogo com gestores atuantes no poder público local, foi extraído o texto abaixo, construído inteiramente com base nas informações coletadas na entrevista aberta não estruturada.

Ne sequência, serão apresentados os resultados numéricos e qualitativos quanto a presença de custos de transação para a empresa atuante no município de Santa Bárbara d'Oeste.

6.3.1.1. O MCMV sob o ponto de vista da gestão pública municipal.

De acordo com pessoa entrevistada na Prefeitura Municipal de Santa Bárbara, não só o município tinha interesse em construir como também havia demanda por habitação de interesse social, tendo em vista que há pelo menos 2 décadas não havia recursos ou política para o atendimento mais agressivo dessa demanda.

A Secretaria de Habitação recebeu então a proposta da empresa para o projeto do MCMV-Faixa 1, que já possuía área designada para essa finalidade: “era uma área particular, mas não havia legislação que desse parâmetros urbanísticos para condomínios em glebas particulares”.

Foi então que o empreendimento estimulou a criação de legislação específica para interesse social em glebas e depois do empreendimento foi revisitada a lei de parcelamentos e solo e aprimoradas outras questões legais em modalidades de condomínios.

O processo foi muito positivo, amigável, gerando transformação de regras para satisfazer o interesse comum, coletivo. A empresa tinha contato comercial com a área, que era particular, e estudo de mercado. Aí a empresa é que buscou o município com algo que veio ao encontro do que era necessário e foi feito o convênio. A empresa fez o projeto e a prefeitura é que legislou para fazer as adequações. Havia interesse grande da prefeitura em viabilizar a obra, pois existia uma questão social a ser equacionada, inclusive com cobranças do Ministério Público para

essa comunidade. A prefeitura fez o cadastro e parâmetro de enquadramento das famílias. Houve ainda atendimento a idosos, PCD e mulheres. Havia mais pessoas do que vagas, fizeram sorteio em estádio de futebol – como já faz o CDHU. *(transcrição da entrevista)*

Na ocasião, havia uma área pública com ocupação irregular, denominada favela “Zumbi dos Palmares”, com um conjunto de problemas sociais sérios. Essa favela foi erradicada com a vinda do novo condomínio, que se ergueu em outra região da cidade.

O trabalho social teve que ser realizado e permanece até hoje, em termos de atendimento social e qualificação dessas pessoas.

Como exemplo, os entrevistados citam a participação da empresa na disponibilização de área para depósito de entulhos, que posteriormente virou área pública. A empresa contratada para a obra deu apoio operacional inicial e hoje, com o trabalho social, já existe uma cooperativa organizada no local.

As pessoas inicialmente se sentiram impedidas de trabalhar porque queriam levar “entulho” para dentro de casa. Há necessidade de extirpar o crime que acompanha a comunidade: haviam pessoas que viviam do crime porque não tinham alternativa, daí o trabalho de promoção social que buscava alternativa a essas pessoas. Existem muitos arranjos produtivos surgindo por ali: forte trabalho dos recicladores, associações de costureiras (formal e informalmente), comida artesanal. Há também integração com o bairro, que inicialmente não eram aceitos pela comunidade vizinha. Por exemplo: o dono de um mercado era contra e líder na oposição à vinda das famílias e posteriormente se deu conta da importância econômica e das demandas para o mercado que surgiam. Há problemas sociais sérios, mas há uma maioria de pessoas trabalhadoras, que consomem e precisam ser integradas. Houve necessidade de diversas reuniões, de forma permanente. Ainda existe problemas com comércio ambulante, porque percebem a demanda e colocam barraquinhas, mas é um problema porque a legislação veta algumas situações e exige orientações constantes. *(transcrição da entrevista)*

Na avaliação junto aos entrevistados do poder público local, o MCMV foi bom. Não houveram paralisações de obras: “as coisas aconteceram de forma ágil, sem grandes problemas”.

Houve ainda, por parte da prefeitura, acompanhamento transversal, multisetorial, tanto para viabilizar a obra quanto para a realização do trabalho social necessário.

6.3.1.2. Os custos de transação e colaboração na percepção da empresa pesquisada.

O condomínio Bosque da Árvores, em Santa Bárbara d'Oeste, é composto de 6 condomínios, com as unidades distribuídas em números igualmente próximos de unidades por condomínios e foi executado pela empresa Emccamp.

A análise por especificidade segue conforme a Tabela 13.

Da entrevista, extraiu-se algumas justificativas para cada atribuição de notas:

Especificidade temporal: o tempo de resposta de qualquer órgão público é sempre significativo para a construtora.

Na descrição do representante da empresa, a maior dificuldade encontrada em termos temporais foi em relação ao processo de retificação de área porque a matrícula não tinha as coordenadas corretas, daí a necessidade de se refazer as mensurações.

Segundo o entrevistado, para este empreendimento, um tanto desgastante foi o processo de aprovação em razão de se tratar de diversos condomínios em um lote:

nesse empreendimento, como teve loteamento com vários condomínios, teve que aprovar o loteamento primeiro, depois ir para o Grapohab, aprovar no estado - que é um conjunto de órgãos nesse colegiado, sendo a Cetesb um deles. Assim: inicialmente a prefeitura analisa e faz aprovação prévia. Em seguida, protocola no Grapohab, Cetesb analisa questões ambientais, dá um certificado de aprovação; então o empreendedor volta à prefeitura para pegar aprovação final/definitiva do loteamento para em seguida publicar no Jornal e ir ao cartório para registrar o loteamento. Depois de registrar o loteamento, eu volto à prefeitura para aprovar os condomínios. Quando tem duas aprovações, loteamento e de novo na prefeitura [...] o ciclo é mais longo. Esse processo demorou 3 anos por isso, pois envolveu essa aprovação toda: loteamento, Grapohab, loteamento na prefeitura de novo, cartório para registro das matrículas, volta à prefeitura com as matrículas e aprova o condomínio em cada matrícula. Se fosse um lote simples, só pra aprovar um condomínio, seria mais rápido, coisa de 6 meses.

Ainda de acordo com a entrevista, a Cetesb não separa MCMV dos demais projetos, não prioriza: “O que eles dizem sempre é que existe um processo do Ministério Público que tem precedência”.

Já na prefeitura, foi afirmado que não se teve problemas com pré-aprovação e que conseguiram ser ágeis.

Em termos de agilização de cartório, nada mudou por ser projeto de cunho social. O único benefício na Lei Federal é a redução de emolumentos cartoriais, nos registros, conforme a Lei 11.977, de 2009, que trata do MCMV.

Especificidade dedicada: do ponto de vista de licenciamento ambiental via Cetesb, a única contrapartida foi o termo de compensação arbórea: “se suprimiu árvore no terreno, tem que replantar [...] mas foi tranquilo”. No entanto, não se pode dizer que isso chega a ser oneroso para as construtoras e a transação é feita via Grapohab/Cestesb.

A Caixa exigiu algumas contrapartidas que a população demandava, que não existia no entorno. Havia previsão de que tinha que ter escola e CRAS, que eram as deficiências que precisavam ser supridas, o que foi feito pela construtora com recursos adicionais previstos no programa.

Especificidade física: em termos de exigência de qualidade, havia apenas alguns requisitos específicos para imóveis de interesse social e estava tudo muito claro, sem maiores dificuldades.

Na Caixa, não se teve problemas: “tem a normativa dela e é muito simples. Se o projeto atende as legislações estaduais e municipais, não cria problemas”.

Nas palavras do entrevistado: “a Caixa avalia seu projeto estrutural, de ATC de unidade, se está nas normas de desempenho, que são normas federais, mas não olha coeficiente de aproveitamento na legislação municipal. Se a prefeitura aprova, ela não vai questionar”.

Do mais, entende que cobranças em termos de acessibilidade, portas de 0,80 metros, unidades para PNE: “[...] são cobranças justas”, previsíveis.

Havia lei municipal, mas era clara: “o prédio de interesse social não pode passar de 11 metros, caso contrário, deveria ter elevador [...] tranquilo”.

Um ponto que merece reflexão, para ele, é que a legislação específica que o coeficiente de aproveitamento local era de 0,7: “o ideal seria 1, e na maioria dos municípios é 1, e isso dificultou um pouco porque poderia ser colocado um pouco mais de unidade e que não foi possível em razão disso”.

Aí o entrevistado entende que a legislação poderia ser mais flexível, porém entende que era clara e objetiva.

Especificidade humana: A empresa conta com equipe de arquitetos para projeto arquitetônico. O desenvolvimento, implantação, discussão, tipologia, é realizado internamente.

Existe a matriz em Belo Horizonte-MG, que faz projetos complementares: elétrico, hidráulico, bombeiro, esgoto... “a maioria terceirizados”.

A empresa entra então com o processo de aprovações e tem ainda a arquiteta de legalização, que abrem os protocolos e acompanham o andamento junto aos órgãos públicos.

Ter pessoas que conhecem os processos e características específicas é sempre importante.

Especificidade locacional: em termos de terreno, este era “bem localizado”. Na avaliação do entrevistado, foi possível conseguir o terreno sem grandes dificuldades e não tiveram problemas em termos de demandas adicionais porque recursos suplementares foram direcionados para a construção de equipamentos públicos demandados.

Tratava-se de terreno de particular. Foi feita a opção de compra do terreno pela construtora e a Caixa fez a aquisição diretamente junto ao proprietário: “a construtora busca, faz a opção de compra vinculada às aprovações de alvará, Grapohab e aprovação da Caixa”.

Estando de acordo, a Caixa paga o terreno diretamente ao proprietário. O valor pago pela Caixa é descontado do valor da unidade. Exemplo: “Se o valor da unidade é de 96 mil por unidade. Se a fração do terreno é de 10 mil por unidade, tem que construir por 86 mil a unidade e ainda tirar lucro daí”.

Especificidade marca: entendendo como reputação, ou mesmo marca, a avaliação aponta que não houve qualquer dificuldade para a empresa nesse sentido.

O entrevistado afirmou que a empresa atua há mais de 40 anos no mercado e acumula *know-how* em habitação de interesse social por anos: “não há propaganda para esse tipo de empreendimento”.

A empresa ainda tem, segundo o entrevistado, mais de 20 anos de relacionamento com a Caixa, e “essa é a reputação”, já que ela é quem contrata: “Se tiver um GERIC B, vai fazer obra de pequeno porte. Importante é ter Geric A, fizemos

empreendimento com 3800 unidades e fomos contratados em um módulo só. A Caixa é a referência”.

Sobre a reputação, o entrevistado conclui que “não faz diferença em relação a outros órgãos. Eu sequer conhecia as pessoas dos demais órgãos”.

Seleção adversa: na retratação do entrevistado, todo trâmite foi tranquilo e amigável, sem maiores problemas.

O ponto de atenção fica por conta da Cetesb, órgão de alta relevância e no qual, segundo o entrevistado, parece não contar com equipe técnica em número suficiente para avaliar os projetos com mais celeridade. Para ele, a Cetesb (via Grapohab) demora 120 dias se estiver tudo correto; mas se for via agência Cetesb, o prazo é de mais de 6 meses: “não há estrutura para operacionalizar o processo”.

Outro aspecto que merece ser exposto é que, em Santa Bárbara, água e esgoto tem um ato administrativo do DAE (Departamento de Água e Esgoto – Autarquia Municipal) em que se cobra um valor por unidade para água e para esgoto e “dependendo do negócio é caro”.

Não é em toda praça que isso existe, e isso afugenta investidor porque não é barato, algo em torno de 1000 Reais por unidade. Sei que outras empresas não fizeram empreendimento em SBO porque não cabe na conta. O DAE tem essa regra. Em Guarulhos, se é interesse social, fazem a isenção, algo que não ocorreu em SBO: fomos obrigados a pagar a taxa e ainda tem que fazer a extensão de rede, tendo dois custos. O preço do terreno é dado e o preço do imóvel não tem reajuste, aí a conta não fecha.

No caso, a empresa desconhecia essa obrigatoriedade junto ao DAE, por isso a pontuação mais elevada para esse órgão.

Tabela 13. Resultado sistematizado para dos atributos da transação e colaboração na cadeia no empreendimento do município de Santa Bárbara d'Oeste.

ATRIBUTOS DA TRANSAÇÃO												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
temporal	2	2	0	2	0	1	0	2	0	9	18	50,0
dedicada	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	18	11,1
física	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	18	11,1
humana	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8	18	44,4
locacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
marca	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
seleção adversa	0	2	0	0	2	1	0	0	0	5	18	27,8
risco moral	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	18	5,6
frequência	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	18	50,0
TOTAL	5	7	3	5	4	4	5	4	1	38	162	23,5
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	18	18	18	18	18	18	18	18	18	162		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	27,8	38,9	16,7	27,8	22,2	22,2	27,8	22,2	5,6	23,5		
COLABORAÇÃO NA CADEIA												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
Teve abertura deste órgão para planejamento conjunto?	2	2	2	2	2	0	2	2	2	16	18	88,9
Houve disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados?	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18	18	100,0
Houve disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo?	2	0	2	1	2	2	2	2	2	15	18	83,3
Este órgão teve disponibilidade em adequar normas para atendimento do projeto?	2	0	2	0	0	0	0	0	0	4	18	22,2
Houve disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros?	2	0	2	0	0	0	2	2	2	10	18	55,6
Houve disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
TOTAL	10	4	10	5	6	4	8	8	8	63	108	58,3
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	12	12	12	12	12	12	12	12	12	108		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	83,3	33,3	83,3	41,7	50,0	33,3	66,7	66,7	66,7	58,3		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Risco moral: as empresas assumem riscos elevados em projetos como esse.

Ainda que não tenham sido retratadas questões nesse quesito para esse projeto em si, o empresário descreveu situação que pode ocorrer em relação à aquisição do terreno:

às vezes você está com contrato com opção de compra e os órgãos atrasam os prazos no meio do caminho, os proprietários não esperam muito tempo, e aí forçam novas negociações, tem que chamar o proprietário. A Caixa paga direto ao proprietário, não há repasse para a construtora para garantir o terreno e nessa nova discussão emperra todo processo, sendo que a construtora já gastou com etapas. Tem que ir renovando os aditivos com os proprietários, o que não cabe na conta. O dono do terreno pode querer aumentar o valor e você não conseguir pagar. Aqui o risco é alto com os aditivos de prazos: se não consegue alvará, ou Grapohab, e a Caixa precisa disso para pagar o terreno. Aí o proprietário quer mais e você pode não conseguir pagar, parando o projeto por ali mesmo o andamento do projeto. Aí tem que pedir mais tempo para o proprietário. Tem que negociar, explicar onde está no processo e mostrar que se começar do zero e ter que refazer todo o processo pode travar o processo todo. Ele pode pedir um preço maior. Existe o risco. É o trabalho de 1 ano que pode ser perdido se não couber na conta. É uma questão negocial e um desgaste o risco de começar do zero.

Diferentemente de outras situações, ainda que tenha havido algum atraso nos repasses do agente financeiro “coisa de algumas semanas”, isso não se configurou em um problema maior para a construtora: “esse problema foi maior em pequenas construtoras”, afirmou.

Frequência: o relacionamento e consultas com prefeitura e concessionárias de energia e água e esgoto são realmente frequentes.

No âmbito do MCMV enquanto uma forma colaborativa de organização, segue na sequência a análise e depoimento para a experiência em Santa Bárbara d’Oeste.

Abertura para planejamento conjunto: para o entrevistado, é preciso ter relacionamento com órgão público e” não pode ser por telefone: tem que ir até lá e esperar no balcão, se for o caso por horas, essa é nossa filosofia”.

Assim é que ele afirma não ter tido dificuldade nas aprovações, buscando seguir o que está na lei, sem “forçar barra” ou tentar mudar o que está na lei. “Não pedimos nada fora da legislação. Se der, ok, senão não tentamos mudar nada: alteram se tiver interesse”.

O ponto de atenção fica por conta do apontamento sobre a concessionária de energia, que segundo relatado só faz atendimento por e-mail e 0800, não possibilitando o atendimento presencial, o que cria uma dificuldade muito grande aos construtores para tentar acelerar ou mesmo entender alguns aspectos.

Isso, para o entrevistado, torna a relação mais difícil, pois não se consegue marcar uma reunião e quando isso é possível, “fica para daqui a um mês; fica trocando e-mail, demora pra responder e isso é muito dificultoso. Não se consegue sentar na mesa com a pessoa. Aqui tem com certeza questão a ser melhorada”.

Nos demais, as conversas com todos os órgãos foram amigáveis e tranquilas, inclusive Cetesb, Grapohab (órgãos do Estado de São Paulo): “marcaram reuniões com o presidente, nos receberam, foi tranquilo. Fui muito bem recebido em Santa Bárbara”.

Clareza de informação e disponibilização de dados: na avaliação, todos os órgãos deram informação, se propuseram a dispor a legislação atualizada, informou sobre mudanças legais e normativas, bem como prestou as orientações necessárias e em tempo.

Atendimento das demandas em tempo: no diálogo com a Secretária municipal de Habitação, ela informou que o protocolo tradicional entra na rotina; ao passo que o Faixa 1 não é rotina e existe uma situação de interesse específico. Há uma especificidade: expectativa e demanda grande, inclusive com interesse do prefeito em viabilizar.

É, portanto, diferente da rotina de aprovação de outros projetos: “o que pode ser agilizado, foi; claro que sem pular etapas, mas com agilidade no atendimento”.

