

Agentes Incorporadores na Produção do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): Estratégias, Tipologias e Escalas de Atuação¹

Real Estate Developers in the Production of the Minha Casa Minha Vida Program: Strategies, Typologies, and Scales of Operation

Natália Daniela Sá Brittoⁱ

Universidade Estadual Paulista
Presidente Prudente, Brasil

Everaldo Santos Melazzoⁱⁱ

Universidade Estadual Paulista
Presidente Prudente, Brasil

Juçara Spinelliⁱⁱⁱ

Universidade Federal da Fronteira Sul
Erechim, Brasil

Paulo Fernando Jurado da Silva^{iv}

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Campo Grande, Brasil

Resumo: O artigo examina as características e estratégias dos agentes incorporadores que atuaram no Programa Minha Casa Minha Vida, no intervalo de 2009 a 2020, em quatro cidades médias brasileiras: Ribeirão Preto/SP, Chapecó/SC, Dourados/MS e Marabá/PA. Foram identificadas as principais empresas incorporadoras atuantes nessas localidades, observando-se, para sua comparação, indicadores como a estrutura dos capitais empresariais, seus portes, a localização da sede e a escala de atuação. A investigação contou com levantamento e revisão bibliográfica sobre o assunto, compilação de dados primários oficiais, bem como informações sobre as principais construtoras e incorporadoras das cidades estudadas. A diversidade de agentes, a presença de capitais de diferentes portes e escalas de atuação e os diferenciados volumes e tipologias produzidas indicam

ⁱ Pesquisadora Doutora do Grupo de Pesquisa Produção do Espaço e Redefinições Regionais. natalia.britto@unesp.br. <https://orcid.org/0000-0003-3781-7842>

ⁱⁱ Professor Doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente. everaldo.melazzo@unesp.br. <https://orcid.org/0000-0002-1702-7010>

ⁱⁱⁱ Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Geografia. jucara.spinelli@uffs.edu.br. <https://orcid.org/0000-0003-1233-1387>

^{iv} Professor Doutor do programa de Pós-Graduação sobre Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. pfjurado@uems.br. <https://orcid.org/0000-0003-3325-6451>

novas condições de produção e consumo da habitação, conformando um mercado cada vez mais complexo.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); Agentes Privados; Estratégias; Tipologias; Escalas.

Abstract: This article examines the characteristics and strategies of real estate developers involved in the *Minha Casa Minha Vida Program* from 2009 to 2020 in four medium-sized Brazilian cities: Ribeirão Preto/SP, Chapecó/SC, Dourados/MS, and Marabá/PA. The study identifies the main developing companies operating in these locations, comparing indicators such as corporate capital structure, company size, headquarters location, and scale of operation. The investigation included a literature review on the subject, compilation of official primary data, as well as information on the major construction and development companies in the studied cities. The diversity of agents, the presence of capitals of different sizes and scales of operation, and the varied volumes and typologies produced indicate new conditions for housing production and consumption, shaping an increasingly complex market.

Keywords: Minha Casa Minha Vida Program; Private Developers; Strategies; Typologies; Scales.

Introdução

O presente texto visa analisar as características e estratégias dos agentes incorporadores que atuaram na produção da habitação social e de mercado, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no período de 2009 a 2020. Tais agentes privados – particularmente aqueles que empreenderam como construtoras e incorporadoras imobiliárias – foram protagonistas importantes nas etapas de formulação e execução deste programa habitacional, na medida em que seu desenho financeiro, institucional e operacional se articulou às estratégias de negócios de grandes empresas do setor. Essa articulação levou à constituição de um modelo híbrido de produção da habitação social via mercado (SHIMBO, 2010). É neste sentido em que fica clara outra dimensão do programa que articulou, ao mesmo tempo, uma estratégia econômica de superação da crise internacional, originada no mercado imobiliário estadunidense e uma política habitacional em larga escala (FIX; ARANTES, 2009).

Nesse modelo, construtoras e incorporadoras delinearão estratégias articuladas, simultaneamente, com o setor financeiro e Estado, a fim de se inserirem como protagonistas na orientação da política habitacional, tanto na esfera federal como municipal, direcionando a produção de acordo com seus interesses de maiores ganhos e canalizando vultosos recursos oriundos de fundos² controlados pelo Estado de modo a ampliar seus lucros, seus circuitos de produção e escalas geográficas de atuação. No entanto, é importante destacar o caráter não oligopolizado do setor imobiliário no Brasil (SANFELICI, 2015; 2016), o que tem implicações diferenciadas quando se

analisam os efeitos e resultados espaciais e produtivos desse programa em diferentes cidades e regiões do país *vis à vis* às lógicas econômicas que organizam a atuação e concorrência entre empresas.

Do ponto de vista das heterogeneidades e particularidades que tradicionalmente caracterizam esse setor, destaca-se o peso, ainda significativo, de pequenas e médias empresas atuantes em mercados exclusivamente locais e/ou regionais, o que aponta para as especificidades do mercado de terras em cada cidade, bem como a miríade de legislações urbanísticas, sob o comando das municipalidades. Mesmo assim, é de se notar o surgimento de agentes de grande porte com atuação nacional que, a partir da abertura de capitais, na bolsa de valores, reescalonom suas atuações, do ponto de vista espacial, econômico e empresarial.

Já pelo prisma das transformações na forma de atuação, observa-se uma significativa tendência à adoção de práticas e estratégias de negócios padronizadas entre as diferentes empresas que compõem o setor (desde empresas menores e de caráter familiar e local, até os grandes grupos econômicos), sobretudo a partir do avanço de construtoras e incorporadoras de capital aberto e de suas lógicas produtivas em direção aos mercados locais e regionais. Nesse cenário, os agentes comumente analisados no que diz respeito à produção do espaço urbano continuam na análise, mas, agora, ganham uma nova complexidade, exigindo assim novos parâmetros analíticos para sua devida compreensão.

A partir destes primeiros apontamentos, o texto busca identificar as principais empresas construtoras e incorporadoras atuantes nas modalidades Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (CCFGTS) do PMCMV em quatro cidades médias brasileiras. Como elementos para sua caracterização e comparação foram elencados os seguintes indicadores:

- i) estrutura de capitais e natureza jurídica das empresas, elucidando o perfil das incorporadoras e comparando seus comportamentos nas cidades estudadas;
- ii) porte das empresas e sede: evidenciando elementos gerais e específicos que permitam compreender as diferenças e similaridades na execução do programa;
- iii) forma de atuação: apontando e problematizando algumas estratégias utilizadas pelos agentes de acordo com seus interesses.

Em termos procedimentais, foram investigadas as construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV, nas modalidades FAR Empresas (faixa 1) e CCFGTS (faixas 1.5, 2 e 3) em quatro cidades médias brasileiras, localizadas em diferentes regiões do país: No Sul, a cidade de Chapecó (SC); na região Centro-Oeste, a cidade de Dourados (MS); no Norte, Marabá (PA); e, no Sudeste, a cidade de Ribeirão Preto (SP).

A escolha das cidades para a investigação seguiu critérios relacionados à função das cidades na rede urbana nacional e regional. Desse modo, é necessário frisar que as cidades selecionadas para análise contemplam densidades, posições e realidades socioespaciais distintas permitindo assim caracterizar o perfil do setor imobiliário e do PMCMV em cada uma dessas realidades. Embora não deem conta de toda a diversidade existente no país, cada cidade expressa processos socioespaciais específicos, o que permite apurar a

elucidação de processos gerais, particulares e singulares resultantes do “arranjo espacial dos modos de produção particulares” (SANTOS, 1977, p. 87) ou de suas diferentes formações socioespaciais, seguindo o mesmo autor.

