

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

TELMA HOYLER

Incorporação imobiliária e intermediação de interesses
em São Paulo

São Paulo

2014

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Telma Hoyler

Incorporação imobiliária e intermediação de interesses
em São Paulo

(Versão Corrigida)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

São Paulo

2014

Resumo

Existe um padrão institucionalizado de relação público-privado na política de uso e ocupação do solo que explica as vitórias do lado do setor imobiliário? Para oferecer uma resposta a essa questão, este trabalho investiga a intermediação de interesses entre burocracias estatais e os incorporadores imobiliários na aprovação de empreendimentos imobiliários em período recente no município de São Paulo e apresenta uma contribuição à questão sobre como as cidades são governadas. Verificou-se a ocorrência de um poder fragmentado e heterogeneamente disperso compondo um padrão de governança no qual nem sempre o mercado imobiliário ganha tudo, dependendo de processos de intermediação de interesses específicos, levados adiante caso a caso. Tais processos ocorrem não apenas no momento da definição da legislação, mas também na conformação das estruturas que vão regular a política e no momento de implementação da própria política de aprovação de empreendimentos. Foram identificados três tipos de interação que servem de canal para a intermediação de interesses: uma interação conjuntural, dada pela atuação dos incorporadores na estruturação da burocracia de aprovação de empreendimentos; uma interação ordinária, cuja agência por parte do poder público ocorre por meio dos burocratas de nível de rua; e uma interação participativa a partir da Câmara Técnica de Legislação Urbanística. Em todas as situações, as vitórias dependem dos encaixes que ocorrem entre os interesses estatais e os dos agentes privados. O interesse do Estado em realizar o encaixe, no caso analisado, veio da necessidade de construção de capacidade estatal para fazer frente a um choque externo. Isso evidencia que a construção de capacidades pode significar melhor encaixe entre setor público e privado e não necessariamente implicar maior controle estatal.

Palavras-chave

Política Urbana – Intermediação de Interesses – Incorporação Imobiliária –
Capacidade Estatal – Cidades – São Paulo

Abstract

Is there an institutionalized pattern of public-private relationship regarding policies of land use, which explains the victories achieved by the real estate industry? To provide an answer to this question, this work investigates the interest intermediation between state bureaucracies and real estate developers when it comes to the approval of building projects in São Paulo and contributes to the understanding of how cities are governed. A system of fragmented and heterogeneously scattered power was identified composing a governance pattern in which, depending on the interest intermediation process brought forward in each case, the real estate market does not always take it all. Such proceedings occur not only during the definition of the legislation, but also while shaping which structures will regulate the policy and throughout the implementation of the policy itself. Three types of interaction which channel interest intermediation were identified: a situational interaction, set by the developers actions in the building of the bureaucracy of development approval; an ordinary interaction, in which government action is set by street level bureaucrats; and a participatory interaction within the Technical Chamber of Urban Legislation. In all cases, triumph depends on the process of fitting that can occur between state and private actor's interests. The state's interest in performing the fit in the analyzed city was triggered by the need to build up state capacity to face an external shock, revealing that capacity building can promote better engagement between the public and private sector without necessarily implying greater state control.

Key words

Urban Policy – Interest Intermediation – Real Estate Development – State Capacity – Cities – São Paulo.

*Para os interessados
em uma distribuição socialmente justa do solo urbano.*

*The whole of science is nothing more than a refinement of everyday thinking
(Albert Einstein, Essays in Physics).*

*Vivendo, se aprende; mas o que se aprende mais, é só a fazer maiores perguntas
(João Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas).*

Agradecimentos

Um empreendimento coletivo e uma responsabilidade individual. É assim que traduzo a construção e realização desta pesquisa em que muitas pessoas, de variadas formas, tornaram possível o curso que percorri.

Em primeiro lugar agradeço à minha mãe, pelo suporte familiar e pelo profundo apoio que sempre deu à minha trajetória acadêmica, sem os quais o resultado possível deste trabalho seria outro, necessariamente inferior.

Na esfera acadêmica, agradeço ao Eduardo Marques por me acolher na Ciência Política, acreditar na minha vocação como pesquisadora e pelo agradável convívio, que resultou em forte estímulo tanto à permanente busca por compreender a realidade quanto ao aprendizado de diversos meios úteis para tanto. Agradeço também pela liberdade com que pude perseguir algumas intuições ao longo do caminho, sempre amparada por sua ampla disponibilidade em compartilhar *insights* que iluminaram reflexões sobre a pesquisa do mundo e sobre a vida nele.

Aos amigos do Grupo de Estudos de Política do Urbano do Departamento de Ciência Política Betina Sarue, Carolina Requena, Clara Oliveira, Daniela Costanzo, Leandro Rodrigues, Marcos Campos e Samuel Ralize, agradeço profundamente pelas atentas sugestões feitas ao longo do meu processo investigativo e pela troca de impressões sobre as maravilhas e as dificuldades de pesquisar os meandros de uma cidade. Em especial aos amigos deste grupo, José Militão, Guilherme Minarelli e Gabriela Trindade, agradeço pela ajuda no georreferenciamento da base de dados que utilizo nesta dissertação.

A todos os colegas da pós-graduação do Departamento de Ciência Política, em especial aos colegas da Representação Discente, sou grata pela chance de ser partícipe no empenho em construir um ambiente plural e fértil ao pensamento.

Aos funcionários da secretaria do Departamento de Ciência Política, Márcia, Rai, Vasne, Leo e Ana, agradeço o suporte operacional e os sorrisos de incentivo trocados no cotidiano.

Principalmente aos professores Adrian Gurza Lavalle e Rogério Arantes, agradeço pela gentileza com que compartilharam comigo o profundo conhecimento que têm em alguns temas que tangenciei nesta dissertação.

Agradeço ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM/INCT), fundamental para o meu amadurecimento acadêmico. Em especial à Marta Arretche pelo trabalho de direção, ao Daniel Waldvogel e ao Donizete Cazzolatto, por me introduzirem no mundo das operações geográficas, e ao Edgard Fusaro, por mostrar a beleza da estatística. À Silvia Ferreira, Mariza Nunes e Paula Zucaratto agradeço o apoio administrativo e a delicadeza com que sempre o fizeram.

Por meio de uma pesquisa realizada no CEM pude conviver, ainda que brevemente, com o professor Patrick Le Galès, a quem agradeço a atenção dedicada à minha pesquisa e as sugestões bibliográficas feitas.

Aos que de perto me inspiraram nos meus primeiros passos como pesquisadora, Peter Spink, Ricardo Bresler e Fernando Burgos, aproveito a oportunidade para agradecer por terem desde cedo aguçado em mim a curiosidade para investigar o mundo.

Agradeço a todos os meus entrevistados, que se dispuseram a conversar e a me apresentar seus interesses e pontos de vista. Em especial à Camila Maleronka, que mais do que uma entrevista, compartilhou reflexões e acolheu minhas angústias de início de trajeto investigativo, num campo pra mim completamente desconhecido, como era a arquitetura.

Agradeço ao Pedro, por tudo.

Às queridas e aos queridos Livia Cruz, Pamella Gonçalves, Adriano Borges, Sofia Reinach, Diogo Bardal, Alípio Ferreira, Rafael Heredia, André Flexa, Nata Lacerda, Cássio Puterman, Juanje Cava, Pilar Hernandez, Lívia Gouveia, Sté Todaka, Melina Rombach, Kate de Abreu, Tati Sandim, Cecília Gomes, Jacqueline Brigagão, Samira Bueno, Eliane Barbosa, Lucio Bittencourt, Veronika Paulics, Theo Araújo e Gabriel Catanzaro, para os quais pude, em momentos distintos expor angústias acadêmicas e pessoais ou simplesmente descansar de todas elas, agradeço por me ajudarem a lembrar que a vida pode ser mais leve e divertida.

Agradeço à Helen, à Vi e à Ellen por sempre compreenderem minha ausência; aos pequenos Louise, Lucca e Nana por me ensinarem a brincar mais; à Rozi e à Sônia pelo suporte doméstico, de grande ajuda em momentos como o de feitura de uma dissertação.

Agradeço à Cláudia Malinverni pela cuidadosa revisão deste trabalho.

Agradeço ao CNPq e à Capes pelo financiamento desta pesquisa.

Agradeço ao Marcos Mendonça pelos livros com que generosamente me presenteou, de grande ajuda para escrever as páginas que seguem.

Lista de siglas

Abrainc – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias

AET – Área Especial de Tráfego

Apeop – Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas

Aprov – Departamento de Aprovação das Edificações

Asbea – Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura

BDT – Boletim de Dados Técnicos

BNH – Banco Nacional da Habitação

CA – Coeficiente de Aproveitamento

Caehis – Comissão de Análise de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social

Caieps – Comissão de Análise Integrada de Edificações e Parcelamento do Solo

Cepac – Certificados de Potencial Adicional de Construção

CET – Companhia de Engenharia de Tráfego

Ceuso - Comissão de Edificações e Uso do Solo

CIL – Comissão Integrada de Licenciamento

CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana

COE – Código de Obras e Edificações

Condephaat – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico

Conpresp – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo

CRI – Certificados de Recebíveis Imobiliários

CTLU – Câmara Técnica de Legislação Urbanística

EMBRAESP – Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio

Fecomércio – Federação do Comércio

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FII – Fundo de Investimento Imobiliário

Fundurb – Fundo de Desenvolvimento Urbano

HIS – Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

OUC – Operação Urbana Consorciada

PDE – Plano Diretor Estratégico

PGT – Polo Gerador de Tráfego

Saehis – Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social

Secovi – Sindicato dos Incorporadores

Sehab – Secretaria de Habitação

SEL – Secretaria de Licenciamento

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

Sinduscon – Sindicato da Construção Civil

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SPE – Sociedade de Propósito Específico

VGv – Valor Geral de Vendas

Zeis – Zona Especial de Interesse Social

Glossário

Área Computável: área que será considerada no cálculo do coeficiente de aproveitamento do terreno.

Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC): título financeiro utilizado em perímetro de Operação Urbana Consorciada como contrapartida pelo direito de construir, comercializado pela BM&FBovespa.

Coeficiente de Aproveitamento (CA): é o número que, multiplicado pela área de um terreno, indica a quantidade total de metros quadrados passíveis de ser nele edificadas.

Cota Altimétrica: marcação de nível ou altitude de um terreno.

Gabarito: altura máxima da edificação incluindo o ático.

Habitação de Interesse Social (HIS): destinada a população de baixa renda. Oferece ao incorporador um desconto da outorga onerosa.

Operação Urbana Consorciada (OUC): perímetro delimitado em que fica suspenso zoneamento urbano e passam a valer as regras especificadas por lei para o perímetro.

Outorga Onerosa do Direito de Construir: contrapartida financeira paga à municipalidade pelo direito de construir do CA básico até o máximo.

Parâmetros Urbanísticos: refere-se aos limites construtivos em cada zona da cidade. Esses limites incluem CA, taxa de ocupação, número máximo de pavimentos e os recuos a serem respeitados pelas edificações em relação às divisas do lote.

Polo Gerador de Tráfego (PGT): empreendimentos de grande porte que atraem ou produzem grande número de viagens e devem pagar contrapartida para mitigação do impacto viário. Em São Paulo são considerados PGT empreendimentos residenciais com mais de 500 vagas de garagem e empreendimentos comerciais com mais de 120 vagas, se localizados em áreas especiais de tráfego, ou 200 nas demais áreas da cidade.

Zona Especial de Interesse Social (Zeis): áreas demarcadas para habitação da população de baixa renda. Podem ser de *regularização*, em que, por meio de um plano específico de urbanização, se regulariza o assentamento, ou de *vazio*, cujo objetivo é aumentar a oferta de terrenos para habitação de interesse social, reduzindo o custo de produção para o incorporador por meio da isenção do pagamento de outorga onerosa.

Sumário

APRESENTAÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - A ECONOMIA POLÍTICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA	22
1.1 AFINAL, DO QUE ESTAMOS FALANDO?	24
1.2 COMO O ESTADO INTERFERE NESSE PROCESSO	34
1.3 ETAPAS IMPORTANTES DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA	38
1.3.1 A CONSTRUÇÃO CIVIL	39
1.3.2 O FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO	42
1.4 AS INCORPORADORAS E SUA PRODUÇÃO EM SÃO PAULO E REGIÃO METROPOLITANA	46
1.4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS	48
1.4.2 TIPO DE PRODUTO IMOBILIÁRIO E PORTE DAS INCORPORADORAS	57
1.4.3 PULVERIZAÇÃO OU CONCENTRAÇÃO DE MERCADO?	62
1.5 À GUIA DE RECAPITULAÇÃO: O QUE JÁ SABEMOS SOBRE A INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA PAULISTANA	63
CAPÍTULO 2 – O ESTADO E A APROVAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	66
2.1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO	67
2.1.1 A TRAJETÓRIA DOS MODELOS DE ANÁLISE DO ESTADO E DA POLÍTICA PÚBLICA	68
2.1.2 GOVERNANÇA URBANA	74
2.1.3 CAPACIDADE ESTATAL E MUDANÇA INSTITUCIONAL	76
2.2 A COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL E AS BUROCRACIAS ENVOLVIDAS	80
2.3 A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ENTRE A BUROCRACIA CORRENTE E O LEGADO PRÉVIO	84
2.4 À GUIA DE RECAPITULAÇÃO: UMA PROVOCÇÃO SOBRE A CRIAÇÃO DE CAPACIDADES PARA A APROVAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS EM SÃO PAULO	100
CAPÍTULO 3 – FORMAS DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES NA APROVAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS	103
3.1 EXPLICAÇÕES CORRENTES PARA A INTERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO	104
3.1.1 INTERPRETAÇÕES SOBRE INTERESSES, MERCADO E ESTADO	105
3.1.2 DESAGREGANDO O NÍVEL DE ANÁLISE	109

3.2 INTERAÇÃO CONJUNTURAL: A CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE LICENCIAMENTO	111
3.3 INTERAÇÃO ORDINÁRIA: O PAPEL DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA	114
3.4 INTERAÇÃO PARTICIPATIVA: A CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	118
3.6 À GUISA DE RECAPITULAÇÃO: FORMAS DE INTERAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	136
APÊNDICES	145

Apresentação

Prédios concretizam disputas em torno do solo urbano e dos parâmetros adotados pelo poder público municipal para autorizar sua construção. Empiricamente, sabemos bastante sobre a intensidade com que eles têm sido erguidos na cidade de São Paulo, mas ainda muito pouco sobre os processos políticos que consubstanciam esta dinâmica. Existe, afinal, um padrão institucionalizado de relação público-privado na política de uso e ocupação do solo urbano que explica as vitórias do setor imobiliário? A busca por essa resposta me conduziu a investigar qual o interesse das partes envolvidas e como eles são operados pela interação entre tais setores. Como pesquisadora, foi uma grata surpresa descobrir que existem mais interesses e intenções em ambas as partes do que em geral consideramos. Além disso, temos negligenciado as possibilidades de encaixe entre eles, que constituem a chave explicativa da relação público-privado nessa política. A seguir, compartilho o meu ponto de partida, um mapa do caminho e alguns pressupostos que iluminaram o trajeto percorrido nesta investigação.

Em cada cidade, um mosaico de processos interativos vários dá forma ao conjunto do solo urbano e conecta imóveis, fluxos de pessoas e atividades socioeconômicas sobre ele desenvolvidas. Essa condensação urbana é maior do que a simples agregação de localizações e elementos independentes. A natureza essencial da terra urbana diz respeito à forma sobre ela erguida – essa mesma que podemos observar caminhando pelas ruas – e expressa a dinâmica entrelaçada da ação individual de famílias e empresas e a ação coletiva empreendida por meio de relações de poder (MOE, 2006) ao longo de diversas instituições, conformando processos de governança (SCOTT; STORPER, 2014).

Essa configuração e o pressuposto teórico e empiricamente informado de que os atores sociais adotam medidas em defesa de seus interesses suscitam a curiosidade em investigar os modos pelos quais os incorporadores, agentes que lucram com a exploração do solo urbano, atuam ao longo do tempo e no espaço dessas instituições. Alguns estudos têm se dedicado a mostrar como isso ocorre na conformação das leis municipais (NERY, 2002) e no desenho da política pública

federal que impacta o desempenho das incorporadoras (DIAS, 2012; ROYER, 2009); mas a estrutura municipal de aprovação de empreendimentos ainda não havia sido examinada em detalhe. Assim, ao longo deste trabalho, dedico-me a compreender a intermediação de interesses entre os incorporadores e o poder executivo municipal de São Paulo, especificamente no que diz respeito à aprovação de empreendimentos imobiliários, que constitui a implementação da política de uso e ocupação do solo.

Esse compromisso com a descrição e a explicação política da produção do espaço urbano justifica-se pelo impacto que esses agentes têm sobre o parque construtivo habitacional e comercial da cidade, pela influência que exercem sobre o Estado e pela própria agência do poder público municipal, que possui ampla competência federativa sobre as decisões dessa política urbana. Embora esse nível subnacional seja muitas vezes percebido como o administrador e regulador de assuntos que outros entes federativos consideram pouco importantes do ponto de vista político (como limpeza de ruas, drenagem, regulação do uso e ocupação do solo e coleta de lixo) e alguns pesquisadores assumam estes temas como de menor prestígio, o processo de tomada de decisão dessas políticas em nível urbano envolve muitos interesses, que obtêm alta lucratividade na exploração de tais serviços e têm a rentabilidade dependente dessas decisões (JOHN, 2011).

Importa esclarecer, desde já, que a atividade econômica da incorporação imobiliária não se confunde com a tática da especulação. Enquanto esta consiste em guardar um terreno (ou outro bem) para valorização futura, a incorporação tem seu lucro garantido na mudança de ocupação do solo urbano, que se realiza na produção e comercialização de um empreendimento. Quanto mais rápido for o giro de seu capital, melhor. O estoque de terras em empresas incorporadoras, quando ocorre, na maior parte das vezes é operacional, não especulativo. De todo modo, mesmo que não seja por meio da especulação, ao empreender projetos que modificam o uso e ocupação do solo os incorporadores modificam a configuração da cidade e podem acentuar ou diminuir a segregação socioespacial e o déficit habitacional, além de modificar o uso do espaço público.

Existe, contudo, uma dificuldade metodológica na atribuição causal dos efeitos em geral relacionados com a incorporação imobiliária, uma vez que os múltiplos processos que interferem na transformação do uso e ocupação do solo variam simultaneamente, a saber, o legado de políticas prévias, a estrutura física herdada, as decisões tomadas em outros setores de política. Ainda, a definição dos preços imobiliários, frequentemente apontados como uma das causas da segregação socioespacial, é feita com base numa expectativa futura de valorização, inexistindo um contrafactual comparativo que sugira causalidade.

Diante disso, e considerando que ainda sabemos muito pouco sobre os elementos institucionais que circunscrevem tais dinâmicas, a proposta que levo adiante com esta pesquisa é a de dar um passo atrás. Dito de outro modo, não busco relacionar dinâmicas da incorporação com os problemas a ela atribuídos, tal como a literatura especializada em geral tem abordado o tema. Primeiramente situo-me num lugar de fronteira para compreender, de um lado, a economia política da incorporação, o processo pelo qual os incorporadores operam a transformação do solo urbano e quais seus interesses específicos com vistas ao lucro a partir das instituições vigentes (capítulo 1) e, de outro, para entender o panorama das instituições e das burocracias que emolduram a atividade da incorporação imobiliária e como mudaram no tempo tendo em vista interesses do Estado (capítulo 2). A partir do diagnóstico geral de que o incorporador quer a aprovação rápida de seu projeto imobiliário e de que o Estado, por meio de suas burocracias, tem objetivos próprios, por exemplo, na manutenção e construção de suas capacidades, mergulho nos canais formais da interface entre incorporadores e poder público, examinando como ambos realizam a intermediação de interesses no município de São Paulo (capítulo 3). A conclusão que adianto nesse ínterim é que muitos equívocos interpretativos decorrem de uma compreensão incompleta, senão equivocada, do que é a atividade de incorporação imobiliária e a agência do Estado.

Na literatura especializada, o setor imobiliário tem sido frequentemente abordado como o promotor da reprodução do espaço urbano capitalista (SANFELICI,

2009). Nessa perspectiva, a produção habitacional aparece como elemento de valorização do capital (BOTELHO, 2007) e o Estado, como o viabilizador dos interesses privados, sancionador de lucros no circuito imobiliário (PAIVA, 2007). A predeterminação dos resultados assumida por esse viés teórico, aliada a uma estratégia muitas vezes macroscópica de análise, nos impede de verificar a multiplicidade e a especificidade dos interesses envolvidos nesse processo. Sobretudo, a predeterminação torna desimportante verificar como ocorre a disputa em torno de cada interesse. Conceitos como “captura do Estado”, frequentemente empregados no debate, acabam obscurecendo a multiplicidade de canais de contato formalmente estabelecidos com o Estado por meio de suas burocracias dotadas de interesses próprios e, ainda, com outros canais construídos a partir de instituições informais. Enquanto o *mainstream* da ciência política não tem conferido a devida importância à investigação da produção dos governos e, nesse particular, destaco as políticas urbanas (SAPOTICHNE et al, 2007), as publicações recentes a respeito do setor imobiliário, concentradas nas áreas da arquitetura/urbanismo e da geografia, têm deixado de lado análises institucionais sobre os fenômenos urbanos. A contribuição da ciência política, ao longo deste trabalho, será introduzir a agência e o conjunto de regras que organizam o jogo do poder em que os agentes estabelecem contato para levar adiante seus objetivos.

Para tanto, enquadro o tema na discussão sobre o modo pelo qual as políticas são produzidas a partir das zonas de interface entre o Estado e os agentes externos a ele. Revisito a abordagem minimalista de governança enquanto um quadro teórico que oferece *insights* sobre como os elementos presentes em determinada unidade política – valores, interesses, legislação, estrutura organizacional, incumbências e desempenho de papéis de atores públicos e privados – podem se combinar em determinados momentos por meio de um processo interativo. Em um quadro institucional de referência, esse é um modo particular de identificar relações que potencialmente influenciam a política e a performance das instituições. Dialogo, complementarmente, com as literaturas sobre a atividade imobiliária, a produção

dos governos e, ainda, reviso as principais correntes teóricas que examinam a interação público-privado e procuram entender os laços entre sociedade e Estado, por meio de categorias como pressão, anéis burocráticos e intermediação de interesses.

Para acessar as informações empíricas que colocaram de pé esta pesquisa adotei uma combinação de recursos metodológicos, a depender das perguntas parciais a serem respondidas: (1) aprimorei e analisei as bases de dados de lançamentos imobiliários residenciais e comerciais em São Paulo e Região Metropolitana elaborados pela Embraesp e a base de dados recentemente disponibilizada pela prefeitura sobre os empreendimentos aprovados; (2) utilizei técnicas de georreferenciamento e o recurso da cartografia digital para informar o(a) leitor(a) sobre a produção imobiliária nessa região; (3) procedi uma análise documental e legal de processos, relatórios, atas de conselhos, publicações do *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, portarias, resoluções e leis pertinentes; (4) realizei entrevistas em profundidade com 46 pessoas que trabalham ou trabalharam no poder público e/ou no mercado imobiliário, diversas delas gravadas, quando autorizadas, e posteriormente transcritas; (5) assisti a três eventos públicos que me permitiram observar a interação entre incorporadores e poder público; e (6) solicitei informações específicas sobre dados em poder da prefeitura por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).¹

O recorte empírico adotado é o município de São Paulo. Em primeiro lugar, essa escolha é atribuída ao fato de a capital paulista sediar as incorporadoras de grande porte e concentrar a maior parte da dinâmica imobiliária do país, muito embora outras cidades estejam em crescente ascensão.² Em segundo lugar, pelo fato de também ser moradora de São Paulo, somente esta cidade me permitiria a realização de um grande volume de entrevistas em profundidade. Diante de um

¹ Lei Federal nº 12.527/2011.

² Como informam os dados de 2011 da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), último ano divulgado.

quadro de quase ausência de estudos prévios sobre as instâncias de mediação na política de uso e ocupação do solo, essa ferramenta foi fundamental para a coleta de dados primários.³

O argumento desta dissertação pode ser estendido para outras metrópoles, mas as conexões estabelecidas entre incorporadoras e poder público e o estatuto político originados a partir destas interações são necessariamente um problema empírico. A seguir, exponho a pesquisa que me permitiu responder como ocorre a intermediação de interesses entre incorporadores e poder público municipal em torno da aprovação de empreendimentos imobiliários em São Paulo.

³ Para esta natureza de investigação, conseguir entrevistas requer muito tempo de espera e/ou intenso empenho de convencimento por parte do(a) pesquisador(a) junto aos entrevistados.

Capítulo 1 - A economia política da incorporação imobiliária

No Brasil, a incorporação é a atividade produtiva do mercado imobiliário que, além da organização da produção, abrange a transação dos imóveis, incluindo a propriedade da terra e a edificação sobre ela incorporada.⁴ Recentemente essa atividade passou a ter forte intersecção com o mercado de capitais, passando a incluir, além da gestão de terrenos e imóveis, o agenciamento de crédito e a administração de suas garantias (ROYER, 2009).⁵

A concessão do crédito, elemento virtual que interliga os ambientes financeiro e de serviços – como é considerado o mercado imobiliário em função da circulação dos imóveis – exige garantias cujos meios de obtenção são disputados localmente. Isso significa que, ainda que São Paulo venha a ser tomada por investimentos estrangeiros no âmbito da financeirização globalizada aplicada ao mercado imobiliário,⁶ o solo urbano continua sendo uma questão local, seja pela distribuição das incumbências de cada ente federativo, que no Brasil deixou a encargo dos municípios a regulação do uso do solo e a arrecadação de impostos que passam pelo setor, seja pelo processo de disputa por uma boa localização do imóvel a ser edificado, que repercute em garantias ao crédito concedido.

Assim, para além da concepção jurídica de setor imobiliário (de aspecto formal), existe um enquadramento sociológico, que inclui as disputas pelo solo urbano, pela sua regulação e pelo lucro que a localização do solo edificável proporciona. Me dedicarei, ao longo desta pesquisa, a essa segunda definição.

Para compreender o que está em disputa na atividade da incorporação imobiliária e em que medida trata-se de uma dimensão local, adoto como ponto de

⁴ Na Europa, a *promoção imobiliária*, como é chamada, envolve também a infraestrutura que dá suporte ao funcionamento das edificações (água encanada, esgoto em rede, calçadas, parques, vias que lhe dão acesso). No caso brasileiro e no norte-americano, não.

⁵ Transformação semântica similar já havia ocorrido com o termo *real estate*, como é conhecida essa atividade nos Estados Unidos da América. Referia-se inicialmente à propriedade dos bens incorporados por uma empresa, passou depois a descrever também a atividade econômica imobiliária e desde a década de 1970 traduz a confluência do mercado financeiro com o da habitação, conforme apontou Royer (2009).