Esse depoimento vai ao encontro do exposto pelo empreendedor a respeito da prefeitura.

Porém, fica registrado o depoimento do empreendedor a respeito das dificuldades com a Cetesb/Grapohab e que, na opinião dele, tem muita “coisa” que pode ser informatizada, não para fugir de controles, mas para agilizar processos:

Na prefeitura de São Paulo, o Dória criou o “aprova rápido”, um termo de aprovação on-line, que se obtém o alvará em 100 dias. As prefeituras tinham que preparar plataforma, acabar com o papel, enviar digitalmente, assinar digitalmente e dar prazos fixos de até 120 dias. Tenho projeto que será aprovado com pouco mais de 90 dias. Por ser

HIS, na prefeitura teve priorização, Grapohab também (tem legislação/decreto que o primeiro prazo para HIS é de 30 dias, mas a Cetesb pede mais 30 porque não consegue te atender. Na prática, não são 30 dias). O Grapohab está começando a enxergar isso, a necessidade de informatizar. A Cetesb de Santa Bárbara é em Americana, daí a pasta física tem que esperar chegar em Americana, por isso pedem prazo. Só pra você entender: se eu Protocolo no Grapohab no centro da cidade aqui de São Paulo; do centro da cidade enviam para a matriz da CETESB, em Pinheiros-capital. Daí enviam para a CETESB em Americana, o processo já viajou por dias. Quando chega, faltando 1 semana para aprovação, ele já pede a dilatação porque não dá conta. O processo viaja quase 30 dias para chegar na mão do técnico. Não acho isso errado, acho errado viajar o processo por quase 30 dias. E aí quando chega já pede pra prorrogar e bota na pilha. Aí faz análise, faz exigência já fora do prazo vira 90 dias. Com a prefeitura não tive problemas, mas na CESTESB é complicado.

Adequar normas para atender a política: para o entrevistado, houve criação legal por determinação da Lei Federal, que discorre que as prefeituras têm que se adequar para HIS.

Isso complementa o item posterior, sobre **incentivos financeiros**.

Tinha déficit habitacional e se fez necessário atender legislação do MCMV (conforme exposto também pela Secretária Municipal de Habitação). E isso se fez necessário para dar isenção de ISS (Imposto Sobre Serviços) à construtora, IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) ao futuro morador.

A Lei Federal do MCMV prevê as isenções/redução de emolumentos, parâmetros e obriga os municípios a legislar. Se a prefeitura quiser fazer aporte, cria para isso lei específica.

É o caso do Casa Paulista, criado na gestão de Geraldo Alckmim (conforme já exposto) para dar aportes para complementar o MCMV por valor de unidades, realizados por intermédio do agente financeiro. Assim é que, além do recurso federal, há recursos do Estado de São Paulo e dos municípios, estes via incentivos de ISS e IPTU.

Finalmente, sobre **compartilhamento de recursos**, o entrevistado afirma não ter ocorrido o compartilhamento de qualquer outro recurso.

Na opinião do entrevistado, de maneira geral, até 2014, o risco era baixo. A partir de 2015, o risco foi altíssimo, porque depende de recurso federal a fundo perdido e que acabou. Como agora aconteceu que acabou recurso do FGTS, tinha que acabou recurso do FAR.

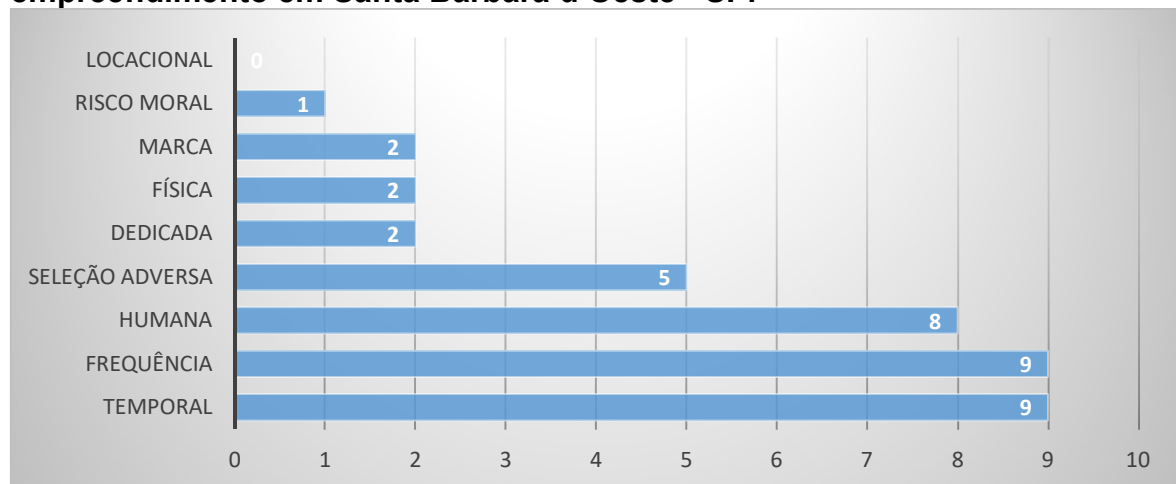
O risco é político, até anos atrás tinha recurso, e aí o governo muda, bloqueia o dinheiro e não libera recursos da CAIXA e do tesouro nacional. Daí todo dinheiro que você investiu para prospecção de terreno, sondagem de terreno e projeto, você perde tudo. É gasto de 500 mil a 1 milhão de Reais por empreendimento. Não ter dinheiro do tesouro nacional na hora de contratar é o risco. Em São Paulo, teve um monte de construtora que fez os projetos, levou a Caixa, mas o Ministério das Cidades não aprovou e as construtoras perderam porque não tinha dinheiro. Existe falta de planejamento político.

Na percepção dele, muitos projetos do MCMV-entidades foram contratados quando não haviam comprovação concreta e mais precisa de demanda, ou seja, liberou-se recursos sem maiores controles e sem avaliar o déficit habitacional real: “Paulínia contratou mais de mil quando o déficit era de 70 até 3SM, isso numa cidade rica [...] quando o MCidades começou a enxergar isso, começou a exigir a comprovação do déficit habitacional, mas aí já tinha ido um volume grande de recursos contratados”.

No fechamento, afirma que “As construtoras acharam que seria fácil, que iriam ganhar dinheiro, mas teve muita gente que quebrou ou largou pela metade e a Caixa tá tentando retomar esses empreendimentos”.

Para auxiliar na leitura da pontuação referente aos atributos da transação, criou-se o Gráfico 22 a fim de exibir o escalonamento desses atributos em ordem crescente de relevância, ganhando destaque a frequência e especificidade temporal, seguida pela especificidade humana - motivos já descritos para cada um deles.

Gráfico 22. Pontuação por atributos de custos de transação na avaliação do empreendimento em Santa Bárbara d’Oeste - SP.

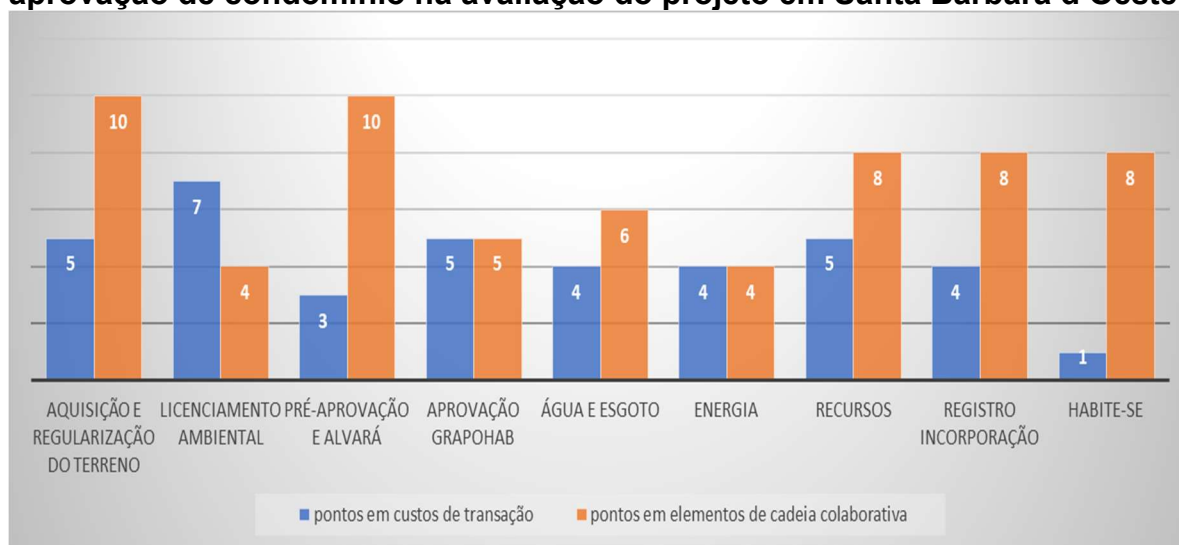


Fonte: Elaborado pelo autor.

Para uma análise verticalizada aos custos de transação e colaboração envolvendo os órgãos no município de Santa Bárbara d'Oeste, construiu-se o Gráfico 23.

Sua observação permite constatar custos de transações maiores na relação com a Cetesb, seguida por Graphab e Agente Financeiro (também pelos motivos já expostos e discriminados na Tabela 15).

Gráfico 23. Custo de Transação e Colaboração de cada órgão no processo de aprovação de condomínio na avaliação do projeto em Santa Bárbara d'Oeste.



Fonte: Elaborado pelo autor.

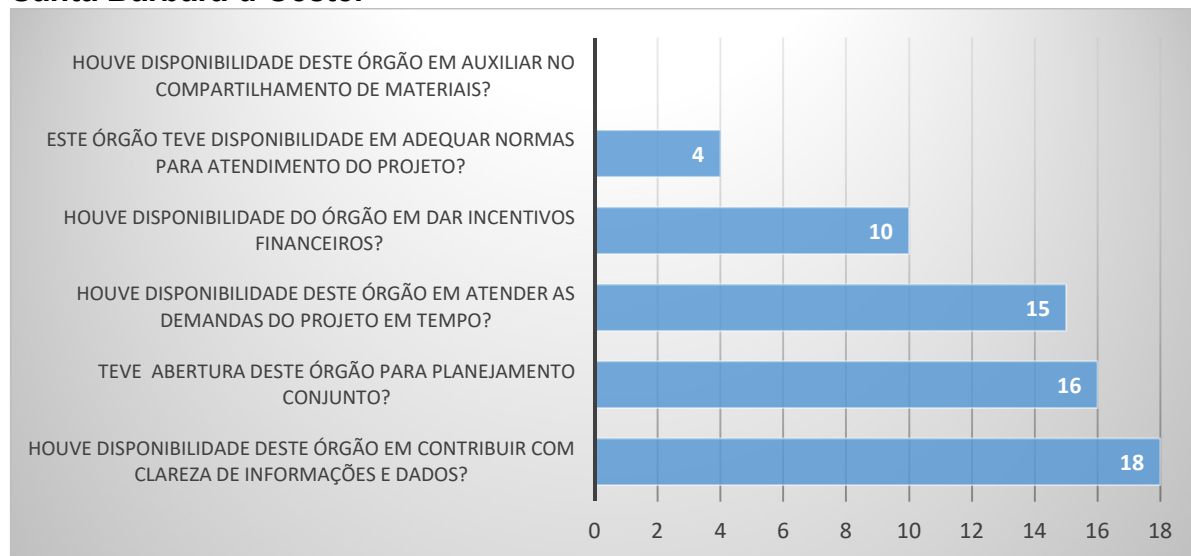
No que se refere aos elementos de “cadeia colaborativa”, similar aos demais casos expostos, fica destacada a elevada pontuação da prefeitura. A menor pontuação neste caso recaiu sobre a Cetesb e concessionária de energia.

E para destacar os elementos de “cadeia colaborativa” em ordem crescente de importância, construiu-se o Gráfico 39.

Ganhou relevância a disponibilidade dos órgãos em contribuir com informações claras e também a abertura desses órgãos para planejamento conjunto, bem como a boa vontade de buscar o atendimento das demandas da construtora em tempo para o processo de aprovações, tendo em vista o caráter social do projeto.

Os incentivos financeiros apontados pelo empresário estiveram mais relacionados às previsões legais do próprio MCMV-Faixa 1, algo concretizado pela gestão local.

Gráfico 24. Somatória da pontuação, por perguntas sobre colaboração, em Santa Bárbara d'Oeste.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em termos de “adequação de normas locais”, os entrevistados entenderam que, com a iniciativa do MCMV, o município se viu obrigado a legislar sobre alguns temas a fim de viabilizar a implantação do programa no município: conforme exposto pela Secretária de Habitação Municipal: “não havia legislação que desse parâmetros urbanísticos para condomínios em glebas particulares”.

Foi então que o empreendimento estimulou a criação de legislação específica para interesse social em glebas e depois do empreendimento foi revisitada a lei de parcelamentos e solo e aprimoradas outras questões legais em modalidades de condomínios.

Não houve pontuação para o item “compartilhamento de materiais”.

A respeito das proposições:

- **Proposição 1.** Especificidades físicas elevadas dificultam e podem inviabilizar o interesse do construtor para a realização de negócios na Faixa 1 do PMCMV, recursos FAR
- **Proposição 2.** Fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) são fontes de custo de transação e pontos de desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1).
- **Proposição 3.** O MCMV-Faixa 1, recursos FAR, por seu cunho social e inexistência de mercado para a faixa, soma incentivos

aos construtores e permite uma relação colaborativa entre os agentes da cadeia (agente financeiro, órgãos públicos e construtoras).

Em relação à proposição 1, poucas especificidades físicas foram apontadas como fontes de custos de transação, sendo este atributo um aspecto que se mostrou distante de outras questões mais relevantes, como as necessidades e implicações temporais para regularização do terreno.

Em relação à proposição 2, justamente a questão de regularização do terreno (necessidade de novas medições), lentidão em retornos com licenciamento ambiental e devolutivas do Grapohab foram aspectos importantes para o entrevistado e que incidiram sobre a questão temporal e incerteza pré-contratual, não havendo, na opinião do entrevistado, maior priorização dos órgãos públicos mesmo em vistas de projeto de interesse social.

Para o entrevistado, isso reflete a própria estrutura desses órgãos, envoltos em alto volume de processos e aparentemente com baixo contingente de pessoas.

Em razão disso, o atributo da especificidade temporal (que veio a ser refletido por isso) teve 50% dos pontos possíveis e não se mostrou, de toda forma, como algo impeditivo de realização do empreendimento – ainda que não dentro do modelo ideal do ponto de vista da construtora - daí a atribuição como um grau de importância razoável a esta preposição para este caso.

No entanto, do ponto de vista relacional com a prefeitura, a pontuação para seleção adversa foi baixa e pouco significativa, já que os processos que envolveram a prefeitura tiveram abertura para informações, fácil entendimento e apoio dentro do que era legal e necessário.

Finalmente, a proposição 3, pela análise da Tabela 14, permite a verificação de atribuição, pelo empreendedor, de 63 pontos dos 108 possíveis (58,3%) para elementos de colaboração na cadeia relacionado ao fluxo de aprovações.

No entendimento da construtora e também do gestor público, há priorizações de demandas e criações de incentivos adicionais (inclusive previstos em lei) quando se trata de habitação de interesse social.

Em virtude dessas razões, classifica-se a proposição 3 como fortemente verdadeira.

6.4. MCMV (Faixa 1): A experiência observada em São Bernardo do Campo.

O município de São Bernardo do Campo, localizado na região metropolitana de São Paulo e limítrofe da capital paulista (maior cidade do país), faz parte do denominado ABC Paulista, região conhecida pelo alto grau de industrialização, particularmente pela tração dada pela indústria automobilística e de autopeças que começou a se instalar na região a partir das décadas de 1950-1960, o que atribui ao município de São Bernardo do Campo o atual título de “Capital Nacional do Automóvel”.

Hoje o município conta com aproximadamente 808 mil habitantes distribuídos em uma área de 409,53 km², caracterizando-a como uma região de alta densidade populacional: 1.972,79 habitantes por km², contra 178,53 habitantes por km² calculado para o Estado de São Paulo. (Seade, 2019)

A Tabela 14 traz outros dados que permitem comparar aspectos de desenvolvimento entre o município e o Estado de São Paulo.

Tabela 14. Indicadores gerais comparativos entre São Bernardo do Campo e o Estado de São Paulo.

Indicador	São Bernardo do Campo	Estado de São Paulo
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano (2010)	0,805	0,783
Renda <i>per capita</i> – 2010	R\$ 944,67	R\$ 853,75
Coleta de lixo (% atendimento) - 2010	99,87	99,66
Abastecimento de água (% atendimento) - 2010	99,05	97,91
Esgoto sanitário (% atendimento) - 2010	90,26	89,75
% analfabetismo – 2010	3,04	4,33
PIB <i>per capita</i> (em Reais correntes, 2016)	52.959,41	47.003,04

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da SEADE (2019).

Observa-se que trata-se de um município “privilegiado” em termos de desenvolvimento pelos indicadores expostos, com todos os indicadores

selecionados melhores do que os apresentados para o Estado de São Paulo: maior IDH, maior renda, melhores indicadores de infraestrutura urbana e menor taxa de analfabetismo.