O levantamento das informações sobre os agentes privados foi realizado por meio da identificação dos empreendimentos implantados em cada cidade, em todas as Faixas do PMCMV, o número de unidades, localizações, valores despendidos e, principalmente, a identificação dos agentes através Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB). Tal Sistema foi consultado e dele extraídos os dados com referência ao mês de março do ano de 2020. Em seguida, foi utilizado o conjunto de informações disponíveis no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, disponibilizado pela Receita Federal, para a complementação das informações sobre cada agente. Por fim, as informações foram complementadas por meio de pesquisa nos sítios eletrônicos das empresas, em jornais de circulação nacional e/ou local e de instituições públicas das referidas cidades.

Quando analisadas em conjunto, tais informações podem contribuir para o estudo das características e resultantes socioespaciais do PMCMV, dada a diversidade dos agentes que direcionam esta produção na escala do lugar.

Atualizando o Debate sobre os Agentes: Uma Nova Arquitetura Multiescalar na Produção da Habitação no Brasil

O debate sobre os agentes produtores do espaço urbano não é novo. A urbanização nas cidades capitalistas é fortemente moldada por eles e suas práticas socioespaciais expressam a lógica de mercado, pois, ao tratar a terra e a moradia como negócio, direcionam seus investimentos a partir da busca por ganhos de diferentes naturezas, como lucros, juros e rendas da terra.

Harvey (1980) identificou os seguintes agentes como agentes na produção de habitações e do espaço urbano: os usuário de moradias; os corretores de imóveis; os proprietários rentistas e os incorporadores, que “criam novos valores de uso para outros e valores de troca para si” (HARVEY, 1980, p. 141). Já Corrêa (1989), em texto clássico no Brasil, identificou seis agentes sociais que produzem e reproduzem o espaço urbano: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; os grupos sociais excluídos. Todos esses agentes desenvolvem relações entrecruzadas na produção da cidade, pelas lógicas do mercado imobiliário, sobretudo os promotores imobiliários e o próprio Estado.

Por seu lado, ampliando o debate, Capel (2013, p. 17) distinguiu atores e agentes. Em suas palavras, destacou: “Los primeros son todos los individuos y grupos sociales presentes en la ciudad, que viven y se mueven en ella; mientras que [...] en el segundo grupo a los que tienen capacidad para intervenir en la construcción de la ciudad”. Para este autor, ainda, possíveis de serem analisados sobre diferentes tipologias, inclui entre eles os agentes relacionados ao financiamento “[...] que conceden o no los capitales o créditos necesarios” (idem, p.17). Estes últimos assumem protagonismo cada vez maior em função do alto custo unitário da mercadoria habitação frente aos salários da classe trabalhadora que tenta ascender à sua propriedade.

Capel (2013) também avança na análise da complexidade que adquire a divisão do trabalho neste mercado com o aparecimento de novos agentes que se constituem historicamente a partir, por exemplo, da dominância do capital financeiro no capitalismo contemporâneo, com grande força, mas não exclusivamente, a partir da abertura de capital das empresas que atuam neste mercado, gerando novos protagonismos para acionistas e outros detentores de títulos de base imobiliária.

Por fim, mas não menos importante, o Estado direta e indiretamente assume papel relevante na produção do espaço urbano, seja por meio do conjunto das regulamentações várias que incidem ou deveriam incidir sobre a terra urbana, com a provisão de infraestruturas e serviços diversos e, no caso que nos interessa, através da provisão da habitação, sendo bastante diferenciadas as arquiteturas de financiamento, planejamento, controle e provisão da moradia em cada país (MELO, 1990).

Tratando já de analisar a produção habitacional no Brasil, após o período da ação em escala nacional do Banco Nacional da Habitação (1964-1986) e, também, após um período de idas e vindas na política habitacional, Shimbo (2010; 2016) constatou um alinhamento entre Estado, finanças e o setor da construção civil, em uma nova geometria de relações entre os agentes que participam do mercado imobiliário, fato que permitiu que empresas de vários portes e, em especial, grandes empreiteiras e incorporadoras passassem a produzir habitação para famílias de rendas média e baixa.

A autora alerta que esta nova configuração, que passaria a marcar a produção das cidades brasileiras, também trazia vários elementos de continuidade das políticas habitacionais e das práticas dos agentes antecedentes. A relação entre os agentes privados (principalmente empresas construtoras), o Estado e os entes financeiros na produção revela, assim, uma nova arquitetura multiescalar na produção do espaço urbano. Tal arquitetura está baseada na lógica de produção habitacional menos direcionada a resolver a demanda habitacional – que se encontra em um patamar aproximado de 5,8 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Por sua vez, mais direcionada à reprodução dos capitais, envolvendo a perspectiva da solvência³, da obtenção de novos recursos (por baixos investimentos na produção, isenções de impostos e maior lucratividade dada a escala da produção) e das próprias diretrizes da política habitacional.

O PMCMV fortaleceu a atuação entrecruzada desses agentes e, mais que isso, para sua execução, em consonância aos processos de reprodução do capital globalizado, passou a estar atrelado à lógica de produção da cidade como uma mercadoria, tal como já explorado por Royer (2009); Amore, Shimbo e Cruz (2015); e Rolnik (2017) dentre outros. Nesse sentido, pode-se retomar o que Harvey (1980) já mencionava acerca da tendência mundial do capitalismo avançado: a constante busca pela maximização dos valores de troca, que acaba por diminuir o acesso aos valores de uso e, no caso da habitação, atingindo diretamente e de forma estrutural uma grande parte da população, pois dificulta ou impede o direito do acesso à moradia e à cidade.

Porém, é preciso ainda avaliar nas determinações de cada formação socioespacial como tais mudanças, com novos agentes que passam a atuar em escalas mais amplas, acessando os mecanismos do mundo das finanças, como as bolsas de valores, exigem dos analistas a elaboração de uma geografia de tais agentes.

Nas sessões seguintes este esforço é empreendido, a partir dos indicadores de estrutura dos seus capitais e natureza jurídica, o porte destas empresas incorporadoras e sua sede nas cidades de Ribeirão Preto/SP, Chapecó/SC, Dourados/MS e Marabá/PA, procurando desvendar:

- 1) O “poder de mercado” de cada um, decorrente dos volumes de capital à disposição, suas articulações com os sistemas de financiamento, capacidade de se mover e agir no âmbito da economia política da financeirização do capitalismo contemporâneo.
- 2) O “poder sobre o espaço” de produzir o espaço urbano, partindo do ambiente construído no passado em cada cidade e exercendo suas capacidades de direcionar sua produção no futuro.

O “poder de mercado” e o “poder sobre o espaço” não são necessariamente unidos. Eles são acionados de acordo com o agente e com a intencionalidade de sua ação. Porém, é necessário apontar para o fato de que as maiores empresas estão mais próximas do primeiro e os agentes locais, com fortes enraizamentos em cada cidade (seja por relações familiares, às vezes por herança de grandes porções de terra, ligações e/ou articulações entre os diferentes agentes econômicos e políticos etc), exercem maior capacidade de ação sobre o segundo.

Os “poderes de mercado” e “sobre o espaço” constituem-se, assim, em elementos centrais para o delineamento dos padrões de concorrência intercapitalista na produção do imobiliário e, inclusive, ajudam a explicar esse setor produtivo no que tange à sua relação com os processos de concentração e centralização do capital. Trata-se de um setor com baixos níveis de oligopolização, como já citado, mesmo com o surgimento de grandes empresas que atuam na escala nacional, especialmente nas duas últimas décadas (2000-2020).