⁶ Como estudado, dentre tantos outros, por Chesnais (1996) e aplicado ao caso paulistano, por exemplo, por Fix (2007).

partida importantes avanços feitos pela sociologia urbana francesa, ainda na década de 1970, sobre a compreensão dessa atividade, ainda que eu chegue a conclusões distintas em relação àquelas sobre a atuação estatal.

Este capítulo explicita o processo pelo qual os incorporadores operam a transformação do solo urbano e quais seus interesses específicos, com vistas ao lucro, a partir da legislação vigente. Adicionalmente, para que se tenha uma compreensão mais precisa do que estamos tratando, é apresentado *o mundo da incorporação imobiliária* em São Paulo, considerando os setores com o qual faz interface, sua produção em termos de número de lançamentos, localização, valor geral de vendas e diferentes empresas incorporadoras que compõem o setor.

1.1 Afinal, do que estamos falando?

O incorporador é a figura responsável pela articulação entre todos os agentes que levam a uma edificação adiante. É ele quem adquire um terreno, encomenda a uma construtora a produção de uma edificação e se encarrega de comercializá-la. Regida nacionalmente pela Lei nº 4.951, sancionada em 1964, por ocasião da criação do Banco Nacional Habitação (BNH), a atividade de incorporação inclui: a concepção operacional, econômica e financeira do empreendimento; o encaminhamento legal do processo junto ao cartório de registro de imóveis; a escolha e a compra do terreno; a mobilização do capital necessário à operação; a aprovação do projeto na prefeitura; e a contratação dos projetos de arquitetura, paisagismo, decoração etc.; a promoção e venda das unidades habitacionais; a fiscalização da execução da obra e dos serviços contratados; a entrega das unidades; a efetivação do financiamento ao adquirente; e o provimento dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação. A depender do caso, cabe ao incorporador também negociar e entregar obras de contrapartida para amenizar o tráfego de veículos gerado pelo empreendimento. E,

ainda, tratando-se concomitantemente de um incorporador-loteador, compete a ele levar a infraestrutura do entorno (esgoto e água em rede).⁷

O conjunto das incorporações realizadas na cidade pode ocasionar ou acentuar distorções urbanas, como dispersão ou hiperconcentração, segregação espacial e déficit habitacional. Invariavelmente esses problemas estão associados ao preço dos imóveis,⁸ que acabam provocando a expulsão dos pobres para regiões mais afastadas da universalização da cobertura de infraestrutura urbana.⁹ O pensamento dominante sobre a questão aponta o *mercado de terras* como causa principal das disfunções da cidade capitalista. Contudo, a terra não tem um preço estabelecido como o de outras mercadorias, porque não é produzida. É a utilização capitalista do espaço urbano que confere à propriedade privada da terra um preço de mercado, estabelecido a partir da produtividade espacialmente diferenciada da atividade sobre ela empreendida. Em torno de solos mais lucrativos (que, diferentemente do setor agrário, no imobiliário não passa pela fertilidade, mas pelo potencial de edificação, pela infraestrutura e pela valorização do entorno) os vários agentes que valorizam seu capital ao transformar o uso e a ocupação do solo – dentre os quais os incorporadores – disputam o controle das condições urbanas que permitem o surgimento de sobrelucros de localização. Esse é o mecanismo original que estabelece um preço para o solo e influi na formação do preço dos imóveis. Embora não me detenha na análise dos problemas urbanos associados à precificação do solo urbano e dos imóveis, entender o que os torna caros nos serve para caracterizar mais precisamente o que é a incorporação imobiliária, o que querem os incorporadores

⁷ De acordo com a regulação do parcelamento do solo, regida pela Lei 6.766/1979.

⁸ Essa natureza de estudos não é recente. Em 1826, por exemplo, Von Thünen, pioneiro nas teorias da localização, dedicou-se à compreensão da formação do preço e como se dispunha a produção agrícola no espaço. Relacionou inversamente a distância do centro de comercialização urbano e o excedente do produtor, pelo custo de transporte e gastos com a produção.

⁹ Apesar da heterogeneidade das periferias trabalhada em Marques e Torres (2005), o centro da cidade continua a concentrar a quase universalização da cobertura, como se pode verificar em Requena et al. (no prelo).

para o desempenho de suas atividades e, portanto, em que aspectos procuram exercer influência com vistas à obtenção de lucratividade.

Em resposta ao pensamento ecológico da Escola de Chicago,¹⁰ a sociologia urbana francesa dos anos 1970 dedicou-se a caracterizar a cidade como o resultado de um processo de produção capitalista, em vez de observá-la como uma realidade previamente dada. Também questionou o papel do Estado, até então encarado de modo exógeno ao fenômeno estudado. Com essa mudança de perspectiva identificou-se o Estado não como um agente racional que persegue uma meta para a promoção da vontade geral, mas como um conjunto de aparatos sem interesse próprio que realiza o interesse da classe dominante. Levando em conta a eficiência econômica, as frações do capital por si só são incapazes de produzir todos os bens urbanos e atributos de localização que valorizam o solo e lhes confere rentabilidade, aspecto que caberia ao Estado, visto, portanto, como reproduzidor das condições capitalistas, no que Topalov (1979) chamou de “processo cego sem sujeito”.

Esta dissertação confronta a ideia de um “processo cego sem sujeito”, acrescentando como evidência a agência do Estado, que, por meio de ações empreendidas pelas suas burocracias, é capaz de interagir com as estratégias de ação dos incorporadores.

A despeito da sua conclusão sobre a atuação do Estado, Topalov (1979) é o autor que mais avança na compreensão da lógica específica da atividade de incorporação imobiliária, ao compreender a cidade como resultado de processos de produção levados adiante por distintas frações do capital. O estudo da reprodução do capital imobiliário inclui, conseqüentemente, análise das condições de valorização do solo urbano, para o qual a localização significa o seu sobrelucro. No caso do capital imobiliário, uma vez acionado, o gatilho (TILLY, 2000) que desencadeia a condição de

¹⁰ A Escola de Chicago nasceu com a preocupação fundante de compreender o comportamento e as atitudes dos habitantes no meio urbano. Ver, por exemplo, Park e Burgess (1925) e Wirth (1987).

sua reprodução é a transformação da ocupação¹¹ do solo, que ocorre por meio da atividade de incorporação.

De volta à questão do mercado de terras como causa principal das disfunções da cidade capitalista, para os economistas de inspiração marginalista o problema do seu encarecimento decorre da concorrência não perfeita do mercado do solo: o fato de um terreno não ser transportável conduz a uma situação de poucos compradores, em que a oferta é controlada aumentando os preços. Embora Topalov não discorde, observa que essa explicação está longe de tocar o essencial: o preço do terreno é o preço de uma mercadoria sem valor de produção.

Qualquer mercadoria produzida pelo capitalismo tem um preço determinado pelo equilíbrio de um mercado, que oscila ao redor de um valor estabelecido fora da circulação, ou seja, na produção. Do lado da oferta, o preço é constituído pelos custos da produção, que envolve valor-trabalho, e pela margem de lucro sobre o capital investido. No caso do solo urbano, contudo, não existe custo privado de produção, pois não há envolvimento de trabalho humano. Portanto, se não há nada do lado da oferta que determine o preço, está tudo do lado da demanda, conclui o autor. A pergunta fundamental continua: como, então, se estabelece o preço do solo se a lei da oferta é inoperante nesse caso? Ele é determinado pelo preço de demanda¹² dos agentes que valorizam o capital ao transformar o uso e ocupação de um terreno e pela disputa que os demandantes por solo estabelecem com os proprietários fundiários. Vejamos como isso se operacionaliza.

¹¹ Topalov refere-se à mudança no *uso* do solo, pois, à época, estava olhando para a transformação do uso rural para urbano. Em cidades de urbanização avançada, o mecanismo que possibilita a reprodução do capital imobiliário é a transformação da *ocupação* do solo, entendida como a mudança de tipo de edificação e, portanto, de parâmetros de ocupação sobre um terreno. Agradeço à Rossella Rosseto o preciso comentário durante a minha banca de qualificação.

¹² A demanda do mercado imobiliário por solo não é a única. Existe também a demanda por solo por parte dos capitais produtivos de mercadorias não imobiliárias. A decisão locacional das empresas no espaço urbano procura internalizar os efeitos úteis de aglomeração, permitindo aumentar a produtividade do trabalho, diminuir o tempo de rotação do capital e aumentar a rentabilidade dos investimentos. Essa forma da demanda, que não é objeto deste trabalho, foi, por exemplo, estudada, no caso brasileiro, por Biderman (2001) e Costa (2014).

O incorporador imobiliário¹³ estabelece, a partir da observação do mercado, o preço que poderá cobrar por seu produto e começa, então, um cálculo “ao contrário” para chegar ao preço do solo e ao lucro líquido obtido com a atividade de incorporação.

A somatória dos valores unitários de todas as unidades habitacionais de um empreendimento constitui o que o setor imobiliário chama de valor geral de vendas (VGV), a partir do qual começa a deduzir os custos. O primeiro elemento a ser deduzido é o custo de construção, que varia, dentre outros fatores, conforme o projeto arquitetônico, o tipo de tecnologia, a produtividade da empresa de construção e o material a ser empregado. Na simplificação proposta, o segundo elemento a ser deduzido são os custos operacionais e legais, que incluem impostos, pagamento de contrapartida financeira à municipalidade, taxas cartoriais, custos administrativos das incorporadoras, dentre outros. Por fim, o terceiro elemento deduzido do VGV é a margem mínima interna de retorno do investimento. Trata-se de uma quantidade mínima de lucro previamente estabelecida por cada incorporadora, que constitui uma exigência para que a transação seja efetuada. Uma vez deduzido do VGV esses três elementos, o restante será dividido entre pagamento pelo terreno e lucro líquido da incorporação. É dentro dessa última quantidade, representada pela área pintada na figura a seguir, que tem início a disputa em torno da formação do preço do solo.

¹³ Traduzirei por incorporador o que o autor chama de promotor. Trata-se de uma adaptação, visto que as competências do promotor imobiliário na França, assim como do *developer* nos EUA, não são precisamente coincidentes com as do incorporador no Brasil. O mecanismo descrito, contudo, é o mesmo.

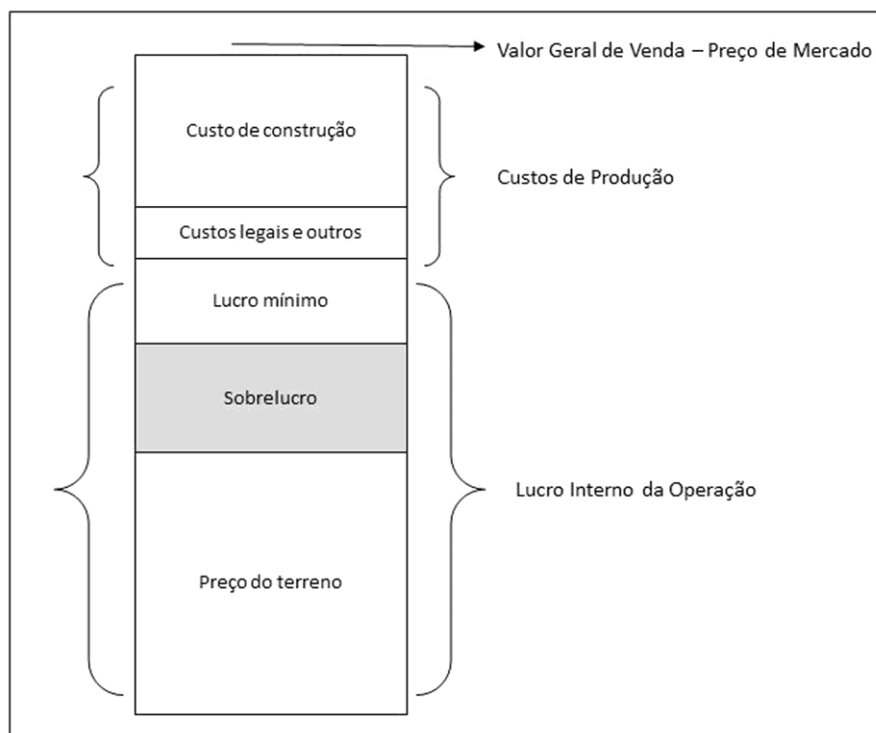


Figura 1: O cálculo do incorporador.

Fonte: adaptado de Topalov (1979)

O que está em jogo entre incorporador e proprietário do terreno, portanto, é a repartição do sobrelucro, não a participação no conjunto do lucro interno da operação. A repartição do sobrelucro entre o incorporador e o proprietário do solo será o resultado da relação social entre ambos.

A lógica dessa disputa leva a que os proprietários de terrenos aumentem a fatia que recebem pelo metro quadrado depois de um certo tempo de aprendizado, encarecendo o seu preço de venda. Isso anula a possibilidade de o incorporador ficar com o lucro máximo, mas ele segue empreendendo porque já tem assegurada a margem interna (lucro mínimo).

Uma vez negociado um terreno, o incorporador transforma sua ocupação à medida que empreende um novo tipo de edificação, distinta da casa, do galpão, do estacionamento ou do pequeno comércio anteriormente nele existente. Trata-se de uma aposta de que pessoas com outros perfis de renda e estilo de vida migrem para

a região e de que outros incorporadores nela empreendam, consolidando um novo uso ou ocupação urbana. Esse processo modifica os preços em geral praticados no lugar, a natureza do comércio e dos serviços e as relações sociais antes existentes. Com a mudança de ocupação e a atração de habitantes com um novo patamar de renda, o preço geral de venda que se esperava obter no princípio do processo – a partir do qual os demais custos serão descontados – aumenta, ocorrendo assim o que se tem chamado de “valorização imobiliária”. Portanto, é o mecanismo de mudança de ocupação do solo por meio de expectativa de futura valorização que provoca o aumento no preço dos imóveis em determinada região.

Para o incorporador coloca-se ainda o problema de como liberar para venda sua matéria-prima essencial. Para responder a essa pergunta será preciso compreender a lógica de formação da oferta, que difere da lógica de outros produtos, conforme, a esta altura, já se pode imaginar.

Ser proprietário do solo significa coisas distintas segundo a posição de classe que se ocupa. O proprietário e o capitalista possuem uma mesma relação jurídica, sob a qual se esconde uma pluralidade de relações socioeconômicas com lógicas próprias, existindo o proprietário de terra com “racionalidade tipicamente capitalista” e o “não capitalista”. O primeiro tipo é aquele agente que gerencia seu bem como um capital. Ele venderá ou não o terreno em função da rentabilidade alternativa de seu capital em comparação ao que a propriedade lhe proporciona. Para os proprietários não capitalistas do solo o terreno não é matéria-prima para o lucro, mas condição da reprodução de sua força de trabalho, para colocar nos termos marxistas adotados por Topalov. Nessas condições, guardar um terreno e se negar a vendê-lo é parte de uma lógica social de gestão de seu patrimônio produtivo, seja por não ter o proprietário encontrado localização alternativa equivalente ao preço que o incorporador quer pagar pelo seu terreno, seja por um comportamento especulativo, em que se espera o preço dos terrenos subir cada vez mais para finalmente vendê-lo.

Ao longo desse processo existem riscos. O primeiro é o do incorporador, sobretudo o(s) primeiro(s) a incorporar(em) em determinada região. O segundo risco é o do proprietário, em particular o não capitalista, de cobrar um preço pelo terreno que não lhe permite encontrar moradia em condições semelhantes em outro lugar. A terceira natureza dos riscos é dos primeiros compradores dos empreendimentos da nova frente imobiliária, que comprometerão sua renda em um imóvel cuja localidade está em processo de transformação. Ao que parece, o risco dos proprietários do solo urbano é reduzido conforme aumentam o preço que cobram pelo terreno. Em face da generalização desse processo de mudança de ocupação do solo e valorização por toda a cidade, os proprietários precisam gradativamente aumentar o preço de venda do terreno para comprar algo similar em outra localidade. Já o risco dos incorporadores e dos compradores dos imóveis é reduzido em razão da formação de uma nova convenção urbana (além de no nível da firma o serem pelos instrumentos jurídicos). Trata-se, conforme expõe Abramo (2007), de um mecanismo de convergência das expectativas dos agentes que possibilita o surgimento de uma regularidade (de renda, etnia etc.) na estrutura urbana.

Transcrevo a seguir a fala de um incorporador, que confirma e complementa a teoria até aqui descrita sobre a atividade da incorporação imobiliária:

T: Como é feita a conta para definir o preço de venda? Se você compra, por exemplo, por oito mil reais o metro quadrado, você vende por quanto?

***Entrevistado:** [...] funciona assim: quanto o mercado aceita que eu venda naquela localidade? Seis mil, o metro? Pra quantas unidades no terreno? [rabiscando uma multiplicação no papel] Com isso eu tenho um valor geral de vendas, que é a minha receita final pelo empreendimento. Que despesas eu tenho? O terreno, a construção, a legalização, impostos, publicidade, corretagem, financiamento. Bom, tenho um total de despesa. Se entre esse e esse [apontando para o valor pedido pelo terreno e a receita] der resultado, eu vou em frente; senão, eu não posso pagar o que o cara tá me pedindo. Essa é a equação (...) Essa margem aqui [margem mínima], a gente tem trabalhado em torno de 15% e 18% de resultado sobre vendas. Isso se der tudo certo, hein? Se piora o cenário, piora a taxa interna de retorno, e assim vai. Bom, mas então o especulador é o proprietário do terreno. Uma casinha, enquanto vale R\$ 750 mil no mercado, por que pra mim está pedindo R\$ 7 milhões? A pressão de preço do solo vem do proprietário! Nós, assim que adquirimos [o terreno], o que eu mais quero é aprovar o projeto o mais rápido possível, pra lançar, pra poder ter receita. Esse é o meu giro (Diretor do Secovi, presidente da RY incorporações).*

Não obstante a contribuição empírica, vale ressaltar que o entrevistado explica o processo de seu ponto de vista particular, sem compromisso com a explicitação da lógica mais abrangente. Assim, atribui o aumento do preço do imóvel (precificado por ele) ao aumento do preço do solo pelos proprietários, com os quais disputa. Com isso, desconsidera a sua própria busca pelo sobrelucro, a mudança de ocupação do solo que o empreendimento imobiliário origina em dada região e o aumento de preços daí resultante.

Isso tudo leva a dois argumentos-chave para compreender a economia política do setor imobiliário: a incorporação não se confunde com a especulação, e esse é um primeiro ponto que precisa ficar livre de confusão para que se possa examinar efetivamente como atua o setor; e, segundo, a dinâmica de formação dos preços do solo recoloca a agência no debate e ajuda a entender o interesse que os incorporadores têm na atuação estatal.

A especulação imobiliária refere-se a uma estratégia específica de atuação, que consiste em guardar um terreno para valorização futura. A respeito do ponto um, ao longo da investigação que originou este trabalho não consegui descobrir com precisão de onde se originou a substituição indiferenciada do termo “incorporador” por “especulador”. É possível que tenha se originado da prática corrente, no início do século XX, em que o loteador (que era também o incorporador num cenário de baixa especialização) articulava-se com as empresas de infraestrutura urbana e de transporte para que fossem levados serviços urbanos e linhas de ônibus para o seu loteamento, tal que esse fosse comercializado a preços mais elevados, conforme aponta Brito (2008), segurando a venda do terreno até o provimento particular dessas amenidades urbanas.

Se o incorporador especula ou não, depende da estratégia adotada por cada empresa, sendo esta, portanto, uma questão empírica à qual explicações teóricas para fenômenos urbanos não podem se ancorar como premissa. Outrossim, também o proprietário de terreno pode ser um especulador, muito embora não exerça a

função de incorporador. Até mesmo o morador de loteamento clandestino especula, como já mostrou Carlos Nelson dos Santos (1984) ao analisar os processos de crescimento e ocupação da periferia metropolitana do Rio de Janeiro, a partir dos anos 1950.

A depender das condições do mercado, é possível que algumas vezes o incorporador decida comprar e guardar um terreno para valorização futura. Vale acrescentar, contudo, que essa prática só faz algum sentido em áreas de terrenos baratos, com valor do IPTU baixo, como são as franjas da cidade, opção que igualmente torna-se cada vez mais inviável pela escassez de terrenos disponíveis. Outra informação a acrescentar é que nem sempre terrenos não edificados em posse de incorporadoras configuram o objetivo da especulação. A partir de 2006, algumas grandes incorporadoras abriram seu capital, como veremos a seguir, e houve entre elas uma corrida para a formação de banco de terras como forma de mostrar aos investidores o potencial de expansão de que dispunham. O objetivo dessas empresas era, porém, capitalizar-se e aumentar a produção, o que fica evidenciado pelo crescimento da produção imobiliária no período posterior ao da abertura de capitais, grande parte dele atribuído a essas empresas.

Se um incorporador adquire um lote e começa de imediato a transformação de sua ocupação, não há especulação envolvida.¹⁴ O que é próprio à atividade do incorporador é o estabelecimento de uma taxa mínima de atratividade e a transformação da ocupação do solo para alcançá-la, como vimos. E, para tanto, a

¹⁴ Fix (2011) considera que a compra de Cepac num volume maior do que o incorporador vai usar e sua retenção para valorização no mercado é a forma de especulação com o solo criado. Minha ressalva a essa afirmação vem do fato de que o incorporador age nessa relação econômica como um proprietário de solo, ainda que de solo criado. Além disso, a especulação trata de uma dinâmica própria ao mercado financeiro na qual os Cepac são comercializadas. De modo semelhante, a produção imobiliária com a finalidade de atender investidores que buscam valorização futura, dinâmica deflagrada da crise norte-americana, tratada por Royer (2009), tem a ver com o mercado financeiro, embora de maneira interconectada com a incorporação. Ao abrirem capital na bolsa as incorporadoras – como qualquer outra pessoa física ou jurídica – também participam do jogo especulativo do mercado financeiro. Havia incorporação antes da abertura de capitais, contudo, mostrando que a especulação não é própria à natureza da atividade imobiliária, embora possam atuar desta maneira.

velocidade de circulação do capital é muito importante, sendo a agência dos incorporadores motivada por este interesse.

O segundo argumento é que a dinâmica de formação dos preços do solo explica boa parte do interesse que os incorporadores têm na regulação estatal desse mercado. Ao contrário do que o postulado por alguns trabalhos, como, por exemplo, em Rufino (2012, p. 24), olhar para a demanda por solo urbano não retira “[...] o protagonismo dos agentes”. Em primeiro lugar, argumento que todo ofertante é também demandante; o que muda é a relação econômica na qual ele está sendo observado. Em segundo lugar, não haveria outra maneira de operacionalizar a renda fundiária, visto que o solo urbano não é produzido e não envolve, portanto, o empenho de trabalho. Em terceiro, observando em microescala, considero um grau elevado de agência a disputa em torno do preço dos terrenos.¹⁵

1.2 Como o Estado interfere nesse processo

Isso posto, vejamos quais são e como se operacionalizam, segundo a lógica exposta, alguns dos principais interesses de incorporadores junto ao poder público. Ao regular de um modo ou de outro quaisquer dos elementos a seguir elencados, o

¹⁵ O relato exemplar da disputa por terrenos envolveu a competição entre duas incorporadoras que negociavam com proprietários de cinco terrenos. Ouvi o relato pela voz da proprietária do que chamarei de “lote Z”, situado em uma esquina de duas avenidas importantes da OUC Água Espraiada. A Cyrela fez um contrato preliminar de um ano de duração com os proprietários vizinhos a esse lote, com a proposta de comprar por R\$ 3.500,00 o metro quadrado. Para a compra ser finalizada, contudo, a proposta deveria ser aprovada pelo conselho administrativo da empresa. Mas essa operação interna demorou muito e o contrato venceu. A Odebrecht fez, então, uma proposta para comprar por R\$ 5.500 o metro quadrado aos mesmos proprietários. Sabendo disso, a Cyrela disse à proprietária do lote Z, único que não havia sido alvo da Odebrecht, que todos os demais vizinhos já estavam comprometidos em cartório de registro de imóveis com a venda e se o seu lote não fosse vendido à Cyrela, ela não conseguiria vender a nenhuma outra empresa, pois para ser terreno útil à incorporação teria de se somar aos outros terrenos; e, sem ser incorporado, uma vez circundado por prédios, o lote se desvalorizaria. A intenção da Cyrela era comprar alguns terrenos e edificar sobre eles, ainda que um empreendimento menor, de modo a impedir que a negociação do local fosse vantajosa à Odebrecht. A proprietária do lote Z checkou a informação no cartório e verificou que os lotes vizinhos não estavam comprometidos com a Cyrela. Sabendo que a outra empresa estava interessada no lote Z, a Odebrecht fez então uma oferta maior e fechou a negociação com os cinco proprietários.

poder público altera as regras do jogo e obriga os incorporadores a refazerem suas contas e projetos e a estabelecerem um novo patamar de negociação com proprietários de terrenos.

▪ **Aumento da disponibilidade do solo criado**

O solo urbano é a ancoragem da produção, o substrato sobre o qual as demais etapas tomam forma. Suas características de não reprodutibilidade e confluência diferenciada das amenidades urbanas encerram a principal explicação da atividade de incorporação, conforme resumido na seção anterior. Já a proporção do empreendimento que poderá ser erguida sobre o solo acaba por desmembrar o tema do solo urbano em “propriedade fundiária” e “construtibilidade”, termo último que adotei a partir de Ribeiro (1997). O Estatuto da Cidade e o zoneamento separam o direito de propriedade do direito de construir. Ou seja, a posse de um pedaço de terra urbana não é garantia de que o proprietário possa construir nela até atingir o limite de ocupação que os recursos financeiros ou tecnológicos permitem. Essas instituições reservam ao poder público municipal a possibilidade de regrar o potencial construtivo dos terrenos em seu coeficiente de aproveitamento (CA) máximo, básico e também mínimo, de tal forma que garanta a função social da propriedade.

Enquanto a disputa por solo urbano é diretamente relacionada com a competitividade do mercado e um evento de disputa se concretiza na aquisição de um terreno de interesse, as disputas pelo “direito de construir” assumem um caráter potencial e são travadas entre o órgão público regulador e os que desejam aumentar o aproveitamento do terreno. O interesse pelo aumento do potencial construtivo dos terrenos se ampara no VGV do empreendimento, a partir do qual são deduzidos os demais custos e o lucro médio. Dito de outro modo, se numa situação hipotética em que o incorporador poderia construir três vezes a área do terreno (CA=3) e agora não

pode passar de duas vezes ($CA=2$), o preço total a receber pelo empreendimento será reduzido, mantidas as demais condições constantes.

▪ **Valor da Outorga Onerosa do Direito de Construir**

Pelo direito de construir do CA básico até o máximo o interessado deve pagar à municipalidade uma outorga onerosa. O interesse pelo não pagamento ou manutenção em preços baixos do valor da contrapartida financeira a ser paga para a construção do potencial máximo do terreno existe porque, pagando a construção e reservando a sua margem interna pré-fixada, a diminuição dos custos legais aumenta a fatia disputada pelo proprietário fundiário e pelo incorporador em torno do sobrelucro de localização, mantendo os demais fatores constantes. Em caso de aumento da outorga onerosa, o incorporador pode tentar aumentar o VGV, mas não necessariamente o mercado assimilará o preço imposto para a manutenção do patamar de sobrelucro, e pode também diminuir o valor que está disposto a pagar pelo terreno, correndo o risco da não aquisição do terreno. Por outra parte, a redução do valor da outorga não se traduz em diminuição do preço do imóvel final ou aumento daquele pago pelo terreno.