A demanda habitacional demográfica estimada para São Bernardo do Campo, pelo Censo 2010, foi de 3839 unidades para famílias com renda de até 3 salários mínimos e de 3703 unidades para famílias com renda entre 3 a 6 salários mínimos. (Caixa, 2012)

Em relação aos volumes de recursos recebidos para o MCMV, Faixa 1, dados da Caixa (2019) mostram que o município de São Bernardo do Campo recebeu 4 projetos que totalizam 1780 unidades, distribuídas entre 2 empreendimentos com recursos FAR (980 unidades) e outros 2 empreendimentos na modalidade entidades (800 unidades)⁴⁹.

No total de recursos, foram 158,6 milhões destinados ao Programa, dos quais 75 milhões para a modalidade entidades e outros 83,5 milhões para a modalidade FAR-Empresas (Faixa 1). (Caixa, 2019)

Dados da Secretaria Estadual de Habitação⁵⁰ (2019) revelam que o município recebeu recursos da Agência Casa Paulista no montante de R\$25.875.702,00; somando investimentos totais de R\$100.355.702,00 entre recursos federais e estaduais para o Faixa 1 (modalidade empresas-FAR).

Para o empreendimento tratado nesta análise, denominado de Condomínio Independência, contratado em outubro de 2012, o Casa Paulista aportou recursos de R\$ 9.075.800,00, em total de R\$40.955.800,00 em recursos federais e estaduais. Logo, 22% dos recursos do empreendimento foram provenientes do Governo do Estado e 88% foram recursos federais (FAR)

Com a receita da ordem de R\$40,9 milhões para o condomínio e 420 unidades construídas, estima-se o valor de 97,6 mil Reais por unidade habitacional.

⁴⁹ Apenas a título de curiosidade, todos os entrevistados expuseram a força da atuação das entidades no município, com alto poder de organização e participação nas decisões de interesse público: “aqui as entidades concorrem com o capital privado”, afirmou um dos entrevistados, que expôs uma situação em que a iniciativa privada abortou um projeto em razão do preço praticado pelas entidades (sem fins lucrativos), que adquiriram o terreno e venderam os apartamentos a preços muito abaixo das possibilidades de se praticar para uma empresa que visa lucro.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/pmcmv.aspx>, consulta em 20/11/2019.

Em termos de custos, o CUB (indicador já exposto na seção anterior) divulgado pelo Sinduscon⁵¹ vigente em maio de 2017, quando próximo da data de entrega da obra, o valor do m² da construção no Estado de São Paulo era de R\$1.308,93 (sem desoneração).

Para facilitar essa leitura, esse conjunto de dados foi organizado na Tabela 15.

Tabela 15. Dados do MCMV-Faixa 1 para o município de São Bernardo do Campo.

	São Bernardo do Campo
População aproximada	808.000
Projetos contratados MCMV (FAR)	2
Unidades construídas (FAR)	980
Valor recebido do Gov. Federal (FAR) - em R\$	83.533.920
Valores recebidos do Casa Paulista - em R\$	25.875.702
Total (FAR + Casa Paulista) - em R\$	109,4 milhões
Demanda Habitacional (até 3 S.M.)	3839
Empreendimento estudado	Independência
Forma	vertical
Nº unidades do estudo	420
Recursos Casa Paulista no empreend./unidade	21,6 mil Reais
Valor total por unidade	97,6 mil Reais
Receita estimada aproximada - condomínio	R\$ 41 milhões
CUB por m ²	1308,93 (2017)
Metragem dos apartamentos	42m ²
Custo por unidade	R\$54.975,06
Custo do empreendimento pelo CUB, apenas	R\$ 23,1 milhões

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Caixa (2019) e CUB (Sinduscon, 2019).

Assim como para o caso anterior, pela tipologia da Caixa, em apartamentos de obras verticalizadas, a metragem mínima necessária para cada apartamento é de 42m², o que permite estimar um custo médio por unidade de R\$54.975,06 (quase 55 mil Reais de custo de construção por unidade). Ao multiplicar esse valor pelo número de unidades construídas, chega-se ao custo estimado pelo CUB de R\$23,1 milhões apenas com mão-de-obra, materiais e custos administrativos (metodologia CUB) – não inclusas despesas com terreno e ajustes de terreno, por exemplo.

⁵¹ Disponível em: <https://sindusconsp.com.br/wp-content/uploads/2017/06/05-Maio-2017.pdf>, consulta em dez. 2019.

Em um caso peculiar, o retorno financeiro da obra não só ficou abaixo da expectativa como a empresa veio a falir (segundo o entrevistado, tendo em vista os problemas com a obra) – situação a ser retratada na próxima seção.

6.4.1. Resultados para a empresa pesquisada em São Bernardo do Campo.

O Conjunto Independência, contratado em 2012, foi construído na Avenida Tiradentes, em São Bernardo do Campo, com 420 unidades distribuídas na forma vertical (prédios).

Sua concepção se deu pelo próprio interesse municipal, que buscava áreas/terrenos para aquisição via FAR para produção de HIS.

Conforme relatado ao longo da entrevista, na ocasião, havia uma parceira muito forte entre os governos municipais, do então prefeito Luiz Marinho, do Partido dos Trabalhadores (PT), e Governo Federal, então sob o comando da presidenta Dilma Rousseff (PT).

Algo que na opinião do empresário pode ter sido determinante para a evolução desses empreendimentos em São Bernardo do Campo foi a presença, na ocasião, de uma Secretária de Habitação de “pulso firme” e “atuante”, conforme descrito por ele próprio:

Ela formou equipes para regir os projetos, grupo de trabalho, que conhecessem minimamente o projeto para leva-lo adiante. Não havia ninguém especializado nisso. Ela também conseguiu várias regularizações fundiárias no município, que foi uma marca do governo deles. O Secretário de Planejamento Urbano também não criou empecilhos e avaliava todas as aprovações muito rápidas com sua equipe.

O entrevistado explicou que, encontrada a área de interesse, a prefeitura fez então carta-convite por causa do baixo valor do empreendimento e depois foram contratados com o pré-projeto, que basicamente era “quem quer fazer?”, tendo em vista o baixo número de interessados (apenas uma empresa neste caso).

Chama a atenção a afirmação de que a construtora que atuava na obra “quebrou” nesse projeto em função dos atrasos no repasse dos valores. Ela abandonou

o empreendimento porque “os atrasos ultrapassam 6 meses e sempre ocorreram, mesmo antes de 2014 e ele foi abandonado faltando menos de 10% da entrega”.

A gente teve um período no final de 2015 quando simplesmente não ocorreram mais os pagamentos, a Caixa chamava para fazer acordos e avisar que não tinha mais dinheiro para pagar. Viabilidade financeira muito abaixo da expectativa. Esse empreendimento ficou parado mais de um ano até a Caixa conseguir nova construtora. Acabou o dinheiro da instituição financeira e aí destinavam apenas logicamente para os empreendimentos parados.

Após esse período, outra empresa assumiu, tendo que realizar adequações em vistas de mudanças na legislação: “todo ano tem novidade, porque esse é um dos problemas: você aprova os projetos, mas depois tem outras adequações: [...] começa com uma lei e termina com outra”.

Eis que então o caso merece descrição mais detalhada para entendimento dos custos de transação e participação colaborativa dos órgãos públicos junto ao empreendimento, descritas a seguir, conforme a sequência de atributos e suas respectivas pontuações expostas na Tabela 17.

Especificidade Temporal: ficou observado que o tempo de resposta é importante, mas ao mesmo tempo não se pode abrir mão da fiscalização.

Em termos de agravantes temporais, o que mais atrasou (na opinião do entrevistado) foram os próprios repasses da Caixa.

A pressão existia para que ocorresse a liberação e se ganhasse tempo no canteiro, a medição havia sido realizada pela Caixa, mas a liberação não ocorria em tempo.

A incorporadora não participou da aquisição do terreno, que foi selecionado através dos lotes demarcados como ZEIS, sendo que a prefeitura fez a proposta e obteve o aceite do proprietário.

Tratava-se de um terreno vazio, já regularizado, que demandou apenas o acerto de documentação entre cartório e proprietário. A aquisição não se aplica em termos temporais, portanto.

Já na Cetesb o processo foi avaliado como um pouco mais lento: “um meio termo, mas não prejudica o trâmite legal que também já é demorado, que é o trâmite municipal”.

O entrevistado destaca que em São Bernardo do Campo, atualmente o licenciamento já não se dá mais pelo Estado, mas pelo município. E, segundo ele,

essa é uma realidade em outros municípios da grande São Paulo que possuem melhor estrutura (daí se faz convênio com o Estado), com corpo técnico mais capacitado para questões ambientais que caracterizam o próprio município, citando como exemplo as peculiaridades locais: a extensa área que abrange três grandes faixas com características distintas – urbana, mananciais e Serra do Mar.

Assim mesmo é limitado com áreas de grande porte a ocupar e algumas situações tem que passar pelo crivo da Cetesb, já pelo interior afora as equipes das prefeituras são muito limitadas. No projeto nosso em si, passou pela Cetesb e pela Secretaria de Gestão Ambiental como um teste – ela ainda não tinha o poder pleno de liberar, porque era uma fase de transição, o que inclusive demorou um pouco mais em razão disso mas nada que atrapalhou a expedição do projeto legal.

Já a “pré-aprovação” junto à prefeitura é muito tranquila: “deveria ser mais, e gira em torno de 30 dias, e nada mais é de uma relação de legislação que se deve cumprir com pouquíssimas observações sobre seu projeto, mas nada que gere transtorno”.

Para ele, esses processos de HIS são carimbados como processos especiais justamente para serem levados à frente dos demais projetos.

Destacou-se que em São Bernardo do Campo foi criada uma Comissão de Análises: ao invés de se fazer o processo seguir um fluxo por todas as secretarias, foram feitas reuniões com todos os membros à mesa para análise simultânea daquele empreendimento a fim de que se evitassem controvérsias entre diferentes setores, sem problemas de comunicação e entendimentos de demandas para facilitar o planejamento conjunto.

Tal modelo teria sido copiado de São Paulo. O problema: “os membros começaram a não aparecer na comissão e o que mais faltava era o que mais tinha interesse”.

Para o empresário: “Nesse caso em específico, como era um dos primeiros, andou muito bem. E sim, sempre houve pressão da secretária de habitação para fazer o projeto andar o mais rápido possível, ocasionando até desconforto às demais secretarias.”

Em relação ao Grapohab, o empresário afirma que infelizmente até hoje na HIS é uma pedra no sapato: “eu colocaria 3 até na gravidade do tempo para avaliação”, referindo-se à metodologia proposta de atribuir pontuação entre 0 a 2.

Para ele, o motivo é que as respostas ocorrem no prazo definido, mas nunca respondem positivamente, tornando-as “cansativamente negativa, repetitiva, só para eles cumprirem o prazo, mas não resolvem o problema”.

Você prova que um pedido não é pertinente e a resposta volta negativa, repetida, para que eles não percam o prazo. Por que? Para um empreendimento de HIS ter a exigência de localização que eles tem, basicamente 90% é passível de dispensa da análise do Grapohab, algo que você comprova documentalmente que é dispensável e em 20 dias você teria a certidão de dispensa, mas aí vem um “comunique-se” que não é dispensável...pra você abrir um processo de trâmite pelo colegiado, que deveria ocorrer em 20 dias. Daí você tem problema de custo, fluxo e tempo. A construtora tem que optar: gasto mais para fazer o processo ou insisto na dispensa? - o dinheiro é curto, o prazo não “estartou” a obra, insiste na dispensa, o prazo aí e você junta uma série de documentos desnecessários e fora do decreto, que não estão no processo, para convencer os técnicos de que é dispensável e isso se arrasta até 6 meses. Entrou como faixa 1 ou 2, existe esse critério. Qualquer outro projeto fora do MCMV, que é pedido a dispensa e apresentada a mesma documentação, é dispensado. O rigor maior para MCMV no órgão Grapohab.

Junto à concessionária de água e esgoto, a aprovação não teve problema em termos de tempo: “a execução é um problema, algo que eles deveriam executar gratuitamente, ele não fazem”.

A liberação de habite-se também é, para ele, um processo bastante simples e tranquilo em todos os municípios.

Especificidade dedicada: em relação às contrapartidas com a prefeitura, a relação foi classificada como de baixa exigência: “tranquila...ela própria fez”.

Já a Cetesb foi classificada como um órgão “exigente dentro da lei”, sendo para ele a maior dificuldade a de cumprir a ampla legislação no país.

Para Grapohab, o empresário entendeu que essa situação não se aplica: “não existe isso”.

Junto à concessionária de água e esgoto, a reclamação ficou por conta de “ter que fazer obras para eles – fica briga judicial”.

Para a Cia de Energia as exigências foram difíceis, mas executáveis e negociáveis.

Já o agente financeiro foi visto como altamente exigente em termos de demandas dedicadas: “pede mais que todos os demais juntos, corpo técnico pede mais”.

existe a “cartilha oculta” da Caixa, uma brincadeira que tem um fundo de verdade. Dependendo do técnico, existem exigências totalmente diferentes: por exemplo, regras da lei municipal e decreto estadual, que é o código sanitário, de 1976. Ele exemplifica o recuo de paredes de contenção (muro de arrimo), que seriam faces onde abrem janelas de quarto, sala, que é quase impossível se fazer um prédio de HIS que não abram as janelas de todos os lados...teria que cumprir afastamento no município de São Bernardo igual a H/6 compatível com decreto estadual. Em outros municípios pode haver maiores exigências. A Caixa pede mais: h/6 sobre a altura da torre e h/6 pela altura da contenção, isso multiplica por 2. Nesse caso, teve bastante atrito porque tínhamos um muro de contenção de 19 m de altura. Eles queriam um recuo duas vezes maior. Cabe ao município essa análise, mas por inúmeras situações eles voltavam a exigir recuos maiores, visando o conforto e salubridade, contrariando o próprio código sanitário, diziam que não estava certo...de acordo com a “cartilha oculta” deles. Por ser de interesse público (FAR), a Secretária de Habitação foi discutir o assunto em esferas superiores (Brasília) porque não existiam embasamentos legais para isso. Aí liberou. Mas, outros pedidos que não cabem em legislação, mas que são passíveis de cumprir, acabamos por fazer para não obstruir o andamento das coisas...a discussão atrasa o desenvolvimento de projetos. Por exemplo, inicialmente foi expedido o alvará de construção, e foi substituído por causa que as plantas foram substituídas tiveram novas exigências da Caixa, que não estão nem escritas, simplesmente a gosto do técnico. Infelizmente, na Caixa, dependendo do técnico que você pega, você tem que fazer um projeto diferente, o que é muito negativo.

Para os demais, não há demandas específicas para isso.

Especificidade Física: conforme o entrevistado, as normas da Sabesp e energia se aplica às próprias concessionárias e não afeta a construtora.

A prefeitura, na opinião do empresário, “se isenta porque ela não pode se tornar co-responsável”.

Durante a entrevista, o órgão que se mostrou mais rigoroso para efeito de especificidades físicas foi o agente financeiro. Porém, na opinião do próprio entrevistado, isso não implica que seja ruim: “tem que ter rigor mesmo [...] e são exigentes nas demandas de toda ordem”.

A questão envolvida, para o entrevistado, é em relação ao valor: “Se for fazer mal feito é melhor não fazer porque se ninguém fizer por 100 mil, eles vão ter que arrumar recursos a mais para fazer”.

O empresário narra que sabe de empreendimentos em que a obra foi entregue rapidamente e que, em menos de cinco anos, passou a dar inúmeros problemas. Nesse caso, indagado sobre os custos de refazer devido às garantias, afirmou que não existe garantia de cinco anos para tudo: “essa história de prazo de 5 anos não existe: as garantias são faseadas: tem coisa que são 2 anos, 5 anos ou até 50”.

No caso, como está se tratando de vícios ocultos, o entrevistado afirma que “não tem data”, dando como exemplo os casos de vazamento embutido na parede que, mesmo muito pequeno, causa problema que danifica a estrutura no longo-prazo: “pode passar dez anos que a construtora é responsável – é que as pessoas não sabem disso”.

Tabela 16. Resultado sistematizado para dos atributos da transação e colaboração na cadeia no empreendimento do município de São Bernardo do Campo-SP.

ATRIBUTOS DA TRANSAÇÃO												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
temporal	0	1	0	2	0	0	2	0	0	5	18	27,8
dedicada	0	1	0	0	2	1	2	0	0	6	18	33,3
física	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
humana	0	2	2	2	2	2	2	2	0	14	18	77,8
locacional	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	18	11,1
marca	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	18	5,6
seleção adversa	0	1	0	0	0	0	2	0	0	3	18	16,7
risco moral	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	18	11,1
frequência	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
TOTAL	2	5	2	4	4	3	13	2	0	35	162	21,6
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	18	18	18	18	18	18	18	18	18	162		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	11,1	27,8	11,1	22,2	22,2	16,7	72,2	11,1	0,0	21,6		
COLABORAÇÃO NA CADEIA												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
Teve abertura deste órgão para planejamento conjunto?	2	0	2	0	0	0	1	0	0	5	18	27,8
Houve disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados?	2	0	2	0	1	1	0	0	0	6	18	33,3
Houve disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo?	2	2	2	1	2	2	1	1	2	15	18	83,3
Este órgão teve disponibilidade em adequar normas para atendimento do projeto?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
Houve disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros?	2	0	2	0	0	2	0	2	2	10	18	55,6
Houve disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0,0
TOTAL	8	2	8	1	3	5	2	3	4	36	108	33,3
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	12	12	12	12	12	12	12	12	12	108		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	66,7	16,7	66,7	8,3	25,0	41,7	16,7	25,0	33,3	33,3		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Especificidade humana: entendida como muito importante em todos os aspectos.

