

ANÁLISE DE CADEIAS DE NEGÓCIOS DE PROGRAMAS HABITACIONAIS: ESTUDO DE CASO DOS PROGRAMAS PAR E PSH

Eliane Antonio Simões (1); Ercília Hitomi Hirota (2); Fabiane Kayoko Takinami (3)

(1) Departamento de Engenharia de Construção Civil - Universidade Estadual de Londrina, Brasil –
e-mail: eliane@uel.br

(2) Departamento de Engenharia de Construção Civil – Universidades Estadual de Londrina, Brasil –
e-mail: ercilia@uel.br

(3) Departamento de Engenharia de Construção Civil – Universidades Estadual de Londrina, Brasil –
e-mail: fabitakinami@yahoo.com.br

RESUMO

Os programas voltados para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) têm despertado o interesse de construtoras que consideram no estudo de viabilidade do negócio a alta demanda por este tipo de moradia e as possibilidades de redução de custos na gestão dos empreendimentos. Essa condição de negócio e a importância de EHIS para melhoria da qualidade de vida da população brasileira apresentam uma oportunidade relevante para a realização de pesquisas. Nesta análise, o objetivo é identificar ações e práticas gerenciais que permitam a minimização dos custos e maior satisfação dos clientes. Este artigo apresenta uma análise da cadeia de negócios do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social (PSH). Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram análise de documentos (instrumentos legais e normativos dos Programas) e entrevistas semi-estruturadas com profissionais responsáveis pelo financiamento (Caixa Econômica Federal - CEF), promoção (Companhia de Habitação de Londrina - COHAB-LD) e produção (empresa construtora). O estudo indicou a existência de oportunidades de intervenção nos processos das cadeia de negócios, de forma a reduzir as restrições e aumentar os resultados para todos os agentes participantes, governo federal e municipal, agentes promotores, construtoras, fornecedores e clientes.

Palavras-chave: Habitações de interesse social, cadeia de negócios, PAR, PSH.

ABSTRACT

The Brazilian low income housing programs have stimulated the interest by building companies which take into consideration, in the feasibility study, the high demand for this type of product and the cost reduction possibilities in the project management. This condition of business and the importance of low income housing to the improvement the quality of life for the Brazilian people represent a relevant opportunity for the accomplishment of researches. In this analysis, the objective is to identify actions and management practices that allow cost reduction and improvements on client's satisfaction. This paper presents an analysis of business chain of a Brazilian House Leasing Program (PAR) and a Low Income Housing Subsidy Program (PSH). Data were collected through document analysis (legal instruments and programs normative) and structured interview with professionals responsible for the financing (CEF), promotion (COHAB-LD) and production (constructor enterprise). This study indicated opportunities for intervention in the business chain process, in order to reduce constraints and to increase the results to all participants agents, federal and municipal government, promoters agents, building companies, suppliers and clients.

Keywords: Low income housing; business chain; PAR, PSH.

1 INTRODUÇÃO

O déficit habitacional brasileiro, crescente a cada ano, especialmente para as famílias de baixa renda mostra a grande lacuna de soluções sustentáveis. Os setores da sociedade brasileira, governo e iniciativa privada têm realizado ações no sentido de promover a realização de programas de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) que levem ao aumento da oferta e melhoria da qualidade das habitações, mas estas ações ainda são ainda pouco representativas diante do problema acumulado há muitas gerações. A Fundação João Pinheiro¹ (2001 *apud* INOUYE, 2003) apresenta que este déficit era de aproximadamente 6,7 milhões de novas habitações, em 2000 e que 83,3% desse déficit diz respeito a famílias que recebem até três salários mínimos.

Esse panorama tem conduzido a definição de projetos de pesquisa institucionais e interinstitucionais promovidos por agências de fomento com o objetivo de se estabelecer diretrizes para o aumento da oferta, redução de custos e melhoria da qualidade de EHIS, interesses do governo e público alvo e ao mesmo tempo permitir a inserção mais acentuada da iniciativa privada na promoção e construção destes empreendimentos, alavancada pela possibilidade de resultados financeiros de médio e longo prazo. A atuação conjunta da iniciativa privada e poder público podem resultar no aumento significativo da oferta de EHIS, atendendo assim mais famílias, proporcionando inserção social, cidadania e melhoria da qualidade de vida, interesse de toda a sociedade brasileira.

Dois programas direcionados a realização de EHIS do Ministério das Cidades foram selecionados para a pesquisa, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social (PSH). A análise da forma de atuação dos diversos agentes nos processos da cadeia de negócios em cada um dos programas permitiu a identificação das oportunidades de redução de custos e melhoria nos resultados para cada um dos atores dessa cadeia.

O PAR visa fornecer moradia para famílias que tenham renda de três a seis salários mínimos, os recursos para o programa são do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) fundo constituído pelo governo federal para esta finalidade, sendo a gestão destes recursos uma tarefa da Caixa Econômica Federal (CEF). Este programa caracteriza-se por definir uma cadeia de negócios onde as empresas de construção civil são os agentes proponentes do EHIS, enquanto no PSH as empresas são contratadas para a produção do empreendimento, desenvolvido por uma agência promotora da política pública.