Seguindo a lógica proposta pela economia neoclássica, para reduzir o preço fundiário bastaria a ampliação dos perímetros urbanizáveis previstos na regulamentação urbanística (oferta de solo virtual ou solo criado, como a outorga), visto que, em termos formais, quando a oferta aumenta, mantendo o resto constante, o preço diminui. Adaptando ao contexto institucional paulistano, bastaria aumentar o potencial construtivo dos terrenos e liberar o pagamento de outorga onerosa para influenciar a redução dos preços. Enquanto Topalov, em 1979 escrevia sobre isso, Santiago do Chile insistiu em adotar essa fórmula e os preços, ao contrário do que preveria a teoria neoclássica, subiram, como mostrou Sabatini (2000).

▪ **Aumento do Estoque de Potencial Construtivo**

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo instituíram e regularam o volume construtivo excedente máximo da cidade, chamado de Estoque de Potencial Construtivo. Trata-se de uma quantidade máxima de área que poderia ser construída tanto para fins residenciais como não residenciais em cada distrito da cidade (não computando a potencialidade nos perímetros das Operações Urbanas Consorciadas). Até que se esgotasse o limite disponível no distrito de interesse do incorporador, era possível pagar outorga onerosa do direito de construir, conforme o interesse em aumentar o potencial construtivo. Esgotado o estoque, contudo, a aquisição de potencial construtivo tornava-se indisponível. A ampliação do estoque residencial foi alvo de embates entre representantes do setor e o poder público.

▪ **Prazo de tramitação das aprovações na prefeitura**

Constitui-se uma das maiores reclamações do setor, conforme veremos nos próximos capítulos. Quanto maior o tempo de tramitação de um projeto protocolado para autorização da prefeitura que permite iniciar as vendas, mais o incorporador demora para vender e capitalizar sobre a mudança de ocupação do solo. Quanto maior a demora, maior deve ser o capital da empresa para que comece a pagar do rendimento de outro empreendimento os custos envolvidos na incorporação do empreendimento subsequente. Com isso, é reduzida a remuneração alternativa do capital. Assim, o interesse no prazo de tramitação das aprovações na prefeitura está no tempo de rotatividade do investimento.

- **Alteração do zoneamento**

É a lei que determina a zona e o tipo de ocupação nela permitida, da qual decorrem os parâmetros construtivos que deverão ser considerados na edificação. A conjunção do tipo de uso, de recuos, gabaritos, área computável e exigências adicionais é decisiva para que o incorporador calcule seu VGV. Também importa no caso do incorporador desejar guardar terreno para valorização futura – estar, por exemplo, numa zona rural, em que não existe arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Urbana (IPTU), mas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cujo valor da base de cálculo é menor.

- **Aumento da demanda solvável**

Se os compradores puderem pagar valores mais altos pelo imóvel final, a conta inversa realizada pelo incorporador, tal qual apresentada acima, começa a partir de patamares mais elevados de valor de venda, deixando a possibilidade do sobrelucro de localização maior. Isso pode ocorrer com aumento da renda, disponibilidade de crédito e por diversas formas de financiamento. De fato, desde Fernando Henrique Cardoso uma série de medidas incrementais tomadas pelo governo federal a partir da influência do setor imobiliário tornou o cenário mais favorável, conforme veremos adiante.

1.3 Etapas importantes da incorporação imobiliária

As disputas travadas entre incorporadores e proprietários fundiários e o poder público são facetas importantes para se compreender a dinâmica da incorporação. Existe ainda a relação dos incorporadores com outras frações do

capital com as quais interage para levar uma edificação adiante. Trataremos a seguir dos capitais financeiro e da construção.¹⁶

1.3.1 A construção civil

A construção civil envolvida em empreendimentos imobiliários abarca uma diversidade grande de serviços. Além da construção propriamente dita, são atividades do ramo: demolição e preparação de canteiro de obras; perfurações e sondagens; obras de fundações; obras de terraplenagem; instalações elétricas, hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração; e obras de acabamento. Na disputa com o capital imobiliário, as construtoras buscam maximizar seu lucro com a sua atividade econômica, enquanto as incorporadoras desejam pagar menos como forma de aumentar sua margem interna de retorno, sendo recorrente no setor o fenômeno da subcontratação pela construtora de empresas de menor porte, que devem realizar as etapas segmentadas. Esse procedimento implica a precarização do trabalho, pois a construtora que subcontrata o serviço estabelece o preço que está disposta a pagar pela etapa contratada e deixa a responsabilidade pelo pagamento dos custos sociais e do passivo trabalhista para a empresa terceira, como observou Botelho (2007).

Construtoras constroem. Constroem pontes, viadutos, passarelas, casas ou prédios. Quando operam em obras públicas são chamadas de empreiteiras,¹⁷ mas não se confundem com estas quando operam no mercado privado. Enquanto em São Paulo os incorporadores são representados pelo Sindicato dos Incorporadores (Secovi), filiado à Federação do Comércio (Fecomércio), as construtoras são representadas pelo Sindicato das Construtoras (Sinduscon), ligado à Federação das

¹⁶ Além dessas, existe a etapa de comercialização do empreendimento, realizada sobretudo por meio de estandes de venda montados no terreno em que ocorrerá a edificação futura. A venda é feita pelas próprias incorporadoras, que abrem uma empresa específica para tanto, ou por meio de corretoras e imobiliárias contratadas. Trata-se obviamente de uma atividade relevante, mas que não será tratada de modo específico ao longo deste trabalho, em função do papel secundário que desempenham na intermediação de interesses.

¹⁷ Universo estudado em São Paulo por Marques (2003).

Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp). Quando ocorre de as construtoras serem empreiteiras de obras públicas, elas são representadas pela Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Apeop). Tanto o Sinduscon quanto o Secovi possuem assento nas principais arenas consultivas e deliberativas da política urbana e uso e ocupação do solo, como analisaremos adiante, mas são setores distintos.¹⁸

Incorporação e construção não constituem, portanto, a mesma atividade; tampouco compartilham a mesma maneira de fazer render o capital investido. Os interesses de construtoras e incorporadoras podem, desse modo, não convergir. A título ilustrativo, trago um dado histórico apresentado por Bonduki (2011) sobre a divergência dos setores da incorporação e da construção em torno da criação da Fundação Casa Popular, em 1946. Na ocasião, os recursos da previdência social eram, de um lado, disputados por incorporadores imobiliários que queriam participar do projeto de provisão habitacional e, de outro, por construtores, desejosos da implantação dos grandes projetos desenvolvimentistas. Teria predominado, com a instituição dessa fundação, a perspectiva do incorporador e não a do construtor.

A disputa pela não redução do coeficiente máximo de aproveitamento do terreno,¹⁹ por outro lado, é um exemplo de quando os setores podem se coadunar: pelo menos em teoria, a redução do CA reduziria o tamanho da edificação e, portanto, o volume da construção contratada. As decisões sobre a alocação dos recursos provenientes da venda dos Cepac no perímetro das operações urbanas também articulam os interesses dos incorporadores com os dos construtores, na medida em que estes têm interesse em edificar obras viárias, o que, em geral, leva à

¹⁸ As grandes incorporadoras, por sua vez, são representadas pela Associação Brasileira das Incorporadoras (Abrainc), mas esta não possui representatividade nos espaços decisórios. Nesse caso, são as incorporadoras que compõem a associação que realizam a intermediação de interesses diretamente, como veremos.

¹⁹ O CA multiplicado pela área do terreno é o cálculo para estimar a quantidade total de metros quadrados que podem legalmente ser construídos a partir de uma área de terreno. Para cada zona da cidade existe um determinado coeficiente mínimo (estabelecido para que se cumpra a função social da propriedade), o básico e o máximo do terreno. A construção de edifícios é gratuita até o limite do CA básico. A possibilidade de construir até o CA máximo está atrelada ao pagamento de outorga onerosa à prefeitura, segundo o estoque de outorga da zona em questão.

valorização imobiliária. Tudo isso amplia o mercado da construção e os agentes deste setor tendem a se posicionar de modo favorável.

Como forma de aumentar a lucratividade muitas incorporadoras acumulam a função de incorporar e construir. No início da incorporação no Brasil os promotores imobiliários não haviam ainda se especializado e acumulavam todas as etapas da produção de um empreendimento imobiliário. Na década de 1960, com a criação do BNH, ampliou-se a escala das operações da atividade de construção e foram constituídas as bases financeiras para a formação do circuito imobiliário. Dessa maneira, as empresas do setor passaram a se especializar, desenvolvendo, de modo geral, suas funções separadamente (FIX, 2011).

A literatura tem afirmado que esse cenário teria se modificado, sobretudo, a partir da intensa capitalização das empresas que abriram seu capital. Isso teria permitido que elas centralizassem na mesma empresa todas as etapas do processo, muito embora, como afirma Shimbo (2012), esta estratégia venha acompanhada da dificuldade de controle de custos, de gestão das parcerias e de execução dos empreendimentos, dada a distância do canteiro de obras e a ineficiência organizacional que paulatinamente assumem essas grandes empresas. Outras fontes, entre as quais Salgado (1987) e Souza (1994),²⁰ contudo, indicam que o fenômeno das incorporadoras também serem construtoras não é necessariamente atrelado à abertura de capital. A exploração dos dados da Embraesp mostrou que desde 1985 já era grande a proporção de incorporadoras que também construíam (60%) e das que construíam e vendiam (16%). Atualmente essa proporção está, respectivamente, em 65% e 16%, não sendo, portanto, fenômeno decorrente da abertura de capitais a concentração das diversas funções de edificação (incorporação, construção e venda) numa mesma empresa.

²⁰ Entre 1977 e 1982 Salgado (1987) identificou, a partir dos dados da Embraesp, o número de agentes envolvidos em cada etapa da produção. Do total de 730 promotores, 29% faziam apenas incorporação, 49% realizavam incorporação e construção, 19% apenas incorporação, construção e comercialização e 3% eram incorporadores e vendedores. Souza (1994) atualizou esse dado para 1987 e mostrou, também a partir da Embraesp, que 65% das maiores incorporadoras eram ao mesmo tempo construtoras, enquanto 25% eram construtora e vendedora.

1.3.2 O financiamento imobiliário

O alto custo de produção de um imóvel e o longo tempo demandado para sua produção trazem consigo importantes consequências na forma como o setor imobiliário se organiza, de modo que a temática do financiamento é central. Em muitos casos a compra só é viabilizada se existir crédito. De certa forma, a história do desenvolvimento do mercado imobiliário brasileiro em geral pode ser interpretada como a história da sua capitalização, que manteve sempre relação com a política habitacional do governo federal e com o financiamento público.

Na cidade de São Paulo esse mercado nasceu rentista, voltado para a produção de unidades comerciais (SOMEKH, 1987; 2013), num ambiente de baixa regulação e a partir de um cenário em que capitais de várias indústrias nascentes buscavam a sua valorização por meio do investimento em promoção habitacional (BONDUKI, 2011). O mercado era composto por um número limitado de empresários, que dispunham de grande volume de recursos, embora tivessem pouca especialização no desempenho da atividade imobiliária. Até os anos 1940, apesar de edifícios terem sido erguidos por uma lógica produtiva organizada segundo o que seria o embrião do mercado imobiliário, mais preciso do que falar em incorporadores é falar em loteadores, que agiam ora de modo bastante fragmentado, ora adotavam estratégias empresariais articuladas, inclusive intersetorialmente e com o poder público (BRITO, 2000; SAMPAIO, 1994).

O congelamento do preço dos aluguéis pela lei do inquilinato, de 1942, é considerado um marco da incorporação (ROSSETTO, 2002), pois com ele teve início a produção para venda. A habitação passou, então, a ser vista como fator econômico na estratégia de industrialização do país, e a casa própria como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, conferindo à produção imobiliária um novo e intenso dinamismo (BONDUKI, 2011). Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), criados em 1933, foram a principal política federal do período, responsável por estatizar uma parte da produção rentista e contribuir para a consolidação do capital de incorporação voltado para a produção e venda de

apartamentos (FIX, 2011). Os IAP não se configuraram como uma política habitacional bem articulada e sustentável no longo prazo, mas serviram de legado para a Fundação Casa Popular, uma política um pouco mais abrangente (MELO, 1990; 1991).

Foi somente na década de 1960 que o financiamento imobiliário pelo BNH trouxe a formalização da atividade de incorporação, com grande alavancagem financeira das empresas e a constituição de uma acumulação própria do capital imobiliário (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Com isso, a verticalização de São Paulo foi imensamente incrementada e se tornou bastante elitizada (SOUZA, 1994). O financiamento habitacional passou, então, a ser centrado no crédito lastreado na poupança compulsória ou voluntária.²¹

A fragmentação institucional da política habitacional deixada com a desmontagem do BNH (ARRETCHE, 1990) e o ambiente de insegurança econômica dos anos 1980 foram resolvidos somente a partir de 1994, com o Plano Real e mediante as sucessivas medidas de reformulação do ambiente financeiro e jurídico empreendidas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2001).²²

Na administração de FHC, apesar de as ações terem sido fragmentadas e setorialmente orientadas, atendendo individualmente a reivindicações dos diferentes ramos ligados à produção habitacional e crédito imobiliário, a pesquisa conduzida por Dias (2012) aponta que teria começado a surgir um contexto amplamente favorável ao negócio da habitação, a ser expandido posteriormente pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010). Isso ocorreu, sobretudo, a partir da instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), em 1997, que constituiu um arcabouço regulatório do financiamento imobiliário e das operações de instituições financeiras no mercado de capitais.²³ O SFI opera captando recursos no mercado

²¹ Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e, em 1968, o Conselho Diretor do BNH regulamentou a caderneta de poupança. Ambos os recursos tornaram-se então os instrumentos de financiamento para o crédito habitacional imobiliário.

²² Para mais informações sobre a política habitacional no governo FHC, ver em Barbosa (2007).

²³ De imediato, o SFI não teve efeitos importantes sobre a produção, mas preparou terreno para incrementos posteriores, aponta Dias (2012). À época, as condições macroeconômicas e a política

secundário de títulos e canalizando-os para o setor imobiliário por meio de instrumentos de securitização de recebíveis, acelerando o tempo de rotação do capital imobilizado no empreendimento. A principal crítica conduzida por Royer (2009) é que ele não foi criado para solucionar o déficit habitacional, mas como modelo de financiamento pronto a garantir segurança nas transações do setor e introduzir grandes aportes do mercado financeiro em favor dos grupos de maior poder aquisitivo.

A mesma Lei que instituiu o SFI também desenhou, para atender ao mercado residencial, o instrumento Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), a serem emitidos pela Companhia Securitizadora de Créditos Imobiliários.²⁴ O funcionamento da securitização ocorre da seguinte maneira: quando uma incorporadora vende as unidades de um edifício que construiu ou que vai construir, ela pode optar por securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Com isso, recebe de volta o capital utilizado para financiar os compradores e pode reinvesti-lo em outro empreendimento ou quitar o que falta do mesmo. Quem compra os títulos securitizados passa a ganhar com a amortização e o serviço da dívida diretamente dos adquirentes (BOTELHO, 2007).²⁵

O projeto político de Lula, por sua vez, incluía reformar institucionalmente a forma desarticulada pela qual a habitação era tratada. Para tanto, houve captação de mais recursos para o setor e mudanças na burocracia (iniciadas com a criação do Ministério das Cidades, em 2003). Além dessas medidas, a rearticulação da política

elevada de juros sustentada pelo Banco Central dificultaram a implementação do sistema, como resume Royer (2009), na medida em que era alto o retorno e baixo o risco representado pelo mercado secundário de hipotecas imobiliárias.

²⁴ Em 2004, a Lei do Patrimônio de Afetação instituiu ainda outros instrumentos e os existentes foram reformulados com a criação do SFI, como é o caso das debêntures, das letras hipotecárias e das cédulas de crédito bancário. Para uma descrição mais completa desses instrumentos ver, por exemplo, Royer (2009) e Paiva (2007).

²⁵ Como os CRI, os Fundos de Investimentos Imobiliários (FII) também convertem ativos de pouca liquidez em títulos de alta liquidez e geram um crédito a receber por parte dos investidores. Os FII foram criados antes, em 1993, e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários em 1994. O mercado de FII no Brasil ainda é incipiente e começou a crescer acentuadamente após 2000, estando estes fundos aplicados, sobretudo, em empreendimentos localizados no vetor sudoeste, como aponta Volochko (2007).

habitacional dependia também de aprimoramentos que a tornasse atraente à iniciativa privada, tanto na produção habitacional quanto na concessão de empréstimos. Assim, dentre outras medidas, a sanção da Lei 10.931/2004, ocorrida nesse contexto, significou um reforço ao arcabouço jurídico do SFI, necessário à expansão do setor imobiliário, uma vez que passou a incentivar os bancos a aplicarem os recursos da poupança na habitação. O estímulo aos bancos veio por meio de algumas garantias: facilitação da retomada do bem imóvel em caso de não pagamento ou atraso das prestações e criação do patrimônio de afetação,²⁶ aumentando a segurança jurídica do investidor e comprador do imóvel em caso de problemas financeiros da incorporadora. Contribuiu ainda com a melhoria do cenário para as empresas do setor o aumento de recursos dos principais fundos públicos e semipúblicos, tais como o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE),²⁷ e, posteriormente, a introdução do Programa Minha Casa Minha Vida, de grande aporte de subsídios para aquisição de moradias no Brasil, retomando a produção habitacional em larga escala.

A partir de meados de 2006 a relação entre política habitacional e produção privada de moradias ganhou ainda novos contornos com a entrada do capital financeiro nas incorporadoras que fizeram oferta primária de ações na BM&FBovespa, conforme estudado por Fix (2011) e Shimbo (2012). Ao mesmo tempo, houve crescimento e estabilização da economia brasileira e aumento do poder de consumo, fundamental para que a mescla de recursos públicos e privados em torno do mercado imobiliário pudesse se atrelar à demanda solvável, que passou a usufruir amplo acesso ao crédito habitacional.

Nesse novo contexto a incorporação imobiliária, com o objetivo lastrear a garantia real de uma operação financeira complexa – como são aquelas mediadas pelos CRI – passou a ser estruturada desde o início para atender a esses critérios de

²⁶ O patrimônio de afetação separa os ativos de um empreendimento dos demais da incorporadora do empreendimento, a fim de evitar que o comprador de uma determinada unidade seja prejudicado pela eventual falência da empresa, como ocorreu no caso da Encol.

²⁷ Pela Resolução 3.005, do Banco Central, posta em vigor em 2002.

enquadramento. A operação da securitização, que, por sua vez, é a base do sistema de captação de recursos²⁸ do SFI, envolve um conjunto de requisitos necessários para que o investimento imobiliário seja atrativo ao investidor, como elencado por Royer (2009): geração de fluxo de caixa, qualidade dos recebíveis, diversificação do portfólio, periodicidade dos pagamentos, homogeneidade no prazo, forma de amortização e facilidade de comercialização dos títulos, tipo de imóvel, valor máximo de cada crédito, relação dívida/valor do imóvel e capacidade de pagamento do adquirente.

Alguns desses requisitos estão relacionados com a qualidade, o uso e localização do imóvel. Essas características, que podem aumentar ou diminuir o seu valor final e são fundamentais para a determinação do fluxo de renda futura e para aspectos relacionados à securitização, dependem de disputas travadas pelas incorporadoras localmente, embora pressionadas pelas exigências do mercado financeiro.

1.4 As incorporadoras e sua produção em São Paulo e Região Metropolitana

O mecanismo da mudança de ocupação do solo e um mesmo quadro institucional emolduram a atividade imobiliária. Isso não significa, contudo, um mesmo porte econômico, nível de atividade ou estratégia operativa semelhante entre as empresas incorporadoras. Importa compreender essas nuances, pois os

²⁸ Vale adicionar que as operações de financiamento costumam utilizar o próprio bem financiado como garantia, sendo, portanto, a propriedade o principal lastro de uma política de captação de recursos. Isso causa grande dificuldade de combinar os modelos de mercado com certas políticas de regularização fundiária urbana baseadas em instrumentos distintos do direito de propriedade, como a concessão de direito real de uso ou de uso especial para fins de moradia. Quanto menor o reconhecimento pelo mercado dos títulos oferecidos como garantia, menor a probabilidade da liberação do crédito (ROYER, 2009).

diferentes tipos de incorporadoras ocupam lugares distintos na estrutura política, a partir de onde exercem influência sobre o poder público.

Em geral, o início de grandes transformações em um bairro adensável constituído por casas ou antigos galpões industriais é empreendido por grandes incorporadoras, que podem arcar com os riscos desta operação. Com frequência, também ouvimos em meios midiáticos notícias sobre a operação dessas empresas na cidade, já que são elas a edificar empreendimentos de grande porte, que provocam impacto viário, envolvem contrapartidas financeiras mais altas à prefeitura e demandam maior tempo de análise. Existem, contudo, centenas de outras empresas que desempenham ou já desempenharam a atividade de incorporação imobiliária de forma pouco especializada – uma, duas ou três vezes apenas – como uma forma de investimento e reserva de valor em um bem imobilizado. O mercado imobiliário é constituído em sua maioria por empresas familiares ou de origem familiar. Algumas se profissionalizaram a ponto de abrir capital, parte está no caminho da profissionalização e outras ainda são bem pequenas e constituem um baixo nível de atividade.

As próximas páginas caracterizam a produção imobiliária comercial e residencial em São Paulo e sua Região Metropolitana (RMSP) em termos de volume de produção, localização e também perfil das incorporadoras. Além de atualizar o registro dessas informações de lançamentos imobiliários para o ano de 2013, as próximas páginas mostram empiricamente a diversidade de porte e função que assumem as empresas que compõem o setor. Isso será feito a partir da análise do banco de lançamentos imobiliários produzido e comercializado pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (Embraesp).²⁹

²⁹ O aperfeiçoamento qualitativo e a ampliação das informações a respeito dos lançamentos imobiliários da RMSP foram possibilitados por meio do suporte institucional do Centro de Estudos da Metrópole CEM/Cebrap, com apoio financeiro Cepid/Fapesp e INCT/CNPq. Os bancos de dados residencial e comercial, com os devidos aprimoramentos, estão disponíveis em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716>>. Diversos desafios foram contornados para tornar essa base útil a análises acadêmicas, as quais apresento em detalhe no Apêndice 2.

Os dados apresentados incluem a capital paulista e toda RMSP, pois a produção nas cidades circunvizinhas guarda estreita relação com a dinâmica da metrópole. A disponibilidade de terrenos, o regramento vigente, os custos envolvidos na produção e o tipo de demanda solvável influenciam o espraiamento ou concentração dessa produção. Ademais, a retirada do banco de dados dos lançamentos dos municípios adjacentes a São Paulo dificultaria a compreensão da dinâmica de moradia-trabalho induzida pela localização das habitações para a classe trabalhadora e impediria percebermos a estratégia de diversificação de segmento econômico adotado pelas grandes incorporadoras que produzem para segmento de baixa renda nos municípios adjacentes.

1.4.1 Características gerais dos lançamentos imobiliários

Entre os anos de 1985 e 2013, foram lançados 18.285 empreendimentos imobiliários em toda RMSP, dos quais 16.935 são residenciais e 1.350, comerciais, conforme o gráfico abaixo. Considerando apenas a capital paulista, esses valores totalizam 14.311 empreendimentos, sendo 13.234 residenciais e 1.077 comerciais. Cada um desses tipos de empreendimento possui dinâmicas específicas, como veremos.

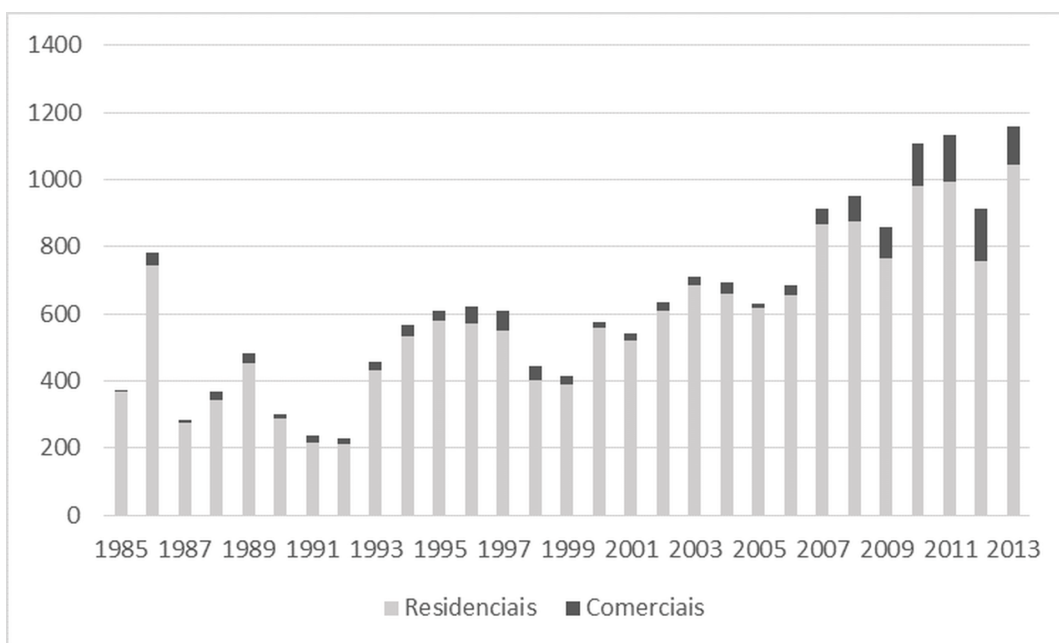


Gráfico 1 - Total de empreendimentos residenciais e comerciais lançados na RMSP.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp

O Gráfico 1, visto em conjunto com o Gráfico 2 (abaixo), indica que a dinâmica imobiliária do mercado residencial no período estudado teria passado por três ciclos de produção, no tocante ao volume de unidades, total de empreendimentos e valor lançado. Até 1993 temos o primeiro ciclo, caracterizado por patamares mais baixos de produção; de 1994 a 2004 um segundo ciclo indica que o patamar médio se eleva; e a partir de 2005 tem início um terceiro momento do mercado imobiliário, marcado por intensa verticalização. A interpretação de cada ciclo é tratada em Hoyler (no prelo).

Do período recente importa precisar que o intenso crescimento da produção a partir de 2005, conforme demonstrado com mais clareza no Gráfico 2, pelo número de unidades lançadas, estaria associado à sucessão de reformas incrementais na política habitacional, que tomaram lugar desde a gestão de FHC e que culminaram no governo Lula num amplo arcabouço jurídico de garantia das transações. Os picos de produção em cada ciclo coincidem com os anos em que experimentamos crises econômicas, sugerindo que no Brasil o setor imobiliário é um lugar para o qual

convergem os investimentos em momentos de risco e de baixa rentabilidade em aplicações, embora este assunto mereça uma análise específica.