Notas Metodológicas

Ao longo dos seus dez anos de existência, o PMCMV registou operações em 5.330 municípios brasileiros (95% dos municípios do país), evidenciando assim a capacidade produtiva e alcance geográfico do programa (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2021). No entanto, esta capacidade torna a análise e avaliação conjunta das resultantes do programa uma tarefa difícil, dada as diferenças e particularidades que o PMCMV assume na escala do lugar em decorrência da diversidade de agentes que operam a produção habitacional nas cidades e municípios brasileiros.

De acordo com os dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020), apenas nas modalidades FAR Empresas e FAR Vinculada, que atendem às famílias com renda entre zero a três salários mínimos, foram contratadas cerca de 1 milhão e meio de moradias entre os anos de 2009 e 2020, executadas por 806 incorporadoras e construtoras, o que evidencia a grande escala produtiva alcançada por estas empresas. Já a estimativa do número de empresas que atuam na modalidade FGTS – em que ocorre a maior concentração de contratações e de recursos – é ainda desconhecida em função da ausência e restrição de acesso público aos dados dos contratos do tipo CNPJ e CPF (Tabela 1).

Tabela 1 – Número de empresas e unidades contratadas pelo PMCMV – modalidades FAR e CCFGTS no Brasil (2009 a 2020)

	FAR empresas e vinculadas	%	CCFGTS	%	Total
Nº de unidades contratadas	1.447.414	23,4	4.150.783	68,6	6.059.271
Nº de empresas atuantes	806	*	*	*	*

*Dados oficiais não divulgados

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores (2022)

Os dados apresentados evidenciam um hiato de informação e de dados para uma análise profunda sobre a forma, o processo e os agentes concretos da produção da habitação pelo programa, o que, em última instância, dificulta a apreensão das particularidades e singularidades espaciais e tipológicas resultante dessa forma específica de provisão habitacional. De acordo com Maricato (2009), a ausência de dados e a baixa produção de informações sobre as determinações presentes na produção material do espaço e na disputa pelos lucros, juros, rendas e salários, operados por estes agentes sociais concretos, se apresenta de modo surpreendente, tendo em vista o papel que o setor da construção civil e imobiliário ocupa na composição do PIB nacional e de municípios, bem como na absorção da PEA, ao longo das últimas décadas.

Em termos procedimentais, a pesquisa se estruturou a partir de três fontes de dados primários oficiais: a) Informações divulgadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) por meio da plataforma Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB); b) Dados cadastrais das empresas junto à Receita Federal, através da emissão das Certidões de Situação Cadastral; c) Dados e informações divulgadas nos sítios eletrônicos das construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV, nas cidades investigadas.

Como destacamos anteriormente, as dificuldades na localização de informações e dados do PMCMV, sobretudo no chamado “segmento de mercado” (Modalidade CCFGTS), ainda é um desafio. Em 2020, o MDR lançou a plataforma SISHAB, onde é possível acessar um conjunto de informações sobre as contratações do PMCMV com a opção de desagregação dos dados geograficamente (municípios, UF, Regiões), por empreendimento (através do APF⁴) e em relação às modalidades (FAR, FDS, FGTS) e ao status das obras (entregues, em construção, paralisadas etc.). Entretanto, destaca-se que, apesar do avanço na divulgação de dados do programa por meio de uma plataforma que permite o livre acesso à informação, o período entre 2020 (de seu lançamento) até o final de 2021 (quando se concluiu esse artigo) foi marcado por uma série de apagões e inconsistências⁵ nos dados divulgados pela plataforma.

Em função dessas limitações, a pesquisa apresenta uma aproximação baseada na sequência das informações divulgadas pela plataforma, tendo como referência as seguintes posições dos dados: a) CCFGTS: dados coletados em março de 2021, com posição de atualização pela plataforma em 31/12/2018; b) FAR Empresas: dados coletados em março de 2021, com posição de atualização pela plataforma em 30/09/2019. Nesta

pesquisa foram coletadas informações por cidade (número total de unidades habitacionais contratadas no período), bem como para cada empreendimento contratado (APF) nas modalidades FAR e CCFGTS, onde foi possível identificar o número de unidade por empreendimento, bem como identificar o CNPJ do agente incorporador/construtor.

A partir da identificação do CNPJ dos agentes incorporadores/construtores pelo SISHAB, efetuou-se a busca pela Certidão de Situação Cadastral junto ao sítio eletrônico da Receita Federal, o que permitiu compor as informações sobre o porte, a estrutura jurídica, a sede e quadro sócio administrativo (QSA) de cada uma das empresas que operou pelo programa nas cidades investigadas. Destaca-se, no entanto, que em alguns casos as informações contidas nas Certidões também estavam incompletas, com ausência de dados sobre porte e QSA.

Por fim, informações sobre as estratégias e as trajetórias de negócios das empresas foram coletadas junto aos seus sítios eletrônicos, complementando assim as informações que embasam as análises aqui desenvolvidas.

As Cidades e a Atuação dos Agentes Incorporadores/Construtores no PMCMV

Ribeirão Preto (SP)

Ribeirão Preto possui um setor imobiliário diversificado e de grande destaque no cenário nacional, ocupando a 18ª posição entre os 5.570 municípios brasileiros no que diz respeito ao número de empresas de construção de edifícios e incorporação de empreendimentos imobiliários – 652 empresas cadastradas no município, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) em 2019 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA, 2021). No estado de São Paulo, o município assume ainda a segunda posição no número de empresas do setor, abaixo apenas para a capital paulista.

Diante deste quadro expressivo, o mercado imobiliário de Ribeirão Preto, na última década, tem apresentado elevado dinamismo onde, além das iniciativas de incorporação privada⁶, se destacam as incorporações realizadas por intermédio do PMCMV. De acordo com os dados do SISHAB, entre 2009 e 2020 foram contratadas 44.392 unidades habitacionais pelo programa, produzidas por 40 empresas, contabilizando um total de recursos da ordem de quatro bilhões e setecentos e setenta e cinco milhões de reais, sendo a cidade com maior número de CNPJs cadastrados no programa entre as cidades investigadas (Tabela 2).

Tabela 2 – Número de empresas e unidades contratadas pelo PMCMV – modalidades FAR e CCFGTS em Ribeirão Preto/SP (2009 a 2020).

	FAR empresas	%	CCFGTS	%	Total
Nº de unidades contratadas	2.584	5,8	41.808	94,2	44.392
Nº de empresas atuantes	4	10	36	90	40

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores (2022).

Dentre estas quarenta construtoras e incorporadoras atuantes no programa, vinte e sete são empresas de capital local, seguidas por onze empresas de outros municípios do estado de São Paulo e apenas duas empresas sediadas em outras unidades federativas. No entanto, apesar da expressiva participação de construtoras e incorporadoras locais, em termos de capacidade produtiva, elas contrataram apenas 39,5% das Unidades Habitacionais (UH) do Programa, ao passo em que as demais empresas (do estado de São Paulo e de outras UF) foram responsáveis por 60,4% das UH. Tal situação aponta para um mercado aberto e diversificado em termos de agentes, apesar da presença significativa de empresas locais no Programa, conforme tabela seguinte (Tabela 3).

Tabela 3 – Cinco principais construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV em Ribeirão Preto/SP, por UH contratadas.