Utilizou-se como base conceitual da análise dos processos de negócios a estratégia *target costing* para aumentar os resultados de empreendimentos futuros, considerando-se a possibilidade de análise e intervenção em toda a cadeia de suprimentos, desde a concepção do produto até sua efetiva entrega ao cliente final (NICOLINI *et al.*, 2000; EVERAERT; BRUGGEMAN, 2002). No diagnóstico realizado procurou-se a definição de todos os processos, suas inter-relações, entradas e saídas de forma a possibilitar a identificação das oportunidades de melhoria em toda a cadeia de negócios.

Neste artigo apresenta-se a primeira etapa do estudo, o diagnóstico realizado e as macro-análises de possibilidades de intervenção para melhoria dos resultados. Dessa forma, é objetivo do trabalho apresentar a análise dos processos de negócios no desenvolvimento de EHIS, do PAR e PSH, identificando-se os gargalos e as oportunidades de melhorias nos resultados dos empreendimentos. Este estudo faz parte da primeira etapa de um projeto de pesquisa², cujo objetivo geral é obter instrumentos gerenciais de apoio à tomada de decisões para agregar mais valor a EHIS.

2 A ESTRATÉGIA DE TARGET COSTING APLICADA À ANÁLISE DE EHIS

Target Costing é definida como uma estratégica para redução de custos e maximização dos resultados de empreendimentos futuros, considerando-se a possibilidade de intervenção em toda a cadeia de valor (COOPER; SLAGMULDER, 1997). Foi originalmente adotado pela indústria da manufatura, mas estudos recentes indicam a possibilidade de aplicação desta estratégia no contexto da construção civil,

¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2000.** Belo Horizonte: Centro de Estatísticas e Informações, 2001.

² Projeto de pesquisa: **Instrumentos gerenciais para melhoria da qualidade dos processos de projeto e produção de EHIS.** contemplado com recursos do Edital 01/2006 do Programa Habitare

mesmo diante das peculiaridades do processo de desenvolvimento do produto edificação (BALLARD, 2006).

É importante enfatizar que o *target costing* não é apenas uma forma de estimativa de custos ou uma técnica de redução de custos e sim uma estratégia de intensa atuação de todos os agentes de negócios na etapa da concepção do produto para se obter a meta de custo estabelecida em conjunto com sistemas de suporte e procedimentos de gestão, ou seja, é parte de uma estratégia detalhada do sistema de gerenciamento de resultados (NICOLINI *et al.*, 2000; KATO, 1993).

A aplicação do *target costing* é bem sucedida, desde que o produto seja desenvolvido para satisfazer a demanda dos clientes. (COOPER; SLAGMULDER, 1997). A sua finalidade é de garantir a lucratividade almejada sempre visando à agregação de valor ao cliente durante o processo de desenvolvimento do produto. Com esta visão de aplicação, Ballard e Reiser (2004) afirmam que na construção civil, o *target costing* pode ser utilizada como ferramenta de geração de valor para o cliente.

A falta de integração e comunicação entre as etapas de definição do negócio, concepção do projeto, comercialização e produção do empreendimento de construção têm como consequência custos e prazos adicionais e perda da qualidade do produto final e o uso efetivo do *target costing* na fase de concepção do negócio, definindo-se um custo-mota para o produto, permite o controle dos custos na fase de projeto, conduzindo o negócio aos resultados finais almejados.

Remetendo-se esta abordagem ao desenvolvimento de EHIS, deve-se considerar na análise o modelo de negócio e os diversos atores presentes nos processos: o agente promotor; o agente financeiro; os fornecedores de projetos; as empresas construtoras; os fornecedores de materiais de construção, equipamentos e empreiteiros; os clientes e suas necessidades e desejos.

A postura dos empreendedores, gerentes, projetistas e executores para o conhecimento de todas as etapas da concepção do negócio e do produto conduzem à colaboração e sinergia na definição e obtenção dos custos, prazos e qualidade desejada para os investimentos a serem realizados. Conhecendo-se as metas de resultado, e contribuindo-se para a definição destas metas, obtém-se o comprometimento de todos no alcance e até mesmo superação dos objetivos pretendidos.

Para o objetivo deste trabalho estabeleceu-se a necessidade de se identificar os processos da cadeia de negócios presentes na realização de EHIS. Numa primeira etapa da pesquisa, realizou-se o estudo dos processos de negócios na realização de EHIS e investigou-se especialmente a forma de atuação dos empreendedores proponentes, com o objetivo de identificar nos processos e sua dinâmica, possibilidades de melhorias gerenciais que conduzam à redução de custo sem a perda da qualidade do produto e consequentemente a maior rentabilidade para os investidores e satisfação dos objetivos dos demais atores da cadeia, cliente-final, fornecedores e agentes da política pública habitacional.