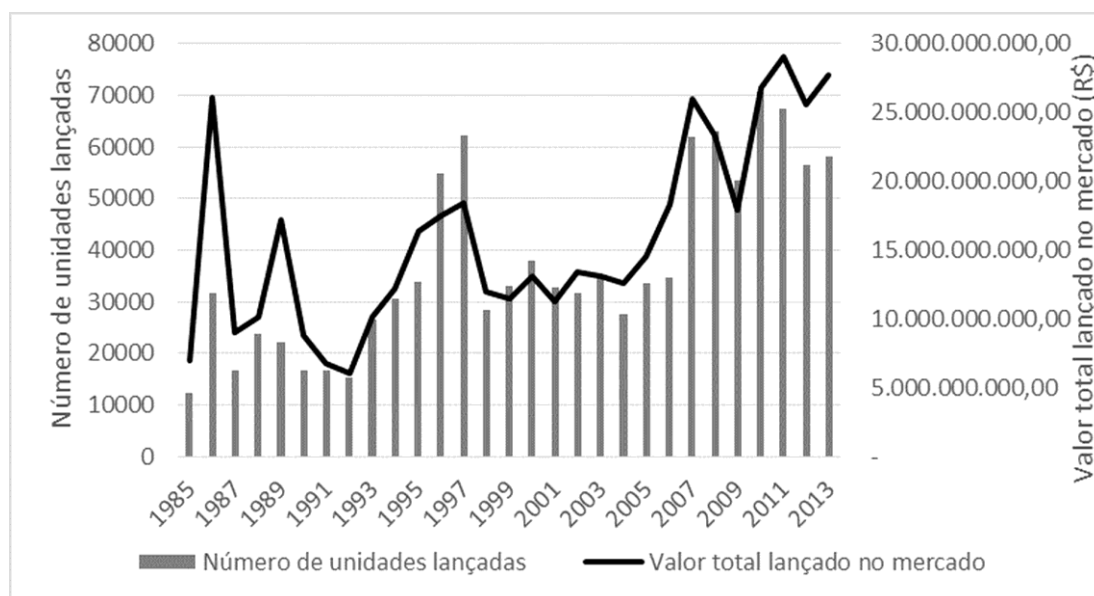


Gráfico 2 - Valor bruto lançado no mercado e total de unidades lançadas.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp

Ainda no tocante à produção residencial, a última década também se caracterizou, concomitantemente, pelo espraiamento da produção na direção a municípios adjacentes a São Paulo e pela intensificação da verticalização de antigas áreas industriais consolidadas da cidade, que desde que foram urbanizadas não haviam sofrido intensa mudança no perfil do uso do solo. Ao longo do avanço da produção para fora do centro expandido de São Paulo predominam produtos imobiliários destinados à população de baixa renda, indicados nas figuras a seguir pela cor avermelhada. A série histórica de lançamentos residenciais mostrou uma mudança de perfil nos tipos de produtos privilegiados na produção em cada ciclo. Os dados mostram que a produção voltada para o segmento de baixa renda cresceu de modo constante ao longo dos ciclos, passando de 5,10% no primeiro ciclo para 19,94%, no terceiro em relação ao total produzido no ciclo. A metodologia de classificação dos empreendimentos encontra-se no Apêndice 2.

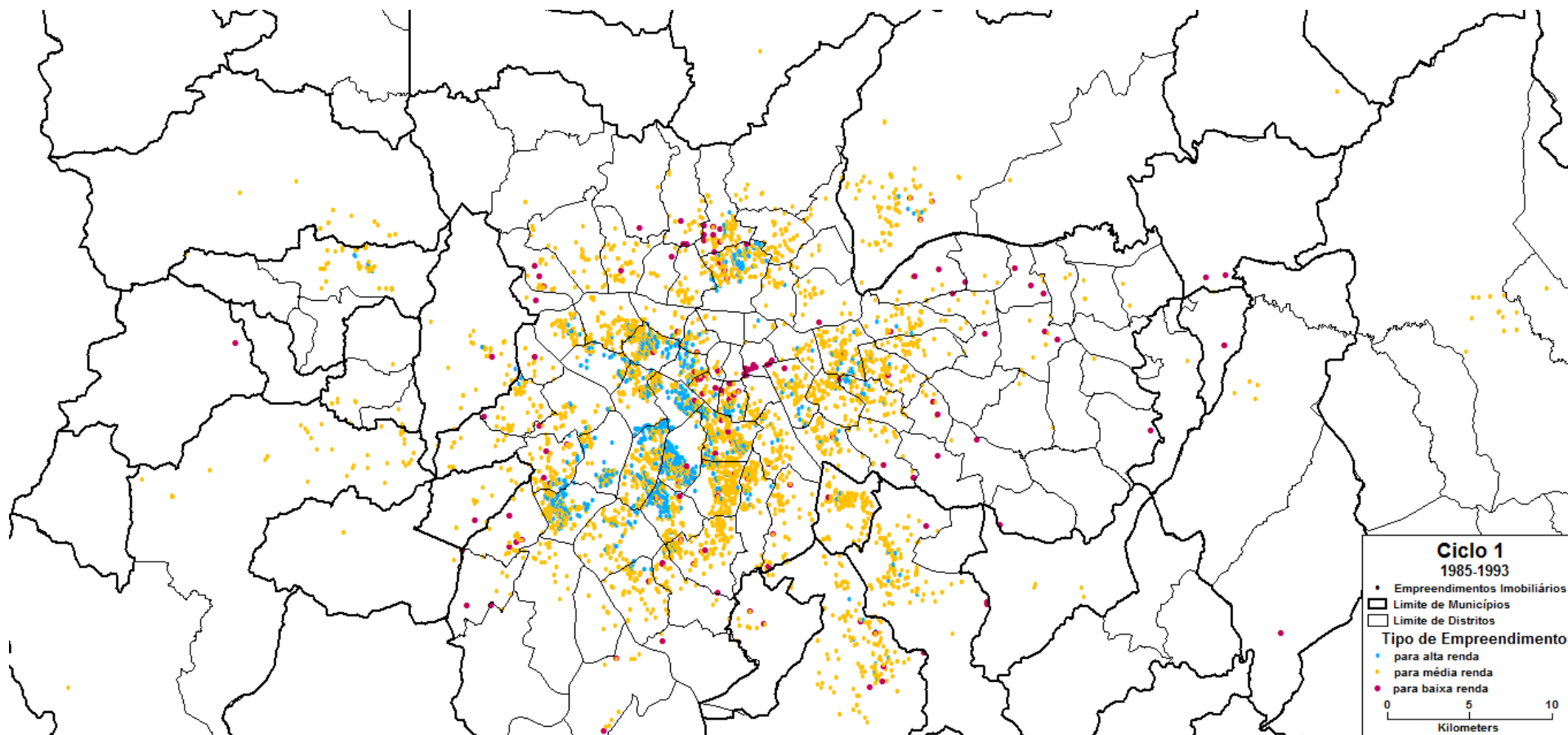


Figura 2 - Lançamentos imobiliários residenciais no ciclo 1 (1985-1993).

Fonte: elaboração própria com base nos dados brutos da Embraesp e bases cartográficas CEM

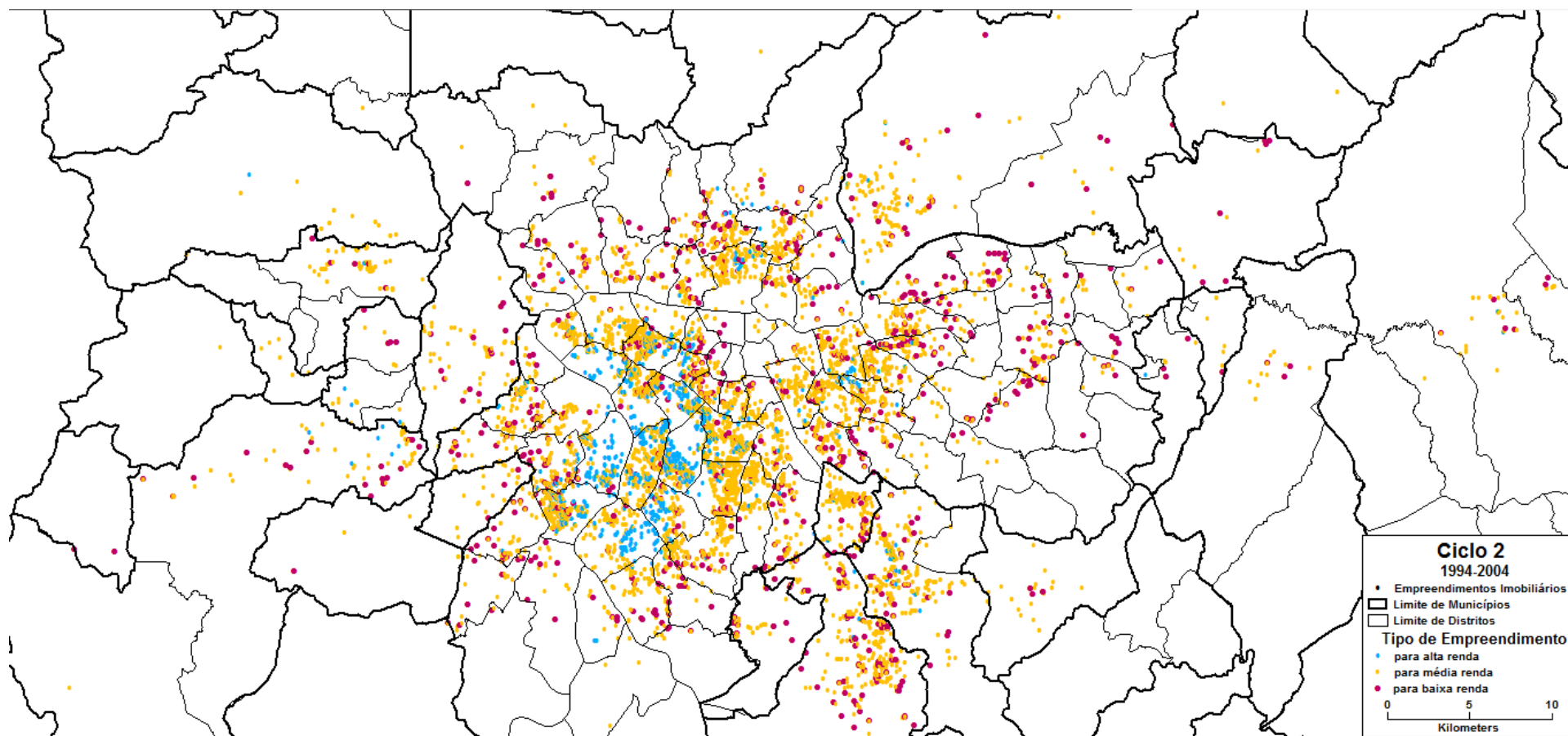


Figura 3 - Lançamentos imobiliários residenciais no ciclo 2 (1994-2004).

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp e bases cartográficas CEM

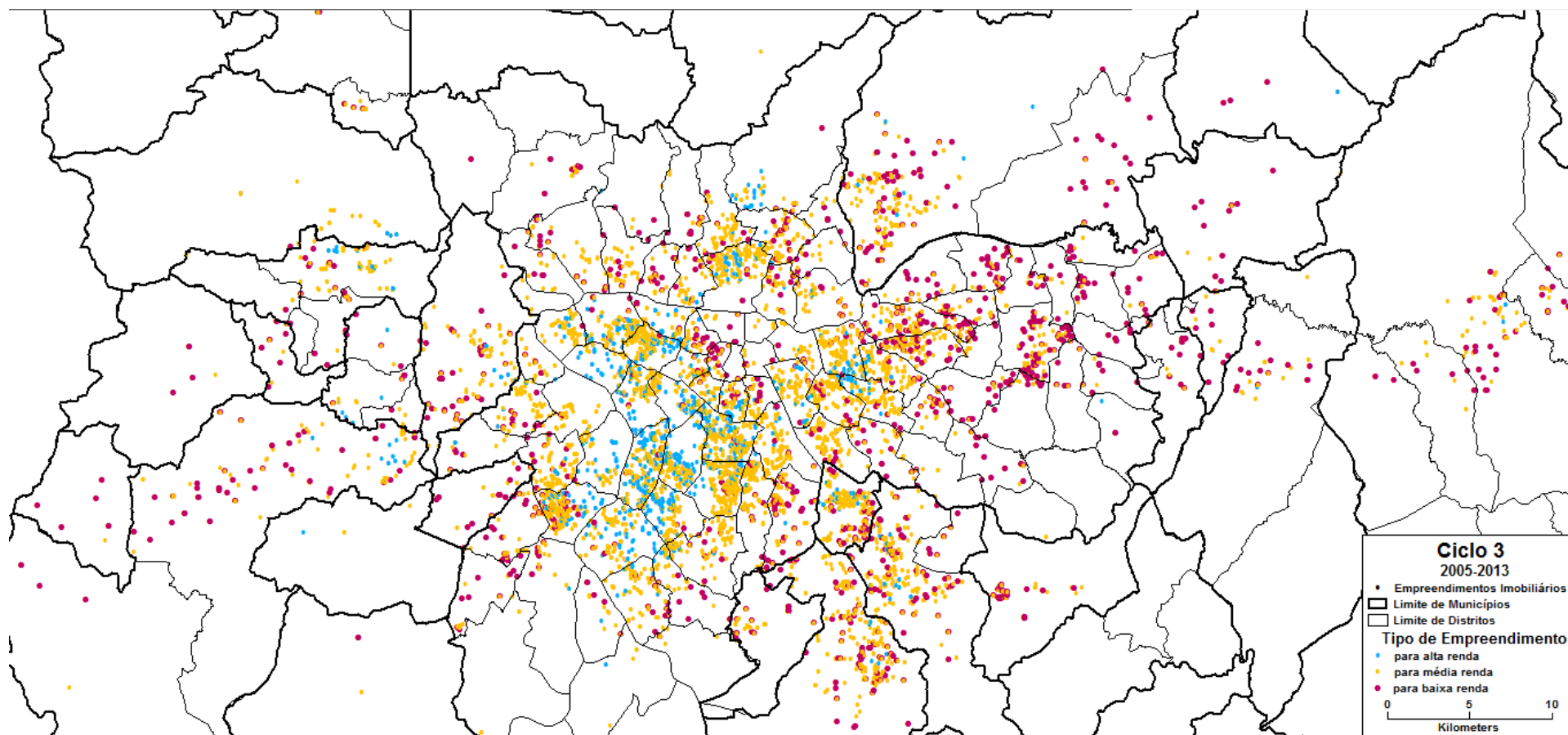


Figura 4 - Lançamentos imobiliários residenciais no ciclo 3 (2005-2013).

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp e bases cartográficas CEM

Os lançamentos comerciais, por sua vez, possuem outra dinâmica, uma vez que majoritariamente são agrupados constituindo alguns centros comerciais e de serviços. Além disso, os conjuntos são vendidos em geral para pessoas jurídicas, o que deixa, portanto, esse mercado menos dependente da oscilação da demanda solvável e dos programas federais.

Conforme indica o Gráfico 1, entre 1985 e 1991 observa-se um período de oscilação não linear no número de lançamentos comerciais, variando entre 4 e 36. A partir 1992 teve início um período de crescimento, cujo pico ocorreu no ano de 1997, com 61 lançamentos. Em seguida, em 1998, começou um período de queda, que culminou com 19 lançamentos em 2000. Entre 2001 e 2004 é possível observar um período de relativa estabilidade, com uma variação de 21 a 35 lançamentos. Em 2005 ocorreu uma queda significativa, com apenas 15 lançamentos, seguido de um período de crescimento vertiginoso, cujo ponto máximo foi o ano de 2012, quando foram registrados 155 empreendimentos lançados. Em 2013 houve uma queda de 155 para 116 lançamentos, ainda assim mantendo-se um patamar alto de produtos comerciais.

Essa dinâmica é fortemente atrelada à adoção de instrumentos urbanísticos municipais. Identificou-se a segunda parte da década de 1990 como o momento de um dos picos de produção, com concentração em São Paulo, sobretudo nos perímetros da Operação Urbana Consorciada Faria Lima, regulamentada no período. Depois de uma fase de depressão do mercado imobiliário, a partir de 2005 ocorreu nova intensificação da produção, mas desta vez concomitantemente à da capital, com o espraiamento dos edifícios comerciais lançados nos municípios adjacentes. Barueri, Santo André, São Bernardo e São Caetano, que já tinham experimentado um tímido número de lançamentos na segunda metade da década de 1990, tiveram seu montante incrementado a partir de 2006. Nos casos de Cotia, Osasco, Diadema e Mogi das Cruzes apenas nos últimos anos houve relativa expansão de lançamentos.

Ao longo do tempo persistiu a aglomeração desses empreendimentos em centros comerciais e financeiros, ocorrendo a partir da primeira década de 2000

relativo alargamento do perímetro dessas regiões – por exemplo, ao redor da Av. Faria Lima, na capital paulista – e o espraiamento da construção de empreendimentos comerciais em municípios adjacentes à Grande São Paulo, com destaque para Osasco e Barueri, onde localizam-se os residenciais fechados de Alphaville.³⁰

³⁰ Avenida Faria Lima, Osasco e Barueri, respectivamente as circunferências da direita, centro e esquerda na figura.

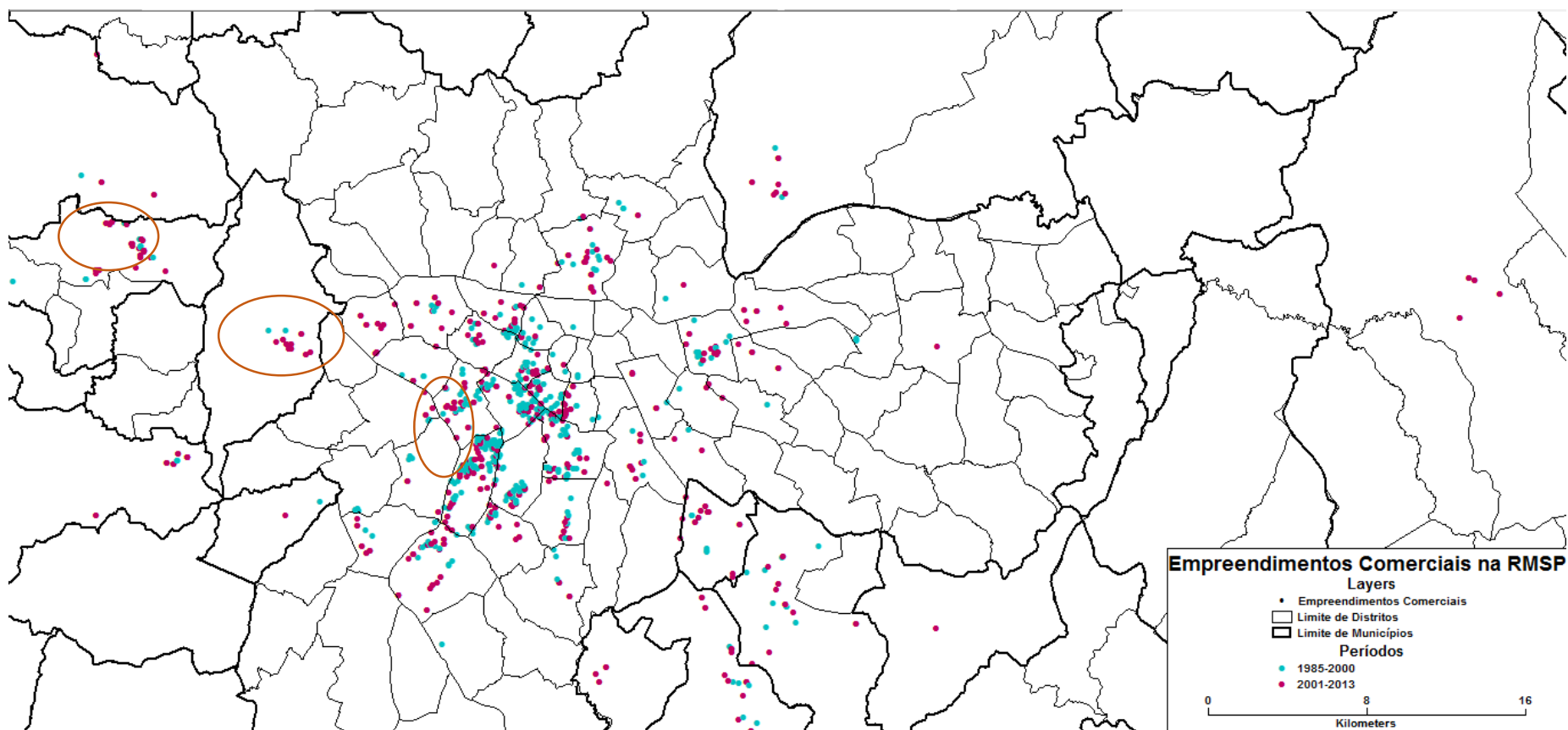


Figura 5 - Empreendimentos comerciais na RMSP.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp e bases cartográficas CEM

1.4.2 Tipo de produto imobiliário e porte das incorporadoras

Considerando as fusões e aquisições, a partir do banco da Embraesp foi possível obter o total de 3.432 incorporadoras envolvidas nos lançamentos, aparecendo como únicas responsáveis pela incorporação ou em associação com outra(s) empresas.³¹ Dessas, apenas 336 incorporadoras (das quais 14 possuem capital aberto) atuam em ambos os segmentos, comercial e residencial, mostrando tratar-se de um setor bastante especializado.

Apenas as 18 incorporadoras que abriram capital³² lançaram 3.794 empreendimentos residenciais e comerciais em todo o período, obtendo um VGV acumulado correspondente a quase 30% do total produzido por todas elas, contabilizando ambos segmentos. Se compararmos com as pequenas incorporadoras, aquelas que lançaram apenas 1 ou 2 empreendimentos, seriam necessárias 2.622 empresas para produzir quantidade de empreendimentos equivalentes ao dessas 18 empresas, no mesmo período. Antes do marco de abertura de capital, 15 dessas incorporadoras já existiam com uma produção correspondente a 17% do VGV lançado entre 1985 e 2005. Essa parcela mais que dobrou a partir de 2006, ano que marca a abertura de capital das empresas, e passou para 43%, sugerindo a importância desse evento para a capitalização. Essa análise, contudo, fica imprecisa diante das demais medidas de regulação do ambiente econômico, financeiro e jurídico, que ocorreram no mesmo período e influenciaram fortemente as incorporadoras como um todo.

Para verificar como evoluiu a produção ao longo do tempo e em que medida o conjunto de políticas regulatórias impactou de modo diferenciado os tipos de

³¹ Para informações metodológicas ver Apêndice 2.

³² O cruzamento das informações da BM&FBovespa com o banco de dados da Embraesp mostrou que um total de 18 incorporadoras das 20 que hoje têm capital aberto atuam em São Paulo. Elas estão listadas na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa) no segmento Novo Mercado, categoria Construção e Transporte, subsetor Construção e Engenharia: Brookfield, Construtora Lindenberg, CR2, Cyrela, Direcional, Even, Ezetec, Gafisa, Helbor, JHSF, João Fortes, MRV, PDG, Rodobens, Rossi, Tecnisa, Trisul e Viver. Os dados são de março de 2014.

empresas do setor, o nome das incorporadoras padronizadas,³³ considerando as fusões e aquisições, foi classificado de acordo com o VGV acumulado até 2013. Com isso, a análise do banco de dados residencial e comercial permitiu separá-las em três tipos, segundo o volume de produção e quantidade de lançamentos. São eles: pequenos incorporadores, que lançaram individualmente valor inferior a R\$ 50 milhões no período e apenas 1 ou 2 empreendimentos (representam 65,9% do total de empresas); os médios produtores (33,3% do total), com uma produção entre R\$ 50 mi e R\$ 2 bi; e os grandes incorporadores (0,8% do total), que lançaram individualmente entre R\$ 2 bilhões e R\$ 23 bilhões.

Mantendo constante a classificação das incorporadoras, monitorei então a abertura de capital para checar se ela teve mais efeito sobre um porte de empresa do que sobre outro. O resultado apresentado no gráfico abaixo sugere que não apenas a participação das incorporadoras no total de lançamentos realizados quase triplicou em relação ao período anterior a 2006, como houve um efeito inverso para a participação das médias e pequenas no total de lançamentos. O prejuízo foi ainda maior para as médias empresas, levando em conta a produção constantemente baixa das de pequeno porte. Nos últimos dois anos, contudo, parece que o mercado está experimentando uma inversão de padrão, com queda na produção das grandes, ao contrário do que previu as análises baseadas na financeirização, como em Shimbo (2012) e Royer (2009).

³³ A metodologia de padronização consta no Apêndice 2.

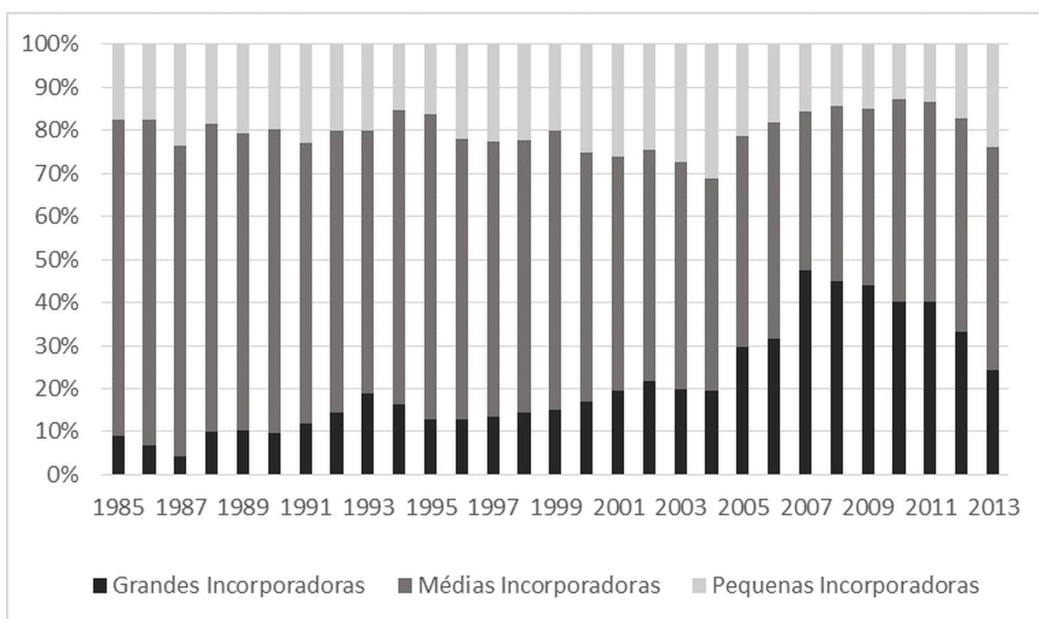


Gráfico 3 - Porcentagem de lançamentos por tipo de incorporadora, de 1985-2013.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Embraesp

Em vez de procurar isolar as variáveis para verificar a importância da abertura de capital e das demais medidas regulatórias levadas adiante no ambiente do SFI, argumento que existe um efeito cumulativo entre elas, que se explica pelo processo a seguir exposto.