O exemplo citado para caracterizar a importância do conhecimento de detalhes da questão foi o de que o terreno tem que ter análise da estrutura urbana, “senão você adquire imóvel que não serve para HIS” – mas no caso, essa transação foi feita pela prefeitura, que eliminou essa necessidade; ou seja, é importante, mas não se aplicou ao caso em virtude da intermediação da prefeitura.

O trecho abaixo revela como mesmo profissionais especializados podem incorrer em erros:

Um cliente meu, contratou uma área, contratou arquiteto local, fez o estudo preliminar, mas no que chegou para eu fazer o projeto definitivo, no terreno passava um córrego na divisa do município ainda, e uma das torres estava dentro da área de recuos, mas ele adquiriu um terreno para mais de 200 unidades e cabia apenas 100. Tem arquiteto que não conhece essa legislação, parece brincadeira. Foi uma perda considerável para ele.

A conclusão dele é a de que tem que ter conhecimento amplo, para tudo: “além de conhecimento, paciência com agente financeiro”.

Para efeito de habite-se a relação é menos complexa, pois não é exigido sequer o engenheiro e qualquer proprietário pode fazer o pedido.

Especificidade locacional: nessa questão, foi explicado que é sempre feito um estudo de toda a infra da região e se essa infra vai suportar o acréscimo dessas famílias. A prefeitura realiza esse estudo, mas a construtora também observa essas questões.

No caso, a prefeitura selecionou o terreno, negociou com o proprietário e o FAR o adquiriu diretamente junto ao proprietário (aqui já se observa uma sinergia entre a prefeitura e o FAR para a concretização do negócio).

O valor do terreno foi descontado e diluído no valor pago pelo número de unidades produzidas.

Assim, a opinião do empresário é a de que se na fase de estudo de localização é feito um trabalho bem feito, já se elimina, por exemplo, custos com a Cetesb e demais análises, uma vez que já não se adquire áreas com restrições mais severas.

Após isso, para efeito de aprovação, é feito o zoneamento, que é de interesse do município (por ser HIS) que seja agilizado e ocorra, não gerando maiores problemas.

O Grapohab não se envolve com questões de localização.

Na conclusão da experiência da construtora com aspectos locacionais, havendo um trabalho prévio bem feito, os custos são reduzidos (o que reforça a importância do capital humano).

Para efeitos de comprovações junto ao agente financeiro, é necessário a emissão de certidões para provar os equipamentos públicos, algo que a prefeitura fez, não sendo custoso para a construtora: “Hoje os municípios estão mais acostumados a fazer esses documentos, adquiriram *expertise*”.

Especificidade marca: ficou caracterizado aqui que a reputação da construtora é indiferente para o órgão público.

Para a Caixa, também é indiferente o nome da empresa, sendo relevante a análise de crédito positiva (que é o Geric): “Ela não analisa o nome da empresa, analisa o crédito e valores compatíveis com a capacidade financeira”.

Em razão disso, mais uma vez, para efeito de reputação, a Caixa, devido ao Geric, foi considerada como muito importante.

Seleção adversa: dificuldades um pouco maiores de entendimentos ocorreram com a Cetesb e particularmente com o próprio agente financeiro, por razões já expostas e referente à dificuldade que, sob a ótica da construtora, “contraria o que se expunha no próprio código sanitário” (dificuldade citada no atributo “especificidade dedicada”) – “no agente financeiro a discussão é mais complexa”.

Em relação à Cetesb, segundo exposto na entrevista, havia uma legislação antiga sobre determinadas áreas de ocupação e que já foi alterada pelo município faz anos, mas ainda assim são necessários desgastes e entendimentos com o órgão (que voltam a insistir no formato antigo da lei), obrigando o construtora a ir na prefeitura para obter nova certidão que afirme sobre a descaracterização daquela área no Plano Diretor, o que para ele atrapalha um pouco.

Na relação de entendimentos com demais fases do processo, não houve qualquer citação em que se pesasse custos de transação mais relevantes à construtora: as negociações foram entendidas como situações inerentes aos

processos, buscando uma relação de “ganha-ganha”, com abertura das partes e interesses comuns em jogo.

Risco moral: em relação à prefeitura não houve problemas: “se aprovou, a gente se encontra no habite-se”.

Água e esgoto, segundo afirmação, a construtora acabou fazendo a estrutura porque a Sabesp deixou claro que não faria a obra. Em relação à energia: “a Eletropaulo disse a priori que não faria, mas acabou fazendo”.

O maior dos problemas, porém, esteve relacionado ao agente financeiro quanto ao atraso nos repasses. Este foi, sob a ótica do empresário, o maior agravante para a construtora, fator que a levou à insolvência em razão dos atrasos frequentes nos repasses dos recursos pelo agente financeiro, algo que, como descrito, sempre ocorreu: “não apenas após 2014”.

A quebra no fluxo de caixa da empresa criou problemas com fornecedores, prestadores de serviços e afetou diretamente o canteiro de obras, uma vez que os compromissos foram assumidos, os serviços prestados e os recursos não chegaram em tempo.

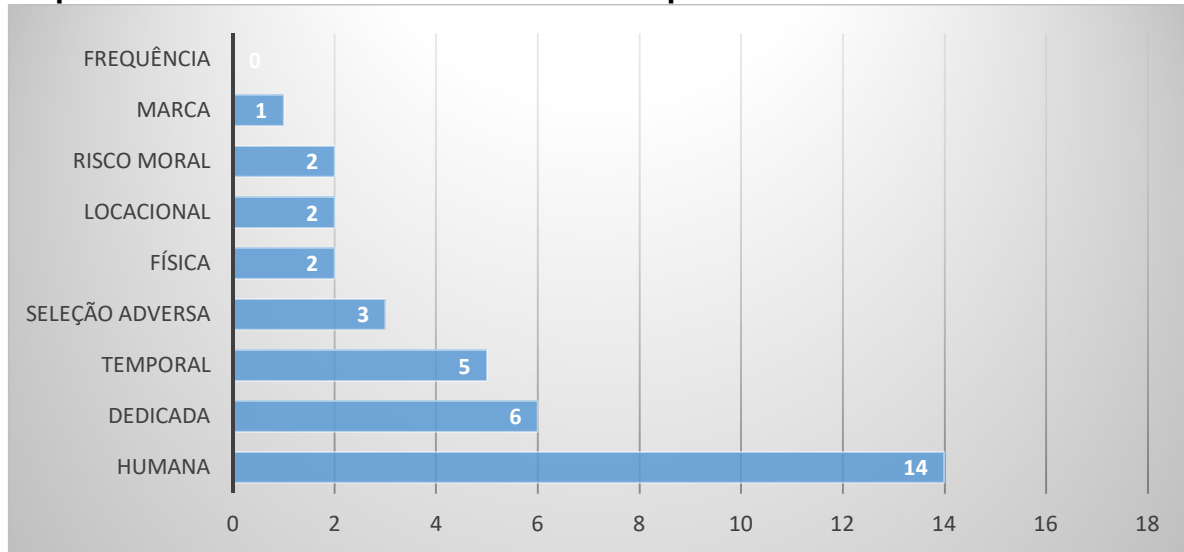
A margem, considerada pequena pelo vulto da obra, é corroída pelo atraso nos repasses e inviabiliza o andamento do empreendimento, algo muito agressivo para empresas que não possuam disponibilidades de caixa capaz de suportar meses de atrasos em repasses.

Nos demais órgãos, afirma ter tido problemas, em menor grau, com corpo de bombeiros, por mudança legal, mas tratou-se de algo que foi resolvido (ainda que não entrado em detalhes).

Frequência: não foi entendido como algo relevante em qualquer órgão. Para ele, a gestão é da própria prefeitura: “a incorporadora nem chegou a conhecer, não se envolve. O FAR é obrigação da prefeitura mesmo e não da incorporadora se preocupar com as demandas”.

Para sintetizar esse conjunto de avaliações em números e facilitar a análise visual, o Gráfico 25 expõe os a relevância de cada atributo em ordem crescente, sendo marcado a especificidade humana o atributo mais relevante (obteve mais que o dobro da pontuação alcançada pelo segundo atributo melhor pontuado), que foi a especificidade dedicada.

Gráfico 25. Pontuação por atributos de custos de transação na avaliação do empreendimento em São Bernardo do Campo - SP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Devido ao método de pontuação adotado, o Gráfico 40 não apontou a gravidade do problema que foi identificado na entrevista, relacionado ao risco moral em razão dos atrasos nos repasses dos recursos do FAR, que fez com que a construtora abandonasse a obra e que foi, na opinião do próprio entrevistado, o fator mais grave e relevante de todos.

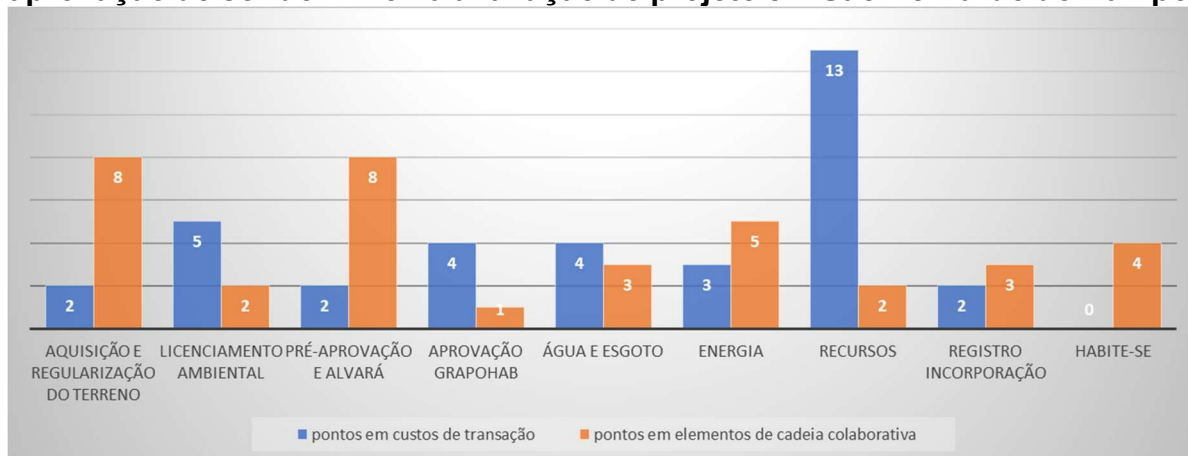
Assim, fica descrita a importância do risco moral na transação, ainda que graficamente essa situação não tenha sido refletida conforme a relevância da situação para a própria continuidade do empreendimento.

Já o Gráfico 26 reflete a soma dos custos de transação e a soma dos elementos de cadeia colaborativa pontuados na entrevista, por órgão, no município de São Bernardo do Campo.

Sob a ótica da construtora, verificou-se que os maiores custos de transação estiveram associados ao agente financeiro, na aquisição e liberação dos recursos. Assim, ainda que na análise linear (e quantitativa) o risco moral não tenha sido refletido conforme sua gravidade; nesta análise mais verticalizada (entre as colunas), o agente financeiro reflete elevados custos de transação em razão de atrasos nos repasses (que refletiram na especificidade temporal e mesmo no risco moral), no volume de exigências e dificuldades de entendimentos.

Nos demais órgãos, não se identificou algum com maior destaque em termos de custos de transação para o empresário.

Gráfico 26. Custo de Transação e Colaboração de cada órgão no processo de aprovação de condomínio na avaliação do projeto em São Bernardo do Campo.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Isso porque ficou ao mesmo tempo caracterizado o interesse público maior em dar prosseguimento e agilidade a esse empreendimento, algo que pode ser observado pelas pontuações somadas em termos de elementos de cadeia colaborativa, também observáveis no Gráfico 26, por órgão.

Do ponto de vista das perguntas de relacionadas à colaboração na cadeia, a pontuação se deu conforme as explicações do entrevistado:

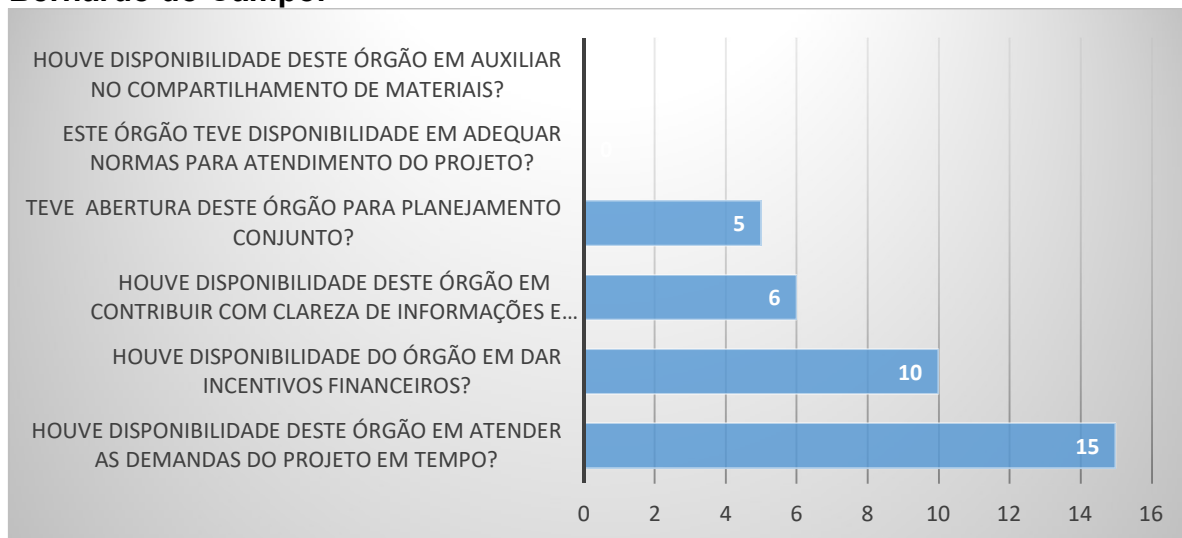
- Planejamento Conjunto: sempre teve abertura na prefeitura. A Cetesb foi avaliada como um órgão “técnico, não se envolve”, o mesmo se aplicando ao Grapohab. Nesse empreendimento, energia e esgoto não teve planejamento conjunto: “Sabesp não fez e a “parte dela” recaiu sobre a construtora”. A Eletropaulo fez, mas sem maior abertura. Quanto ao agente financeiro: “também não teve plano conjunto: teoricamente deveriam aceitar os projetos, eles mexem nos projetos, mas não deveria se aplicar”.
- Informação com clareza: a prefeitura foi solícita nesse sentido, “com clareza total”. Já a “Cetesb é confusa e Grapohab também”. Nas concessionárias, foram entendidos como “órgãos

mais ativos”. Para o agente financeiro: “você nunca sabe o que vão pedir, não tem clareza”.

- Demanda em tempo: o negócio começou com o terreno adquirido e a prefeitura fez o processo, o que evitou maiores problemas da construtora em relação a essa questão. A Cestesb, na avaliação do empresários, atendeu em tempo hábil. “Ao contrário, o Grapohab não atendeu as demandas em tempo. Energia em tempo; agente financeiro é regular; cartórios “ok”, mas demora para se conseguir isenções”.
- Disponibilidade para adequar normas: novamente o entendimento aqui foi o de que “não se muda a lei para atender projeto”. Para ele, criou-se legislação e “uma coisa é criar, outra é alterar para viabilizar um empreendimento”. Não existe, na conclusão dele, alterar a lei para viabilizar um projeto. O empresário explica que foi criada legislação específica anterior ao empreendimento (Lei 5959, de 2009) mas não se conseguia aplicar e aí em 2011 teve o plano Diretor – “foi ao contrário. Primeiro a lei específica e depois o Plano Diretor”.
- Incentivos financeiros: prefeitura deu isenção fiscal sem nenhum problemas. Para Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) houve isenção tributária. A prefeitura concedeu isenções na aprovação; e cartório para registro de incorporação, mas este com muito esforço. Também houve isenção no “habite-se”. A Eletropaulo fez a infra elétrica interna do condomínio: “mas é uma briga para conseguir”. Para o registro de incorporação, ficou exposto que “a análise é eficiente, mas a questão de isenção de taxa não é ponto pacífico”.
- Disponibilidade de compartilhar materiais: nesse caso não teve. Ficou apontado que “até existem exceções, mas não se aplicaram aqui”.

O Gráfico 27 mostra as pontuações obtidas por questão e que o “atendimento das demandas em tempo” foi algo relevante, bem como a disponibilidade em oferecer “incentivos financeiros”.

Gráfico 27. Somatória da pontuação, por perguntas sobre colaboração, em São Bernardo do Campo.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Aqui observa-se que o empresário atribui pontos apenas aos incentivos previstos em lei pela demanda social, assim como pelo mesmo motivo existe a agilização do processo de aprovação pela prefeitura (órgão que se mostrou mais colaborativo nas fases de aprovações).

Na opinião do entrevistado, o MCMV conseguiu trazer moradias para a população mais carente, algo que não aconteceu nessa escala em tempos anteriores. Lembra que na década de 1970/80 havia o “Cingapura”, e em 2009 apareceu o MCMV.