Agentes	UH	Recursos (R\$)	Modalidades	Sede
Pacaembu Construtora S/A.	8035	1.064.065.070,17	CCFGTS	Bauru – SP
MRV Engenharia e Participações S/A.	7111	687.563.917,91	CCFGTS	Belo Horizonte – MG
Bild Desenvolvimento Imobiliário Ltda.	4632	625.155.048,90	CCFGTS	Ribeirão Preto – SP
Brio Incorporadora Ltda.	2618	386.985.530,56	CCFGTS	Ribeirão Preto – SP
Construtora Croma Ltda.	1312	80.645.098,04	FAR EMPRESAS/ CCFGTS	Ribeirão Preto – SP

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores (2022).

No que diz respeito ao porte destas empresas, a maioria das construtoras e incorporadoras identificadas foram caracterizadas como microempresas (11 empresas), seguidas respectivamente pelas empresas de médio porte (7 empresas), de pequeno porte (4 empresas) e de grande porte (3 empresas). No que diz respeito à capacidade produtiva, destaca-se a concentração entre as empresas de grande porte, responsáveis por 49% das contratações do Programa.

Já em relação à estrutura jurídica, sobressaem-se, em números absolutos, as empresas do tipo sociedades empresariais limitadas (34 empresas) – destacando-se os modelos de organização empresarial do tipo Sociedade de Propósito Específico (SPE) e Sociedades em Conta de Participação (SCP)⁷, ambos totalizando um conjunto de 12 empresas – seguidas pelas Sociedades Anônimas de Capital Fechado (4 empresas), e pela presença de apenas uma incorporadora do tipo Sociedade Anônima de Capital Aberto, sendo estas duas últimas formas jurídicas responsáveis por 64,5% das unidades contratadas na cidade, conforme observa-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Perfil dos agentes atuantes no PMCMV em Ribeirão Preto/SP (2009 a 2020)

Perfil dos agentes	Nº de empresas	UH contratadas*	% em UH no PMCMV
Estrutura			
Sociedade Anônima Aberta	1	7.111	22,34%
Sociedade Anônima Fechada	4	13.427	42,19%
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada	1	1.312	4,12%
Empresa Pública	1	113	0,3%
Sociedade Empresária Limitada	34	9.861	30,97%
Porte			
Microempresa	11	4.600	14,45%
Pequeno	4	497	1,56%
Médio	9	7.889	24,78%
Grande	3	15.595	49%
Sem informação	14	3.244	10,19%
Sede			
Local	27	12.585	39,54%
Estadual	11	11.936	37,50%
Outras UF	2	7.303	22,94%
TOTAL	40	31.824	100%

* Total de UH contratadas somente entre os 40 agentes identificados pela pesquisa. No momento da coleta – plataforma do SISHAB em março de 2020 – constavam um total de 44.392 UH contratadas na cidade, porém com alguns contratos sem identificação dos agentes. Em relação à ausência de informação sobre o porte das empresas, destaca-se a ausência da informação junto às certidões de situação cadastral da Receita Federal. Posição do dado divulgado pela plataforma SISHAB: CCFGTS (31/12/2018) FAR Empresas (30/09/2019). Pesquisa no site da Receita Federal realizada em setembro de 2021.

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2021

As empresas com maior produção em Ribeirão Preto foram as incorporadoras MRV Engenharia e Participações e Pacaembu Construtora, ambas sociedades anônimas de grande porte, responsáveis pela contratação de cerca de 15 mil unidades habitacionais pelo programa, o que equivale a 33,7% de toda produção do PMCMV em Ribeirão Preto.

A incorporadora MRV Engenharia e Participações S.A, com sede em Belo Horizonte (MG), se caracteriza como uma das maiores incorporadoras brasileiras de capital aberto, atuando em mais de 158 cidades distribuídas em 21 estados brasileiros. Em Ribeirão Preto, a empresa foi responsável pela produção de 6.765 U.H através dos esquemas de financiamento à produção e ao consumo do CCFGTS, o que equivale a 16,2% de toda a produção nas faixas 1.5, 2 e 3 na cidade.

Já a incorporadora Pacaembu, responsável pela contratação de 8.035 UH em Ribeirão Preto (18,1 % de toda produção do PMCMV na cidade), se destaca pelo lançamento do bairro planejado Vida Nova Ribeirão – em parceria com a Cohab RP –, reconhecido como o maior empreendimento do PMCMV no Brasil, possuindo cerca de 8 mil moradias e 30 mil moradores. Sediada na cidade de Bauru, no interior paulista, a Pacaembu atua há 26 anos no mercado residencial de padrão econômico, com mercado ativo em 40 cidades do estado de São Paulo. Atualmente, sua produção está estritamente direcionada para o PMCMV, com foco nas faixas 1.5 e 2⁸, o que permite a ampliação produtiva da empresa dada a disponibilidade de recursos nessa modalidade – que alcançou R\$ 829 milhões de Valor Geral de Vendas (VGV) no ano de 2019. Em 2020, a empresa protocolou o pedido de registro para *Initial Public Offering* – IPO na B3, iniciando o reescalonamento de sua atuação para os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná e Rio de Janeiro.

Tal reescalonamento permite à empresa ampliar seu raio de atuação e sua abrangência geográfica e financeira possibilitando sua capilarização⁹ espacial e no sistema financeiro, visando maior robustez em sua gama de negócios e, portanto, potencialmente maiores lucros construindo o que foi denominado anteriormente como poder de mercado de maneira mais ampla.

Chapecó (SC)

A identificação das empresas atuantes nas modalidades FAR Empresas e CCFGTS na cidade de Chapecó (SC) evidencia algumas particularidades locais, quando comparadas às demais cidades investigadas neste estudo (Tabela 5).

Tabela 5 – Número de empresas e unidades contratadas pelo PMCMV – modalidades FAR e CCFGTS em Chapecó/SC (2009 a 2020)

	FAR Empresas	%	CCFGTS	%	Total
Nº de unidades contratadas	1.006	8,5	10.593	91,5	11.810
Nº de empresas atuantes	2	10,5	17	89,5	19

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022

Ao longo dos dez anos de duração do PMCMV, dezenove construtoras e incorporadoras operaram pelo programa na cidade, sendo responsáveis pela contratação de 11.599 unidades habitacionais entre as modalidades FAR Empresas e CCFGTS, o que a destaca como a segunda – entre as quatro cidades analisadas – em relação ao número de empresas envolvidas na execução do Programa. Destas dezenove companhias, doze eram de capital local, concentrando 90,5% das contratações, o que evidencia também a centralidade das construtoras e incorporadoras chapecoenses no direcionamento do programa na cidade, conforme se observa na Tabela 6.

Tabela 6 – Cinco principais construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV em Chapecó/SC, por UH contratadas

Agentes	UH	Recursos (R\$)	Modalidades	Sede
Katedral Construções Ltda.	2546	216.233.017,54	CCFTGS	Chapecó (SC)
JBW Construções Ltda – EPP	1536	141.919.997,40	CCFTGS	Chapecó (SC)
Embracol Empresa Brasileira de Construção Civil Ltda.	942	43.371.000,00	FAR Empresas	Chapecó (RS)
Tectus Indústria de Telhas Ltda.	853	109.886.744,62	FAR Empresa / CCFGTS	Chapecó (SC)
Protema Empreendimentos Imobiliários Eireli	447	47.446.051,36	CCFTGS	Chapecó (SC)

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2021

Em relação à estrutura jurídica destas empresas, destaca-se o fato de que apenas uma construtora se caracterizou como Sociedade Anônima de Capital Fechado, sendo as demais identificadas como Sociedades Empresárias Limitadas, Sociedade Simples ou Empresas Individuais Limitadas (94,7% das empresas, responsáveis por 81,3% das unidades contratadas), sem a presença de construtoras ou incorporadoras de capital aberto, em contraponto ao que se verifica em outras cidades médias brasileiras.