O conjunto de requisitos necessários apresentado no item 1.3.2 para que o investimento imobiliário seja atrativo ao investidor, de modo que o incorporador possa transformar as dívidas do credor em recebíveis por meio do SFI, são mais exequíveis pelas grandes incorporadoras. Dentre esses elementos está o fluxo de caixa, que por sua vez está relacionado com o tipo de imóvel, que inclui, por exemplo, uso e localização, características que podem aumentar ou diminuir o seu valor, sendo por isso fundamentais para a determinação do fluxo de renda futuro, que é o que importa ao investidor. A localização do imóvel, por sua vez, vai depender da disputa pelo sobrelucro travada entre o incorporador e o proprietário de terreno. As incorporadoras capitalizadas pela abertura de capital têm uma fatia mais larga para negociar com eles, o que as levaria a adquirir o terreno em localização privilegiada

em relação aos parâmetros construtivos, em vez de as de pequeno e médio porte. Com investimentos, diminuem o tempo de circulação do capital e podem incorporar simultaneamente em mais localidades, aumentando o VGV global da empresa.

Vale notar que não existe uma classificação oficial do que são grandes, médias e pequenas incorporadoras, tratando-se de uma tentativa de organizar a produção segundo o perfil e poderio econômico financeiro das empresas que atuam no setor.

As grandes incorporadoras não apenas conseguem comprar mais terrenos, como o fazem em distintas localizações. Além do VGV, a distribuição da atuação espacial é outra dimensão que diferencia fortemente os incorporadores no segmento residencial. Para todo o período, as dez incorporadoras que tiveram um número de lançamentos igual ou superior a 150 (todas elas de capital aberto) distribuíram sua produção ao longo de 50 distritos ou municípios, em média (variando de 25 a 73 distritos). Entre as 27 que lançaram entre 50 e 149 empreendimentos, a média foi de 16 distritos (variando entre 16 e 30). Essa medida de tendência central caiu para 10 distritos dentre as 84 incorporadoras que produziram entre 20 e 49 empreendimentos e 5,5 distritos entre as 194 que produziram entre 10 e 19 edifícios.

No segmento comercial a atuação espacial é uma característica menos marcante, em face da concentração dos empreendimentos em poucos centros de negócios. Apesar disso, também se confirma a observação de que as incorporadoras que mais lançaram (acima de 10 lançamentos, o correspondente a 6% das empresas) o fizeram, em média, em 6 distritos ou municípios, enquanto as demais atuaram em geral em um número menor de localidades.

Além de comprar mais terrenos em distintas localidades, as grandes incorporadoras também acessam mercados distintos. Com um cenário macroeconômico e regulatório favorável e o aumento da demanda solvável via programas de financiamento, como o “Minha Casa Minha Vida”, a população de baixa renda foi descoberta por essas incorporadoras. A literatura tem dito, e as entrevistas comprovam, que foi plenamente possível a essas grandes empresas atender a esse novo nicho de mercado, pois internamente passaram desenvolver estratégias

societais, como fusões, aquisições, constituição de subsidiárias e *joint ventures* – estudadas, por exemplo, por Souza (2011) –, e relativas à produção e ao controle (padronização dos empreendimentos e sistema de controle de custos e prazos nas obras), que as permitiram diversificar a produção (SHIMBO, 2012). De fato, a análise do banco da Embraesp encontrou uma porcentagem crescente ao longo dos ciclos, respectivamente 1%, 2% e 4%, de lançamentos realizados por meio de parceiras.

A segmentação dos tipos de unidade habitacional produzida³⁴ mostrou que a participação das grandes empresas (conforme a categorização anterior, em termos de volume e quantidade de lançamentos) na produção habitacional voltada para a população de baixa renda aumentou de 3,5% para 17% do primeiro para o terceiro ciclo. Na média, as grandes incorporadoras praticam um preço de venda mais baixo nos produtos para essa população, quando comparado ao que é praticado para o mesmo tipo de produto por incorporadoras de médio e pequeno porte (R\$ 165 mil contra R\$ 198.000 das médias incorporadoras e R\$ 200 mil, das pequenas). Mas a metragem média do imóvel também é inferior (49 metros quadrados contra 55 das empresas médias e 60, das pequenas).³⁵

Esses dados mostram que se é verdadeira a crítica feita ao SFI, apresentada anteriormente, de que ele não atende o déficit habitacional, por outro lado isso não implicou elitização da produção habitacional, como se esperava. Os empreendimentos menos rentáveis – como em geral são os voltados para faixas de renda mais baixa – não seriam esperados como produção do mercado imobiliário inserido no circuito financeiro, uma vez que a sua lógica passa a ser regida pelos interesses de rentabilidade dos investidores de fundos de pensão e de investimentos imobiliários (FIX, 2011). Essa nova faixa de consumo, contudo, foi descoberta pelas grandes empresas de incorporação, que se tornaram proeminentes favorecidas pelas novas regulações federais do cenário financeiro.

³⁴ A metodologia da segmentação consta no Apêndice 2.

³⁵ Análise similar não se aplica aos empreendimentos comerciais, evidentemente.

1.4.3 Pulverização ou Concentração de Mercado?

A partir da segunda metade da década de 2000 é possível observar uma tendência de concentração do setor num número reduzido de empresas, ao mesmo tempo em que a produção sofre forte aumento. O Gráfico 4 compara o total de lançamentos com a razão entre lançamentos por incorporadora ao longo do tempo. O exercício foi feito por meio de uma segunda padronização, que considerou o momento da fusão ou aquisição de uma empresa por outra, incluiu as bases de dados tanto comercial como residencial e considerou todas as incorporadoras envolvidas no empreendimento.

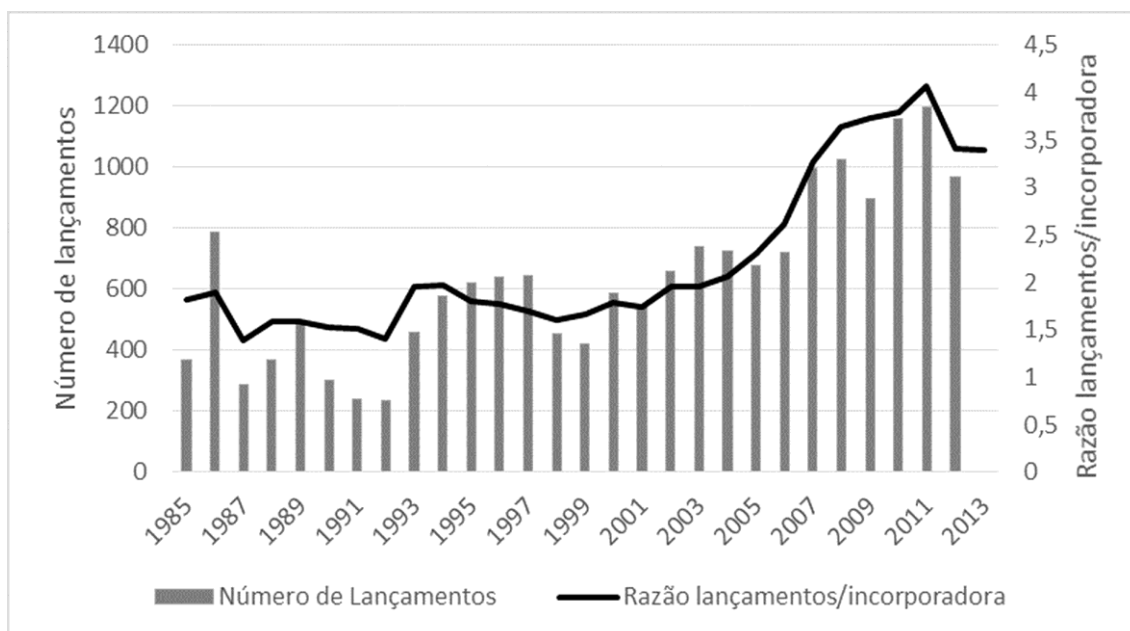


Gráfico 4 - Razão entre incorporadoras e lançamentos imobiliários.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados brutos da Embraesp

A concentração do número de lançamentos em poucas empresas aumenta acentuadamente entre 2003 e 2011 como consequência de fusões e aquisições. A partir daí essa concentração passa a diminuir. Informações dos entrevistados a respeito de uma nova dinâmica que estaria se iniciando após o período de abertura

de capital e alavancagem das empresas reforçam esse dado: algumas empresas menores, que foram adquiridas pelas de capital aberto, após se capitalizarem estão voltando a operar no mercado separadamente. O aprofundamento dessa análise foge ao âmbito deste trabalho, mas fica indicado mais uma vez que o período de abertura de capital e o aprimoramento do ambiente regulatório significaram um rearranjo no mercado, cujas consequências precisam ser monitoradas ao longo do tempo.

1.5 À guisa de recapitulação: o que já sabemos sobre a incorporação imobiliária paulistana

Retomo nesta seção os principais aspectos abordados ao longo do capítulo e que permitem delinear o setor de incorporação imobiliária da cidade de São Paulo.

O preço do solo urbano, substrato à produção imobiliária, é o preço de uma mercadoria sem custo de produção. Decorre desse fato que sua precificação será realizada por meio de uma disputa entre proprietários de terreno e incorporadores pela fatia do sobrelucro de localização, que corresponde ao valor geral de venda do edifício calculado com base no preço de mercado, descontados todos os custos e a taxa mínima de atratividade. A lógica dessa disputa leva os proprietários de terrenos a aumentarem a fatia que recebem pelo metro quadrado depois de um certo tempo de aprendizado, encarecendo o seu preço. Uma vez negociado um terreno a partir dessa disputa, o incorporador transformará sua ocupação à medida que empreende um novo tipo de edificação, distinta da casa, galpão, estacionamento ou pequeno comércio anteriormente nela existente. Trata-se de uma aposta de que pessoas com outros perfis de renda e estilo de vida migrem para a região e de que outros incorporadores nela empreendam, consolidando a nova forma de ocupação. Esse processo modifica os preços em geral praticados no lugar, a natureza do comércio e serviços e as relações sociais antes existentes. Com a mudança de ocupação e a

atração de um novo patamar de renda o preço geral de venda que se esperava obter em princípio aumenta, ocorrendo assim o que se tem chamado de “valorização imobiliária”.

Quando um incorporador adquire um lote e começa de imediato a transformação de sua ocupação não há especulação envolvida. O que é próprio à atividade do incorporador é o estabelecimento de uma margem interna de retorno e a transformação da ocupação do solo para alcançá-la, além da busca do sobrelucro. Para tanto, a velocidade de circulação do capital é muito importante, decorrendo daí a urgência em conseguir o alvará de aprovação na prefeitura, a partir do qual o incorporador pode começar a vender e, conseqüentemente, a alimentar o fluxo de caixa do empreendimento. Esse processo, aplicado à RMSP, resultou, entre os anos de 1985 e 2013, no lançamento de 18.285 empreendimentos imobiliários, dos quais 16.935 são residenciais e 1.350, comerciais.

A dinâmica imobiliária do mercado residencial no período estudado passou por três ciclos de produção, no tocante ao volume de unidades, total de empreendimentos e valor lançado. O intenso crescimento da produção a partir de 2005 estaria associado à sucessão de reformas incrementais na política habitacional, que tomaram lugar desde o governo Fernando Henrique Cardoso e que culminaram no de Lula num amplo arcabouço jurídico de garantia das transações.

No tocante à produção residencial, a última década caracterizou-se concomitantemente pelo espraiamento da produção em direção aos municípios adjacentes à cidade de São Paulo e pela intensificação da verticalização de antigas áreas industriais consolidadas na capital, que desde que foram urbanizadas não haviam sofrido intensa mudança no perfil do uso do solo. Os lançamentos comerciais, por sua vez, possuem outra dinâmica. Ao longo do tempo persistiu a aglomeração de empreendimentos em centros comerciais e financeiros, ocorrendo, a partir da primeira década de 2000, relativo alargamento do perímetro dessas regiões, por exemplo ao redor da Av. Faria Lima e espraiamento da construção de empreendimentos comerciais em municípios adjacentes a São Paulo, com grande

destaque para Osasco e Barueri, onde localizam-se os residenciais fechados de Alphaville.

As disputas pelo sobrelucro e por uma boa localização do terreno conforme o empreendimento que se deseja nele edificar destacam a dimensão *local* da incorporação imobiliária, muito embora recentemente no Brasil tenha ocorrido forte confluência desta atividade com o mercado de capitais.

Esse novo cenário institucional imprimiu mudanças significativas na produção e no modo de organização interno do mercado imobiliário paulistano – muito embora em outras metrópoles fenômeno parecido deva estar ocorrendo. A abertura de capital de algumas empresas e as medidas regulatórias levadas adiante no ambiente do Sistema Financeiro Imobiliário acabaram por fortalecer as empresas que já tinham maior porte, o que fica evidenciado pelo aumento do número de lançamentos, crescimento do VGV e diversificação tanto territorial quanto de segmentos econômicos atingidos por essas grandes empresas e não na mesma intensidade por outras de menor porte. Outro indicador do benefício distinto das medidas regulatórias por porte de empresa é que, a partir da segunda metade da década de 2000, ao mesmo tempo em que a produção sofreu forte aumento observa-se uma tendência à concentração dos empreendimentos num número reduzido de incorporadoras. Em vez de procurar isolar as variáveis para verificar a importância da abertura de capital e das demais medidas regulatórias levadas adiante no ambiente do SFI, argumentei que existe um efeito cumulativo entre elas.

É a partir do interesse em aprovação rápida dos projetos imobiliários e do porte econômico que assumiram essas empresas que interpreto como elas interagem com as burocracias do poder público local, que por sua vez também possuem seus interesses próprios, como veremos no próximo capítulo.

Capítulo 2 – O Estado e a aprovação de empreendimentos imobiliários

Estudar a intermediação de interesses pressupõe conhecer o que querem as partes envolvidas numa interação e como agem para alcançar suas metas. No capítulo anterior vimos qual o objetivo dos incorporadores imobiliários; neste examinamos os interesses das burocracias municipais no que toca à aprovação de empreendimentos imobiliários e de que modo eles foram operados no tempo.

Para tanto, este capítulo se propõe a uma dupla finalidade. A primeira é situar o leitor na estrutura institucional corrente da política de desenvolvimento urbano do município de São Paulo, mostrando como ela é aplicada na aprovação de empreendimentos imobiliários, por meio de leis, esferas federativas, secretarias, departamentos e conselhos que constituem as regras do jogo. A segunda finalidade é examinar como os agentes públicos atuam nesta estrutura. Os burocratas e gestores públicos operam essas regras ao mesmo tempo em que as transformam ou prezam pela sua manutenção em defesa de seus objetivos. Essa observação empírica sobre a agência estatal, aliada à investigação das estruturas que subscrevem a aprovação de empreendimentos, conduziu à análise da mudança institucional recentemente empreendida na burocracia de aprovação de empreendimentos, lançando importantes *insights* sobre a construção de capacidades estatais.

2.1 Enquadramento teórico

Como a propriedade do solo urbano no Brasil não é pública e as regras permitem a livre incorporação por parte da iniciativa privada, o controle estatal se dá apenas em termos do cumprimento da legislação específica. Compete ao governo municipal decidir, segundo regras já elaboradas, se um empreendimento poderá ou não ser edificado nos moldes do projeto imobiliário apresentado. A permissão é concedida aos incorporadores caso a caso, à medida que protocolam projetos edifícios na prefeitura. Nessa perspectiva, portanto, tratamos a aprovação desses empreendimentos como uma política de regulação, atendendo também à clássica

tipologia de Lowi (1972).³⁶ Para desfazer um possível mal entendido, esclareço que o tipo de política em questão não se confunde com a regulação estatal de um serviço público prestado por ente privado mediante licitação ou privatização. Embora comunguem um mesmo adjetivo, possuem natureza de políticas públicas diversas, ligadas a arcabouços teóricos igualmente distintos.

Considerando o clássico desenho do ciclo da política pública, que separa as etapas em formação de agenda, formulação, implementação e avaliação, em princípio poderíamos dizer que a aprovação de empreendimentos imobiliários diz respeito à implementação de uma política regulatória previamente elaborada. Esse processo, contudo, ocorre numa sobreposição de estágios e é permeado por inúmeras decisões e atores do Estado e de fora dele, com frequentes mudanças de curso do que fora inicialmente desenhado. A análise da política solicita, portanto, um enquadramento teórico mais abrangente do que aquele postulado pela clássica teoria de políticas públicas, que ofereça ferramentas para explicar a produção do governo a partir das múltiplas formas de encaixe entre atores estatais e não estatais. É a partir desse enfoque que podemos tirar proveito analítico da trajetória percorrida pelos estudos de políticas públicas, cujos principais fundamentos estão esboçados a seguir.³⁷

2.1.1 A trajetória dos modelos de análise do Estado e da política pública

A preocupação inicial em formular e analisar cientificamente a produção dos governos é comumente atribuída ao cientista político norte-americano Harold Laswell, que teria pela primeira vez adotado o termo *análise de políticas* nos anos

³⁶ Muito embora se possa argumentar que a aprovação de empreendimentos imobiliários em determinado lugar da cidade beneficia uma empresa ou grupo em detrimento de outro, e, portanto, se aproximaria de uma política redistributiva, as regras abrangentes para determinar áreas e zonas em que determinados padrões constitutivos serão permitidos ocorre em um período anterior à regulação, qual seja, na formulação do zoneamento e do Plano Diretor.

³⁷ Não pretendo fazer uma extensa revisão dos modelos de análise de política pública na literatura de ciência política. Essa tarefa já foi empreendida, por exemplo, por Faria (2003), Souza (2006) e Marques (2013).

1930. Essa ciência do governo foi se desenvolvendo a partir de outras contribuições que continuavam a deixar de lado a produção da política em si, centrando-se no comportamento dos indivíduos e na racionalidade da decisão, com clara inserção na corrente behaviorista que vigorava então.³⁸ A crítica à racionalidade envolvida nesses tipos de análise revelou um segundo momento nos estudos de política pública, marcado por uma visão um pouco mais conflituosa do processo de produção de políticas.³⁹

Apesar da pertinência da crítica e dos sucessivos avanços no desenvolvimento desses modelos analíticos, até meados dos anos 1980 discutia-se os fatores que afetavam a política pública no escopo analítico de cada estágio.⁴⁰ A análise do processo de políticas continuou sendo feita a partir de uma sequência padrão de eventos envolvendo um número de categorias de atividades que podem ser analiticamente distinguidas, em geral, entre identificação de problemas e formação de agenda, decisão e formulação da política, implementação e avaliação, em que cada etapa é desempenhada por um agente público distinto. Desse modo, cabe aos burocratas a implementação de decisões adotadas pelos políticos ou cargos de gestão em estágio anterior. Se, por um lado, esse modelo de ciclo da política serviu ao propósito de tornar mais compreensível a complexidade do processo político e serviu de pano de fundo para o desenvolvimento de importantes pesquisas sobre cada estágio, como lembram Hill e Hupe (2009), por outro, ele deixa à parte a interação entre os estágios e as instituições estatais que o permeiam, não reconhecendo o fato de que os supostos estágios podem ocorrer concomitantemente ou, ainda, em ordens distintas (SABATIER, 2007).

No âmbito da ciência política, uma variedade de estudos teóricos e empíricos produzidos a partir dos anos 1980 mostrou a incapacidade dos modelos explicativos até então empreendidos de abarcar a complexidade dos processos em curso, muitas

³⁸ Ver, por exemplo, Laswell (1936), Simon (1957) e Easton (1965).

³⁹ O incrementalismo proposto por Lindblom (1959); o *mixed scanning*, de Etzioni (1967); e o *garbage can*, de Cohen, March e Olsen (1972), foram importantes no deslocamento dessa perspectiva.

⁴⁰ Como Pressman e Wildavsky (1973).

vezes marcados pelo surgimento de novos atores, pela interação não hierárquica e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, como resumiu Faria (2003). A emergência do paradigma neoinstitucionalista⁴¹ – em especial o histórico – contribuiu para que os modelos explicativos das políticas públicas passassem a se debruçar mais intensamente sobre o papel do Estado e suas instituições na análise de políticas. A partir dele destacou-se a importância das instituições em todas as fases do processo, a divisão entre os ciclos da política foi diluída e a atenção no desenho institucional e suas consequências em atores não estatais e no encaixe destes com o Estado ganhou centralidade.

Em oposição às perspectivas behavioristas adotadas nos primeiros estudos das políticas públicas, autores da corrente neoinstitucionalista preocuparam-se com o problema de como as instituições performam as estratégias e influenciam os resultados políticos. Esse paradigma compõe distintas abordagens resenhadas, por exemplo, por Hall e Taylor (2003). As vertentes da escolha racional e histórica estão diferenciadas pelas premissas a partir das quais a política é estudada: no primeiro caso, as instituições são importantes ao contexto estratégico porque impõem constrangimentos na conduta de indivíduos racionais maximizadores de seu interesse; e, no segundo, os institucionalistas históricos preocupam-se com o modo pelo qual as instituições histórica e socialmente construídas afetam as estratégias, as metas dos atores, a distribuição do poder entre eles e os resultados em termos das decisões políticas.

Em alguns setores de políticas, e a depender da pergunta de pesquisa, o caminho da escolha racional pode trazer resultados proveitosos. Contudo, se o objetivo for conhecer as concatenações realmente existentes entre as dimensões instituição, processo político e produção do governo e, mais ainda, diante da existência de indícios ou estudos empíricos anteriores que apontem para uma

⁴¹ Antes do neoinstitucionalismo, pelo menos três outras importantes correntes de concepção de Estado, governo, atores e poder nas cidades se desenvolveram, a saber, a teoria das elites, o pluralismo e o neomarxismo. Os limites explicativos dessas teorias influenciaram o deslocamento para o neoinstitucionalismo.

intensa dinâmica interativa entre as estruturas institucionais e a agência política, proceder estudos em que instituições e política são variáveis independentes parece teoricamente equivocado, por serem ambas as dimensões internamente correlacionadas.

O giro na perspectiva centrada no Estado para aquela *polity-centered*, por meio da obra de Skocpol (1992), ofereceu uma contribuição importante à concatenação entre as dimensões instituição, processo político e produção do governo. A *polity*, como conjunto de atores e instituições interpenetrados em uma unidade política, passou então a ser analisada a partir de novas perspectivas, que incluem, segundo a autora, o efeito de instituições políticas sobre as identidades, objetivos e capacidades de grupos sociais se envolverem no *policymaking*; o encaixe (*fit*) entre os objetivos e as capacidades dos vários grupos politicamente ativos e dos atores estatais; e o modo como as políticas sociais previamente estabelecidas afetam políticas subsequentes. Olhando para o desenvolvimento dessa corrente teórica, Lowndes (2001) acrescenta que houve um deslocamento do enfoque de organizações para instituições, como regras do jogo. Tal deslocamento possibilitou ao mesmo tempo compreender organizações como atores coletivos que procuram afrouxar o impacto dos constrangimentos institucionais e como arenas nas quais as regras institucionais são criadas. Além disso, a concepção estática de instituições mudou para uma dinâmica, o que sustenta a ideia de que elas são processos que buscam estabilidade no tempo. Para os teóricos da escolha racional, instituições sobrevivem desde que possibilitem a maximização de utilidade dos atores. Para os que adotam a perspectiva histórica, a estabilidade depende do contínuo processo de consenso e construção de coalizões.

Essa perspectiva analítica ofereceu ferramentas poderosas para o entendimento do cenário que emergia nos anos 1970 e 1980, marcado pela multiplicidade de atores privados que passaram a se envolver na política urbana e pela reorganização dos governos locais em uma proliferação de órgãos, agências e arenas.

Nesse contexto, de modo crescente os estudos urbanos internacionais voltaram sua atenção para problemas de coordenação ou de *governança*. Grande parte dessas mudanças foi levada a adiante por meio da aplicação, pelos governos, da ideia de livre mercado sem intervenção do Estado. Na prática, contudo, isso significou a intensificação de formas coercitivas e disciplinantes de intervenção estatal, a fim de impor a regra de mercado sobre todos os aspectos da vida social. As cidades foram então reafirmadas como alvos geográficos e laboratórios institucionais para uma variedade de políticas neoliberais, tais como abatimento fiscal, privatizações, parcerias público-privadas, projetos de revitalização urbana, novas políticas de trabalho e incentivos ao empreendedorismo, como lembram Brenner e Theodore (2002). Contraditoriamente, menos governo significou mais instituições governamentais, muito embora cada vertente neoinstitucionalista tenha entendido isso a seu modo.⁴²

Antes de prosseguirmos é preciso lembrar que em cada lugar – entendido aqui como uma delimitação geográfica e institucional em que incide um mesmo conjunto de variáveis – os elementos acima citados produzirão efeitos específicos. Isso porque esses elementos recaem sobre processos e configurações preexistentes e, com elas, se misturam de modos diversos. Essa ideia é desenvolvida por Brenner e Theodore (2002) por meio do conceito de destruição criativa. Em contraste com a ideologia neoliberal, que teria teoricamente animado grande parte das mudanças citadas (em que se assume que forças de mercado operam de acordo com leis imutáveis, não importa onde), os autores enfatizam a importância do contexto em que se inserem projetos neoliberais, na medida em que eles são produzidos e implementados dentro de um país, região ou contextos locais, definidos pelo seu próprio legado institucional, regimes, práticas regulatórias e lutas políticas.

⁴² Faço menção à tese do neoinstitucionalista econômico Williamson (1975), segundo a qual o desenvolvimento de uma instituição pode ser compreendido como um esforço para reduzir os custos de transação, depois aplicada por North (1991) às instituições políticas. Essa tese trouxe consequências posteriores às diretrizes de órgãos internacionais para aprimoramento institucional em padrões de “*good governance*”.

A aplicação prática para esta pesquisa é que os fatos empíricos narrados logo acima são generalistas e aplicados, nos anos 1980, ao contexto dos países do norte global, onde, no período, desenvolveu-se de modo mais sistemático o campo teórico das novas concepções de Estado, política pública e atores. Tendo em vista a incidência sempre particular de paradigmas, é possível que no Brasil, se houvesse a preocupação em elaborar uma teoria de Estado própria – com aderência à realidade empírica no tempo e modo como as privatizações e a emergência de atores começaram a ocorrer – poderíamos acrescentar fundamentos teóricos próprios. Aqui, contudo, com lamentável frequência, a preocupação teórica ainda é centrada na adaptação às teorias do norte, em que os estudos prosseguem por meio da distorção de alguns conceitos elaborados com base em outra realidade ou “[...] mera descrição em negativo de situações sociais”, como bem coloca Moya (2003, p. 118). O proveito analítico desse tipo de estudo fica prejudicado, pois, operando numa espécie de *check list* de comparação internacional, não é possível que se identifique, afinal, quais os processos em curso, a conformação institucional e o legado de políticas públicas prévias que dão forma e consubstanciam a realidade analisada.