3 CADEIA DOS PROCESSOS DE NEGÓCIOS DE EHIS – PROGRAMA PAR

A identificação da cadeia genérica de negócios do PAR aliada a uma pesquisa qualitativa, envolvendo três empresas com EHIS do PAR na região de Londrina-PR, permitiu um diagnóstico da forma de atuação das empresas nos processos da cadeia e a identificação das possibilidades de melhorias nos resultados nos empreendimentos, por meio da minimização dos custos e otimização dos resultados, sem a perda da qualidade do empreendimento, fundamentos da estratégia *Target Costing*.

Inicialmente os esforços foram dirigidos para se compreender o PAR, no âmbito da proposta do governo federal para os investidores, pretendendo-se identificar as oportunidades e riscos presentes. É importante entender que muitos dos fatores que definem o custo e resultados dos empreendimentos são definidos pelo Modelo de Negócio proposto, como valor máximo de financiamento para o terreno, produção das habitações e infra-estrutura, prazos e forma de atuação de cada um dos agentes nos processos de concepção do empreendimento.

Nesta etapa, realizou-se pesquisas na legislação e documentos disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pela CEF, responsável pela gestão do programa e depois uma entrevista com o supervisor da Representação de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (REDUR/Londrina), permitindo-se assim a

definição do desenho dos processos de negócio do PAR. Estes resultados são apresentados na figura 1, Cadeia Genérica dos Processos de Negócios de Empreendimentos do PAR. Ressalva-se que o mapa obtido apresenta as condições de negócios do PAR para a região de Londrina-PR, pois embora o programa possua as mesmas diretrizes para todo o Brasil, algumas características são específicas para a região. Além disso, a cultura presente na forma de atuação das empresas também é um aspecto relevante e que deve ser considerado para extrapolar a análise para outras regiões do país.

Na fase seguinte o que se buscou foi entender como as empresas de construção atuam no PAR, por meio de entrevistas a três gestores de empreendimentos PAR na região. O objetivo foi identificar o processo decisório para a realização do empreendimento, suas ações ao longo da cadeia produtiva e as consequências no custeio dos empreendimentos. As entrevistas foram realizadas nos meses de março e abril de 2007. A empresa **A** desenvolveu dois empreendimentos do PAR, a empresa **B** tem dois empreendimentos em execução, sendo que um deles encontrava-se na fase de conclusão, e a empresa **C**, com larga experiência em EHIS em outras regiões do país, estava desenvolvendo dois empreendimentos em Londrina, com cerca de mil unidades habitacionais. Nas empresas **A** e **B** os entrevistados foram os diretores e na empresa **C**, o engenheiro responsável pela gestão da obra.

Cada um dos processos é representado por setas, identificados pela descrição no interior de cada seta. O fluxo das setas identifica a corrente de realização dos processos no PAR e acima de cada seta o agente responsável pelo processo. Foram identificados seis agentes no PAR:

- **Ministério das Cidades:** Idealizador do PAR e responsável pelas suas diretrizes e políticas;
- **COHAB-LD:** Companhia de Habitação de Londrina, responsável pela identificação da demanda e das necessidades e desejos do público alvo;
- **IPULL:** Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina, responsável pela aprovação do empreendimento, que deve obedecer às diretrizes da política de ocupação do solo urbano;
- **CEF:** Agente responsável pela gestão do PAR;
- **Empresas Construtoras:** Propõem e desenvolve o empreendimento, se obtiver a aprovação da CEF;
- **Arquitetos:** Fornecedores da empresa construtora que desenvolvem o projeto do empreendimento;
- **Fornecedores de materiais e mão-de-obra:** responsáveis pelo fornecimento de materiais e mão-de-obra para a empresa construtora.