Em termos do porte, a maioria das construtoras e incorporadoras correspondiam a micro e pequenas empresas (84,2% do total das companhias e 66,5% das contratações), com faturamento anual de até R\$ 4,8 milhões de reais, sem que fosse verificada a presença de construtoras de grande porte atuando pelo programa na cidade, conforme se verifica na Tabela 7.

Tabela 7 – Perfil dos agentes atuantes no PMCMV em Chapecó/SC (2009 a 2020).

Perfil dos Agentes	Nº de Empresas	UH contratadas*	% em UH no PMCMV
Estrutura			
Sociedade Anônima Fechada	1	853	11,28%
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada	2	556	7,36%
Sociedade Pura Simples	1	1	0,01%
Sociedade Empresária Limitada	15	6.141	81,32%
Porte			
Microempresa	8	1.412	18,69%
Pequeno	8	3.613	47,84%
Médio	3	2.526	33,45%

Perfil dos Agentes	Nº de Empresas	UH contratadas*	% em UH no PMCMV
Sede			
Local	12	6.837	90,54%
Estadual	4	634	8,39%
Outras UF	3	80	1,05%
Total	19	7.551	100%

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2021.

Dentre as dezenove empresas atuantes no Programa, cabe destacar que a construtora KA Construções foi a que apresentou o maior número de contratações nos últimos dez anos, contabilizando um total de 2.546 unidades produzidas na modalidade CCFGTS e concentrando recursos na ordem de R\$ 216 milhões de reais, o que equivale a 21,6% das UH contratadas e 15% dos recursos do programa na cidade.

Sediada em Chapecó desde 1989, a KA Construções é a segunda construtora mais antiga em atuação pelo PMCMV na cidade, caracterizando-se como uma empresa de pequeno porte, com capital social declarado de R\$ 18 milhões de reais e tendo como sócio-administrador o ex-presidente do Sindicato da Indústria da Construção e Artefatos de Concreto Armado do Oeste de Santa Catarina – Sinduscon¹⁰ (Gestão 2019/2021).

Segundo o sítio eletrônico da empresa, sua produção atualmente é voltada exclusivamente para apartamentos residenciais financiados pela Caixa Econômica Federal através do PMCMV, abrangendo os mercados também das cidades de Xanxerê (SC) e Passo Fundo (RS), onde contabiliza um total de 4.500 unidades produzidas pelo programa, todos na tipologia vertical. De tal modo, a empresa se destaca pelo caráter local, pelo porte pequeno e por concentrar uma fatia importante do mercado regional criado pelo PMCMV, sendo um exemplo representativo do perfil dos agentes privados que atuam no PMCMV em Chapecó/SC.

Nessa medida, pode-se concluir objetivamente que, em Chapecó, os agentes privados são, em sua maioria, de abrangência local, contudo, sua forma de atuação está fortemente atrelada às frentes de articulação política e ao denominado anteriormente poder sobre o espaço. Para exemplificar a força desses agentes, dentre outras características, destacamos sua representação em importantes conselhos e comitês locais e regionais, que estabelecem as diretrizes urbanísticas e operacionais no ramo da construção civil. A exemplo dessas participações nas instâncias de suporte ao planejamento e gestão destaca-se o Conselho da Cidade (para tomada de decisões sobre práticas a serem adotadas na implementação do plano diretor do município, atuando nas decisões técnicas); do Conselho Municipal de Trabalho e Emprego (a fim de, junto com outras diversas entidades do município e do estado, direcionar as decisões sobre relações de trabalho e emprego, no setor); e do Comitê Permanente Regional (principalmente para tomada de decisões e proposição de práticas para o atendimento dos requisitos da NR-189¹¹ da construção civil).

Dourados (MS)

A cidade de Dourados, localizada no estado do Mato Grosso do Sul, se apresenta como a segunda cidade – entre as quatro de nosso estudo – em relação ao número de unidades contratadas pelo PMCMV, com a marca de 13.978 unidades habitacionais produzidas entre 2009 e 2020. Deste total, 68,6% unidades foram contratadas pela modalidade CCFGTS, voltando-se para as famílias com renda média superior a três salários mínimos, enquanto que no âmbito do Fundo de Arrendamento Residencial, voltado para os segmentos de zero até três salários mínimos, apenas 28,6% unidades foram contratadas, seguindo assim a tendência nacional de concentração na modalidade de mercado, conforme observa-se na Tabela 8.

Tabela 8 – Número de empresas e unidades contratadas pelo PMCMV – modalidades FAR e CCFGTS em Dourados/MS (2009 a 2020).

	FAR Empresas e vinculadas	%	CCFGTS	%	Total
Nº de unidades contratadas	3.997	28,6	9.593	68,6	13.978
Nº de empresas atuantes	4	44,4	5	55,5	9

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

Apesar de apresentar um conjunto expressivo de unidades contratadas, estas quase 14 mil unidades foram operadas por apenas nove empresas, apontando para uma maior concentração relativa da produção, quando comparada com as demais cidades do estudo: segunda em número de unidades contratadas, porém terceira em número de agentes. Do mesmo modo, ao analisar a origem destas empresas, destaca-se o fato de que apenas uma delas é de capital local, duas de outras regiões do país e seis regionais, sendo estas últimas responsáveis por 89,83% da produção do PMCMV na cidade, conforme se observa na Tabela 9.

Tabela 9 – Cinco principais construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV em Dourados/MS, por UH contratada.

Agentes	UH	Recursos (R\$)	Modalidades	Sede
Engepar Engenharia e Participações Ltda.	3165	223.799.265,02	FAR Empresas/CCFGTS	Campo Grande (MS)
Coplan Constr. Planej. Ind. e Comércio	1314	67.118.000,00	FAR Empresas/CCFGTS	Campo Grande (MS)
RG Engenharia Ltda.	1108	80.288.000,00	CCFGTS	Campo Grande (MS)
LC Braga Consultoria e Engenharia Ltda.	888	45.984.537,53	FAR Empresas/FAR Urbanização	Campo Grande (MS)
Rodobens Negócios Imobiliários S.A.	606	33.105.384,14	CCFGTS	São José do Rio Preto (SP)

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

Em relação ao porte destas nove empresas, quatro são caracterizadas como empresas de grande porte, possuindo um faturamento anual entre 300 a 700 milhões de reais ao ano e com uma média de 700 funcionários, sendo estas empresas responsáveis por 71,33% das unidades habitacionais contratadas. As demais empresas se caracterizam como de pequeno porte (três empresas) e microempresa (uma empresa), com faturamento entre 360 mil a 4,8 milhões de reais e com até 150 funcionários, concentrando apenas 28,67% dos contratos, o que revela uma maior concentração da produção a cargo de grandes empresas do setor, sediadas em outros municípios do estado do Mato Grosso do Sul, em especial na capital, Campo Grande.

Em relação à estrutura jurídica, 91,70% desta produção é efetivada por empresas do tipo Sociedade Empresarial Limitada, o que corresponde a sete empresas. No entanto se destaca a presença de uma incorporadora do tipo Sociedade Anônima de Capital Aberto, sendo esta empresa responsável, sozinha, pela contratação de 7,88% das unidades contratadas pelo programa na cidade, conforme dados apresentados na Tabela 10.