O caso do setor imobiliário paulistano não trata da emergência recente de uma atividade econômica. Pelos relatos de Brito (2000) sabemos, por exemplo, que ela remonta à Primeira República.⁴³ Tampouco traz atores novos: a atividade socioeconômica tem origem na mesma época, enquanto a figura jurídica da incorporação surgiu com o Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 e o Secovi, principal ator coletivo de representação do setor imobiliário, existe desde 1942.⁴⁴ O fenômeno recente que nos permite o enquadramento nessa literatura de referência é a mudança na forma de atuação desses atores, individual e coletivamente.

O surgimento de novas arenas de debate e deliberação sobre temas relacionados ao planejamento urbano, como veremos adiante, e a emergência de

⁴³ A Primeira República começou em 1889 e durou até 1930. A incorporação imobiliária em São Paulo começou nas primeiras décadas do século XX.

⁴⁴ Embora só na década de 1960 a presidência do sindicato tenha passado dos loteadores para os incorporadores.

novos atores⁴⁵ que ameaçavam os interesses da incorporação, com destaque para os movimentos de moradia e o Defenda São Paulo,⁴⁶ levaram o Secovi a um novo patamar de atuação na defesa de seus interesses. Além disso, outro fator insitucional de aspecto específico é que com o fim do financiamento oriundo do BNH, na segunda metade da década de 1980, o Secovi percebeu que seria preciso “[...] *se organizar de outra forma para ter suas demandas atendidas*”, como me relatou Romeu Chap Chap, presidente da entidade naquele período. Esse processo fica evidenciado comparando-se os relatos sobre a atuação do setor imobiliário nos anos 1970 com o cenário atual, em que, para alcançar resultados positivos ao setor, o Secovi adotou o expediente de se mesclar à estrutura da burocracia estatal de aprovação de empreendimentos. Essas alterações, por sua vez, em grande medida emergiram em torno do processo constituinte de 1988 – por contraditório que isso possa parecer diante dos anseios por cidadania, justiça social e participação popular depositados nesse ordenamento jurídico. A Constituição Federal estimulou a participação, a atenção à política urbana e aplicou uma formula federativa descentralizada que conferiu amplo poder ao *locus* decisório e de implementação da política urbana. Na prática, isso aumentou o interesse do setor imobiliário em interferir na política local e incluiu a representatividade de sindicatos patronais em instâncias deliberativas da política urbana, ainda que, em alguns casos, em detrimento de outra sorte de atores e interesses.

2.1.2 Governança Urbana

O tema da interação entre atores estatais e não estatais é conceituado de modo fraco pela ideia de governo. Em vez de a resolução de questões públicas

⁴⁵ Para informações mais detalhadas sobre a emergência dos movimentos sociais nos anos 1980 ver, por exemplo, Sader (1988) e Bonduki (1994).

⁴⁶ O Movimento Defenda São Paulo é bastante atuante na cidade desde a década de 1990. Entrou, por exemplo, em disputas contra corredores de ônibus e comerciais em área contígua à das zonas estritamente residenciais. Corresponde à nossa versão de movimentos NIMBY (Not in My Back Yard), conhecidos por oferecerem resistência a projetos a serem instalados próximos às suas residências e que seriam benéficos para os habitantes da cidade como um todo.

recaírem exclusivamente no governo, de modo crescente diversos outros atores têm se mobilizado para tanto, organizados de forma individual ou em múltiplos arranjos mais ou menos explícitos. Esse aspecto é tratado de modo enfático pela literatura de governança,⁴⁷ entendida, numa concepção minimalista, como o processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições envolvidas em relações complexas de interdependência para realizar objetivos importantes que foram discutidos e definidos coletivamente em ambientes fragmentados e de incerteza (LE GALÉS, 1998; JESSOP, 2002). O adjetivo urbano é colocado para enfatizar a preocupação em compreender de que maneira tais processos levam à produção de políticas públicas nas cidades e levanta questões sobre como, com quem e para quem elas são governadas.

A definição que adoto de governança reitera a premissa de que instituições importam por servirem de substrato para a definição de objetivos coletivos e coordenação dos interesses públicos e privados em direção a estes (Pierre, 2011), influenciando a política e a performance dessas mesmas instituições. Às estratégias de ação coletiva, Moe (2006) acrescenta a dimensão do poder e das disputas, pois nem todos interesses estão sempre integrados em arranjos, além do fato de que alguns interesses não são contemplados pela política.

Vale ainda ressaltar que a abordagem minimalista distancia-se de pressupostos teóricos sobre como a governança deveria funcionar, tratando-se de um arcabouço que sugere investigar como os elementos que dela participam – atores, interesses, legislação, valores, estrutura organizacional, incumbências e

⁴⁷ Muitos esforços teóricos têm sido empreendidos para compreender a governança, refletindo o interesse das ciências sociais pelas mudanças recentes nos padrões de interação entre os setores público e privado. A adoção crescente do termo, porém, multiplicou as formas pelas quais passou a ser adotado, conforme apontam as sistematizações de Stoker (1998) e Kooiman (1999). A polissemia do termo pede esclarecimentos analíticos que não cabem neste momento. De todo modo, é importante ter em vista sugestões como as de Jessop (1995), para quem o uso do termo governança deve primeiro ser visto dentro dos limites do conceito de governo, passando então para a clássica separação entre Estado, sociedade e mercado.

desempenho de papéis – podem estar ligados por meio de um processo interativo (LYNN; HEINRICH; HILL, 2001).

Aplicada aos interesses sobre o solo urbano, a literatura de governança tem enfatizado a conjunção sistêmica entre poder público e grandes coalizões intersetoriais, caracterizando um regime urbano de desenvolvimento (STONE, 1993) ou, mais especificamente, uma máquina de crescimento (referência à *growth machine*, expressão cunhada por Logan e Molotch, 2007).⁴⁸ Embora a teoria dos regimes seja a que descreveu até agora com mais detalhes o modo articulado de ação dos promotores imobiliários nas cidades, ela avança muito pouco no que diz respeito à operacionalização da conformação desses regimes no interior do Estado. Outra lacuna refere-se à ação individualizada dos incorporadores junto ao poder público (no sentido de exercer influência para aprovação de seus empreendimentos), que é pouco tematizada pela literatura. Mais profícuo do que buscar o enquadramento indiscriminado de tais tipologias, o proveito teórico que retiro desse quadro de referência é a observação das formas pelas quais elementos do lado do Estado e do lado privado se encaixam em cada contexto, o que permite identificar particularidades e padrões mais gerais que informam os processos de governança.

2.1.3 Capacidade Estatal e Mudança Institucional

A análise de políticas públicas, sua implementação e decisão por meio de forte intersecção com atores privados, como ocorre em processos de governança, implica atenção às questões sobre o espaço que cabe ao Poder Público na definição e

⁴⁸ A *growth machine*, ocorre pela competição por investimentos entre as cidades norte-americanas, que dispõem de baixa receita de impostos locais e não contam com transferências de recursos por um sistema de *welfare*, precisando arrecadar recursos de outras fontes para implementar suas políticas públicas. No caso brasileiro, a fórmula federativa prevê a transferência de recursos para a implementação de políticas públicas nos municípios, de modo que, a rigor, não se aplica a *growth machine*. De modo semelhante não se aplica às cidades europeias.

implementação destas políticas e sobre o legado institucional que padrões de governança podem gerar.

Cada uma das teorias sobre o Estado assume diferentes posições sobre o seu papel nas sociedades capitalistas. Os teóricos das elites afirmam que ele decide-se sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, ou seja, pela elite (MILLS, 1956). Para os pluralistas, as burocracias respondem tão somente a pressões colocadas sobre elas por grupos de interesse externos (DAHL, 1961). Já os neomarxistas interpretam o Estado como um instrumento que garante o atendimento dos interesses das classes dominantes, ausente de qualquer autonomia (CASTELLS, 1983). Em contraste, grande parcela da literatura institucionalista girava em torno da autonomia estatal para formular e perseguir metas que não constituíam mero reflexo das exigências e interesses de grupos organizados (SKOCPOL, 1985).

Foi a ideia de *autonomia inserida* formulada por Evans (1993) que permitiu superar a concepção abstrata de perfeita autonomia estatal para centrar atenção nos atributos mais concretos da estrutura, instituições e procedimentos estatais que fazem interface com a sociedade e embasam as políticas resultantes. Segundo esse conceito, a autonomia do Estado é assegurada por meio de um aparato burocrático que viabiliza a elaboração e implementação de políticas públicas em um contexto permeável a influências externas. A capacidade estatal seria então oriunda de um processo composto por duas partes: (1) a estrutura interna do Estado, decorrente de um processo histórico de construção institucional do aparato estatal e (2) os padrões de interface com a sociedade. A combinação particular destes elementos colocaria constrangimentos ou facilitaria a implementação de certas políticas.

Com as devidas particularidades, quem se aventura a mensurar a capacidade estatal, como fez Skowronek (1982), designa em geral fatores organizativos, intelectuais e de procedimento como indicadores para essa mensuração. Bersch et al. (2012) introduziram também o indicador de politização, buscando mensurar a influência política sobre tarefas burocráticas a partir do número de reuniões políticas realizadas no interior das burocracias.

Mensurar capacidade estatal com finalidades explicativas não é tarefa fácil, quaisquer que sejam as características subjacentes ao Estado. Além da dificuldade frequentemente presente de disponibilidade do dado, argumento que não há nenhuma garantia de que um bom indicador implique real controle estatal sobre os termos de implementação da política. A ânsia preditiva tem frequente atrelado elementos indicadores de capacidade estatal a resultados almejados, não levando em conta que os elementos mensurados são meios de operar a ação governamental, desenhada e implementada na interface com a sociedade, como nos informa o aspecto da inserção. Essa permeabilidade faz com que os efeitos produzidos pelos meios técnicos sejam diversos e mutáveis, a depender da matéria substantiva que carregam, por sua vez concertada com agentes externos ao Estado num processo dinâmico permeado por incertezas.

Além disso, não raro, na aplicação deste enfoque, capacidade estatal acaba tornando-se sinônimo de características concretas do aparato estatal, levando a uma mistura de conceitos ainda não completamente clarificados pela literatura. Assim, capacidades procedimentais passam, por exemplo, a ser substituídas indistintamente por instrumentos de políticas públicas e a existência ou não destas características que operacionalizam capacidade estatal são muitas vezes interpretadas como sinônimo de constrangimento ou reforço à ação de políticos e burocracias. Não raro, as distintas operacionalizações do termo capacidade estatal parecem embaçar o conceito, confundindo decisões e interesses de governos com implicações da existência de um aparato consolidado de Estado. Maior proveito analítico existiria em compreender como estas características se comportam como gatilhos de mecanismos causais, provocando eventos subsequentes.

Uma outra forma de operacionalizar capacidade estatal é compreendê-la a partir da formação de arranjos institucionais. Gomide e Pires (2014, p. 19) definem arranjo institucional como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Segundo os autores, os arranjos

construídos para determinado objetivo, promoveriam capacidades que possibilitam a implementação de políticas públicas por governos. A operacionalização de capacidade, interpretada deste modo como variável dependente, ocorre a partir de dois componentes, um técnico-administrativo e um político. O primeiro inclui as competências técnicas dos agentes da burocracia para levar adiante as políticas e o segundo, menos problematizado pela literatura, está relacionado às habilidades da burocracia em coordenar ações e atores, ampliar os canais de interlocução e processar conflitos.

Esta concepção de capacidade apresenta avanços em relação à mensuração anterior, a qual considera capacidade apenas como fator explicativo e a mensura em termos absolutos. Em vez disso, como sugere Sikkink (1993), a capacidade estatal deve ser mensurada na adequação desta às funções que o Estado escolhe cumprir em cada momento, e “o que deve cumprir” ressalta a importância em compreender os interesses políticos subjacentes à construção de capacidade. Se queremos avançar na compreensão da capacidade estatal, diz a autora, será preciso esclarecer em que situações e de que maneira as capacidades importam para compreender os resultados políticos.

Cabe ainda problematizar como as mesmas estruturas que cristalizam estruturas de poder podem explicar tanto a estabilidade como a mudança (IMMERGUT, 1996). Para Levi (1991), instituições representam uma barganha social cuja estabilidade baseia-se na manutenção da obediência de grupos e pessoas. Por isso, a mudança institucional implica redistribuição de poder e é fruto de arranjos. Dito de outro modo, sempre que fatores necessários à obediência entram em colapso ocorre um abandono do consentimento entorno da instituição então vigente, com conseqüente elevação dos custos de implementação das regras. O resultado provável é a mudança das práticas mediante recursos coercitivos adicionais ou a criação de novas regras. Esta mudança, por sua vez, pode criar novas capacidades estatais.

A construção de capacidades estatais relaciona-se, portanto, com mudanças na estrutura institucional, que podem ser pequenas em magnitude e ocorrer de

modo incremental (LINDBLOM, 1959) ou grande em magnitude com ocorrência rápida, nomeada pela literatura de mudança pontuada (*punctuated changes* em Baumgartner e Jones, 1993). Casos de mudança pontuada são frequentemente associados a um antecedente de crise ou ruptura, em que a situação antiga não pode mais se sustentar e deve dar lugar a uma nova, ou, ainda, relacionados à atratividade de alternativas novas (MAHONEY, mimeo).

A seguir apresento a estrutura institucional e os atores estatais envolvidos na aprovação de empreendimentos imobiliários para, na sequência, me deter no assunto da construção de capacidade estatal na burocracia de aprovação desses empreendimentos.

2.2 A complexidade institucional e as burocracias envolvidas

Conforme vimos no capítulo anterior, a conjuntura política e macroeconômica do país é fundamental para o desempenho da atividade de incorporação, em face da durabilidade do bem imobiliário, do tempo grande de circulação do capital envolvido e da necessidade de financiamento à produção e à compra do imóvel, em vista do volume de recursos envolvidos na edificação de um prédio. Complementarmente, em termos do objeto imobiliário a ser empreendido e do potencial de rentabilidade que ele proporcionará, também importam as regras municipais. A regulação municipal pode induzir investimentos imobiliários a uma ou outra região da cidade, ocasionar concentração ou espraiamento construtivo e populacional e ser capaz de incentivar o adensamento construtivo e populacional, favorecendo ainda a ocupação de uma porção da cidade por determinada faixa de renda.

A seguir exponho a complexidade das regras do jogo a serem consideradas – adotadas ou burladas – pelos jogadores na aprovação de empreendimentos imobiliários. Considero que as instituições em questão são complexas, porque numerosas, variadas e, sobretudo, porque interagem de modo intenso, muitas vezes

sobrepondo-se a contradições legais em um mesmo espaço físico ou, ainda, deixando espaços não regulados.

São três as principais leis – e a partir das quais leis complementares e decretos decorrem – que organizam o espaço físico do município no que toca ao seu uso (rural ou urbano), tipo de ocupação (residencial, comercial, serviços, industrial) e parâmetros construtivos (coeficiente de aproveitamento do edifício em relação ao terreno, recuos necessários, gabarito etc.): o Plano Diretor Estratégico; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e dos Planos Regionais Estratégicos; e o Código de Obras e Edificações.⁴⁹

A lei municipal mais geral, à qual as demais devem ser subordinadas, é o Plano Diretor, em São Paulo adjetivado como Estratégico (PDE), que é parte integrante do processo de planejamento e regulação da expansão urbana, nos termos do Estatuto da Cidade, que por sua vez regulamenta os capítulos 182 e 183 da Constituição, que versam sobre a política urbana. O plano diretor de cada município organiza de modo genérico o espaço, delimitando eixos estruturantes, macroáreas e os respectivos parâmetros e instrumentos urbanísticos que poderão ser aplicados em cada parte na cidade. Cabe então à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), também conhecida como zoneamento, definir em detalhe os tipos de construção que poderão ser erguidas sobre cada parte da cidade e as atividades que estarão autorizadas nestas construções. No caso paulistano, a mesma lei que em 2004 regulou o parcelamento, uso e ocupação do solo instituiu também os Planos Regionais Estratégicos, elaborados por cada uma das 31 subprefeituras para detalhar as ações de melhorias urbanas.

O terceiro principal ordenamento é o Código de Obras e Edificações (COE), que define regras de organização dos espaços internos aos lotes e às construções. Para determinado tipo de uso e tamanho da edificação é o COE que define, por

⁴⁹ Respectivamente, Lei 13.430/02, Lei 13.885/04 e Lei 11.228/1992. O PDE em vigor desde 2002 foi revisado em 2014, durante a redação desta dissertação, tornando-se a Lei n. 16.050, de 31 de Julho de 2014.

exemplo, a quantidade mínima de banheiros, o tamanho mínimo das janelas, corredores, o pé direito, o número mínimo de vagas de garagem.

O uso do solo na capital paulista é classificado em duas grandes categorias, conforme a lei de zoneamento: a de uso residencial (R), que envolve a moradia de um indivíduo ou grupo de indivíduos; e a de uso não residencial (nR), que abrange o desenvolvimento de atividades comerciais, de serviços, industriais ou institucionais. Cada projeto arquitetônico protocolado recebe, de acordo com a LPUOS, uma denominação específica segundo sua categoria de uso, porte e tipo de atividade, que pode, como ocorre atualmente, ser levada em conta na divisão de tramitação nos órgãos de aprovação. Os residenciais verticais podem, ainda, ser considerados habitação de interesse social (HIS) ou habitação popular de mercado (HMP), tipologias que descontam o valor da outorga onerosa para estimular a produção de moradia voltada à população de baixa renda.

Tanto as edificações residenciais quanto as não residenciais podem estar em perímetro de Operação Urbana Consorciada (OUC) ou ser enquadradas como Polos Geradores de Tráfego (PGT). Em ambos os casos a tramitação para a sua aprovação é diferenciada. No primeiro, fica suspenso o coeficiente de aproveitamento máximo previsto para a zona e passam a valer as regras específicas previstas na lei que regulamenta a OUC. Nesse caso, o potencial construtivo é adquirido mediante contrapartida financeira do incorporador. Os empreendimentos enquadrados como PGT, ao protocolarem a solicitação de alvará, precisam entregar a Certidão de Diretrizes com as contrapartidas mitigadoras do impacto viário estabelecidas pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

Cada projeto imobiliário gera receitas distintas para a prefeitura, conforme o seu porte e o lugar da cidade em que será implementado. Isso ocorre porque o Estatuto da Cidade implementou o conceito de solo criado, mediante o qual o poder público procura recuperar uma parte da mais valia fundiária do incorporador. A operacionalização desse conceito ocorre por meio de uma contrapartida financeira paga pelo direito de construir até o coeficiente de aproveitamento máximo permitido

no lote de interesse. Se for em perímetro de OUC, para aproveitar o máximo do potencial construtivo do terreno a incorporadora paga uma contrapartida financeira chamada Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Se a obra for construída no resto da cidade, paga pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, taxa calculada com base no valor venal das transações, que é definido pelo metro quadrado do IPTU correspondente.

Atualmente são duas as principais burocracias executivas do governo municipal que lidam diretamente com a aprovação de empreendimentos imobiliários.⁵⁰ Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) elaborar e aprimorar a legislação relativa ao planejamento urbano e interferir em situações específicas da aprovação, enquanto à Secretaria de Licenciamento (SEL) cabe controlar o uso e a ocupação do solo urbano, aplicando a legislação vigente durante o exame dos pedidos de aprovação de projetos e emitindo as licenças aos incorporadores. A aprovação dos empreendimentos não passa diretamente pela SMDU, salvo no caso das OUC (via SP Urbanismo, empresa pública a ela vinculada) e de dúvidas de aplicação da legislação, em que cabe à Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) decidir sobre sua aprovação, como veremos no próximo capítulo. As demais estruturas da SMDU foram desenhadas para interagir com a aprovação de empreendimentos na medida em que desenham as regras pelas quais os projetos serão avaliados, produzindo e atualizando as bases cartográficas a partir das quais as análises técnicas de projeto são feitas na SEL. A interação entre ambas as burocracias merece uma pesquisa específica.

Além do regramento vigente e das burocracias de aprovação, outra informação a ser apresentada antes de avançarmos refere-se ao fato de que sobre cada lote, objeto de interesse primário para a construção de uma edificação, incidem

⁵⁰ Além desses órgãos, a depender do caso, outros entram. A Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA), Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico da Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo (Condephaat) e a CET são alguns exemplos, mas não existe conversa entre secretarias. É o interessado quem consegue a aprovação nos distintos órgãos e encaminha à SEL para aprovação final.

diferentes configurações naturais. A existência de um córrego, o tipo de vegetação e a declividade de um terreno, por exemplo, são características naturais com as quais a engenharia da edificação e o técnico que analisa o projeto imobiliário precisarão lidar. Outra característica a ser levada em conta na observação das condições de um lote é aquela não natural, seja ela legal ou provocada. São exemplos enquadrados nessa situação lotes cujo solo (ou córrego que passe por ele) esteja contaminado, lote em área envoltória de bem tombado, em perímetro de Zona Especial de Interesse Social, de Zona de Preservação Cultural, localizado em área decretada de utilidade pública a ser desapropriada, ou, ainda, próxima de aeroporto.

O interesse em implementar distintos tipos de projetos de engenharia/arquitetura sobre as mais diversas condições e regramentos do solo urbano resulta em um número grande de características a serem analisadas, nem todas previstas em lei. Quanto mais características incidirem, mais complexa será a análise e mais discricionária a decisão. Os projetos protocolados são, portanto, submetidos ao regramento vigente, às especificidades do lote e do seu perímetro envoltório e à decisão dos técnicos de aprovação.

A totalidade da estrutura institucional de aprovação de empreendimentos é operada por meio da atuação das burocracias, que interagem com a estrutura institucional, mantendo-a estável ou modificando-a segundo seus interesses, por sua vez construídos a partir de eventos exógenos e internos a ela.

2.3 A construção de capacidades entre a burocracia corrente e o legado prévio

A Secretaria de Licenciamento foi criada em julho de 2013 para assumir a atribuição de aprovar projetos imobiliários, função antes delegada a uma antiga coordenadoria da Secretaria de Habitação, conhecido como Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano, cujo departamento mais proeminente em termos de

tratativas de aprovação era o Aprov. Desde então, um montante generoso de medidas foi adotado para construir capacidade governamental nessa burocracia e agilizar a aprovação dos empreendimentos. Isso me levou a questionar os motivos pelos quais as mudanças não foram realizadas anteriormente e as motivações subjacentes à construção de capacidade estatal. Começo com algumas informações operacionais sobre a SEL para, na sequência, compará-la à antiga estrutura de aprovação dos empreendimentos imobiliários, buscando a aproximação com tais respostas.

A SEL é composta por cinco coordenadorias, competentes pelo licenciamento total de diferentes tipos de empreendimentos, três órgãos colegiados e três supervisões, conforme mostra o organograma a seguir.

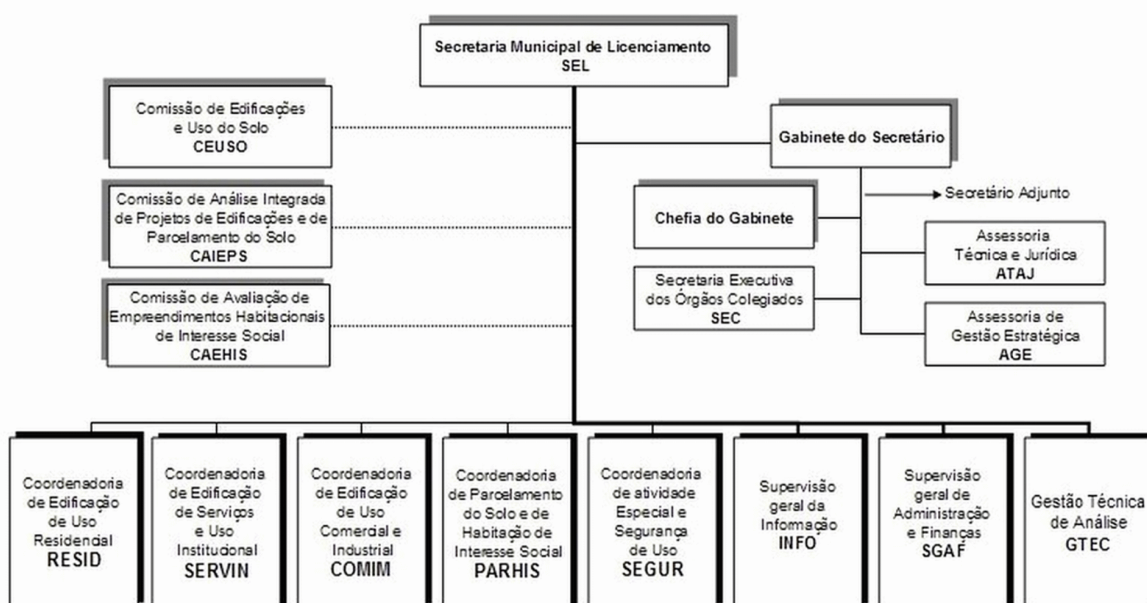


Figura 6 - Organograma da Secretaria de Licenciamento.

Fonte: SEL

A entrada protocolar de edificação nova pode ser feita conjunta ou separadamente para a aprovação e, depois, para a execução das obras. Até abril de 2014 o alvará de aprovação autorizava a comercialização do empreendimento e o de

execução, a sua construção. O Decreto nº 55.036, de 15 de abril 2014,⁵¹ modificou de forma tácita essa lógica, estabelecendo que para a instalação de estande de vendas a ser erigido no próprio imóvel, bastam: (1) a identificação do número do processo relativo ao pedido de aprovação do empreendimento na SEL; e (2) a declaração do requerente de que o estande de vendas, quando construído junto às divisas do terreno, terá altura máxima de seis metros medidos a partir do perfil natural deste, nos termos da LPUOS vigente, e não efetivará manejo arbóreo para sua implantação. Estabeleceu também que esse alvará será expedido no prazo máximo de 15 dias úteis, ao final do qual a construção do estande poderá ser iniciada. Embora o decreto autorize apenas a instalação do estande e não explicitamente a comercialização das unidades do empreendimento, por que motivos o incorporador gostaria de ter tudo pronto e não poder efetuar vendas? Uma vez construído o estande, fica inviável a fiscalização municipal sobre sua operação. Na prática, isso antecipa o início das vendas, momento em que o incorporador começa a ter receita no fluxo de caixa do empreendimento.

Outra medida adotada pela SEL, essa no início de 2013, refere-se à criação da modalidade “nR1, R2v e R2h *express*”. Ela confere maior agilidade aos pedidos de alvará de aprovação de edificação nova para edifícios residenciais verticais e horizontais e não residenciais de baixo impacto, em caráter experimental, desde que o projeto esteja inserido em área urbana isenta de interfaces urbanísticas e completamente instruído com a documentação indicada no manual disponibilizado pela prefeitura, também após a criação da SEL. Cabe ao interessado indicar a preferência por essa opção no momento em que protocola seu empreendimento, ainda na etapa eletrônica. Essa auto declaração explicita que o incorporador sabe quando está protocolando um projeto com documentos ou plantas faltantes.