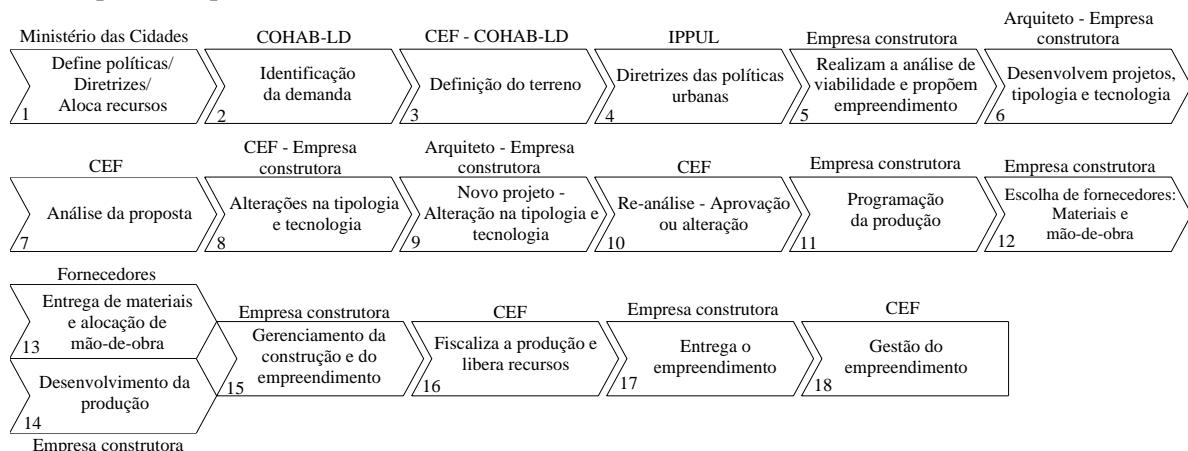


Figura 1 – Cadeia Genérica de Negócios de Empreendimentos do PAR

Em Londrina, a COHAB-LD, além de possuir um cadastro da demanda para este tipo de empreendimento, era proprietária de terrenos urbanos, adquiridos com a finalidade de realizar EHIS. Estes terrenos eram preferencialmente considerados, na definição do empreendimento a realizar, por dois motivos; alguns deles já dispunham de projeto aprovado pela Prefeitura, que poderia ser utilizado pela empresa construtora e a outra questão era a existência de uma dívida da COHAB-LD com a CEF.

O PAR tem por objetivo promover a realização de EHIS a um custo total que permita a viabilidade do

empreendimento tanto pela rentabilidade e lucros proporcionados ao empreendedor, quanto pelo poder de pagamento do público alvo. Este objetivo induz a um modelo de negócios de grande alavancagem (valor do investimento significativamente menor do que o custeio do empreendimento), modelo similar ao de obras empreitadas.

Os empreendimentos PAR devem responder aos interesses dos diversos agentes dos processos, a população atendida, o governo federal e seus órgãos gestores (Ministério das Cidades e CEF), o governo municipal e órgãos gestores (COHAB-LD), as empresas construtoras e os fornecedores de materiais e mão de obra terceirizada.

O resultado esperado pelo Ministério das Cidades é o fornecimento de moradias com os requisitos do público alvo e possibilitar o atendimento ao maior número de pessoas possível, alavancando a oferta por meio do empreendedorismo das empresas privadas.

Os resultados almejados pela COHAB-LD, como órgão executor de políticas públicas habitacionais é a oferta de EHIS para a demanda existente, com a qualidade requisitada pelos futuros clientes e com o preço ajustado às condições de pagamento do público alvo. O resultado desejado pelos clientes finais, futuros moradores, é a moradia de qualidade, que atenda aos requisitos de habitabilidade (segurança e conforto) a um custo que condiz com sua capacidade de pagamento. E, os resultados pretendidos pelas construtoras é a rentabilidade adequada aos padrões almejados, balizado pelos riscos presentes na operação.

Nesse contexto, a viabilidade do negócio só será alcançada pela sua formatação como modelo de negócios de grande alavancagem. A formatação deste tipo de negócio exige do empreendedor uma postura gerencial no sentido de minimizar os investimentos e buscar velocidade nos prazos de recuperação dos investimentos e na obtenção dos retornos, pois os riscos de atraso na entrada da receita têm grande repercussão na rentabilidade do empreendimento. Sob este aspecto é fundamental o controle de entradas, tanto no que se refere à aprovação pela CEF e desenvolvimento da produção, fatores que impactam nos prazos de recebimento do preço, quanto nas condições de pagamento dos insumos, que definem o nível de investimento a ser realizado e o fator de alavancagem do negócio.

Ao se analisar o fluxo de informações e recursos e as inter-relações dos processos da Cadeia Genérica de Negócios de Empreendimentos do Programa PAR pode-se destacar as condições presentes nos processos nos aspectos que impactam nos custos e qualidade do empreendimento e as oportunidades de melhoria dos resultados para todos os agentes da cadeia.

O processo 1, definição das diretrizes do programa e alocação de recursos, estabelece o modelo de negócios e define o nível de interesse dos empreendedores na realização do empreendimento e também a competitividade entre as empresas construtoras. O montante de recursos alocados e a continuidade do programa podem levar o empreendedor a investir na melhoria de atuação no PAR, elevando a competitividade entre as empresas e oportunidades de redução de custeio no desenvolvimento de EHIS.

O processo 2, identificação da demanda, realizado pela COHAB-LD, traz vantagens à cadeia, já que define a demanda em termos da quantidade e qualidade, fazendo com que o projeto seja direcionado ao atendimento da demanda, e haja agilidade no processo de arrendamento das unidades habitacionais.

A escolha do terreno, processo 3, no caso de Londrina, a utilização dos terrenos que a COHAB-LD possuía em estoque possibilitava uma oportunidade de redução de custos, segundo o gestor da CEF, que informou por serem estes terrenos mais baratos do que aqueles que se encontrariam no mercado, havia uma maior canalização de recursos para serem utilizados na construção. A escolha do terreno tem impacto na definição da tipologia, tecnologia a ser utilizada. As especificidades do terreno, em relação às questões de aproveitamento, de existência de infra-estrutura ou topografia, em muitos casos tem condicionado a realização de novos projetos, acarretando em custos adicionais ao processo.