Para ele, a principal falha do programa é a verba destinada ao programa para a produção, que é mais do que suficiente para o território nacional em localidades onde o custo da terra é baixo, mas afirma que esta não é a realidade do estado de São Paulo, onde o custo da terra é elevado e que, em razão disso, teria levado à quebra de construtoras em razão de operarem com margens baixas.

Afirmou ainda que a exigência em São Paulo (Estado) é maior, dando como exemplo a necessidade de “instalação de aquecedor solar, ponto de chuveiro elétrico”, expondo que no nordeste uma caixa d’água exposta ao sol é o suficiente.

Em São Paulo o custo da terra é 5 a 10 vezes maior do que outras regiões brasileiras. O Casa Paulista dava o recurso com uma mão e retirava com outra, exigia outros padrões construtivos, banheiros com revestimentos até o alto, piso em todos os ambientes, banheiros mais largos. Exigências da Lei Federal, com exigência de Aquecedor solar e ponto de chuveiro elétrico. Exigência do MCMV: dar moradia

próxima a infraestrutura urbana: transporte, escolas, creches e comércio. Mas para atender a esses requisitos, não encontra terra.

O empresário ainda destaca o fato de que na região de São Bernardo do Campo (afirmando o mesmo para Santo André, Diadema e São Paulo), quando se identifica-se uma área atrativa financeiramente, percebe-se depois que nesta mesma área existem limitações, como área de proteção de mananciais, por exemplo.

Para ele, a lei foi flexibilizada, mas ainda assim, “não é interessante” exemplificando a situação no manancial Billings (o maior do município):

existe regra da cota parte (fração mínimo de terreno para produção de habitação) geralmente em torno de grandes áreas já ocupadas em torno de 250m² por unidade habitacional, e isso para verticalização, para torres, não é nada. Para Faixa 1, divide-se o índice por 2, fica 125m²: ainda é muito terreno para pouca unidade, o valor que está pagando mais em conta não está podendo produzir o volume que se produziria em outro imóvel fora da área de proteção de mananciais, acaba dando na mesma.

Ou seja, conforme a proposta do próprio empresário: “o terreno vale o que cabe em cima dele”.

Por determinação legal, não podendo produzir um volume maior de unidades dentro de uma determinada área, o argumento é o de que a produção é inviável. Daí ele conclui que “o valor destinado para grandes metrópoles não é adequado para tornar atrativo; quem se arriscou não teve lucro ou perdeu ou faliu. Eu tive amigos que quebraram, não conseguiram fazer”.

Afirmou também sobre outras experiências que vivenciou ou tomou conhecimento no MCMV-Faixa 1:

Teve a primeira fase, que parecia muito atraente: tinha promessas de isenção tributária no papel, mas na prática os municípios amarravam para não dar essa isenção do ISS, cobravam de 4 a 5% algo que era para ser zerado. As vezes as construtoras até aprenderam o caminho de como conseguir essas isenções, mas levava de 6 a 8 meses de obra e de faturamentos (1/4 da obra sem faturar). O baixo lucro que tinha acabou não acontecendo.

Por outro lado, ele entende e conclui que “as famílias participam com muito pouco desses recursos. Quem se arriscou, viu que não valia a pena”.

A respeito das proposições:

- **Proposição 1.** Especificidades físicas elevadas dificultam e podem inviabilizar o interesse do construtor para a realização de negócios na Faixa 1 do PMCMV, recursos FAR

- **Proposição 2.** Fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) são fontes de custo de transação e pontos de desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1).
- **Proposição 3.** O MCMV-Faixa 1, recursos FAR, por seu cunho social e inexistência de mercado para a faixa, soma incentivos aos construtores e permite uma relação colaborativa entre os agentes da cadeia (agente financeiro, órgãos públicos e construtoras).

Em relação à proposição 1, sequer houveram especificidades físicas adicionais exigidas pelos órgãos envolvidos nas aprovações. A exceção ficou por conta do agente financeiro, intermediador na contratação da obra e que, conforme relatado, fez algumas exigências, mas entendidas que dentro de um rigor necessário.

Em razão disso e mesmo da baixa pontuação atingida por esta especificidade junto ao entrevistado, entende-se que a proposição 1 desta tese é “fraca” em termos de validade prática.

Em relação à proposição 2, toda a parte de aquisição e viabilização do terreno foi executada pela prefeitura, fazendo “ganhar tempo” para a construtora e reduzindo a ela m conjunto de incertezas “pré-contratuais” relacionadas a aquisição da área para o projeto.

A prefeitura ainda criou uma equipe técnica para acompanhar e priorizar projetos de habitação de interesse social no município para atender o MCMV-Faixa 1.

Ao contrário do exposto na proposição 2, a prefeitura mostrou-se participativa e atuante na intermediação dos trâmites para viabilizar o empreendimento, estando muito ativa para a viabilização através do repasse de informações, agilização e abertura para entendimentos legais.

Esse conjunto de colocações permitem constatar que a proposição 2 é também considerada “fraca” em termos de validade para o projeto em questão. A exceção, na opinião do entrevistado, ficou por conta da Cetesb, por fatores já expostos.

Já a proposição 3, em termos de abertura para planejamento conjunto, clareza de informações e disponibilidade para atendimento de demandas em tempo,

a prefeitura mostrou-se verdadeiramente engajada com a questão (vide pontuações exibidas – todas acima de 50% do total de pontos possíveis), criando colaboração ao longo do processo. Algo que não parece muito verdadeiro para os demais órgãos envolvidos, o que permite constar que a afirmação é parcialmente verdadeira (média).

6.5. Resultados agregados para os municípios pesquisados.

Para facilitar uma leitura mais comparativa de alguns dados tratados nas seções anteriores, optou-se pela exposição da Tabela 17, que permite algumas comparações, observadas em seguida:

Tabela 17. Dados comparativos do MCMV-Faixa 1 entre os municípios pesquisados.

	São José dos Campos	São João da Boa Vista	Santa Bárbara d'Oeste	São Bernardo do Campo
População aproximada	703.000	87.000	180.000	808.000
IDH	0,807	0,797	0,781	0,805
PIB per capita	54.875,51	31.981,63	27.384,02	52.959,41
Projetos contratados MCMV (FAR)	12	1	1	2
Unidades construídas (FAR)	4195	926	1320	980
Valor recebido do Gov. Federal (FAR) - em R\$	315.652.000	64.820.000	100.320.000	83.533.920
Valores recebidos do Casa Paulista - em R\$	83.723.861	13.890.000	26.399.515	25.875.702
Total (FAR + Casa Paulista) - em R\$	400 milhões	78,7 milhões	126,7 milhões	109,4 milhões
Demanda Habitacional (até 3 S.M.)	3100	667	1236	3839
Empreendimento estudado	Cajuru II	Parque Resedás	Bosque das Árvores	Independência
Forma	vertical	horizontal	vertical	vertical
Nº unidades do estudo	240	926	1320	420
Recursos Casa Paulista no empreend./unidade	20 mil Reais	15 mil Reais	20 mil Reais	21,6 mil Reais
Valor total por unidade	95 mil Reais	85 mil Reais	96 mil Reais	97,6 mil Reais
Receita estimada aproximada - condomínio	R\$ 27,6 milhões	R\$ 78,7 milhões	R\$ 126 milhões	R\$ 41 milhões
CUB por m ²	1361,37 (2019)	1099,57 (2013)	1308,93 (2017)	1308,93 (2017)
Metragem dos apartamentos	42m ²	50m ²	42m ²	42m ²
Custo por unidade	R\$57.177,54	R\$54.950,00	R\$54.975,06	R\$54.975,06
Custo do empreendimento pelo CUB, apenas	R\$ 13,7 milhões	R\$ 50,9 milhões	R\$ 72,6 milhões	R\$ 23,1 milhões
Custo do terreno	R\$ 4 milhões	doação prefeitura	não informado	não informado
Receita - CUB Projeto - custo terreno	R\$ 9.900.000,00	R\$ 27.800.000,00	não informado	não informado
Margem de lucro, segundo a empresa	dentro da expectativa	dentro da expectativa	abaixo da expectativa	abaixo da expectativa
Maiores riscos do MCMV-Faixa 1 (FAR)	Atrasos nos repasses do FAR após medições, ausência de reajustes ao longo da obra.	Atrasos nos repasses do FAR após medições, ausência de reajustes ao longo da obra	Ausência de reajustes ao longo da obra	Valor destinado para a produção e atrasos nos repasses do FAR após as medições.
Vantagem do MCMV-Faixa 1 (FAR)	Elimina etapa de vendas	Eliminou vendas e projetos (execução da prefeitura)	Elimina etapa de vendas e prevê incentivos	...
Especificidade mais relevante	Humana	Humana	Temporal e Frequência	Humana
Órgãos com custos de transação mais salientes	Concessionárias e agente financeiro	Água e esgoto, agente financeiro, Cetesb	Cetesb	Agente financeiro
Setor mais colaborativo	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura	Prefeitura
Proposição 1	Fraca	Fraca	Fraca	Fraca
Proposição 2	Fraca	Fraca	média	Fraca
Proposição 3	Forte	Forte	Forte	Média (válido para prefeitura)

Fonte: Elaborado pelo autor.

- As unidades construídas em São João da Boa Vista, município mais interiorano pesquisado, além de serem horizontais (mais confortáveis e humanizadas na opinião dos construtores entrevistados) foram as que menos consumiram recursos, muito provavelmente devido ao envolvimento da prefeitura local na doação do terreno (custo de terra mais acessível) e na atuação da gestão local para cortar a etapa de aprovações da construtora;
- A especificidade humana mostrou-se muito relevante: nas situações observadas; ou as incorporadoras contratam empresa local para a execução da obra em forma de empreitada; ou a própria empresa executa, contratando Gerente Local com experiência no negócio e com dedicação exclusiva ao canteiro (participando inclusive de todo processo de aprovação, contando ainda com assessoria interna da incorporadora para aprovações);
- Os maiores riscos associados a esses projetos que foram apontados pelas construtoras estiveram relacionados à questão da incerteza pós-contratual, ou seja, o descumprimento de parte do que fora tratado: os atrasos nos repasses do agente financeiro devido às trocas de governo, crises fiscais e falta de continuidade; e a ausência de reajustes nos valores dos imóveis, deixando os envolvidos atrelados a riscos inflacionários após a aprovação pelo agente financeiro;
- Concessionárias de água e esgoto e energia elétrica, Cetesb e o próprio agente financeiro mostraram-se os “órgãos” de aprovações com maiores incidências de custos de transação;
- Os órgãos da prefeitura como um todo mostraram-se os mais colaborativos em todos os projetos em virtude dos interesses e bônus políticos locais em viabilizar projeto de moradias populares para a população mais carente;

- A proposição 1, referente ao peso das especificidades físicas na viabilidade dos empreendimentos, mostrou-se pouco provável de ser uma preocupação concreta para as construtoras (em quase todas as entrevistas, as especificidades físicas foram entendidas como importantes e necessárias aos projetos, e quando não, negociáveis no programa);
- A proposição 2, referente aos fatores relacionados às incertezas pré-contratuais (seleção adversa) enquanto aspectos que implicariam em desinteresse dos construtores nesse segmento (Faixa 1), mostrou-se fraca, particularmente no que envolve os órgãos da gestão municipal. A agilização dos projetos, seja a pedido de priorização pelo poder executivo - seja pela própria criação de órgãos para trabalho em conjunto, evitando um fluxo de processos mais moroso - veio a mitigar muitas incertezas em relação a prazos, entendimentos legais e clareza de informações e demandas aos projetos. Para projetos de HIS, em todas as situações a prefeitura mostrou-se parceira na empreitada para agilizar as aprovações (em São João da Boa Vista, a prefeitura executou diretamente o projeto para “ganhar tempo” e eliminar essa etapa da transação; em São Bernardo do Campo, a prefeitura atuou diretamente na viabilização e intermediação da aquisição do terreno pelo FAR). Assim, a proposição é pouco verdadeira para o âmbito dos municípios e um pouco mais plausível no relacionamento com órgãos como a Cetesb e concessionárias de água e energia. De toda forma, para os projetos tratados nesta tese, mostra-se exagerada ao afirmar que “implicam em desinteresse das construtoras” devido a alguns desentendimentos e/ou negociações mais difíceis;
- A proposição 3, referente à soma de incentivos que permitem uma relação colaborativa na cadeia (particularmente na aprovação dos projetos) mostra-se fortemente verdadeira, particularmente na relação das prefeituras com as construtoras. No entanto, para alguns órgãos, ainda parece haver

oportunidades de melhorias em tais situações, possivelmente associadas à falta de pessoal em volume e com qualificação para este fim de parte dos órgãos.

É possível partir também para uma análise dos resultados por atributos, por órgãos e por elemento de colaboração em cada órgão.

A Tabela 18 traz a soma dos valores atribuídos em cada célula para cada um dos quatro projetos nos diferentes municípios pesquisados. A maior tonalidade de verde implica em melhor situação, pois implica em custos de transação menores ou maior colaboração do órgão correspondente à célula.

Na medida em que a célula vai perdendo a coloração verde e partindo para o vermelho, significa que a situação naquele “órgão” ou “atributo” é cada vez mais custosa em termos de transacionais ou menos colaborativa com o órgão referente à célula.

Essa análise permite visualizar facilmente a relevância da especificidade humana para a formação de custos de transação, ou melhor, para viabilizar o projeto. Os motivos discorridos envolvem conhecimentos de minúcias do processo e do projeto, bem como a contratação de pessoa com expertise praticamente em todas as fases do processo para o sucesso do negócio.

Especificidade temporal e dedicadas aparecem em seguida na ordem de relevância. Do ponto de vista temporal, ainda que as prefeituras em particular atuem para minimizar esse tempo de execução, lentidão na Cetesb e Grapohab, bem como atrasos nos repasses de recursos financeiros por parte do FAR acabaram valorizando esse atributo. Do ponto de vista de especificidades dedicadas, existem atritos mais intensos com Cetesb e Concessionárias (água e esgoto em maior evidência). Na Cestesb, que pontuou em todas as avaliações, algumas exigências de obras para atendimento de questões ambientais acabaram por recair sobre o órgão (ainda tenham sido “exigências justas” no entendimento dos próprios respondentes). Em relação às concessionárias, existem divergências de opinião acerca de quem deveria executar algumas obras em caso de condomínios. Conforme questionou um dos entrevistados: “por que eu tenho que fazer obra para a concessionária explorar?”.

Em se tratando de um bem de interesse coletivo e mesmo que inerente à obra, não é ponto pacífico entre o empresariado a necessidade de que a construtora execute algumas extensões de esgoto ou de linhas de energia.

Tabela 18. Valores agregados das pontuações dos municípios pesquisados, por órgãos e por atributos.

ATRIBUTOS DA TRANSAÇÃO												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
temporal	3	5	1	5	2	2	3	2	0	23	72	31,9
dedicada	1	5	1	1	6	3	3	0	0	20	72	27,8
física	2	2	2	0	3	1	3	0	0	13	72	18,1
humana	5	7	7	7	7	7	6	5	2	53	72	73,6
locacional	3	0	0	1	1	1	1	0	0	7	72	9,7
marca	0	0	0	0	0	0	7	0	0	7	72	9,7
seleção adversa	1	4	0	0	5	3	3	0	0	16	72	22,2
risco moral	1	1	0	0	1	1	7	1	0	12	72	16,7
frequência	2	2	2	2	2	2	2	1	1	16	72	22,2
TOTAL	18	26	13	16	27	20	35	9	3	167	72	231,9
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	72	72	72	72	72	72	72	72	72	648		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	25,0	36,1	18,1	22,2	37,5	27,8	48,6	12,5	4,2	25,8		
COLABORAÇÃO NA CADEIA												
ATRIBUTO	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA	TOTAL	PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	% PONTOS ATRIBUÍDOS
	AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPOHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE			
Teve abertura deste órgão para planejamento conjunto?	8	6	8	5	5	3	7	6	6	54	72	75,0
Houve disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados?	8	5	8	5	6	6	6	5	6	55	72	76,4
Houve disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo?	7	5	7	5	5	5	5	5	6	50	72	69,4
Este órgão teve disponibilidade em adequar normas para atendimento do programa/projeto?	2	0	2	0	0	1	0	0	0	5	72	6,9
Houve disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros?	8	0	8	0	1	3	6	8	8	42	72	58,3
Houve disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais?	4	0	2	0	1	1	0	0	0	8	72	11,1
TOTAL	37	16	35	15	18	19	24	24	26	214	432	49,5
PONTUAÇÃO MÁXIMA POSSÍVEL	48	48	48	48	48	48	48	48	48	432		
% PONTOS ATRIBUÍDOS	77,1	33,3	72,9	31,3	37,5	39,6	50,0	50,0	54,2	49,5		

Fonte: Elaborado pelo autor.

E justamente por essa dificuldade de entendimento com as concessionárias que a questão da “seleção adversa”, do ajuste pré-contratual, também veio a aparecer como um ponto de atenção junto aos empresários entrevistados.

A Cetesb, em razão de dificuldades de entendimentos sobre a vasta legislação ambiental também veio a ser pontuada com alguma intensidade em termos de seleção adversa.

Na soma, a pontuação atribuída à “seleção adversa” se iguala ao atributo “frequência”, não sendo algo entendido como relevante para as construtoras em termos de custo e mais entendido como parte necessária de um processo complexo de negociação entre os agentes em razão da própria complexidade envolvida no empreendimento.