⁵¹ O *site* da SEL informava que o decreto “[...]decorre de demandas apresentadas pelo setor imobiliário e pela Associação Brasileira das Incorporadoras (Abrainc), nas reuniões com o prefeito Fernando Haddad realizadas nos últimos meses.” Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/noticias/?p=169753>> e <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/noticias/?p=167826>>. Acesso em: 18 de abril de 2014.

Como informaram entrevistados ligados tanto ao setor imobiliário como técnicos do poder público, o incorporador protocola na prefeitura projetos não finalizados com o objetivo de “*guardar lugar na fila da aprovação*” até que finalize completamente o projeto edilício, consiga reunir toda a documentação necessária ou, ainda, na expectativa de negociar com o técnico responsável os termos da sua aprovação. Isso cria uma situação em que os funcionários da prefeitura dispendem tempo de análise em um projeto inacabado, que se mantém na fila de aprovação mediante a grande sucessão de “Comunique-se”⁵² e pelo que os incorporadores chamam de “direito de protocolo”, sem que o projeto imobiliário seja adequadamente complementado na sequência. Esse procedimento atrapalha o ritmo de análise dos projetos arquitetônicos que já estão finalizados, em benefício dos quais foi criada essa medida. Outra forma de intervir nesse problema, prevista em lei, é limitar a quantidade de “Comunique-se” até que o projeto imobiliário seja indeferido, o que traria mudanças estruturais no modo como as incorporadoras têm procedido, que foi descartada como alternativa.

Ambos os departamentos que aprovam edifícios residenciais (Resid) e de escritórios (Servin) possuem uma divisão própria para tratar de empreendimentos de grande porte, muito embora, salvo em caso dos empreendimentos classificados como PGT, não haja uma regra legal que defina o que são grandes empreendimentos. Ao longo das entrevistas que realizei com as coordenadoras e técnicos a resposta que obtive foi similar: “*correspondem àqueles empreendimentos que, pelo porte e complexidade, demorariam muito tempo para ser analisados se fossem diluídos em outras divisões*”. Tal prerrogativa sugere atenção especial ao prazo de aprovação desses projetos.

Para alguns tipos de empreendimentos a análise substantiva do projeto passa também por órgãos colegiados da SEL, que possuem ampla discricionariedade sobre

⁵² Procedimento pelo qual a SEL se comunica com o interessado, por exemplo, listando os documentos e aspectos faltantes.

as decisões. No atual contexto de reestruturação procedimental, ganham mais espaço institucional as instâncias que conferem agilidade à aprovação.

Dos três órgãos colegiados, o que atualmente possui atribuições de maior monta é a Comissão de Análise Integrada de Projetos de Edificações e de Parcelamento do Solo (Caieps), criada em 2002 para centralizar a análise e instrução dos pedidos de aprovação de projetos de empreendimentos que dependem do exame de diversos setores da prefeitura e para conferir agilidade à aprovação das edificações. A análise da Caieps subsidia a definição de diretrizes e formulação de exigências complementares quanto às características de alguns tipos de empreendimentos, dentre os quais os de grande porte. Ao realizar a análise do projeto e do seu impacto previsto, a comissão emite parecer contendo as exigências que deverão ser obrigatoriamente atendidas para além das demais disposições legais. Embora o Secovi não tenha assento no colegiado da Caieps, composto apenas por órgãos do poder público, a entidade tem representação na CTLU, que em última instância aceita ou não os pareceres da comissão.

Outro órgão colegiado é a Comissão de Edificações e Uso do Solo (Ceuso), criada em 1986 com o intento velado de esvaziar as funções da então existente Comissão de Zoneamento (atual CTLU), que hoje tem suas funções reduzidas, ao contrário daquela. Atualmente, compete à Ceuso examinar e fixar parâmetros e procedimentos próprios para instrução e decisão nos casos previstos no COE.

A Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Caehis), terceiro órgão colegiado, foi por sua vez criada como um órgão normativo, consultivo e decisório sobre legislação de zonas especiais de interesse social (Zeis), empreendimentos habitacionais de interesse social e de mercado popular, respectivamente, HIS e HMP. É comum ouvir relatos de que sua composição⁵³ foi disputada internamente na prefeitura por funcionários interessados em receber propina em troca da aprovação de projetos imobiliários destinados à

⁵³ É composta por oito membros, todos com seus respectivos suplentes, sendo sete do poder público municipal e um representante dos movimentos sociais por moradia.

população de média renda como se fossem HIS, com a vantagem de aproveitar o terreno reservado para habitação popular e obter o desconto na outorga onerosa. Recentemente, quando a prefeitura decidiu compatibilizar as exigências do programa “Minha casa minha vida”, do governo federal, com as de HIS⁵⁴ e este tipo de empreendimento ganhou notoriedade no mercado imobiliário, a opção da SEL foi esvaziar as funções da Caehis. Para tanto criou a Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Saehis), que funciona a partir de um balcão único de entrada dos projetos de HIS, no qual vários órgãos discutem juntos a proposta de habitações deste tipo, o que torna a aprovação mais ágil e, de certa forma, mais transparente.⁵⁵

Até a criação da SEL, em 2013, o responsável pelo licenciamento de empreendimentos era o Aprov, um mero departamento da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Sehab, como mostra o organograma abaixo.⁵⁶

⁵⁴ A compatibilização dos parâmetros construtivos foi importante para aumentar a demanda solvável desse padrão habitacional, que, embora oferecesse desconto na outorga onerosa, não era rentável aos incorporadores.

⁵⁵ A Saehis foi criada pelo Decreto nº 54.297, publicado no *Diário Oficial da Cidade* em 2 de setembro de 2013. A legislação estabelece 90 dias para decisão de pedido de diretrizes e 120 dias para a fase do parcelamento e edificação no licenciamento do plano integrado. Esses processos chegavam a demorar mais de dois anos para aprovação, segundo informações fornecidas pela SEL.

⁵⁶ A reestruturação da burocracia ocorreu a partir da transferência de toda a Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Sehab para a SEL, mas, como estudamos nesse ínterim a aprovação de empreendimentos, destaco a estrutura do Aprov.

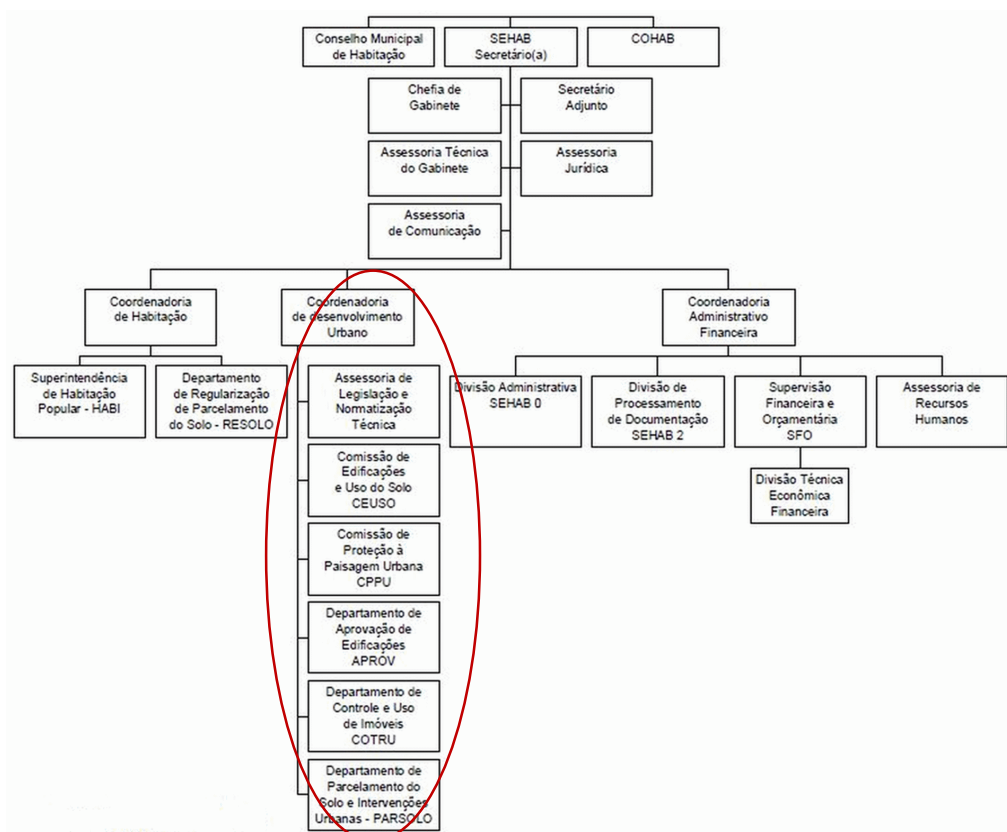


Figura 7 - Antigo organograma da Secretaria de Habitação.

Fonte: Material fornecido pela Sehab

Embora diferentes gestões tenham incluído na Sehab coordenadorias, departamentos e divisões, a estrutura do Aprov manteve-se bastante estável desde a sua criação, em 1986. A análise de alguns dados fornecidos pela prefeitura por meio da Lei da Transparência evidencia que não foi a eficiência dos fluxos e procedimentos na prestação do serviço público o que preservou a inatacabilidade dessa burocracia. Infelizmente a disponibilidade de dados ainda é restrita para realizar uma comparação diacrônica que cubra todo o período. Utilizando os dados disponíveis, contudo, pude comparar a SEL com a estrutura do Aprov no período imediatamente anterior à criação da nova secretaria.

Um indicador de eficiência nessa temática é a quantidade de projetos aprovados por funcionário em determinado período. Como a SEL foi criada em julho de 2013, comparei a quantidade de processos aprovados por funcionário por órgão

para um mesmo período.⁵⁷ As duas colunas da esquerda no quadro abaixo comparam divisões/coordenadorias equivalentes entre SEL e Sehab.

Quadro 1 - Comparação entre o número de funcionários e processos aprovados na Sehab e SEL para um mesmo período.

Coordenadoria SEL	Divisão Sehab	Sehab - julho de 2010 a março de 2011			SEL - julho de 2013 a março de 2014		
		Número de processos	Número de funcionários	Processos/funcionário	Número de processos	Número de funcionários	Processos/funcionário
GABINETE	Aprov G	324	34	9,53	58	20	2,90
RESID	Aprov 1	652	20	32,60	874	64	13,66
SERVIN	Aprov 2	206	15	13,73	236	61	3,87
SERVIN	Aprov 5	169	15	11,27	236	61	3,87
COMIN	Aprov 3	62	18	3,44	160	49	3,27
COMIN	Aprov 4	124	13	9,54	160	49	3,27

Fonte: elaboração própria, a partir de dados brutos fornecidos pela SEL e Sehab por meio da Lei da Transparência⁵⁸

A análise do Quadro 1 mostra que houve, concomitantemente à contratação de novos técnicos, uma redistribuição na proporção deles entre as coordenadorias, resultando numa diminuição do número médio de processos por funcionários. Além disso, para um mesmo período, foi reduzido o número de processos aprovados pelo gabinete do departamento, expediente bastante adotado pelo antigo coordenador de aprovação de projetos, Hussain Aref Saab. Essa redução é evidenciada no contraste de 324 projetos aprovados em gabinete pelo Aprov durante a gestão de Aref contra apenas 58, em gabinete na SEL.

Outro indicador que mostra a ineficiência do Aprov é o tempo de aprovação de um projeto. Em 2012, conforme dado divulgado pela SEL, eram necessários em

⁵⁷ Para facilitar a visualização foi preciso selecionar determinado ano para apresentar os dados da Sehab, mas a média dos anos anteriores é bastante semelhante.

⁵⁸ Os dados sobre os projetos incluem toda a natureza de protocolos, mencionados no início da seção 2.2 e disponíveis em sua forma bruta em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/servicos/index.php?p=3334>>. Já o número de funcionários da SEL e da Sehab foi obtido por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo número 008797.

média 437 dias para a liberação do alvará de aprovação e execução. No caso de empreendimentos de grande porte, esse tempo passava para 708 dias. O atual prefeito, Fernando Haddad, foi eleito prometendo atender à recomendação endereçada pelos empresários de reduzir o tempo de aprovação para 90 dias, já estando esta decisão em plena operacionalização. Para que se possa dimensionar o impacto dessa medida na rentabilidade das empresas, vale apontar que redução de 708 para 90 dias no tempo concessão do alvará de aprovação e execução de empreendimento aumenta a rentabilidade do investimento, analisado a valor presente, em mais de R\$ 7 milhões para determinado modelo, mantendo todas as variáveis constantes.⁵⁹

As explicações conferidas pelos burocratas à dificuldade de aprovar empreendimentos incluem de modo conotativo a existência de “feudos” de concentração de informação e composição de lógicas operativas próprias a cada grupo na estrutura do antigo Aprov. Facilitava essa lógica operativa a não disponibilização das informações ao incorporador sobre os requisitos formais e substantivos por meio dos quais os projetos imobiliários seriam avaliados, atualmente disponibilizados em manuais eletrônicos no *site* da SEL. Se os problemas no fluxo de informação acarretados por tais “feudos” tornavam os processos técnicos morosos, é preciso ressaltar que a manutenção dessa estrutura foi uma decisão política.

⁵⁹ Essa informação é oriunda de uma fórmula de cálculo utilizado pelo Banco de Investimentos RB Capital, que realiza a análise de empreendimentos imobiliários para securitização, conforme instrumento financeiro explicado no capítulo 1. Tive acesso à planilha que estrutura a análise financeira dos empreendimentos imobiliários em que esse banco investe. A diferença de VPL identificada foi calculada com base nas seguintes premissas do empreendimento: área útil do apartamento, 85m²; preço do metro quadrado, R\$ 3.006,87; total de 528 unidades no empreendimento; VGV de R\$ 134.948.326,00; custo de corretagem de 3% do VGV; custos de publicidade e marketing, 5% do VGV; custo com registros, R\$ 50.000,00; custo com projeto, R\$ 200.000,00; custos de incorporação, R\$ 200.000,00; velocidade de vendas distribuídas em dois lançamentos iniciais, no início das obras, durante a construção e no momento de entrega das chaves; realização de uma porcentagem de 80% de financiamento do incorporador com o banco de investimentos; ITBI de 2%, PIS/Cofins 3, 65%; CSLL de 1,08%; IR de 2%; taxa mínima de atratividade de 12%, considerando receita antes das chaves de 30% e pós-chaves de 70%. Com isso, a diferença na taxa interna de retorno foi de aproximadamente 4% e o valor presente líquido mudou em R\$ 7.636.609,00.

O que poderia ser considerada uma disfunção da burocracia em relação às suas atribuições implementadoras, na verdade foi o resultado de sucessivas decisões adotadas pelo nível técnico (endossadas pelos cargos políticos). Era beneficiando-se dessa disfunção que o ex-diretor do Aprov, Aref,⁶⁰ atuava: mediante o pagamento de propina feito por incorporadores específicos, ele agilizava a tramitação do licenciamento e/ou aprovava edificações irregulares. Além disso, não foram poucos os entrevistados⁶¹ ligados a distintos grupos de dentro e de fora da SEL e da Sehab, assim como os ligados ao mercado imobiliário, que relataram o fato de que a equipe técnica próxima Aref⁶² também recebia propina para agilizar a tramitação interna e fazer consultoria privada sobre como os projetos deveriam ser encaminhados a fim de serem aprovados.⁶³ Muitas vezes a agilidade na tramitação era feita aproveitando brechas no zoneamento, outras, impedindo que fossem geradas dúvidas no zoneamento a ser aplicado em determinada área, pois, nesse caso, o projeto seria encaminhado à CTLU, postergando sua aprovação. Adiantar a análise de um projeto via pagamento de propina significava para o incorporador maior rentabilidade do empreendimento, mas muitas vezes era também o caminho que encontrava para ter

⁶⁰ Aref era subordinado de Gilberto Kassab quando o ex-prefeito foi secretário de Planejamento na gestão de Celso Pitta (1997-2000), prefeito afastado por impeachment. Desde então o ex-diretor começou a ser investigado por favorecer a instalação irregular de antenas de celular na cidade, autorizar empreendimentos imobiliários em terrenos contaminados e áreas de preservação ambiental, permitir que condomínio residencial se apropriasse de rua pública e conceder alvarás a empreendimentos com irregularidades edilícias. Durante os sete anos em que foi diretor do Aprov, acumulou 106 apartamentos em seu nome. Segundo informações do Ministério Público, foi denunciado 48 vezes por lavagem de dinheiro.

⁶¹ Ao todo foram cinco entrevistados, cujos nomes serão omitidos para preservar a fonte em situação de não comprovação legal da denúncia.

⁶² A personificação de fenômenos é um problema no empreendimento de pesquisas, uma vez que empobrece a análise de estruturas mais gerais que circunscrevem o evento. Não é comprovada, contudo, a atuação ilícita do grupo próximo ao de Aref, e não posso levá-la adiante de modo a despersonalizar o evento. Além disso, como é de se esperar, a reponsabilidade sobre muitas dos problemas na aprovação de empreendimentos recai sobre ele para, assim, envolver um menor número de pessoas. Apesar do exposto, ele é considerado o organizador do sistema de corrupção que existia no Aprov.

⁶³ Duas das pessoas entrevistadas sugeriram, ainda, que uma das recentes denúncias feitas ao Ministério Público Estadual contra Aref foi motivada por uma dissidência do grupo. Ele foi afastado do posto e o grupo que o delatou teria permanecido, reestruturando a aprovação de empreendimentos na SEL.

o projeto aprovado em determinado distrito, face ao rápido esgotamento do estoque de potencial construtivo, sobretudo do tipo habitacional em muitos lugares cidade.

Ao beneficiar-se de tais “disfunções” essa prática também ajudava a produzi-las, acumulando, por serem analisados, os projetos de incorporadores que não pagavam para entrar na fila. A existência dessa longa fila e a pressão do mercado em aprovar seus empreendimentos, por sua vez, geravam a demanda de “pagar para passar na frente”, legitimando a manutenção do sistema com base numa reciprocidade de comportamentos, ao que Levi (1991) nomeou “consenso contingente”.

Para os incorporadores, no entanto, melhor cenário é a aprovação extremamente ágil, sem a necessidade de pagamento de propina. Com esse propósito, houve em 2002 a parceria “Plantas Online I”, pela qual o Secovi doou dinheiro para estruturar fisicamente o órgão de aprovação da prefeitura. Corroborando tal medida, em 2004, quando era diretora do Aprov, a atual Secretária de Licenciamento estabeleceu o prazo máximo de 30 dias para análise dos processos que entravam nas Divisões Técnicas, mas também essa medida não teve efeito.

Como a doação de recursos e a Ordem Interna não reverberaram em uma mudança mais profunda do *status quo*, com defesa ampla e irrestrita do mercado, foi preciso que a entidade se adaptasse aos interesses da burocracia, sugerindo à prefeitura lugar de destaque a Hussain Aref Saab, que garantiria aprovação rápida em troca de benefícios particulares. Em 2005, o então prefeito José Serra designou o servidor para o principal cargo na área de aprovação de edificações na Sehab,⁶⁴ que era então ocupado pela atual secretária de Licenciamento, Paula Motta Lara. Apenas em 2012 as investigações do Ministério Público Estadual (MPE) levaram ao afastamento de Aref da prefeitura.

No começo daquele ano, quando o MPE começava a investigar de modo mais incisivo os esquemas de corrupção no antigo Aprov e se configurava um iminente

⁶⁴ Nomeação publicada no Diário Oficial da Cidade, em 7 de janeiro de 2005.

desmanche das práticas ilícitas que beneficiavam individualmente algumas empresas do setor, cinco incorporadoras de grande porte (Brookfield, Cyrela, Odebrecht, Rossi e WTorre)⁶⁵ contrataram duas empresas de consultoria (INDG e Falconi). Com isso esperavam mapear os entraves no processo de aprovação de grandes projetos e propor soluções para agilizar o seu tempo de tramitação.

Juntas, apenas essas cinco empresas acumulam, de 1985 a 2013, o equivalente a 10% do Valor Geral de Vendas de todo o mercado imobiliário paulistano, segundo informações do banco de dados da Embraesp. Neste sentido, importa ainda subsidiar o leitor com a informação de que são as empresas de grande porte as que aparecem com maior frequência na agenda pública dos secretários de Desenvolvimento Urbano e de Licenciamento disponibilizados nos respectivos sítios eletrônicos. Além disso, no mapeamento da rede de conexões do poder público com os incorporadores, que realizei em uma pesquisa exploratória que deu origem a esta, além de representantes do Secovi, apareceram em posição central na rede, os donos de grandes empresas, por terem, em relação às empresas de menor porte, acesso privilegiado aos gabinetes decisórios (possuem vínculos com maior número de porta de entradas e ocupam posição de ponte entre grupos).

Além do prazo de 90 dias para aprovação de empreendimentos, já mencionado, dentre as soluções propostas por essas empresas está a implementação de indicadores de desempenho por coordenadoria, com o objetivo de monitorar o cumprimento de tal meta, e um acordo de acompanhamento que trimestralmente deve envolver os técnicos de aprovação, a secretária de Licenciamento, o prefeito e um grupo seletivo de incorporadores. As medidas recentemente adotadas pela SEL aderem com precisão a essas demandas.

Para justificar tais propostas as consultorias contratadas realizaram um mapeamento das rotinas de trabalho e dos fluxos e procedimentos internos no antigo

⁶⁵ Em conjunto com a Kallas, a Odebrecht e a WTorre são as únicas incorporadoras que declararam doações às campanhas eleitorais de 2012, prática mais comum entre empreiteiras. A Cyrela destacou-se recentemente pelas negociações em torno do terreno onde seria construído o parque Augusta, enquanto a Brookfield é investigada pelo pagamento de propina à Aref.

Aprov. Identificaram 108 entraves à aprovação, que foram divididos em quatro naturezas distintas: tecnologia, rotina, pessoas e legislação (INDG, 2012; FALCONI, 2012).⁶⁶ Num cenário dificultado pela precariedade tecnológica, complexidade da legislação e número reduzido de técnicos para analisar projetos, como era no Aprov, surpreende que desse total quase metade dos problemas seja atribuída à rotina. Dentre eles destaco os relatados no mapeamento: os sistemas de informação não são disponibilizados de modo uniforme entre os órgãos da prefeitura; ocorre a indisponibilidade completa de muitas informações; não existe comunicação entre as diversas divisões do Aprov, gerando “retrabalhos”; os técnicos não possuem treinamento para atualização em relação às mudanças da legislação; e ausência de organização e padronização nos procedimentos para análises de projetos.

Tamanha desestruturação do Aprov levou o então prefeito Gilberto Kassab a criar a Comissão Integrada de Licenciamentos (CIL),⁶⁷ vinculada ao seu gabinete, como forma de garantir a aprovação ágil de empreendimentos sem que fosse preciso passar pela burocracia corrente.⁶⁸

As medidas narradas ao longo do capítulo retratam um cenário em que a capacidades foram implementada de modo pontuado. Apesar dos indícios de que estas medidas existiam de maneira latente pelo menos desde 2002, naquela época, agentes interessados em mudanças reestruturantes não encontraram as condições propícias para tanto. O quadro abaixo sistematiza as decisões.

Quadro 3 - Medidas adotadas para a agilidade na aprovação de empreendimentos.

Ano	Medida	O que é
2002	Plantas Online I	Doação de verba do Secovi para equipar tecnologicamente a Sehab. Não teve êxito.
2002	Decreto nº 41.864 – criação da Caieps	Implementa a Caieps para agilizar o licenciamento de edificações que dependam da análise de diferentes setores da prefeitura.

⁶⁶ Tive acesso aos relatórios produzidos por essas empresas.

⁶⁷ Decreto nº 53.569.

⁶⁸ Chama atenção que a CIL tenha sido criada apenas um mês antes do término de sua gestão. Tudo leva a crer que alguns incorporadores específicos, com forte permeabilidade na prefeitura, tinham extrema urgência na aprovação de seus empreendimentos antes da mudança de gestão municipal que reformularia as regras do jogo com a revisão do plano diretor.

2004	Ordem Interna SEHAB/APROV nº 02/04	Estabelece prazo máximo de 30 dias para análise dos processos que entrarem nas respectivas Divisões Técnicas. Mantém o prazo de 15 dias úteis a partir da data do protocolo, no caso de processos do programa "APROV EXPRESSO". Não teve êxito.
2012	Concurso público para provimento de cargos vagos de especialista em desenvolvimento urbano	Realização de concurso e contratação de pessoal para a Sehab (237 técnicos)
2012	Decreto Nº 53.569 – criação da CIL	Criada a Comissão Integrada de Licenciamentos, vinculado ao Gabinete do Prefeito, para aprovar empreendimentos sem passar pela burocracia do Aprov, que encontrava-se desestruturada.
2013	Lei 15.764/13 – criação da SEL	Cria uma nova secretaria e reestrutura fluxos e procedimentos de aprovação de empreendimentos.
2013	Disponibilização de manuais e roteiros de aprovação no site da SEL	Esses documentos informam o empresário sobre o caminho a ser percorrido na burocracia pública até a emissão do alvará solicitado e os documentos e materiais gráficos que devem ser protocolados.
2013	Criação das categorias “nR1, R2v e R2h express”	Protocolo diferenciado para essas categorias, que confere mais agilidade aos pedidos de Alvará de Aprovação de Edificação Nova, desde que o projeto esteja completamente instruído com a documentação necessária.
2013	Decreto 54.297/13 – criação da Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (Saehis)	Cria entrada única e análise integrada dos empreendimentos de HIS e agiliza a sua tramitação.
2013	Indicadores de desempenho	Introdução de indicadores de tempo de tramitação em cada divisão.
2013	Distribuição dos projetos entre os técnicos	Atualmente, para a distribuição dos projetos protocolados entre as divisões, prioriza-se o tempo de aprovação.
2014	Decreto 55.036 – simplifica e agiliza os procedimentos administrativos para o licenciamento das obras e edificações	O alvará de autorização para a implantação de estande de vendas será expedido no prazo máximo de 15 dias úteis para qualquer empreendimento, desde que atenda a exigências mínimas.

Fonte: elaboração própria, com base em entrevistas e documentos pesquisados

A respeito de diversas medidas desse quadro, vale lembrar que as decisões aparentemente técnicas favorecem um indivíduo ou grupo em detrimento de outros, carregando, portanto, a política. A agilidade na aprovação pode beneficiar grandes empreendedores ou a população de baixa renda (e os produtores imobiliários para segmentos econômicos) se o empreendimento cuja aprovação agilizada for HIS.

Como postulam Lascoumes e Le Gales (2012, p. 32), “[...] a instrumentação é uma questão política porque a escolha da via de ação, que pode também ser objeto de conflitos políticos, vai estruturar em parte o processo e seus resultados.”

A reestruturação dos procedimentos, a especialização das funções, a contratação de pessoas, o monitoramento das rotinas e a divulgação das informações são elementos em geral abordados pela literatura como indicadores da construção de capacidades estatais. No caso da SEL, tudo isso também confere agilidade à aprovação do empreendimento. Ao mesmo tempo em que atende ao principal interesse da incorporação imobiliária, também constitui uma forma da burocracia criada se fortalecer diante de um choque externo, que foi a desmontagem do sistema ilícito de operação antes em funcionamento. A análise longitudinal das decisões dos governos mostrou que não é nova a ideia de conferir agilidade à aprovação de empreendimentos imobiliários, mas elas passaram a ser incisivamente adotadas quando um evento externo chocou a estrutura corrente. Esse aspecto será melhor detalhado no próximo capítulo.