O processo 4, que diz respeito à adequação do EHIS às diretrizes de política urbana (condições de utilização do terreno, infra-estrutura e políticas ambientais), pode adicionar custos ao empreendimento. Em se tratando de empreendimentos que têm cunho social, de grande interesse aos municípios, o impacto no custeio deve ser objeto de estudos da participação do poder público municipal no desenvolvimento das obras necessárias e revisão de políticas.

Na análise de Viabilidade Econômico-Financeira (processo 5) é fundamental o conhecimento das condições de oferta do negócio e a experiência do empreendedor no desenvolvimento de EHIS para a definição das condições de cenário esperadas no desenvolvimento do empreendimento. Quaisquer desvios nas variáveis de custeio ou receita podem provocar quedas consideráveis nos resultados do negócio. A análise de viabilidade deve fornecer ao empreendedor as informações necessárias para a decisão de realizar ou não o empreendimento e se a decisão for pela realização, as condições de cenário serão as diretrizes de programação para o planejamento operacional. O controle das operações durante todo o período de desenvolvimento do empreendimento, com a minimização dos possíveis desvios é que garantirão os resultados para o empreendedor e a qualidade do produto.

Os processos 6, 7, 8, 9 e 10, respectivamente desenvolvimento do projeto, análise da proposta, alterações de tipologia e tecnologia, novo projeto e re-análise do projeto, indicam um gargalo na definição do produto a ser realizado, trazendo custos adicionais para o projeto, prazos maiores na realização do empreendimento e assim menor rentabilidade para o empreendedor e redução da oferta de empreendimentos para o mercado.

No processo 11, programação da produção, se estabelece o método de trabalho, de modo a obter a condição máxima de produção e produtividade. O entendimento de todas as fases da produção, as tarefas a serem desenvolvidas, suas durações, interdependências e custos e qual deverá ser a configuração do canteiro de obras e logística interna é que permitirá realizar a programação da produção para a obtenção da qualidade, nos prazos e recursos pré-estabelecidos. O conhecimento acumulado da empresa construtora na realização de EHIS e o nível de maturidade presente na gestão do empreendimento podem levar a redução de custos e aumento da qualidade do produto final.

No processo 12, escolha dos fornecedores, a empresa construtora deve considerar, além do preço e condição de pagamento dos materiais e serviços, a credibilidade do fornecedor em relação à qualidade do produto adquirido e o cumprimento dos prazos de entrega.

Os processos 13 e 14, referem-se à gestão da produção, quando deve-se considerar principalmente o controle da produção e produtividade para obtenção da qualidade, prazo e custos pretendidos. O treinamento dos operários e o acompanhamento nas realizações de suas operações, monitorando-os em suas dificuldades eleva o padrão de qualidade, minimiza custos e conduz a melhores resultados.

O processo 16, Fiscalização da Obra, deve ter critérios claramente definidos para os indicadores de desempenho de qualidade e quantidade de atividades realizadas em cada período. Retrabalhos e/ou atrasos no andamento das atividades têm como consequência maiores custos e retardos nas datas de pagamento do preço, afetando os resultados esperados.

O processo 17 tem por objetivo a finalização do desenvolvimento do empreendimento pelo construtor e início da etapa de entrega e ocupação do imóvel. A partir da entrega, a gestão do empreendimento, processo 18, é de responsabilidade da CEF, a qual, para fazer a gestão do condomínio, contrata uma imobiliária e fica com os demais processos de Gestão do Patrimônio, que somente será concluído após a aquisição de todas as unidades habitacionais pelos arrendatários.

3.1 Atuação das Empresas de Construção Civil no Projeto PAR – Análises de Casos

As informações obtidas através da entrevista com 3 gestores de empresas resultaram nas seguintes constatações sobre a atuação destas empresas no PAR:

1. Todas as empresas identificaram no PAR uma oportunidade de negócio, indicando que, no primeiro momento, a rentabilidade esperada pelos tomadores de decisão nas três empresas estava dentro das suas condições de atratividade.
2. Todas as empresas desenvolveram os projetos, para os terrenos em estoque da COHAB-LD, mas nenhuma delas identificou nisto um ganho para o empreendimento. Ao contrário do mencionado pelo gestor da CEF, os gestores das empresas B e C indicaram a ocorrência de problemas com o terreno, que conduziram a custos maiores que o esperado, como limitações na definição da tipologia, pois houve ingerência da COHAB-LD para a realização de empreendimentos horizontais.

3. O processo 5 (análise de viabilidade) foi realizado pelas empresas **A** e **B** comparando-se os custos estimados para os empreendimentos com os preços ajustados com a CEF, ou seja, o lucro esperado e para a empresa **C**, o gestor do empreendimento de Londrina não sabia exatamente quais eram os indicadores de resultado utilizados na tomada de decisão.

4. O processo de desenvolvimento do projeto foi declarado por todos como etapa crucial, pois nesta etapa é que se define a maior parte do custeio do empreendimento. Declararam que o gargalo deste processo pode vir da falta de informações para o projetista, pois este deve entender todo o processo de negócio para desenvolver o projeto de acordo com as diretrizes do programa.