Finalmente, o risco moral recaiu particularmente ao agente financeiro, intermediário entre a construtora e o FAR, em razão dos sucessivos atrasos em repasses de recursos do FAR às construtoras.

Sob o ponto de vista dos elementos de cadeia colaborativa presentes, ficaram bastante salientes a disponibilidade dos órgãos em dar abertura para planejar conjuntamente, bem como para prestar informações de interesse da construtora. Ganhou relevância, em todos os projetos, a prefeitura.

A concessionária de energia elétrica teve a menor pontuação em termos de planejamento conjunto.

Também foi bem pontuado a relação de atendimento das demandas das construtoras em tempo por parte dos órgãos envolvidos em HIS.

A disponibilidade de contribuir com incentivos financeiros também teve pontuação significativa, mostrando que as prefeituras e demais órgãos relacionados têm atuado para conceder essas isenções previstas na própria lei que concebe o PMCMV – ainda que tenham sido apontadas experiências sabidas de outros projetos sobre dificuldades e embaraços para de se conseguir algumas isenções.

A pergunta sobre a adequação de normas para andamento dos projetos acabou sendo mal aceita, tendo em vista os avaliadores terem a entendido como um benefício pessoal à empresa, o que todos negaram a possibilidade de ocorrência, ainda que sendo HIS, daí a baixa relevância desta pergunta em termos de pontuação alcançada.

Do ponto de vista de compartilhamento de recursos para execução da obra, a questão também foi pouco pontuada, ainda que os entrevistados reconhecessem a possibilidade de ocorrência de situações como essa: a prefeitura pode executar a pavimentação asfáltica e as guias das calçadas, por exemplo.

No entanto, essa não foi a realidade aplicada às empresas que atuaram nos empreendimentos avaliados nesta tese.

Finalmente, as principais fontes de custos de transação recaíram sobre o próprio agente financeiro (particularmente pelo risco moral elevado), seguido pela concessionária de água e esgoto e Cetesb.

Do ponto de vista de elementos de cadeia colaborativa, os órgãos com menores pontuações foram a Cetesb e o Grapohab, o que não implica necessariamente em ser “ruim” e mais em virtude de seu caráter essencialmente de agente fiscalizador.

CONCLUSÕES

Esta tese buscou dimensionar os custos de transação que incidem sobre as empresas de construção atuantes no setor do MCMV-Faixa 1 para efeito de aprovação de projetos junto ao setor público e agente financeiro.

Para isso, foi necessário recorrer inicialmente ao mapeamento do processo de aprovação.

Aqui já se permitiu constatar que existe uma complexidade elevada para a aprovação de projeto junto ao agente financeiro para a execução de obra do MCMV-Faixa 1. A propósito, percebeu-se que não se trata de um único projeto, mas de um conjunto de projetos que devem ser apresentados a fim de se obter o alvará de construção e a aprovação da liberação dos recursos para a execução da obra.

Tal complexidade, porém, não é algo exclusivo do MCMV-Faixa 1, tendo em vista que outros projetos que tenham impacto social (ou sobre a coletividade) também podem apresentar outros tipos de especificidades que também tornam os negócios complexos.

Viu-se que essa complexidade implica na morosidade das aprovações para projetos de construção civil para fins habitacionais, sendo até comum o processo de aprovações demorar mais do que o processo construtivo em si. A propósito, de acordo com os depoimentos coletados, a fase de construção só não é mais ágil por falta de *funding* (por falta de recursos, o cliente precisa de prazos mais dilatados para o pagamento das parcelas da fase de construção).

O conjunto de entrevistas realizadas para os municípios pesquisados permitiu a constatação de que o MCMV-Faixa 1, por ser Habitação de Interesse Social, têm recebido prioridade de tratamento em termos temporais perante os demais empreendimentos, reduzindo a questão da especificidade temporal como algo impeditivo às construtoras, pois foram observados casos de participação direta da prefeitura na aquisição do terreno e mesmo um caso em que a própria prefeitura participou da execução do projeto, justamente com o objetivo de reduzir custos de trâmites legais para a empresa contemplada para a obra (reduzir os “custos de transação”).

Assim, diferentemente do que fora inicialmente apontado pela pesquisa da CBIC-Booz&Co (2014) (ver Tabela 2 e Figura 20), que indicava maiores entraves

na questão de terrenos e licenciamento ambiental para o MCMV-Recursos FAR (Faixa 1), os casos analisados nesta tese mostraram que, justamente os projetos de HIS, nos municípios aqui estudados, existiu maior envolvimento das prefeituras frente a essas questões que permitiram mitigar tais problemas.

Dentre os condomínios em que foram avaliados os processos de aprovações já se podem extrair, portanto, boas práticas, pois em todos eles foram retratados o envolvimento da prefeitura (poder executivo), inclusive com a criação de equipes locais que viabilizassem e agilizassem os trâmites legais de aprovações discutindo as demandas em reuniões conjuntas (inclusive com a construtora) ao invés de seguir um fluxo de processos (com idas e vindas) entre as secretarias municipais.

Tais situações não implicam em maiores dispêndios para a gestão municipal local - já que os recursos são os mesmos - e resolvem as demandas em menor tempo.

O envolvimento das prefeituras nesses municípios pesquisados se deram por razão óbvia: o incentivo do bônus político colhido aos envolvidos que conseguem trazer projetos deste âmbito nos municípios para tentar equacionar um problema gravíssimo e de suma importância, que é o bem habitação.

O exposto vai ao encontro do que fora exposto por AMORE, SHIMBO e RUFINO (2015, p. 56): “De maneira geral, os poderes locais municipais desempenharam um papel importante na agilização dos processos de aprovação e na isenção de taxas e tributos.”

Apenas para efeito de curiosidade, todos os entrevistados expuseram que tais facilidades ocorreram justamente por ser HIS, caso contrário, não haveriam certas facilidades e abertura das prefeituras para a aceleração das etapas (dentro do âmbito da lei).

Com a prefeitura, portanto, todos retrataram que o relacionamento foi aberto, célere e com abertura para planejamento conjunto – até mesmo porque se a prefeitura não se envolver, parte da viabilidade do projeto se desfaz já na etapa de aquisição do terreno e licenciamento ambiental (antes da aprovação do município, do agente financeiro e antes de se iniciar qualquer obra) – reforçando o baixo problema com a seleção adversa, da proposição 2.

O problema maior ocorrido junto às construtoras se deu por motivos de atrasos nos repasses do FAR (risco moral). Outra situação retratada pelos entrevistados das empresas em relação ao agente financeiro ficaram por conta das exigências que atrasam o andamento da aprovação dos recursos, que podem ser diferentes a depender “não mão de quem cai o projeto”, no jargão utilizado pelos próprios construtores.

Em razão dos expostos, os custos de transação maiores vieram a recair junto ao agente financeiro (liberação dos recursos do FAR).

As demais etapas mostraram-se viáveis de serem cumpridas, ainda que algumas ocasiões pontuais tenham sido onerosas (particularmente junto às concessionárias de água e esgoto e energia).

Se pela análise dos “órgãos” os custos de transação maiores recaíram sobre o agente financeiro, seguidos pelas concessionárias e Cetesb (licenciamento ambiental); pela análise do atributos da transação, a especificidade humana mostrou-se muito relevante.

Nos relatos das construtoras, a especialização e conhecimento das equipes envolvidas no processo são muito importantes porque qualquer erro pode levar à “corrosão” das margens de retorno dos empreendimentos, que são entendidas como baixas.

Esse entendimento também coaduna com as entrevistas cedidas pelos agentes públicos, que expuseram situações em que erros básicos de projetos e entendimentos, que deveriam ser do conhecimento do arquiteto ou engenheiro da construtora, provocam necessidades de correções, muitas vezes elementares, que atrasam o andamento dos fluxos e avolumam processos no órgão público.

Ainda que não tenha sido objetivo da tese, cabe destacar que ficou exposto pelos empresários entrevistados que a mão-de-obra do canteiro é quesito importante para o processo construtivo (particularmente quando se trata do trabalho realizado em grandes escalas e em fôrmas de alumínio).

É possível destacar a importância da participação de diferentes esferas de governo para o bom andamento dos empreendimentos: do município, do Estado e da Governo Federal, seja para o andamento das negociações quanto aos equipamentos públicos e agilização de aprovações nos municípios; seja na ação conjunta para a viabilização de recursos que retornem investimentos viáveis à

construtora: no caso do Governo Federal, pela própria concepção do MCMV e no caso do Governo do Estado de São Paulo, pela rápida resposta para complementação de valor ao programa via Agência Casa Paulista – uma forma de compensar o valor mais alto do terreno em regiões mais industrializadas e próximas de rodovias e grandes centros urbanos.

Curioso ressaltar que nos casos pesquisados essa colaboração junto ao programa ocorreram inclusive entre bandeiras partidárias diferentes, como exemplo, o Governo do Estado de São Paulo, na ocasião governado pelo PSDB (oposição) e o Governo Federal, na época governado pelo PT (situação), não sendo dificultoso verificar a mesma situação junto aos municípios em relação ao estado e Governo Federal.

É possível, portanto, afirmar que, dentro dos empreendimentos analisados, o MCMV foi um programa que conseguiu articular ações conjuntas das diferentes esferas estatais: municípios, estado e união, em prol de um objetivo comum.

O empresariado, que muitas vezes aparenta apoio pelo modelo liberal, vê como muito importante a participação do Estado para fomentar moradia para esse segmento de renda, ao mesmo tempo em que também compreende a necessidade de controles para evitar abusos: em todos os casos, afirmaram que deve haver controle e fiscalização dessas atividades para evitar ações oportunistas das construtoras (não referindo-se a eles próprios, mas até mesmo como forma de coibir ações oportunistas de concorrentes – uma vez que não atuam em apenas um segmento de renda).

Dados da Caixa (2019) revelam que, até março de 2018, 178 empresas participaram de empreendimentos distribuídos em 205 municípios paulistas para obras do Faixa 1 (FAR e entidades).

Tendo em vista esses dados, as situações onde os interesses coletivos superam os conflitos parecem mostrar-se muito mais a regra do que a exceção, algo perceptível nas entrevistas para os empreendimentos avaliados, o que faz soar um tanto exagerada, portanto, a afirmação de que as empresas não têm interesse no MCMV.

O interesse existe. Porém, a instabilidade fiscal e política sabidamente tão presentes no Brasil nos últimos 5 anos tem, de fato, atemorizado o setor. E o

temor é real e os motivos são os inúmeros casos relatados na mídia e sabidos no próprio meio da construção sobre empresas que “quebraram” em razão de atrasos de repasses de recursos do FAR.

Não são, portanto, especificidades físicas elevadas que afetam o interesse dos construtores no MCMV, contrariando a proposição 1, inicialmente estabelecida. As exigências existem, mas são previsíveis (estão descritas no escopo dos projetos).

A questão da seleção adversa, reforçando, acaba sendo minimizada pela abertura e disposição das prefeituras em fazer acontecer os projetos, não sendo percebida como o fator mais relevante em termos de custos de transação para as empresas.

E para melhorar processos, também algumas prefeituras com maiores recursos já montaram estrutura em convênio com a Cetesb a fim de agilizar esse atendimento localmente, algo que provavelmente não venha a ser a realidade em municípios com pouca estrutura e recursos.

Em termos de “colaboração na cadeia”, para efeitos de aprovações, as prefeituras para os empreendimentos avaliados mostraram-se bastante colaborativas e compartilham do propósito, como dito, pela demanda dos municípios e pelo bônus político do MCMV.

Essa mesma colaboração não necessariamente mostra-se presente nos demais “órgãos” avaliados.

De maneira geral, a teoria institucionalista se encaixa ao caso ao mostrar que os agentes respondem conforme os incentivos aos quais estão expostos: não havendo fiscalização e controle, haverá oportunismo; não havendo incentivo, não há interesse. Daí a importância do MCMV-Faixa 1 como um misto, um modelo híbrido de controles e incentivos para o atendimento de uma demanda social onde o mercado, por si só, não atende.

Ao encontro do que afirma Amore, Shimbo e Rufino (2015), um problema que parece evidente na implementação do MCMV-Faixa 1 está relacionado ao “nó da terra” para a viabilização dos empreendimentos.

Nos 4 estudos aqui pesquisados, em 2 deles houve participação direta da prefeitura na questão. Em um deles, já havia toda área regularizada e com equipamentos públicos em virtude da existência de outro empreendimento do

mesmo porte já construído anteriormente. Apenas no caso do município de Santa Bárbara d'Oeste ocorreram maiores dificuldades da construtora no processo de aquisição e regularização do terreno, que contou com o suporte e abertura da prefeitura naquilo que lhe coube.

Para todos os empresários que avaliaram o programa, o valor disposto só viabiliza os empreendimentos em periferias. Como agravante, na avidez pelo lucro ou aversão ao risco do negócio, ocorreram relatos de situações em que os próprios empresários entenderam não ser a tecnicamente mais indicada para a situação.

Apenas para reforçar, dos 4 empreendimentos estudados, 3 eram verticais e essa verticalização só ocorre porque, na opinião deles, essa é a maneira de tornar o empreendimento viável.

O Casa Paulista apareceu com maiores aportes de recursos, conforme os entrevistados, justamente para viabilizar os empreendimentos nos Estado de São Paulo devido ao alto valor das terras localmente, tendo em vista a proximidade de grandes centros urbanos e rodovias.

Finalmente, muito se fala em se aplicar o imposto progressivo, previsto no Estatuto das Cidades, a fim de se evitar a especulação sobre a terra.

Apenas de forma provocativa, remetendo ou sugestionando uma outra proposta de estudo, encerra-se esta tese como uma pergunta: parece justo aplicar o imposto progressivo em épocas onde existe demanda pela terra urbana (como foi o caso do MCMV) para evitar especulações e sobrevalorizações diante da emergência da política habitacional. Mas será justo aplicar o mesmo instrumento para períodos em que não há demanda por terra, como o momento atual? Até onde o Estado estaria preservando o direito de propriedade nesse caso? Não teria sido mais justo vincular os repasses e abertura do programa aos municípios que aplicassem a cobrança do imposto progressivo à época da abertura de recursos do MCMV?

Ao longo da tese, houve quem defendesse que provavelmente sim: faria sentido vincular o repasse do recurso à aplicação mais rígida do Estatuto das Cidades. Por outro lado, houve quem entendesse que o problema da habitação é muito sério e que isso seria apenas mais um obstáculo que agravaria a situação. Mas esta seria uma discussão para outro trabalho.

Limitações da pesquisa

Ainda que busque dimensionar os custos de transação de forma numérica, a pesquisa carrega em si fortes elementos de subjetividade. Isso porque a própria pontuação atribuída pelo gestor é subjetiva em si, pois não mensura valor ou dado, mas uma percepção do construtor acerca de cada situação.

Do mais, a percepção pode ser afetada pela sua maior ou menor disponibilidade de tempo ou paciência para reflexões mais profundas no tema.

A colocação da coluna “observações” e da coluna “exemplos relevantes” (com citações de aspectos possíveis de se ocorrer em cada caso) foram formas de buscar instigar a fala e a maior reflexão dos entrevistados.

Outra limitação da pesquisa é a ausência de entrevistas com o “outro lado” da transação em todos os casos analisados, como o agente público, o que produz um viés interpretativo das situações favorável ao construtor (é a opinião dele, na “leitura” dele acerca do problema).

Daí a busca posterior em buscar ouvir o viés do gestor público, que permitiu maior riqueza de detalhamento e a confirmação (ou não) de situações expostas pelos construtores.

Cabe também a ponderação: em relação aos “órgãos” avaliados, sendo justo, o órgão financeiro mais apontado foi a Caixa, justamente por ser o órgão com maior facilidade de acesso por parte das construtoras porque ela disponibiliza equipes de análise regionais (o Banco do Brasil tem apenas equipe em São Paulo).

Do mais, a Caixa, esteja reforçado, é apenas o intermediário do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – isso porque a relação de atrasos nos repasses acaba sendo atribuído a ela (Caixa), enquanto intermediária, quando na verdade o atraso está relacionado à disponibilidade de recursos do FAR.

Por fim, esteja reconhecida a limitação quanto às possibilidades de um *range* pontuação maior no questionário: seguindo sugestões iniciais de que empresários são mais pragmáticos e que gostam de situações do tipo: “tem ou não”; “é ou não”, “fez ou não”, em formato de *check-list*, bem como buscando associar aos modelos de avaliação de Williamson (0; + e ++), conforme a presença de custos de transação, optou-se por deixar a escala das respostas limitadas entre 0, 1 e 2. Se por um lado é mais pragmático, por outro, além de permitir maior confusão em rigor

de critérios por parte dos entrevistados, pode-se deixar de avaliar a maior intensidade de algum atributo para algum órgão – como foi o caso do atraso nos repasses de recursos para todas as empresas, não necessariamente refletido em sua importância.

A priori, entendeu-se também como uma limitação da pesquisa o fato de estar a prefeitura enquadrada como um “órgão” único, pois a separação entre secretarias iria tornar a pesquisa ainda mais complexa. No entanto, no decorrer da pesquisa foi observado que na maioria dos casos existem equipes multidisciplinares e de diferentes órgãos da prefeitura que fazem parte do processo, tornando válido o entendimento mais agregado de secretarias municipais como “prefeitura”.