Tabela 10 – Perfil dos agentes atuantes no PMCMV em Dourados/MS (2009 a 2020).

Perfil dos Agentes	Nº de Empresas	UH contratadas*	% em UH no PMCMV
Estrutura			
Sociedade Anônima Aberta	1	606	7,88%
Empresa Individual de Responsabilidade Limitada	1	32	0,41%
Sociedade Empresária Limitada	7	7.052	91,70%
Porte			
Microempresa	1	16	0,20%
Pequeno	3	1080	14,04%
Médio	1	1108	14,40%
Grande	4	5486	71,33%
Sede			
Local	1	16	0,20%
Estadual	6	6.908	89,83%
Outras UF	2	766	9,96%
Total	9	7.690	100%

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

Em termos de produção, se destaca o volume de unidades a cargo da construtora Engepar Engenharia e Participações, com um total de 1.474 UH contratadas, seguida pela

construtora Coplan planejamento, indústria e comércio, com um total de 1.234 unidades habitacionais (UH) contratadas.

A construtora Engepar, de grande porte, do tipo Ltda. e sediada em Campo Grande, atua no setor da construção civil no estado do Mato Grosso do Sul desde 1997, apresentando uma diversificação de produtos e serviços que vão desde a execução de obras públicas de infraestrutura urbana, rodoviária e habitação até grandes obras privadas para uso industrial e de transmissão de energia. Em 2000, o grupo começou a operar na prestação de serviços urbanos recebendo a concessão para execução do serviço de água e esgoto na cidade de Campo Grande (MS).

Em 2019 a empresa arrematou, por R\$7,9 milhões de reais, o direito de prestação do serviço de transmissão de energia na subestação Milagres, no estado do Ceará, conferindo um novo escalonamento financeiro e geográfico à empresa. No PMCMV a empresa vem atuando em diversas cidades do estado do Mato Grosso do Sul – como Campo Grande, Dourados, Nova Andradina e Rio Brillhante – apresentando uma produção superior a 10.000 unidades distribuídas entre as faixas 1, 1.5, 2 e 3 do programa. Em Dourados a empresa foi responsável pela contratação de 1.474 unidades habitacionais na faixa 1, encampadas através de três conjuntos habitacionais, com destaque para os residenciais Vila Romana I, II e III que apresentam um total de 800 unidades e o residencial Altos do Alvorada, com 447 unidades. Nas faixas 1.5, 2 e 3 (Modalidade CCFGTS), a empresa foi responsável ainda pela contratação de nove conjuntos residenciais na cidade, totalizando 1.691 unidades.

A construtora Coplan, também de grande porte e sediada em Campo Grande, atua no setor da construção civil no estado do Mato Grosso do Sul desde 1973, como empreiteira de obras públicas de infraestrutura, equipamentos e de habitação social. No PMCMV opera em sete municípios do estado – Anastácio, Aquidauana, Campo Grande, Dourados, Naviraí e Ponta Porã –, através das modalidades FAR Empresas, Urbanização e Sub 50, contabilizando mais de 5.000 unidades habitacionais contratadas pelo programa. Em Dourados a empresa foi responsável pela contratação de 1.234 unidades na Modalidade FAR Empresas, distribuídas em dois conjuntos habitacionais: o Residencial Harrison de Figueiredo I, II e III, com 722 unidades e o Residencial Ildefonso Pedroso, com 512 unidades. Embora não atue em outros nichos habitacionais, no PMCMV ainda lançou um empreendimento pela Faixa 2 em Dourados, modalidade CCFGTS: o residencial Itacolomi, com 80 unidades.

O estudo dos agentes privados atuantes em Dourados revela, assim como em Ribeirão Preto, a grande mobilidade nas estratégias adotadas para a inserção das empresas na busca da reprodução do capital. O exemplo do reescalonamento é emblemático uma vez que fortalece esses agentes pela diversificação de produtos e serviços e abrangência de sua inserção nos negócios em diferentes localidades.

Marabá (PA)

Marabá, localizada no estado do Pará, é a cidade que apresenta o menor número de unidades contratadas pelo PMCMV, com um total de 7.565 unidades, bem como o menor número de empresas atuando pelo Programa (apenas seis empresas) dentre as quatro

idades analisadas neste estudo. No entanto, é importante destacar que, embora esta produção seja relativamente menor, Marabá se diferencia das demais cidades em relação à distribuição desta produção e sua concentração na modalidade FAR Empresas, voltada para os segmentos de renda entre zero e três salários mínimos (85,5% de toda produção do programa na cidade) o que a distancia também da tendência nacional, onde ocorre uma maior concentração da produção nas faixas de renda intermediária, conforme já destacamos anteriormente (Tabela 11).

Tabela 11 – Número de empresas e unidades contratadas pelo PMCMV – modalidades FAR e CCFGTS em Marabá/PA (2009 a 2020).

	FAR Empresas e vinculadas	%	CCFGTS	%	Total
Nº de unidades contratadas	6.468	85,5	1.067	14,1	7.565
Nº de empresas atuantes	2	33,3	4	66,6	6

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

No conjunto destas seis empresas (Tabela 12) que atuam pelo programa em Marabá, apenas uma é de capital local, sendo a produção concentrada entre duas empresas sediadas em outras regiões do país: uma empresa de Minas Gerais e uma empresa Goiás, concentrando juntas 90,2% da produção do programa na cidade.

Tabela 12 – Cinco principais construtoras e incorporadoras atuantes no PMCMV em Marabá/PA, por UH contratadas.

Agentes	UH	Recursos (R\$)	Modalidades	Sede
HF Engenharia e Empreendimentos Ltda.	5500	250.523.020,59	FAR Empresas	Rio Verde – GO
CCM Construtora Centro Minas Ltda.	968	58.080.000,01	FAR Empresas	Belo Horizonte – MG
Direcional Safira Empreendimentos Imobiliários Ltda.	493	39.136.127,45	CCFGTS	Belém – PA
Construtora Costa do Pará Ltda.	125	15.250.000,00	CCFGTS	Canaã dos Carajás – PA
Mirante Empreendimentos Imobiliários Ltda.	76	10.972.000,00	CCFGTS	Marabá – PA

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

Em relação à estrutura jurídica, todas as seis empresas são do tipo Sociedade Limitada, sendo três caracterizadas como microempresa, uma de médio porte e uma de grande porte, sendo esta última responsável por 76,7% de todas as unidades contratadas na cidade.

Por sua vez, apesar de não apresentar nenhum CNPJ diretamente ligado à empresa do tipo S.A., se destaca o fato de ocorrer a formação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) entre agentes regionais com atuação em Belém (PA) com a incorporadora de capital aberto Direcional Engenharia S/A¹², sediada em Belo Horizonte (MG), uma das maiores incorporadoras do país, concentrando através desta SPE 46,2% das contratações na modalidade CCFGTS na cidade (Tabela 13).

Tabela 13 – Perfil dos agentes atuantes no PMCMV em Marabá/PA (2009 a 2020).

Perfil dos Agentes	Nº de Empresas	UH contratadas*	% em UH no PMCMV
Estrutura			
Sociedade Empresária Limitada	6	7.170	100%
Porte			
Microempresa	3	209	2,91%
Médio	1	5.500	76,70%
Grande	1	968	13,50%
Sem Informação	1	493	6,87%
Sede			
Local	1	76	1,05%
Estadual	3	626	8,73%
Outras UF	2	6.468	90,20%
Total	6	7.170	100%

Fonte: SISHAB, 2020. Organização: Autores, 2022.