5. Os processos relacionados com a Análise da Proposta e Re-análises são vistos pelos gestores como restrições do negócio. O gestor da empresa **A** informou que para seus empreendimentos este prazo foi de 1 ano, a empresa **B** de mais de 1 ano e para a empresa **C** este prazo foi de dois anos.

6. Os gestores das três empresas identificam no processo de Programação da Produção, uma condição essencial para a obtenção dos resultados pretendidos. Todos declararam considerar, nesta fase, os aspectos relevantes para a programação da produção, como o planejamento do canteiro, a definição dos fornecedores e a estratégia de desenvolvimento da obra.

7. Para a escolha dos fornecedores, os gestores das três empresas consideram as parcerias obtidas como cruciais para obtenção das metas de custeio, prazo e qualidade. O gestor da empresa **A** disse não ter tido problemas com seus fornecedores, mas ressalvou que houve inflação pontual em um grupo de materiais, que causou prejuízos nos negócios realizados. O gestor da empresa **B** disse que embora haja muitos esforços na formatação de parcerias duradouras com seus fornecedores, tem constantemente problemas com a entrega de materiais. Já o gestor da empresa **C** declarou ter parceria com a maioria dos seus fornecedores, e embora utilize materiais com custos de aquisição mais elevados, o empreendimento tem seus custos reduzidos pelos padrões de produtividade gerados, estoques reduzidos e maior qualidade de execução.

8- Para o processo de fiscalização e entrega do empreendimento, todos os gestores declararam não ter havido nenhum problema que merecesse destaque e também ter, até o momento, um fluxo pequeno para os processos de manutenção.

4 CADEIA DOS PROCESSOS DE NEGÓCIO DE EHIS – PROGRAMA PSH

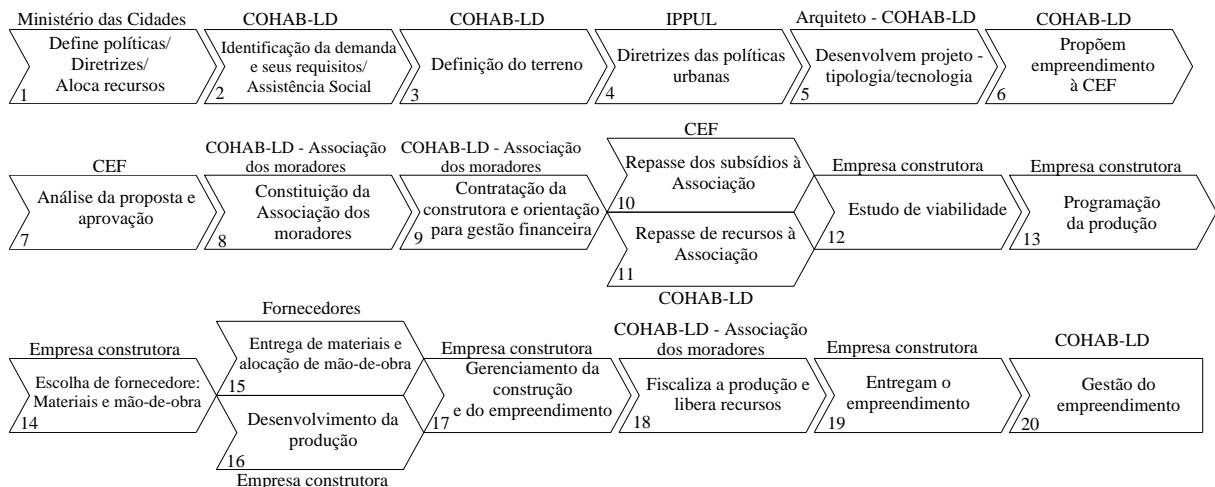


Figura 2 – Cadeia Genérica de Negócios de Empreendimentos do Programa PSH

A cadeia, apresentada na figura 2, corresponde ao conjunto de processos de negócios requeridos para conceber e realizar empreendimentos do PSH. Os processos foram inicialmente identificados a partir de dados pesquisados nos documentos presentes no site do Ministério das Cidades e na legislação do programa. Mais tarde, os processos foram ajustados e complementados com as informações obtidas através de uma entrevista com o diretor técnico da COHAB-LD.

Cada um dos processos é representado por setas, identificados pela descrição no interior de cada seta.

O fluxo das setas identifica a corrente de realização dos processos no programa PSH e acima de cada seta o agente responsável pelo processo. No PSH, oito agentes foram identificados:

- **Ministério das Cidades, IPPUL e Fornecedores de materiais e mão-de-obra:** Atuação semelhante com a do PAR;
- **CEF:** Agente responsável pela Gestão dos Recursos de Subsídio Financeiro do Programa;
- **COHAB-LD:** Responsável pela identificação da demanda e das necessidades do público alvo; pela solicitação dos recursos subsidiados junto à CEF; pelo fornecimento dos recursos financeiros complementares para a realização do empreendimento e pela coordenação do PSH;
- **Associação dos Futuros Moradores do Empreendimento PSH:** Responsável pela contratação de terceiros e gestão financeira dos recursos do PSH;
- **Empresas Construtoras:** Responsáveis pela construção do empreendimento, como empresas terceirizadas;
- **Arquitetos:** profissionais da COHAB-LD que desenvolvem o projeto do empreendimento;