REFERÊNCIAS

ABECIP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO E POUPANÇA. **Indicadores: Dados de Operações Contratadas**. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/credito-imobiliario/indicadores/financiamento>, consulta em 21 de março de 2018.

ALLEN, Douglas W. What are Transaction Costs? **Research in Law and Economics**, 1-18, 1991.

ALLEN, Douglas W. **Transaction Costs**. Simon Fraser University. 1999.

AMORE, Caio S. SHIMBO, Lucia S. RUFINO, Maria Beatriz C. **Minha Casa...e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARBAGE, Alessandro P. **A Economia dos Custos de Transação e o Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**: a união de abordagens em busca de um framework para aplicação em sistemas agroindustriais. ANPAD: 2003. Disponível em:

[www.anpad.org.br > admin > pdf > enanpad2003-gag-1194](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2003-gag-1194), consulta em 29/09/2019.

AUGUSTO, Cleiciele A. **Estruturas de Governança no Setor Automotivo no Estado do Paraná**: implicações sob a consideração dos custos de transação, custos de mensuração e recursos estratégicos. Tese. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, fevereiro de 2015.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Nova Economia Institucional**: referencial geral e aplicações para a agricultura. GEPAL, São Paulo: 2000. Disponível em <http://www.gepai.dep.ufscar.br/pdfs/1085082759 ASP-REFERENCIAL.pdf>, consulta em nov. 2017.

AZEVEDO. Sérgio de. **A questão da moradia nas grandes cidades**: da política habitacional à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos/Logística Empresarial**. 5ª edição. Bookman, 2007

BARBOSA, M. F. N. CÂNDIDO, G. A. BARBOSA, E. M. **Coordenação e Competitividade em Empresa do Setor Sucroalcooleiro**: uma análise a partir dos custos de transação. Revista de Ciências da Administração. Vol. 18. Nº 46. Universidade Federal de Santa Catarina: 2016.

BARZEL, Yoram. 'Transaction Costs: Are They Just Costs?'. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, 4-16. 1985.

BARZEL, Yoram. **Economic Analysis of Property Rights**. 2nd. Edition. Cambridge University Press, New York: 1997

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm, acesso em fev. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 25 de março de 2009.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas – Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: Outubro de 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/informativos/avaliacao-de-politicas-publicas-programa-minha-casa-minha-vida-feff>, consulta em fevereiro de 2019.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

CAIXA. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa, 2012. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf, consulta em março de 2019.

CBIC-Booz&Co. CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. **O Custo da Burocracia no Imóvel**. São Paulo: março de 2014. Disponível em: <https://cbic.org.br/publicacoes/>; consulta em jan./ 2018.

CBIC. CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. **Perenidade dos Programas Habitacionais**. Brasília: abril de 2016. Disponível em [https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Perenidade dos Programas Habitacionais 2016.pdf](https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Perenidade_dos_Programas_Habitacionais_2016.pdf), consulta em julho de 2018.

CBIC. CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. **Produtividade na Construção Civil Brasileira**. Relatório CBIC-FGV, 2016. Disponível em <http://www.cbicdados.com.br/menu/estudos-especificos-da-construcao-civil/produtividade-da-construcao-civil-brasileira>, consulta em 02/10/2017.

CBIC - CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. **Encargos Previdenciários e Trabalhistas na Construção Civil**. Brasília: CBIC, 2018. <https://cbic.org.br/publicacoes/>; consulta em jan./ 2018.

CARDOSO. Adauto L. **Política Habitacional no Brasil**: balanços e perspectivas. IPPUR. UFRJ. Disponível em

http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf, consulta em jun. 2018.

CEOTTO, Luiz Henrique. **Desafios para o setor imobiliário nos próximos anos**. Publicado em 30/01/2017(a). Disponível em: <https://www.makebim.com/2017/01/30/desafios-para-o-setor-imobiliario-para-os-proximos-anos/>; consulta em abril de 2018.

CEOTTO, Luiz Henrique. **Desafios Urgentes para o Setor Imobiliário**. Publicado em 26/01/2017(b). Disponível em: <http://www.makebim.com/2017/01/26/ceotto-desafios-urgentes-para-o-setor-imobiliario/>; consulta em abril de 2018.

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Sondagem Especial. Terceirização**. Ano 4, nº 2, Julho de 2014. Disponível em: https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/b9/38/b938b8f3-6245-4cd0-8c57-bc8e8d740ffd/sondespecial_terceirizacao_julho2014.pdf, consulta em ago. 2018.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Estudo Técnico: **Diagnóstico do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 10 de Setembro de 2018. Disponível em <file:///C:/Users/Cliente/Desktop/Diagnostico%20do%20Programa%20Minha%20Casa,%20Minha%20Vida.pdf>, consulta em fevereiro de 2019.

COASE, Ronald H. **The Nature of the Firm**. V. 4, nº 16, pp. 386-405. The London School of Economics and Political Science. November, 1937.

COASE, Ronald H. **The Nature of Firm: Meaning**. Journal of Law, Economics & Organization. Vol. 04. Nº. 1. Oxford University Press, 1988.

CONSTANTINO, Nicola. PELLEGRINO, Roberta. PIETROFORTE, Roberto. Outsourcing in Construction: a Transaction Cost Theory Interpretation. **International Journal of Construction Management**. Vol. 11. Nº 4. 2014.

CRUZ, Valcir de Jesus Sousa da. PAULILLO, Luiz Fernando. Governanças Híbridas complementares aos contratos de manufatura: um estudo de caso. Revista Gestão da Produção. V. 23, n. 4. P. 842-852. São Carlos: UFSCar, 2016.

DANELON, Leonardo. **O Programa Minha Casa Minha Vida no Município de Piracicaba**: Engajamentos e Interações dos Principais Atores Imobiliários. Dissertação: Universidade Federal de São Carlos, 2014.

FAUSTINO, Cinthia de Azevedo. AMORIM, Matheus H. da S. OLIVEIRA, Lucas C. de. GOHR, Claudia F. Colaboração em Cadeia de Suprimentos: revisão, análise e lacunas da literatura. **Exacta – Engenharia de Produção**. Vol. 16. Nº. 1, p. 55-70. São Paulo: 2018.

FARINA, Elizabeth M. M. Q. AZEVEDO, Paulo F. de. SAES, Sylvia M. **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Editora Singular,

1997.

FERRO, Lilian P. de M. MADEIRA, Gabriel de A. BADER, Fani L. Cymrot. Crédito e **Formação de Domicílios no Brasil**. Trabalhos para Discussão 432. Banco Central: maio de 2016.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Coord.). **Economia industrial**: fundamentos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 267-286.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, Ronaldo. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Texto para discussão nº 2261. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro: dezembro de 2016.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Cadeia Produtiva da Construção**. 2018. Disponível em <http://www.fiesp.com.br/infografico-cadeia-da-construcao/#setor--43--desce>; consulta em março de 2018.

FIGUEREDO, Claudio R. **Uma Avaliação dos Custos de Transação em Estruturas Híbridas**: o caso da parceria público-privada para a construção e manutenção de escolas públicas da prefeitura de Belo Horizonte. Dissertação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

FIPE - FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. **Índices FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados**. Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/>, consulta em fev. 2019.

FLIGSTEIN, N. Theoretical Debates and the Scope of Organization Theory. The **Handbook of Sociology**. University of California, Berkeley. August, 2001.

FUNDAÇÃO ESCOLA DE COMÉRCIO ALVARES PENTEADO. São Paulo: maio-agosto, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil: 2015**. Estatística e Informações. FJP, Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>, consulta em agosto de 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>, consulta em fev. 2019.

FUNDAÇÃO SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Perfil dos Municípios Paulistas**. 2018. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/lista-produtos/>. Consulta em 26/08/2018.

FUKUDA, Adílson Sussumo. **Riscos para a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida nos grandes centros urbanos analisados sob o ponto de vista da gestão de riscos**. Revista On-Line IPOG Especialize. Edição nº 10, vol. 1/2015. IPOG, Goiânia: dezembro de 2015.

FPHIS – FUNDO PAULISTA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. **Reunião de instalação do Conselho Gestor do FPHIS**. São Paulo, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=36>, consulta em 09/03/2018.

FURLANETTO, E.L. **Formação das Estruturas de Coordenação nas Cadeias de Suprimentos: Estudos de Caso em Cinco Empresas Gaúchas**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA/UFRGS, 291 p., 2002.

GENUGTEN, Maria Lamberta. **The art of alignment: transaction cost economics and the provision of public services at the local level**. University of Twente, 2008.

GRANOVETTER, Mark. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **The American Journal of Sociology**, Vol. 91. Nº 3. Chicago, 1985.

GREMAUD, Amaury P. VASCONCELLOS, Marco A. S. de. TONETO JR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HUDNURKAR, M., JAKHAR, S., & RATHOD, U. Factors affecting collaboration in supply chain: a literature review. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, 133(1), 189-202, Elsevier: 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. Sistema IBGE de Recuperação Automática – **SIDRA**. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/paic/default.asp?o=9&i=P>, consulta em junho de 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD**. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_renda_percapita.shtm, consulta em agosto de 2018.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Desafios do Desenvolvimento. 2004. Ano 1. Edição 4 - 1/11/2004**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28, consulta em Agosto de 2018.

JOSKOW, P.J. **Asset Specificity and the Structure of Vertical Relationships: Empirical Evidence**. In: WILLIAMSON, O.E.; WINTER, S.G. *The Nature of the Firm*. New York: Oxford University Press, 1993. Chap.8, p.117-137.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.801**, de 15 de janeiro de 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/75313>, consulta em fev. 2019.

LEVENHAGEN, A. A. **Análise das transações no desenvolvimento de produtos: estudo de caso em uma empresa aeronáutica**. 122 f. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, 2019.

MACHADO, Eduardo Luiz. **O Papel da Reputação na Coordenação Vertical da Cadeia Produtiva de Frutas, Legumes e Verduras Frescos**. Tese. Universidade de São Paulo. São Paulo: FEA/USP, 2002.

MACEDO, Marcelo de R.; BIJOS, Paulo R. S.; SANTOS, Rita de Cassia L. F. **Estudo Técnico Conjunto nº 1/2017. Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública**. Brasília: outubro de 2017. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/Est_Tec_Conj_20171016_PMCMV.pdf, consulta em fev. 2019.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MAHONEY, J. T. **Economic Foundations of Strategy**. University of Illinois at Urbana-Champaign: Sage Publications, 2005.

MENTZER, John T. DEWITT, William. KLEEBER, James S. MIN, Soonhong. NIX, Nancy W. SMITH, Carlo D. ZACHARIA, Zach G. **Defining Supply Chain Management**. *Journal of Business Logistics*, Vol. 22, No. 2, 2001.

MERKERT, Rico. MULLEY, Corine. HAKIN, MdMahbubu. **Trade-offs between transaction cost, operation cost and innovation in the context of procurement and asset specificity**—The example of the bus industry. *Research in Transportation Economics*, p 173-179. Sydney: 2018.

MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge. Cambridge University Press: 1990.

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. **OECD Data**. Disponível em: <https://data.oecd.org/brazil.htm>, consulta em 10 de dezembro de 2017.

PAIVA, Cláudio César de. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo**: a irracionalidade em processo. Tese (Doutorado em Economia) -Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2007.

PAULILLO, L. F. SACOMANO NETO, M. GARCIA, L. M. **Governanças de Redes**: Economia, Política e Sociedade. 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PERES, Ursula Dias. **Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público**. Revista Brasileira de Gestão de Negócios, vol. 9, nº 24,

PINHEIRO, Antonio C. da F. B. CRIVELARO, Marcos. **Gestão de Contratos na Construção Civil**. São Paulo: Érica, 2018.

PINHEIRO, Carlos David Pedrosa. **Impacto dos custos de transação decorrentes de estruturas de governança híbrida na gestão da cadeia de suprimentos**: estudo de caso em uma indústria de construção naval. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: UFC, 2015.

ROSALES, Fabricio Pini. **Impacto dos riscos no nível de coordenação vertical das cadeias agroindustriais de suprimentos**: uma análise sob a perspectiva das empresas frigoríficas. Tese. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2017.

SANTOS, Claudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil**: 1964/1998. Texto para Discussão nº 654. IPEA. Brasília: julho de 1999.

SEBRAE. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. Marco Aurélio Bedê (Coord.) – Brasília: Sebrae, 2016.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**. Sage Publications, 1995.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Orientação para Aprovação de Projetos Habitacionais**. Grapohab: São Paulo, 2011.

SILVA, Mariana Marques da. BRAGA, Ricardo Marques. O Suplly Chain Management como fonte de vantagem competitiva das organizações. **IPTEC – Revista de Inovação, Projetos e Tecnologias**. Vol. 6. Nº 1. Jan./Jun, 2018.

SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SOARES, Silene de Souza Siqueira Soares. **Distribuição de Combustíveis no Estado de São Paulo**: Estruturas de Governança e Oportunismo. Tese. São Carlos: UFSCar, 2012.

TEIXEIRA NETO, Euclides. PIGATTO, Giuliana Aparecida S. LOURENZANI, Ana Elisa Bressan S. **Produção de Cacau com Indicação Geográfica (IG) na Região de Linhares – ES: aspectos de governança de qualidade.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 14, nº 3, p. 194-218. Taubaté: mai-ago, 2018.

TRENTIN, Bruno Ivan S. **Estruturas de Governança e Coordenação no Suprimento de Cana-de-Açúcar para Produção de Alimentos e Bebidas.** Dissertação. Universidade Federal de Santa Maria. UFSM: 2018.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Auditoria Operacional Programa Minha Casa Minha Vida.** Brasília, 02 de maio de 2016. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11148870&codPapelTramitavel=55599189>, consulta em fev. 2019.

UM, Ki-Hyun. KIM, Sang-Man. The effects of supply chain collaboration on performance and transaction cost advantage: The moderation and nonlinear effects of governance mechanisms. **International Journal of Production Economics.** Elsevier, 2018.

WANG. Ning. **Measuring Transaction Costs: An Incomplete Survey.** Ronald Coase Institute Working Papers, number 2. February, 2003.

WALLIS, John Joseph; NORTH, Douglass C. **Measuring the Transaction Sector In the American Economy: 1870 – 1970.** University of Chicago Press, 1986.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction-cost economics: the governance of contractual relations.** Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261. The University of Chicago Press, Chicago, 1979.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism: Firms, Markets and Relational Contracts.** New York The Free Press, 1985. 450p.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanism of governance.** Oxford University Press, New York, 1996.

WILLIAMSON, O. E. **Transaction cost economics and organizational theory.** In: The handbook of economy sociology. Oxford University Press, New York, 1991.

WILLIAMSON, O. E. **Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structure Alternatives.** Administrative Science Quarterly, v. 36, p. 269-296, 1991(b).

WILLIAMSON, O. E. **Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives.** Journal of Law, Economics, and Organization, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

ZACARELLI, Sérgio B. TELLES, Renato. SIQUEIRA, João Paulo L. BOAVENTURA, João Maurício G. DONAIRE, Denis. **Clusters e Redes de Negócios**: uma nova visão para a gestão de negócios. São Paulo: Atlas, 2008.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo, 1995. (Tese de Livre Docência) FEA/USP.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Organização Ética: um Ensaio sobre Comportamento e Estrutura das Organizações**. RAC. V. 6, nº 2. Maio/Agosto, 2002.

ANEXOS

ANEXO 1: Declaração de Pré-aprovação com *check-list* de itens a compor o processo de aprovação de projeto de unidades residenciais da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba – SP.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PINDAMONHANGABA
ESTADO DE SÃO PAULO

Pindamonhangaba, ____ de agosto de 2017.

DECLARAÇÃO PRÉ APROVAÇÃO

Processo: _____/_____

Requerente: _____

Endereço: _____

Matrícula CRIA: _____, Sigla Cadastral _____

Matrícula CRIA da área institucional (se houver): _____

Certidão de Uso da Solo nº: _____/_____; Unidades projetadas: _____

Área total a construir: _____m².

DECLARAMOS para os devidos fins que o Projeto do Conjunto Residencial acima referido está analisado e **PRÉ-APROVADO**, estando os projetos das unidades residenciais em conformidade com a Lei Complementar nº 09 de 16/12/2008 – Código de Edificações, devendo apresentar para obter o licenciamento final:

- Projeto de Prevenção e Combate à Incêndios aprovado pelo Corpo De Bombeiros
- Dispensa ou aprovação do GRAPROHAB;
- Dispensa ou aprovação de acessos e faixas de domínio / non aedificandi pelo D.E.R. ou D.N.I.T, se estiver em rodovia.
- Decreto Municipal de Interesse Social em caso de H.I.S.;
- Aprovação dos acessos e impacto viário pelo Departamento de Trânsito;
- Carimbo ou dispensa do CONDEPHAAT se houver proximidade há bens tombados
- Autorização do COMAR / Aeronáutica
- Parecer Técnico de Viabilidade de Localização da Agência Ambiental de Taubaté e demais autorizações ambientais ou de supressão de vegetação, de travessias, intervenção em APP ou em várzea caso localize-se em área de interesse ambiental.
- Outorga d Uso da Água para a atividade pretendida se o local não for abastecido
- Aprovação em demais órgãos necessários nos quais o empreendimento necessite dos competentes laudos, alvarás ou licenças para atendimento a legislação e normas oficiais.