Em relação à produção, a incorporadora HF Engenharia se destaca pela produção de 5 mil unidades habitacionais pela modalidade FAR Empresas em Marabá. Sediada na cidade de Rio Verde, no estado de Goiás e com capital social declarado de R\$ 14 milhões de reais¹³, a empresa se caracteriza como uma sociedade limitada de médio porte, com atuação no mercado imobiliário desde 1997. Segundo o Ranking Nacional das Construtoras, elaborado pela Inteligência Empresarial da Construção (ITC), em 2016, a empresa foi posicionada em 9º lugar entre as 100 maiores construtoras do país, alcançando um total de 1.429.808,98 metros quadrados de área total construída em 22 obras, distribuídas nas cidades de Parauapebas (PA), Marabá (PA), Capitão Poço (PA), Tucumã (PA), São Félix do Xingu (PA), Itupiranga (PA), Ourilândia do Norte (PA), Rio Verde (GO), Goiânia (GO), Mineiros (GO) e Nova Iguaçu (RJ).

Em Marabá a empresa foi responsável pela contratação dos empreendimentos Loteamento Residencial Tiradentes (1.410 unidades habitacionais), Residencial Magalhães 1 e 2 (3.000 unidades habitacionais) e Residencial Vale do Tocantins (1.090 unidades habitacionais), totalizando 5.500 unidades habitacionais, todos do Faixa 1 modalidade

FAR Empresas, incorporados no extremo norte da cidade, em área contínua e na tipologia horizontal (casas unifamiliares de 36 metros quadrados), perfazendo uma área total de 2.579.982 metros quadrados de superfície construída, o que corresponde a cerca de 9% da área urbana de Marabá.

Entretanto, cabe destacar que até o primeiro semestre de 2021 as duas fases do Residencial Magalhães encontravam-se paralisadas, apresentando atraso superior a nove anos. Em relação aos recursos, segundo o Sistema de Gerenciamento da Habitação, já foram liberados cerca de R\$ 99 milhões de reais para as obras (de um total de R\$151.620 milhões contratados), restando apenas R\$52 milhões para a finalização. Em 2019, depois de decorridos sete anos de atraso, as unidades foram ocupadas por famílias de baixa renda do município, muitas já inscritas no Cadastro Único e no cadastro municipal de habitação e que aguardavam desde 2014 pela entrega das chaves aos proprietários. Por sua vez, tanto a empresa HF, quanto a CEF, passam a utilizar a ocupação das unidades como justificativa para a não conclusão do empreendimento.

Ao analisar o quantitativo de empreendimentos, a abrangência da atuação e o perfil das empresas em Marabá, pode-se concluir que dentre as cidades analisadas é a que mais apresentou fortes descontinuidades territoriais em seus empreendimentos e, também, a que apresenta empresas com maior vinculação ao PMCMV com sede em diferentes Estados e que atuam em diferentes operações em Estados do norte do país, principalmente.

Alguns Resultados Relevantes

A análise dos agentes incorporadores e construtores, atuantes no PMCMV nas quatro cidades selecionadas, situadas em diferentes formações socioespaciais, permitiu avaliar seus portes, estruturas, capitais e escalas de atuação. Permitiu ainda identificar estratégias por eles utilizadas em seu processo de produção habitacional e reprodução de seus capitais, retomando a necessária diferenciação entre seu “poder de mercado” e “poder sobre o espaço”.

De modo geral, é possível iniciarmos o debate sobre diferenças e semelhanças encontradas:

- 1) Quanto à estrutura societária das empresas: as empresas limitadas se sobressaem em todas as cidades, com exceção de Ribeirão Preto, onde a S.A. fechada é predominante, seguida pela S.A. aberta. No entanto, em Dourados, embora se concentre nas Ltdas., as empresas de caráter S.A. aberta também são expressivas em termos do conjunto da produção em números de unidades, demonstrando diferenciadas estruturas de mercado em cada cidade, com padrões concorrenciais distintos.
- 2) Quanto ao porte: as empresas de grande porte possuem uma expressiva participação quantitativa no número de unidades no programa. Exceção é a cidade de Chapecó, onde as pequenas empresas dominam em termos produtivos e em Marabá, em que o processo produtivo se concentra entre empresas de médio porte. Nesse aspecto, também, observa-se as diferenças entre os capitais e seu diversificado poder de mercado em cada cidade.

- 3) Quanto à origem das empresas: as empresas de origem local têm um peso maior na cidade de Chapecó, enquanto que em Dourados ocorre uma maior produção entre empresas de outras cidades do Estado e em Marabá, entre empresas de outras regiões do país. Ribeirão Preto, a maior produção refere-se a duas grandes empresas, uma de origem estadual e uma de outra Unidade da Federação, porém ambas S.A. com capital aberto ou em processo de abertura na bolsa brasileira de valores. Nesse aspecto, mercados mais abertos ou fechados conformam distintos padrões de concorrência.

O tamanho do mercado, em termos de potencial de absorção da produção, capacidade de articulação de financiamentos e condições concretas de negociação para o acesso à terra diferenciados em cada cidade são elementos mediadores que ajudam a compreender essa diversidade de agentes em suas características mais estruturantes, indicando claramente não tratar-se de mercado oligopolizado.

Registramos o esforço de apresentar tais análises, e sua síntese, considerando que a ausência de dados oficiais sobre o número de empresas que atuam/atuaram pelo programa no país é um grande limitador da pesquisa. Tais dados transparentemente apresentados poderiam, por exemplo, elucidar elementos importantes para análises a respeito das características e dos efeitos locais e setoriais desse Programa.

Ao comparar os dados sobre empresas e sua distribuição nas modalidades CCFGTS e FAR, nas quatro cidades investigadas, foi possível perceber que há uma predominância das empresas atuando na modalidade CCFGTS, segmento em que há uma maior concentração de recursos e de contratações pelo programa.

Em média, as empresas que atuam na modalidade FAR correspondem a 10% do total nas quatro cidades investigadas. Se tomarmos essa média para nos aproximarmos de uma estimativa nacional, poderíamos conjecturar (com muitas ressalvas, já que não se trata de amostragem significativa) que, no Brasil, teríamos pelo menos 9 mil empresas atuando no Programa, sendo que deste total, 8 mil estariam concentrando suas ações na modalidade CCFGTS, contra as 816 que produzem na modalidade FAR.

Do mesmo modo, ao comparar essa estimativa com o número de empresas com CNAE principal registrada no ramo de construção de edifícios, esse número corresponderia a apenas 5,2% das construtoras do país, o que implicaria numa análise sobre um efeito multiplicador do programa ainda rarefeito e concentrado em poucas empresas do setor (dado o total de 155.160 empresas registradas no CNAE 41.20-4-06 que corresponde à construção de edifícios).

Considerações Finais

O presente texto buscou subsidiar o debate sobre os capitais que produzem as cidades brasileiras, em especial, aqueles que se voltaram diretamente para o PMCMV. A partir das informações obtidas e da análise elaborada para quatro específicas cidades, emergem novas questões que demandam a continuidade de estudos que se voltem sobre o tema, considerando: a) as sinergias entre empresas locais e externas atuando em uma mesma cidade, seus padrões de concorrências ou cooperação, bem como suas relações

com outras empresas da cadeia produtiva relacionada aos circuitos imobiliários; b) a concorrência intercapitalista no imobiliário (atentando para a relação mercado x espaço), o acesso à propriedade da terra e a negociação de seus preços, buscando elucidar os desafios das empresas que não são oriundas de cada cidade para penetrarem nos respectivos mercados; e c) a comparação da forma de atuação entre os agentes privados e públicos nas distintas cidades, por meio de outras especificidades acerca das práticas dos agentes e das resultantes espaciais de suas formas de produção imobiliária.