O programa visa fornecer moradia para famílias que tenham renda até três salários mínimos, com parte dos recursos subsidiados pelo governo federal, e deve responder aos interesses dos diversos agentes dos processos. O resultado esperado pelo Ministério das Cidades é o fornecimento de moradias com os requisitos do público alvo de forma a prover condições de cidadania aos atendidos pelo PSH e possibilitar o atendimento ao maior número de pessoas possível com as verbas de subsídios disponíveis. Os resultados pretendidos pela COHAB-LD, como órgão executor de políticas públicas habitacionais é desenvolver o produto com os requisitos dos clientes a um custo adequado às condições de pagamento do público alvo. O resultado esperado pela associação de futuros moradores é a moradia de qualidade, que atenda aos requisitos de habitabilidade (segurança e conforto) a um custo que condiz com sua capacidade de pagamento. E o resultado almejado pelas construtoras é a rentabilidade adequada aos padrões de atratividade considerados.

Como no programa PAR, a viabilidade do negócio só será alcançada pela sua formatação como modelo de negócios de grande alavancagem. Sob este aspecto é fundamental que o fluxo das entradas ocorra de acordo com o planejado, sendo a pontualidade na liberação de recursos pela CEF e pela COHAB-LD fatores cruciais para o nível de rentabilidade obtido no negócio.

A análise da cadeia apresentada na figura 2, levou às seguintes constatações:

O processo 1, definição de políticas e alocação de recursos, estabelece o modelo para atuação no PSH. O montante de recursos alocados para o subsídio define a quantidade de habitações a serem produzidas e a possibilidade de ação do agente municipal.

O processo 2 (Identificação da Demanda), realizada pela COHAB-LD traz vantagens à cadeia, já que define a demanda em termos da quantidade e qualidade, fazendo com que haja agilidade no processo de formação da Associação dos Futuros Moradores e aquisição das unidades habitacionais.

O trabalho de assistência social realizado pela COHAB-LD também provoca um impacto positivo na cadeia, levando os cidadãos a enxergarem os benefícios do programa de forma ampliada, não apenas o fornecimento da moradia, mas as novas condições que terão em relação ao acesso a empregos (com o fato de possuírem endereço fixo), ao acesso as políticas públicas de saúde e assistência social (creches, escolas, centros de lazer) e acesso ao consumo (crédito).

A escolha do terreno, processo 3, no caso de Londrina, da mesma forma que o Programa PAR, pode levar a oportunidades de redução de custos.

O processo 4, política urbana de ocupação, tem impacto nos custos do empreendimento e no número de famílias atendidas e devem ser feitas negociações com a prefeitura no sentido de minimizar estes impactos.

No processo 5, desenvolvimento dos projetos do produto é essencial que os projetistas sejam informados dos objetivos do empreendimento e das inter-relações presentes na cadeia, para que as decisões levem ao menor custo e maior resultado global do empreendimento.

Os processos 6 e 7, proposta do empreendimento e aprovação da proposta, indicam uma restrição para a cadeia, pois pode haver demora na aprovação da proposta, por processos administrativos e limitação de recursos para o programa.

Aprovada a proposta, a COHAB-LD realiza junto à comunidade atendida, ações para a formação da Associação dos Futuros Moradores (processo 8), que irá administrar os recursos financeiros do Programa. A COHAB-LD acompanha todo o processo, desde o convite às empresas construtoras, escolhidas entre as que já são fornecedoras da COHAB-LD, cumprimento do cronograma e dos requisitos de qualidade e liberação dos pagamentos à construtora e aos fornecedores (processo 9).

Nos processos 10 e 11 a Associação dos Moradores recebe os recursos financeiros para o desenvolvimento do empreendimento. Há aqui também uma restrição ao desenvolvimento das obras, pois, embora a CEF faça o repasse dos recursos subsidiados nas datas programadas, o mesmo não ocorre com os recursos que devem ser repassados pela COHAB-LD, causando atrasos e incorporando custos e perda de rentabilidade para as construtoras e fornecedores. Isto pode conduzir ao desinteresse futuro na realização de obras do PSH e o aprendizado na cadeia ser perdido, levando a perdas de qualidade e custos maiores na realização dos empreendimentos.

Na análise de Viabilidade Econômico-Financeira, processo 12, é fundamental o conhecimento das condições de oferta do negócio e a experiência da COHAB-LD no desenvolvimento de EHIS para a definição das condições de cenário esperadas no desenvolvimento do empreendimento.

No processo 13, programação da produção, se estabelece os métodos de trabalho, de modo a obter a condição máxima de produção e produtividade. Como no PAR, nesta fase é fundamental o conhecimento acumulado da construtora na realização de empreendimentos deste tipo.