Atenciosamente,

Arquiteta e Urbanista Luciana Ayuko Yui
Diretora do Departamento de Planejamento
CAU A28277-4

ANEXO 2: CRONOGRAMA DE PROTOCOLOS E PRAZOS DE UM PROJETO.

CRONOGRAMA DE PROTOCOLOS E PRAZOS											
EMPREENDIMENTO:											
PROPRIETÁRIO:										PRÉ-LANÇAMENTO	
ETAPA	ASSUNTO	set./2018	out./2018	nov./2018	dez./2018	jan./2019	fev./2019	mar./2019	abr./2019	mai./2019	
TERRENO	DESMEMBRAMENTO										
CIA ÁGUA	DIRETRIZES DA SABESP										
CIA ENERGIA	DIRETRIZES ENERGIA										
PREFEITURA	CERTIDÃO DE ZONEAMENTO										
	CDV/RIT										
	drenagem										
	pavimentação										
	terraplenagem										
	projeto sistema de coleta e esgoto sanitário										
	projeto de sistema de abastecimento de água										
	ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO (ANÁLISE E PRÉ-APROVAÇÃO)										
CETESB	* CETESB (laudo de caracterização vegetal, projeto urbanístico ambiental, projeto de revegetação e projeto paisagístico)										
	PROJETOS COMPLEMENTARES										
RESPONSABILIDADE DO PROFISSIONAL	** projeto estrutural										
CONCESSIONÁRIA	** projeto de hidráulica										
CONCESSIONÁRIA	** projeto de elétrica										
BOMBEIROS	** projeto de gás										
BOMBEIROS	** projeto de bombeiro										
ESTADO	GRAPOHAB										
PREFEITURA	ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO (APROVAÇÃO FINAL)										
CARTÓRIO	INCORPORAÇÃO										
OBSERVAÇÕES:											
1 - Prazos estimados junto aos órgãos públicos, os quais podem sofrer alterações pela equipe técnica analisadora;											
2 - Trâmites que envolvem análise documental, como Desmembramento e Incorporação, podem sofrer exigências que prolongem os prazos (Ex. Retificação											
3 - GRAPOHAB, envolve a execução de vários projetos complementares, os quais precisam ser definidos junto aos profissionais que irão realizá-los;											
4 - Desmembramento aprovado, possui validade de 180 dias;											
5 - Diretrizes da SABESP, possui validade de 1 ano;											
6 - Diretrizes de Bandeirante não tem validade;											
7 - Para fins de Grapohab, o desmembramento deverá estar registrado no Cartório de Registro de Imóveis;											
* Precisa contratar para GRAPOHAB											
** Precisa contratar após aprovação preliminar											

Fonte: empresa entrevistada.

ANEXO 3. TABELA

Tabela 1. Variação nominal de preços de imóveis em países selecionados.

VALOR NOMINAL DE RESIDÊNCIAS EM PAÍSES SELECIONADOS, 2010=100												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ = Maior-Menor
BRASIL		68	80,9	100	128,7	152,4	171,2	188,5	195,4	194,8	194,8	127,4
CHILE	91,1	90,2	92,9	100	105,4	110,9	120,2	127,7	139,8	145,2	151,3	60,2
COLÔMBIA	72,7	85	92,7	100	108	119,3	130,9	141,6	154,9	173,4	186,3	113,6
MEXICO	87,3	91,3	96,3	100	104,2	109,2	113,4	118,4	126,2	135,7	144	56,7
ESTADOS UNIDOS	119,2	109,5	103,1	100	95,8	98,6	105,7	111,1	117	124,1	132,3	36,5
ÁFRICA DO SUL	98,4	97,4	95,8	100	103	108,2	115,2	124,5	132,1	139,3	145,4	49,6
ESPAÑHA	110,6	109	101,8	100	92,4	78,2	71,5	71,7	74,3	77,8	82,6	39,1
ALEMANHA	96,9	98,2	99	100	103,5	107	110,4	113,9	119,2	126,4	132,1	35,2
HOLANDA	104,2	106,5	101,8	100	98	91,4	85,9	86,7	89,8	94,3	101,4	20,6
SUECIA	88,9	89,9	92,6	100	102,5	103,7	109,4	119,7	135,4	147,1	156,5	67,6
POLÔNIA	indisponível	indisponível	indisponível	100	100,1	96,6	92,4	93,3	94,7	96,4	100,2	7,8
TURQUIA	indisponível	indisponível	indisponível	100	107,3	117,4	129,8	145,6	166,8	187,1	206,8	106,8
ÍNDIA	indisponível	indisponível	indisponível	100	119,5	148,5	170,1	195,2	221,8	236,6	256,5	156,5
CHINA	indisponível	indisponível	indisponível	100	106,6	105,7	113,4	118,8	117,5	131,9	149,2	49,2
JAPÃO	104	104,7	98,6	100	100,1	99,2	100,8	102,4	104,9	107,2	109,9	11,3
AUSTRÁLIA	82,8	86,1	89,5	100	97,8	97,5	104	113,4	123,6	130,4	141,3	58,5
NOVA ZELÂNDIA	104,3	99,7	98,1	100	101,2	106	115,6	123,1	137,6	155,7	165,8	67,7
CORÉIA DO SUL	90,6	97	97,8	100	104,9	106,2	105	106,7	109,7	111,5	112,8	22,2
CANADA	89,6	94,5	91,8	100	105	110	112,8	118,8	125,2	137,7	154,3	64,7
FRANÇA	101,5	102,4	95,1	100	105,9	105,4	103,1	101,3	99,4	100,4	103,4	10,8
ÍTÁLIA	102,6	104,3	100,5	100	101,4	98,8	92,4	88	84,7	84,9	84	20,3
SUIÇA	93,3	96,9	97,3	100	106,4	111,5	114,9	118	121,1	123	125,4	32,1
REINO UNIDO	108,7	103,8	94,6	100	98,6	98,9	101,5	109,6	116,2	124,3	130	35,4
REP. TCHeca		105,9	101,8	100	100	98,6	98,6	101	105	112,5	125,7	27,1
ISRAEL	69,5	74,8	85	100	110,5	114,1	124,5	132,4	140,1	150,6	156,4	86,9
AUSTRIA	87,1	88	91,4	100	106,3	114	119,9	124,1	130,2	141,3	148,8	61,7
BELGICA	93,3	97,4	97	100	104	106,3	107,6	107	108,7	111,6	115,7	22,4
FINLÂNDIA	91,7	92,3	92	100	102,7	104,4	106,1	105,5	104,6	105,5	106,7	15
GRÉCIA	107,7	109,3	104,6	100	94,5	83,4	74,3	68,3	64,9	63,3	62,7	46,6
IRLÂNDIA	153,7	143	115,6	100	82,9	71,8	72,7	84,7	94,4	101,4	112,5	81,9
LUXEMBURGO	92,9	96	94,6	100	103,7	108	113,4	118,4	124,8	132,3	139,7	46,8
PORTUGAL	105,7	99	99,2	100	95,1	88,4	86,7	90,4	93,1	99,8	109	22,3
SLOVENIA	103,1	110,3	99,9	100	102,7	95,6	90,6	84,6	85,3	88,1	95,2	25,7
DINAMARCA	116,5	110,5	97,3	100	98,3	95,6	99,4	103,1	110,3	115,5	120,6	25
HUNGRIA	105,6	108,1	102,4	100	96,6	93	90,6	94,4	106,8	121,1	130,1	37,1
INDONÉSIA	93	95,2	97	100	104,6	109,3	122,4	131	138,3	142,7	147,2	54,2

Fonte: OCDE (2018).

ANEXO 4: Lista dos entrevistados pelo autor da tese.

DATA	ENTREVISTADO
10/05/2018	Felipe Brunelli Manzano, Engenheiro Civil, proprietário da MZ3 Engenharia, de São José dos Campos-SP. É membro atuante da diretoria da ACONVAP.
17/05/2018	Urbano Reis Patto Filho, Arquiteto, mestre em Desenvolvimento Regional, foi Secretário de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba.
29/08/2018	Flávio Malta, Arquiteto e Urbanista, doutor pela Universidade de São Paulo, com passagens pela Universidade de Edimburgo e Oxford Brooks. Professor do ensino superior com vasta experiência no setor público na área de planejamento urbano e regional (Prefeituras de Ubatuba e Taubaté). Membro da International Society of City and Regional Planners (ISOCARP), Holanda.
29/08/2018	Marcos Nunes Pereira, Arquiteto, empreendedor do ramo de construção, proprietário da Sênior Arquitetura e Design, de Pindamonhangaba-SP.
14/01/2019	Valter Neto Gradela, Arquiteto, consultor de projetos na área de habitação com ampla experiência no Programa Minha Casa Minha Vida. Seu escritório é sediado em Campinas-SP.
05/03/2019	Luciana Ayuko Yui, Arquiteta, Diretora do Departamento de Planejamento da Prefeitura Municipal de Pindamonhangaba-SP.
11/03/2019	Márcia Kanashiro, Consultora de Desenvolvimento Imobiliário para estudos urbanísticos, tramitação de projetos, aprovações de projetos e obtenção de licenças. Seu escritório fica sediado na capital paulista.
04/04/2019	Maria Rita de Cássia Singulano, engenheira civil, foi Secretária Municipal de Obras em São José dos Campos-SP e é atualmente consultora de projetos na área de habitação, no mesmo município.
08/03/2019 e 16/08/2019	Flávio Brandão, Engenheiro Civil, proprietário da SI-América Incorporadora e Construtora, sediada em São José dos Campos-SP. Atua, dentre outros segmentos, na gestão de Projetos do Minha Casa Minha Vida, faixa 1.
13/04/2019 e 09/12/2019	Marcelo Peconi, engenheiro civil, proprietário da Peconi Construtora, sediada em Sumaré-SP. Atuou na Gestão de Obra e Projeto do Minha Casa Minha Vida, Faixa 1.
13/08/2019	Thiago Guedes Font, Arquiteto, mestre em Planejamento e Mobilidade Urbana, atua como consultor na área de projetos, planejamento e mobilidade urbana.
14/08/2019	Debora Sabino, engenheira civil, trabalhou durante 11 anos no setor de engenharia de uma grande construtora fazendo acompanhamento dos trâmites de aprovações da empresa, que tem abrangência nacional em obras do MCMV - Faixas 1,5; 2 e 3.
14/08/2019	Nelson Antonini, economista, sócio-proprietário da Construtora, de Nova Odessa-SP.
12/09/2019	Miguel Brito, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico do município de Santa Bárbara d'Oeste-SP.
12/09/2019	Angela Maringoni Soeiro, arquiteta e urbanista, Secretária Municipal de Planejamento do município de Santa Bárbara d'Oeste-SP.
23/09/2019	Alencar Aguiar Neto, é proprietário da Aguiar Construtora e Assessor de Programas Habitacionais do município de São João da Boa Vista-SP, cargo equivalente ao de Secretário Municipal de Habitação em municípios grandes.
24/09/2019	Leandro Coló, engenheiro civil, Diretor e proprietário da Stemmi Engenharia, sediada em São José dos Campos-SP. Atua de forma diversificada nos segmentos de mercado de habitação, tendo participado do MCMV através de obras nas faixas 2 e 3.
01/11/2019	André Del Nero, membro da direção da Emcamp, empresa que executou MCMV-Faixa 1 em Santa Bárbara d'Oeste.
04/11/2019	Charley Petter Cornachione, Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município de Americana-SP.
21/11/2019	Glauber Rosário, Arquiteto, Sócio-proprietário da FR Engenharia e Arquitetura, Desenvolvedor de Projetos com experiência na Administração Pública e iniciativa privada.
12/12/2019	Juliano Grizzo, Secretário Municipal de Habitação no município de Jaú.
12/12/2019	Geraldo Grizzo, engenheiro, parceiro da Construtora Ecovita em projetos para o MCMV-Faixa1 (FAR), presidente do PMDB no município de Jaú.
27/12/2019	Tassia de Menezes Regino, foi Secretária de Habitação de São Bernardo do Campo, é graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco e mestre em Planejamento de Gestão de Território pela Universidade Federal do ABC. Atua na área de desenvolvimento urbano.

A todos, meus sinceros agradecimentos pelas contribuições.

ANEXO 5

QUESTIONÁRIO ESPECÍFICO AOS CONSTRUTORES

Projeto (condomínio):

Município do projeto:

Número de unidades habitacionais do projeto:

Ano de início:

Quanto a atratividade financeira do investimento, você o avalia como:

- (A) Alta (acima da expectativa)
- (B) Média (dentro da expectativa)
- (C) Baixa (abaixo da expectativa)

Tempo transcorrido entre a concepção do projeto e a entrega das chaves (marcar em negrito ou destacar a alternativa):

- (A) Até 1 ano
- (B) Até 2 anos
- (C) Até 3 anos
- (D) Mais de 3 anos

Por ser projeto de interesse social (MCMV-Faixa 1), existe complexidade ou riscos maiores para as construtoras? Quais?

Espaço para observações que achar necessárias:

ORIENTAÇÃO PARA O PREENCHIMENTO DA TABELA (CONFORME A EXPERIÊNCIA/PERCEPÇÃO DO RESPONDENTE).

Em **cada uma das células** da tabela abaixo, preencher com um dos números, de acordo com sua experiência vivenciada no projeto escolhido:

0 = nada importante OU não se aplica OU não ocorre

1 = importante OU ponto de atenção OU ocorre eventualmente

2 = muito importante OU determinante OU ocorre com frequência

EXEMPLOS DE SITUAÇÕES RELEVANTES	AFIRMAÇÃO A SER DIMENSIONADA COM 0, 1 E 2	PREFEITURA	CETESB	PREFEITURA	GRAPOHAB	CONCESSIONÁRIAS		AGENTE FINANCEIRO	CARTÓRIO	PREFEITURA
		AQUISIÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO TERRENO	LICENCIAMENTO AMBIENTAL	PRÉ-APROVAÇÃO E ALVARÁ	APROVAÇÃO GRAPROHAB	ÁGUA E ESGOTO	ENERGIA	RECURSOS	REGISTRO INCORPORAÇÃO	HABITE-SE
ter prazo de retorno pré-definido, dar prioridade para HIS, criar estrutura para responder no tempo adequado	o tempo de resposta do órgão implicou em custo para a construtora									
contrapartidas, obras de melhoria viária, correções de declives, proteção de nascente, barreiras de contenção, gastos para atendimento de Plano Diretor ou ZEIS locais, áreas de patrimônio histórico, área de preservação, construção adicional (ETE, por exemplo), alteração de passagem de esgoto, extensão de linha de energia ou esgoto específicas para este projeto	a exigência de investimentos adicionais para atender demandas deste órgão tiveram custos adicionais ao projeto									
exigências de detalhamentos adicionais ao desenho dos projetos: metragens mínimas, "altura do pé direito", colocação de aquecedor ou elevador, condições adicionais de acessibilidade, recuos.	as exigências de qualidade, especificações e detalhamentos técnicos deste órgão foram significativas, gerando custos									
Ter pessoas que conheçam melindres construtivos e de normas locais, com experiência no segmento deste tipo de projeto é importante para aprovação.	para o atendimento das exigências deste órgão, foi necessário a contratação de mão-de-obra especializada ou consultoria, que conhecesse nuances locais ou do modelo habitacional, gerando custos									
problemas gerados pela distância do terreno em relação ao tecido urbano: dificuldade de encontrar terrenos adequados em localização viável, próximo ao tecido urbano; realizar disponibilização de ônibus para transporte de trabalhadores, crianças e moradores.	localização do terreno trouxe agravantes e custos adicionais com esse órgão									
Reputação da construtora, ter uma marca reconhecida pelo agentes atuantes no meio.	foi preciso investir em reputação da marca para acessar esse órgão									
falta de clareza e precisão da legislação e das normas, preciosismos papelórios, abertura para negociações.	negociações de termos e entendimentos com este órgão foram difíceis e implicaram em custos									
capacidade do órgão em atender o que foi acordado (inclusive prazos), alterações legais posteriores que prejudicaram o andamento do projeto, invasões, furtos, entraves jurídicos não previstos.	alterações legais, exigências pós contratuais ou descumprimento de acordos ocorreram com este órgão e foram custosos									
Relacionamento frequente com o órgão nesta etapa foi oneroso (correções, idas e vindas, reuniões, filas de espera, troca de informações).	foi necessário relacionamento frequente com este órgão (reuniões, filas, idas e vindas..), que implicaram em custos									
Disponibilidade das equipes, abertura ao diálogo e negociações, interesse comum em fazer acontecer.	Abertura deste órgão para planejamento conjunto									
Orientação correta do órgão sobre legislação, normas e acordos, precisão das informações e orientações transmitidas.	Disponibilidade deste órgão em contribuir com clareza de informações e dados									
Ações para priorizar e agilizar o projeto a fim de ganhar tempo de execução.	Disponibilidade deste órgão em atender as demandas do projeto em tempo									
Busca de mudança de normas e parâmetros para atender e adequa-las às necessidades do projeto e facilitar sua execução e viabilidade financeira.	Disponibilidade deste órgão em adequar normas para atendimento do projeto									
Doação de terreno, incentivos fiscais, isenção de taxas à construtora ou outras formas de incentivo financeiro.	Disponibilidade do órgão em dar incentivos financeiros									
Disponibilização de equipamentos e máquinas para auxílio, execução de parte da obra para viabilizar o projeto urbanístico, paisagístico, elétrico, esgoto etc.	Disponibilidade deste órgão em auxiliar no compartilhamento de materiais									