Melhor interpretação dos resultados apresentados, com continuidade e aprofundamento das investigações, também será possível, agregando na análise as posições distintas das cidades na rede urbana, a polarização das cidades médias e suas influências regionais. No mesmo sentido, as análises podem ser desdobradas a partir da devida consideração das múltiplas relações entre os capitais e seus espaços de atuação, o que pressupõe e produz, ao mesmo tempo, novas arquiteturas interescares entre os agentes.

Referências Bibliográficas

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; CRUZ, M. B. R. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

CAPEL, H. *La morfología de las ciudades III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989.

FIX, M.; ARANTES, P. F. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. *Correio da Cidadania*, 25p., 2009.

_____. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. 263f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286383>. Acesso em: 9 set. 2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016 – 2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

MARICATO, E. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, v. 11, p. 33-52, 2009.

MELO, M. A. B. C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. *Espaço e Debates*, v. 31, p. 37-51, 1990.

Natália Daniela Sá Britto, Everaldo Santos Melazzo, Juçara Spinelli e Paulo Fernando Jurado da Silva

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB)*. Disponível em: <http://sishab.mdr.gov.br/> Acesso em: nov. 2020

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET). Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/> Acesso em: set. 2021

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo: São Paulo, 2017.

ROYER, L. O. *Financeirização da Política Habitacional*. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANFELICI, D. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, A. et al. *A cidade como negócio*. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. Centralização do capital no setor imobiliário e reconfiguração das metrópoles. *Mercator*, v. 15, n. 2, p. 7-21, 2016.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 54, p. 81-99, 1977.

SECOVI. *Balço do Mercado Imobiliário de São Paulo em 2019*. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/secovi-sp-apresenta-balanco-do-mercado-imobiliario-2019/14609>. Acesso em: 22 maio 2022.

SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020007>

Recebido em: 15/11/2023.

Aceito em: 01/05/2024.

Notas

¹ Este artigo resulta da interação de pesquisas desenvolvidas por um grupo de pesquisadores apoiados por diversas fontes de fomento: o Conselho Nacional Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) - Processo 439596/2018-1 da Chamada MCTIC/CNPq No 28/2018 – Universal/Faixa B ; a Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), através de Projeto Temático (Processo Fapesp 2018/07701-8) e bolsa de Pós Doutorado com item orçamentário (Processo Fapesp: 2019/05225-7) e recursos do Edital 006/2018 PRONEX/CNPQ e FAPESQ-PB (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba) – Processo 013/19-1.

² Tais como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

³ O termo implica uma discussão conceitual muito ampla, mas aqui nos ateremos à relação estabelecida com o mercado imobiliário. O longo prazo nos financiamentos se reflete em lucros, uma vez que os devedores possuem dívidas ativas superiores aos capitais que possuem efetivamente, ou que a capacidade de cumprir com os pagamentos das parcelas financiadas, com o seu patrimônio ou com ativos financeiros, e acaba requerendo outros empréstimos/financiamentos.

⁴ Código referente ao empreendimento pela Administração Pública Federal.

⁵ Em diferentes momentos entre os anos de 2020 e 2021 ocorreram exclusões de dados antes divulgados pela plataforma. Do mesmo modo, muitos dados divulgados em períodos distintos apresentavam informações diferentes e, em muitos casos, divergentes, bem como marcados pela ausência de informações completas (como CNPJ do agente construtor, número de unidades contratadas por empreendimento, etc.).

⁶ De acordo com dados da Secovi-SP (2015), Ribeirão Preto foi o município com o maior número de lotes protocolados no Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo em 2015, com 9.850 lotes previstos em 7 projetos de loteamentos.

⁷ De acordo com o artigo 981 do Código Civil Brasileiro, a SPE constitui um modelo de organização societária, do tipo joint venture (equity ou corporate joint venture), onde a responsabilidade social é dívida entre todos os sócios, possuindo uma finalidade determinada e com período previsto de existência, podendo restringir-se à realização de um ou mais negócios. Já a SCP é um modelo societário caracterizado pela divisão dos sócios em duas categorias: o sócio ostensivo e o sócio participante/oculto, sem a necessidade de criação de nova empresa (CNPJ). De acordo com o artigo 991 do Código Civil, na sociedade em conta de participação, a atividade constitutiva do objeto social é exercida "unicamente pelo sócio ostensivo, em seu nome individual e sob sua própria e exclusiva responsabilidade, participando os demais dos resultados correspondentes", sem que os sócios participantes/ocultos sejam responsabilizados juridicamente e financeiramente no ato da sociedade. Assim, a pessoa física ou jurídica que recebe o investimento, chamada de sócio ostensivo, é quem vai, efetivamente, exercer a atividade empresarial, assumir todos os riscos do negócio e relacionar-se com terceiros. No caso da formação de SCP na atividade imobiliária, a figura do sócio participante/oculto tende a ser o(s) proprietário(s) do(s) terreno(s) e investidores, enquanto que o sócio ostensivo tende a ser a incorporadora/construtora.

⁸ Entre 2012 e 2013 a empresa atuou também na Faixa 1 (modalidade FAR Empresas), produzindo 4.121 unidades distribuídas nas cidades de Lins, Taquaritinga, Olímpia, Bebedouro, Botucatu, Avaré e Catanduva, todas no estado de São Paulo.

⁹ Termo utilizado em analogia ao sistema sanguíneo em que os vasos capilares são os responsáveis por distribuir e recolher o sangue nas células, fazendo o sangue circular ao corpo todo, garantindo a nutrição e a oxigenação das células. Nesse sentido, capilarizar significa, no presente texto, a estratégia dos agentes de permear por todo o tecido mercadológico, tanto físico-territorial quanto das nuances e dos ramos dos negócios, de modo a retroalimentar permanentemente e sempre com maior força, seus ganhos de capital, de forma a mantê-lo vivo e ativo.

¹⁰ O Sinduscon é uma importante entidade empresarial representativa da região. A área de atuação contempla 17 municípios do Oeste de Santa Catarina, reunindo empresas construtoras, incorporadoras e prestadoras de serviços na área de construção civil.

¹¹ Norma que estabelece diretrizes de ordem administrativa, de planejamento e de organização, que objetivam a implementação de medidas de controle e sistemas preventivos de segurança nos processos, nas condições e no meio ambiente de trabalho na Indústria da Construção – segurança e saúde no trabalho (a partir de 02.08.2021 o texto vigente da NR 18 foi ajustado pela Portaria SEPRT 3.733/2020 e conforme Portaria SEPTR 1.295/2021).

¹² Fundada em 1981 pelo empresário local Ricardo Valadares Gontijo, é uma incorporadora e construtora de capital aberto, focada no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários de grande porte no segmento popular no Distrito Federal e em oito estados brasileiros.

¹³ No seu quadro sócio-administrativo (QSA) está o engenheiro Hwaskar Fagundes, ex-secretário de Cidades e Meio Ambiente no estado de Goiás, no governo de José Eliton. Hwaskar Fagundes se destaca ainda pela participação em outras 37 empresas do setor, sediadas nos estados de Goiás, Rio de Janeiro e no Pará, com capital social de cerca de R\$ 263.940.436,95, o que aponta para um agente com grande capilaridade no território nacional.