No processo 14, Escolha dos Fornecedores, pode haver conflitos de interesse entre a empresa construtora e a associação, pois o pagamento é feito pela associação, mas quem realiza o pedido é a construtora. Negociações preliminares devem ser realizadas para evitar os conflitos que podem trazer perdas de agilidade e qualidade na cadeia.

Nos processos 16 e 17, que se referem à gestão da produção, os critérios devem ser os mesmos do PAR, considerando-se o controle da produção e produtividade e a capacitação contínua dos operários

O processo 18, fiscalização da obra, deve ter critérios claramente definidos para os indicadores de desempenho de qualidade e quantidade de atividades realizadas em cada período. Retrabalhos e/ou atrasos no andamento das atividades têm como consequência custos maiores e retardos nas datas de pagamento do preço, afetando os resultados esperados.

O processo 19 tem objetivo de finalização do desenvolvimento do empreendimento pelo construtor e início da etapa de entrega e ocupação do imóvel. Após a entrega, a gestão do empreendimento (processo 20) é responsabilidade da COHAB-LD, que deve realizar ações no sentido da avaliação pós-ocupação e para a redução da inadimplência. Embora em pesquisa realizada pela COHAB-LD foi feita a constatação da melhoria de qualidade de emprego dos mutuários, a inadimplência está em torno de 30%, outra restrição para a cadeia, o que pode reduzir o número de novos empreendimentos ou mesmo impossibilitar novas realizações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos processos de negócios do PAR e PSH permitiu a identificação de diversas oportunidades de redução de custos e aumento da qualidade em todos os processos das cadeias de negócios analisadas, indicando a necessidade de desenvolvimento de ferramentas de apoio à tomada de decisões que conduzam à melhoria da qualidade e redução de custos de EHIS.

Nas oportunidades mencionadas durante as Análises das Cadeias do PAR e PSH feitas isoladamente nos itens 3 e 4 deste trabalho, pode-se observar características similares para se agregar valor na realização de empreendimentos EHIS:

1 - Tanto no PAR como no PSH, constatou-se a necessidade de melhorias na interface entre CEF e os agentes promotores, as empresas construtoras no PAR e a COHAB-LD no PSH, no que diz respeito à

comunicação de critérios e diretrizes adotados pela CEF para avaliação dos empreendimentos;

2 - Os agentes promotores nos dois programas adotam, apenas, a análise de custeio na elaboração da proposta e avaliação de viabilidade dos empreendimentos, sem levar em conta as alternativas de ações que um estudo de viabilidade econômica poderia indicar, o que resultaria em menores riscos e maiores condições de planejamento do empreendimento;

3 - Observou-se também a necessidade de instrumentos que propiciem uma análise mais sistemática de projetos, de forma a agregar mais valor ao produto, sob o ponto de vista do cliente final, e, ao mesmo tempo, atender aos limites de custos de produção estabelecidos pelo PAR e PSH;

4 - A falta de sistematização de procedimentos que promovam sincronização entre empresas das cadeias foi outro aspecto identificado neste estudo, como oportunidade de implementação de melhorias na execução do PAR e PSH;

5 - A falta de continuidade dos Programas ou mesmo da Política Pública para a realização de EHIS não desperta nas empresas o interesse para investir na sua capacitação para realizar EHIS, o que traria grandes benefícios para a redução de custos e maximização dos resultados de todos os agentes da cadeia de negócios.

A cultura e maturidade para a gestão dos processos de negócio dos atores das cadeias PAR e PSH está muito aquém daquela necessária ao aumento da oferta de EHIS. Assim, pode-se concluir que a análise de todos os processos de negócios segundo uma perspectiva de crescimento na qualidade de atuação de todos os envolvidos é um dos requisitos para o aumento da oferta de EHIS que atendam os requisitos de todos os agentes destas cadeias.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLARD, G. **Rethinking project definition in terms of target costing.** Proceedings of the 14th annual conference of the International Group for Lean Construction, Santiago, Chile, July, 2006. pp. 77-89.

BALLARD, G.; REISER, P. **The St. Olaf College Fieldhouse project: a case study in designing to target cost.** Proceedings of the 12th annual conference of the International Group for Lean Construction, Elsinore, Denmark, August, 2004. pp. 234-249.

COOPER, R.; SLAGMULDER, R. **Target costing and Value Engineering.** Portland: Productivity Press, 1997. 379 p.

EVERAERT, P.; BRUGGEMAN, W. Cost targets and time pressure during new product development. **International Journal of Operations and Production Management**, 2002, V. 22, pp. 1339-1363.

INOUE, K. P. **Indicadores físicos de urbanização para subsidiar a avaliação de custos de conjuntos habitacionais horizontais de interesse social.** 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Programa de pós-graduação em engenharia civil, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

KATO, Y. Target costing support systems: lessons from leading Japanese companies. **Management Accounting Research**, 1993, v.4, n.4, pp. 33-47.

NICOLINI, D.; TOMKINS, C.; HOLTI, R.; OLDMAN, A.; SMALLEY, M. Can target costing and whole life costing be applied in the construction industry?: Evidence from two case studies. **British Journal of Management**, 2000, V. 11, pp. 303-324.