Com essa extensa lista de medidas adotadas para melhorar a prestação do serviço público para a qual a SEL foi desenhada, chama atenção que uma medida em particular não tenha sido tomada: a melhoria da digitalização das bases cartográficas da cidade que subsidiam a análise técnica dos projetos edilícios.

Como forma de subsídio aos técnicos de análise de projeto é elaborado, para cada projeto protocolado na prefeitura, um *Boletim de Dados Técnicos* (BDT), que informa a situação natural e legal que incide sobre o lote de interesse do incorporador. O departamento Info é responsável pelo acervo, operacionalização e atualização de cadastro de logradouros, terrenos, edificações, melhoramento viário, legislação sobre zoneamento e áreas de proteção. Para tanto, um funcionário cotidianamente lê o *Diário Oficial da Cidade* e atualiza de forma manual – para não dizer artesanal – os mapas impressos, incluindo neles as desapropriações ou outras modificações em lotes. Quando um interessado (poder público ou incorporador) solicita vistas às condições do lote, também de forma manual os burocratas do Info

consultam a área em questão. Isso ocorre assim porque a base eletrônica existente é bastante desatualizada e incompleta.

Piora o cenário o fato dessa base ser alimentada também por órgãos de outras secretarias municipais, tornando o tráfego de informações mais lento. Foram relatadas situações em que o BDT informou que o interessado poderia empreender determinada edificação em um lote que já estava comprometido com desapropriação pública. Por desatualização da base, essa informação foi passada adiante de modo errado e o empreendimento foi construído, sendo encaminhado o problema para solução judicial.

Além dos problemas gerados pela desatualização da base, ocorrem também situações em que a informação é modificada no tempo transcorrido entre o protocolo e a análise técnica do projeto. Em vista do tempo de tramitação, um imóvel passa a ser, por exemplo área envoltória de bem tombado no transcorrer da análise – o que não poderia ser levado adiante se a informação da base estivesse de início atualizada, nesse caso beneficiando o incorporador.

A descontinuidade na regulação desse elemento, não obstante sua comprovada importância, se analisada em conjunto com a disponibilidade de recursos e o momento político, nos informa que existem interesses por trás da manutenção dessa desatualização de informações e faz lembrar a célebre assertiva de Barach e Baratz (1962) de que *nondecisions are decisions*. O tema é contemporaneamente abordado por Le Galès (2010) no registro de descontinuidades no tempo e espaço, pelo qual o autor oferece importantes ideias para se investigar quem governa quando ninguém governa.

2.4 À guisa de recapitulação: uma provocação sobre a criação de capacidades para a aprovação de empreendimentos imobiliários em São Paulo

Ao longo desse capítulo os órgãos do Estado responsáveis pela política de regulação do parque construtivo na cidade foram examinados sob o enfoque de teorias que consideram a ação governamental performada por uma sobreposição de estágios em que decisões e implementação da política ocorrem concomitantemente. Além disso, por meio de um conceito minimalista de governança, enquadrei a ação estatal no arcabouço teórico que sugere investigar como os elementos de governança – atores estatais e privados, valores, interesses, legislação, estrutura organizacional, incumbências e desempenho de papéis – podem estar ligados por um processo interativo. Num quadro institucional de referência, esse é um modo particular de identificar relações que influenciam a política, seus programas e a performance de suas instituições.

Ao mesmo tempo em que as instituições podem moldar e limitar as estratégias políticas, elas mesmas são o resultado (intencional ou não) de estratégias e conflitos políticos (THELEN; STEINMO, 1992). Sob essa perspectiva, não poderia ficar de fora das análises a relação entre estrutura e agência. Assim, o exame da estrutura de aprovação e da construção de capacidades estatais do setor de aprovação de projetos ao longo do tempo levou a duas principais conclusões.

A primeira delas é que a capacidade estatal, se entendida como a habilidade do Estado impor o desenvolvimento de políticas e cumprimento de leis, também é construída como meio de enfrentamento de uma crise ou choque externo. A reestruturação dos procedimentos, a especialização das funções, a contratação de pessoas e a divulgação das informações são elementos em geral abordados pela literatura como indicadores da construção de capacidades estatais. No caso da SEL, tudo isso confere agilidade à aprovação de empreendimentos. Ao mesmo tempo em que atende ao principal interesse da incorporação imobiliária, constitui uma forma

de a burocracia criada se fortalecer e fazer frente a um choque externo, exigindo reformulação do *status quo*. A nova ordem, contudo, não implica necessária mudança de quem está sendo beneficiado. Pode tratar-se da clássica situação de mudar para que tudo continue como está. Nesse caso, a criação de uma nova estrutura e a aparente transparência conferida às informações, que se aproximaria a um modelo de universalismo de procedimentos,⁶⁹ pode ser apenas um meio de continuar operando lógicas antigas num contexto que exigiu rearranjos.

No caso aqui estudado, o deslocamento de uma situação preponderante de pagamento de propina, consultorias extraoficiais e aprovação de irregularidades para um cenário de reestruturação burocrática que conferiu agilidade aos trâmites significou uma mudança na distribuição do benefício, antes concentrado em algumas empresas, agora difuso para todo o setor imobiliário. Nada disso, porém, significa necessariamente erradicação das antigas práticas, sobretudo diante da hipótese de que um grupo rival ao de Hussain Aref Saab, que também fazia consultorias extraoficiais, tenha participado da reestruturação da SEL. Implica, outrossim, defesa do mercado com a garantia de um patamar em comum às empresas do setor em que o não pagamento de valores extraoficiais para a aprovação de empreendimentos não coloca as incorporadoras em completa desvantagem em relação às demais.

Se utilizarmos o conceito de capacidade estatal como a existência de uma vasta máquina burocrática, com procedimentos estabelecidos, carreiras bem definidas e burocratas altamente capacitados, guiados para funções específicas, que tendem à estabilidade no tempo não poderíamos concluir que as medidas adotadas pela atual da Secretaria de Licenciamento de São Paulo, levariam à expansão da capacidade estatal. A construção desta afirmação requer tempo de análise de como aparatos burocráticos e grupos sociais interagem. Nos termos de Skocpol (1985), afirmar que a adoção de algumas medidas incrementou a capacidade estatal

⁶⁹ Adjetivo “aparente” porque todas as informações mais substantivas sobre fluxos e procedimentos e o acesso a conversas com técnicos de aprovação me foram dificultadas, quando não impedidas pela secretária da SEL e suas coordenadoras.

depende do quanto elas promoveram crescimento de um espírito de corpo no aparato estatal. Dito de outro modo, o respaldo técnico-administrativo de mudanças políticas desejadas em determinado momento não implica necessariamente aumento da coesão institucional e institucionalização de procedimentos.

Conforme tratado neste capítulo, este é um debate em aberto e não sendo o foco deste trabalho resolvê-lo, utilizei o caso empírico para provocar reflexões sobre o que explica capacidade estatal e quando estamos precipitadamente adotando o termo.

A segunda observação de grande importância, aqui brevemente resumida, é que a operação da política pode deixar para trás temas, setores e lugares não governados no tempo e espaço. Os interesses subjacentes à ausência da política nos informam que as discontinuidades também são um modo de fazer política.

Capítulo 3 – Formas de intermediação de interesses na aprovação de empreendimentos imobiliários

Os prédios são erguidos a partir de processos interativos vários entre os interessados do lado do setor imobiliário e das burocracias de aprovação de empreendimentos, incluindo interações formais e informais, legais e ilegais, realizadas por entidades patronais e/ou pela ação individualizada das empresas. Este capítulo examina os principais canais institucionais formais pelos quais são articulados esses interesses no período recente: a criação e estruturação da nova Secretaria de Licenciamento, o cotidiano burocrático da aprovação dos empreendimentos e a arena participativa criada para deliberar sobre casos específicos. Do ponto de vista teórico, examina o arcabouço que a ciência política dispõe para lidar com as formas de intermediação de interesses, consubstanciado pelas divergências interpretativas sobre o papel dos atores sociais e dos aspectos estruturais que dela participam.

3.1 Explicações correntes para a interação público-privado

O aspecto específico da interface entre os setores público e privado, que interessa-nos sobremaneira para entender como incorporadores e poder público realizam a intermediação de seus interesses, foi operacionalizado de distintos modos pela literatura, nominalmente sob categorias como pressão, concertação, captura e participação.

Antes de avançarmos é preciso dizer que intermediação de interesses é um termo cunhado por Schmitter (1977) para enquadrar a reciprocidade da relação entre organizações corporatistas e agências estatais. Posteriormente, foi desenvolvido em outros níveis de análise e para tipos diversos de negociação, motivo pelo qual eu adoto o termo ao longo deste trabalho de modo amplo.

A intermediação de interesses é um tema de difícil condensação do ponto de vista teórico e metodológico, como já apontou a revisão bibliográfica realizada por Labra (1999). A mudança constante das bases conceituais das formalizações, para a

autora, decorre da complexificação da realidade empírica, ou seja, de processos de crescente setorialização, compartimentalização e segmentação das políticas públicas, com consequências sobre a forma como se organizam os agentes para disputar seus interesses. Diante disso, o modo mais profícuo de proceder as análises é tratar a articulação de interesses entre Estado e sociedade como um problema empírico, como já defendido por Przeworski (1995), em que é a investigação de casos concretos que vai informar qual o papel desempenhado por cada um destes atores na tomada de decisões.

3.1.1 Interpretações sobre interesses, mercado e Estado

O modelo pluralista de *policy making* predominante nas correntes anglo-saxãs até o final dos anos 1960 enfatizava a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão às esferas de decisão. Pouca ou nenhuma importância era concedida à autonomia do governo e da burocracia na definição ou imposição de interesses próprios, como lembra Kitschelt (1986). Segundo essa perspectiva, existe uma grande variedade de recursos políticos, distribuídos de modo diferente entre os atores sociais, sem que nenhum deles seja totalmente privado de algum recurso. A decisão política, por sua vez, é resultante da competição de grupos formados por indivíduos com interesses plurais cuja força prevaleceu entre os atores sociais em determinado momento. As críticas ao pluralismo (ver, por exemplo, MARQUES, 2003; DOMHOFF, 1983) apontam que essa corrente é deficitária por conta de seu pressuposto de um mercado político competitivo, seu voluntarismo na agregação das preferências e, especialmente, pelo retrato de um Estado neutro e desinteressado de conflitos, ao mesmo tempo em que preserva as fronteiras ideológicas e institucionais entre as esferas pública e privada.

A teoria neomarxista, por sua vez, identificou corretamente a necessidade de desenvolver um conceito de interesse para além da simples agregação de preferências individuais, bem como de construir uma teoria do Estado. Sofre, contudo, da tendência de redução do processo político às bases econômicas, com o

pressuposto de que os interesses políticos são estruturalmente dados pela relação econômica de classe, sendo o ator estatal um instrumento de dominação de classe (CAWSON, 1985).

Em ambas as versões, a pluralista e a neomarxista, o impacto autônomo do Estado é retirado e a relação empírica entre organizações de classe e poder estatal é preenchida por pressupostos teóricos.

O corporatismo surgiu como prática nos países industrializados do oeste europeu no pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945), atribuindo ao Estado um papel importante na condução de acordos tripartites do *welfare state*, particularmente nas relações industriais e na área das políticas redistributivas (ATKINSON; COLEMAN, 1985) e continuou vigente por meio de múltiplas formas de intermediação (SCHMITTER, 1974; 2008). Em termos teóricos, manifestou os problemas e as inadequações empíricas dos paradigmas da relação Estado-sociedade até então vigentes. O processo de produção das políticas passou, então, a ser examinado à luz da participação formalizada de organizações na tomada de decisões públicas e na formação e coordenação dos arranjos por meio de barganhas políticas entre os grupos produtores de bens ou serviços, burocracias estatais e partidos políticos, ao longo de diferentes setores de política pública.

A teoria corporatista é construída em torno da concertação de interesses em vez da competição, o que pode levar ao monopólio na representação destes. Ao contrário do modelo pluralista, prevê um mercado hierárquico, segmentado e assimétrico em que as organizações tendem a monopolizar a representação de sua categoria de interesse constitutiva. O próprio Estado também contribui elegendo categorias privilegiadas com as quais empreenderá acordos. As trocas políticas das relações corporatistas baseiam-se no pressuposto de que o poder não é sempre um jogo de soma-zero e de que é possível, em caso de conflito, ambos os lados se beneficiarem de negociações coletivas da política (SCHMITTER, 1974). É, portanto, a fusão entre concertação política e intermediação de interesses que define o corporatismo, que, cabe destacar, sempre envolve o Estado. Trata-se de um processo

sociopolítico específico no qual organizações representando interesses funcionais engajam-se em trocas políticas com agências estatais para a obtenção de resultados de políticas. Pela interpenetração de poder público e privado, muitas vezes não é fácil distinguir agências estatais de outros atores coletivos com base no que fazem (CAWSON, 1985), colocando a preocupação com a capacidade do Estado, tal como tratei no capítulo anterior.

Para além dos pactos sociais envolvendo grandes associações (*national peak associations*) de capital e trabalho e o nível federal, Cawson (1985) propõe que a literatura observe o desenvolvimento de setores específicos da economia e de arenas de políticas no *meso-level*. Por meio desse conceito o autor propõe a análise de como interagem as agências estatais e os interesses organizados numa base setorial. O compromisso central não é com comparações de sistemas políticos nacionais, mas com explicações de formulação de políticas de escopo mais restrito, em que interesses organizados não agregam amplas classes, mas refletem um caráter mais específico, particular e individual.

Antes de continuarmos, vale destacar a diferença entre o corporativismo societal e o corporativismo de Estado, no qual o interesse da associação é direcionado pelo poder público. No Brasil prática semelhante ao corporativismo de Estado desenvolveu-se em torno da política trabalhista do período Vargas (1930-1945), com a criação do Ministério do Trabalho, Justiça do Trabalho e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essa é uma das gramáticas políticas brasileiras descritas por Nunes (2010)⁷⁰ que difere substancialmente da categoria de corporativismo dos países do norte. Isso porque os benefícios e acordos atingiam apenas a estrutura sindical, minuciosamente montada e regulada pelo Estado, lembrando o que, para Wanderley Guilherme dos Santos (1979), constitui um dos três parâmetros para a definição da “cidadania regulada” ou ainda o que Carvalho (2013) chamou de “estadania” em vez de cidadania. Essa especificidade brasileira da regulação sindical ficou conhecida

⁷⁰ No caso brasileiro, Nunes (2003) estudou também o clientelismo e o insulamento burocrático, que não serão aqui abordados.

como corporativismo, distinção que me faz utilizar corporatismo como tradução mais ampla da corrente teórica *corporatism*.

Ainda nacionalmente, depois da gramática corporativista formaram-se os anéis burocráticos, categoria cunhada por Cardoso (1975) para designar os círculos de informação e pressão constituídos durante o regime militar (1964-1985) como mecanismos de articulação entre órgãos do Estado e setores da iniciativa privada. Nesse caso, o pertencimento a um anel foi fruto da definição de um interesse específico num quadro dado pelos militares, que poderia unir momentaneamente um círculo de interessados na resolução de um problema. O autor enfatiza que, ao contrário do lobby, não se trata de um instrumento de pressão da sociedade sobre o Estado, mas de uma forma de cooptação para agregar às cúpulas estatais decisórias membros de importantes classes do mercado, que se integraram a elas *qua personae* e não como representantes de suas corporações de classe.

A literatura nacional de articulação de interesses, de viés pluralista, tem de sobremaneira tratado o tema sob categorias como lobby⁷¹ (MANCUSO 2004), grupos de pressão (ARAGÃO, 1996), grupos de interesse (THOMAS, 2004; SANTOS 2002). A introdução desses novos termos para descrever os formatos de intermediação de interesses na literatura mais recente expressa o amadurecimento da percepção de que o processo de elaboração de políticas caracteriza-se pela inclusão de grande número de atores públicos e privados de diferentes níveis e áreas funcionais, do governo e da sociedade, e a existência de uma lógica de negociação (LABRA, 1999). Não obstante, um dos grandes problemas dos pluralistas, cuja abordagem informa muitas dessas categorias adotadas, é que eles continuam sem definir o poder estrutural exercido mediante instituições, como coloca Smith (1994).

⁷¹ Termo criado para retratar a situação dos representantes de interesses privados (conhecidos como lobistas) que ficavam sentados no saguão de entrada dos gabinetes parlamentares norte-americanos. Nesse sentido estrito, o Secovi exerce lobby por meio do seu Núcleo de Estudos Legislativos, pelo qual realiza o acompanhamento dos projetos de lei em tramitação e, quando de sua votação, representantes do sindicato visitam esses gabinetes para expor os argumentos e os interesses do setor.

3.1.2 Desagregando o nível de análise

Até aqui tratamos de concertações entre associações de interesse e entre estas e o Estado. Em menor nível analítico existem, ainda, as firmas e os agentes individuais, tanto do lado do setor privado quanto do público, muito embora a categoria de intermediação no nível micro de análise seja frequentemente negligenciada nas análises de interação entre sociedade e Estado (CAWSON, 1985) e no nível do vínculo pessoal (MARQUES, 2000).

O corporativismo no nível micro é aquele preocupado em desvelar as barganhas entre agências estatais e firmas individuais sem a necessidade de organizações formais de interesses e como elas conduzem à implementação de políticas públicas. Jowell (1977) exemplificou a barganha contratual entre agências estatais e firmas individuais, em particular na área do planejamento urbano, demonstrando a tendência dos conselhos locais britânicos de usarem sua própria prerrogativa de reter permissão de empreendimento para barganhar facilidades públicas a serem incluídas nos projetos imobiliários.⁷²

Em relação ao nível mais desagregado de intermediação de interesses entre poder público e agentes privados, da literatura de políticas públicas eu resgato os burocratas do nível de rua (*street level bureaucrats*), conforme cunhado por Lipsky (1980). São assim chamados os funcionários do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas atividades laborais, possuindo discricionariedade sobre a dispensa de benefícios ou alocação de sanções públicas. Pelos princípios da administração pública, espera-se que os burocratas do nível de

⁷² Nesse particular, um caso de barganha do Ministério Público com uma empresa específica merece destaque. A Cyrela, em associação com a Angra, lançou um empreendimento proveniente de desdobro e reunificação de três lotes localizados em frente ao Estádio do Morumbi, onde edificaram duas torres de estacionamento, cada uma com 499 vagas. As torres foram aprovadas separadamente na prefeitura, de modo que a somatória das vagas da garagem não caracterizasse um PGT, para o qual deveriam pagar contrapartida de mitigação do impacto viário. A Promotoria de Habitação e Urbanismo do MPE havia aberto uma ação civil alegando que se tratava, na verdade, de um único empreendimento e que este seria um PGT pela somatória total de 998 vagas. Essa ação civil, por sua vez, foi utilizada pelo órgão judiciário como barganha para a liberação de uma parte do terreno pela Cyrela para a passagem do monotrilho no local.

rua lidem com os munícipes de modo padronizado, já que os requisitos do seu trabalho proíbem a individualização do serviço. Mas esses burocratas também podem inventar meios de processar as ordens padronizadas, de tal forma que seja possível lidar com a prestação do serviço considerando todas as variáveis envolvidas em um caso e tomando decisões sobre elas. Se por um lado isso pode se converter em favoritismo, servindo a propósitos particulares, por outro possibilita micro decisões adequadas a cada situação. Isso é feito por meio da resposta às necessidades, argumentos ou barganhas das pessoas a quem esses burocratas atendem ou confrontam. Assim, não apenas as arenas decisórias, mas também os burocratas do nível de rua são foco de ações dos interesses privados, uma vez que a discricionariedade destes agentes – ainda que nem sempre seja considerada pelos cargos mais elevados da burocracia como existente – abre a possibilidade de responderem favoravelmente aos munícipes.⁷³

Ainda no nível desagregado de análise, existe um padrão de vínculos pessoais, construídos de forma histórica, que regula o relacionamento entre a burocracia técnica, os políticos e as empresas privadas. Essa teia de relações foi conceituada e nomeada por Marques (2000, 2005) como permeabilidade. Em função das características da sociedade e da construção histórica das estruturas estatais no Brasil, a institucionalização dos procedimentos em organizações é muito menor, o que deixa mais livres de constrangimentos os vínculos estabelecidos na zona de sombra onde ocorre a permeabilidade entre Estado e setor privado, aumentando a dificuldade e o tempo necessário para a institucionalização dos procedimentos.

Essa revisão teórica oferece *insights* para compreendermos como interagem incorporadores e o poder público municipal. Nessa perspectiva, a partir da estrutura de aprovação de empreendimentos apresentada no capítulo anterior e da reunião de casos empíricos, falaremos de três formas não excludentes de intermediação de interesses, preenchidas por casos empíricos que constituem unidades de interação:

⁷³ Esse tema foi também abordado por Subirats (2006).

uma forma conjuntural, em que o Secovi exerceu influência para a criação e estruturação da SEL; outra rotineira, em que são as incorporadoras individualmente que negociam com os burocratas de aprovação de projetos; e uma terceira, que ocorre na CTLU, arena deliberativa de aprovação de projetos, na qual tanto as incorporadoras interessadas quanto o sindicato comparecem.⁷⁴

3.2 Interação conjuntural: a criação da Secretaria de Licenciamento

Diante de um contexto de descoberta recente do esquema de corrupção que vigorava no Aprov,⁷⁵ e buscando ainda um afastamento político da Ação Penal 470, conhecida como Mensalão, conduzida contra integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad, do mesmo partido, assumiu a prefeitura em 2013 adotando medidas de combate à corrupção. Evidência desse posicionamento foi o pagamento pelo prefeito, de próprio bolso,⁷⁶ do aluguel para manter uma sala comercial de onde a Controladoria Geral do Município (CGM) investigou, por meio de uma escuta autorizada, a quadrilha dos auditores fiscais que desviou R\$ 500 milhões do erário municipal, a partir de fraudes no recolhimento do Imposto Sobre Serviços (ISS) que deveria ser pago pelas incorporadoras. Além dessa investigação, a CGM, desde que foi criada, também na gestão Haddad,⁷⁷ já abriu pelo menos outras 62 sindicâncias administrativas, que resultaram em dez processos disciplinares.⁷⁸

Com o discurso de combate à corrupção, Haddad conseguiu apoio tanto dos setores tradicionalmente ligados a políticas redistributivas quanto do mercado imobiliário. No final de 2013, 46 arquitetos e urbanistas assinaram um manifesto de

⁷⁴ Existe ainda um tipo de interação que ocorre por meio de vínculos pessoais construídos ao longo do tempo. Apesar de muitos relatos que ouvi a esse respeito, as instituições informais permanecem subexploradas em razão da dificuldade de comprovação dos dados, sobretudo num momento de descoberta de esquemas de corrupção.

⁷⁵ Ver seção 2.3.

⁷⁶ Essa natureza de gasto deveria ser registrada no Diário Oficial, o que atrapalharia as investigações.

⁷⁷ Pela Lei 15.764/2013.

⁷⁸ Informação obtida em 05/05/2014, por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo 8729.

apoio “[...] ao esforço empreendido pela atual administração municipal” e de reivindicação de que fossem “[...] revistos os procedimentos de aprovação de projetos, fiscalização e emissão de alvarás, buscando uma nova e transparente rotina”.⁷⁹ No início de 2014, buscando firmar-se como entidade de defesa do mercado e se distanciar das acusações envolvendo as incorporadoras na fraude do ISS, o Secovi promoveu um seminário sobre a nova lei anticorrupção, tendo como convidados dois corregedores gerais do município, dentre eles o responsável pela investigação da referida fraude.

Quando assumiu o posto o prefeito encontrou, de um lado, uma burocracia de aprovação de empreendimentos completamente desestruturada e, de outro, uma lista de recomendações feita por cinco grandes incorporadoras (tratada no capítulo anterior). Essas recomendações dialogavam formalmente com os princípios de transparência e de reformulação dos procedimentos de aprovação de empreendimentos prometidos em campanha, dentre os quais a criação de uma secretaria própria para este fim.

O Secovi, que vinha fortalecendo a sua atuação como representante dos interesses da categoria, viu na reestruturação dessa burocracia uma oportunidade de exercer influência e opinar sobre a condução dos seus novos fluxos e rotinas internas. A influência foi exercida mediante a doação de declarados R\$ 2 milhões⁸⁰ para equipar a nova Secretaria de Licenciamento, num acordo em que essa entidade de classe exerceu protagonismo.

A doação foi operacionalizada por meio de um protocolo de cooperação técnica entre Secovi, Sinduscon, Asbea e prefeitura, chamado de “Plantas Online II”,⁸¹ similar ao que fora feito em 2002, desta vez com uma reestruturação mais abrangente, que incluiu a reformulação da infraestrutura física e a formação dos

⁷⁹ Publicado, por exemplo, em <<http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FPolitica%2FUrbanistas-apoiam-Haddad-e-MPE-no-combate-a-corrupcao-no-setor-imobiliario%2F4%2F29806>>.

⁸⁰ Ouvi valores diversos nas entrevistas com incorporadores.

⁸¹ O nome faz referência a uma das medidas de interesse dos incorporadores, de tornar eletrônicas quase todas as etapas de aprovação de projetos.

servidores municipais pela Universidade Secovi. Entre 19 de novembro e 10 de dezembro de 2013 foram realizados oito módulos do curso, que segue ocorrendo ocasionalmente, de acordo com informações fornecidas a mim pelos técnicos da prefeitura.⁸²

A respeito da confluência de interesses que deu origem à SEL, é curioso notar o discurso oficial das partes. Na visão divulgada⁸³ pelas entidades ligadas ao setor imobiliário, “[...] a previsão é que o Plantas Online II instaure um novo modelo de administração do desenvolvimento urbano na cidade, no qual empresas privadas se unem para a necessária reestruturação dos aparelhos de Estado”. Segundo o discurso oficial da prefeitura, “[...] esse processo de modernização administrativa teve como princípios a transparência dos procedimentos e a preservação do caráter público do serviço prestado.” Os interesses substantivamente distintos – aumento da transparência de procedimentos por parte do poder público e desburocratização por parte das entidades privadas – convergiram na construção de um acordo comum.⁸⁴

O protocolo de cooperação técnica pelo qual a doação foi feita não deixa claro o que cabe à secretaria no acordo. Embora a esta altura não deva existir mais dúvidas sobre o interesse do setor imobiliário em doar dinheiro para a SEL, a secretária de Licenciamento, quando entrevistada para esta pesquisa, trouxe informações adicionais sobre essa questão: “[...] a nossa troca é que eles estão participando de grupos de discussão do Código de Obras. Eles trazem todas as demandas deles, a gente discute junto e vai sair uma proposta”. Questionada sobre o motivo de outros interesses, como os dos movimentos de moradia, não integrarem a comissão, a secretária respondeu: “Daqui a pouco nós vamos abrir pra eles. Nós tomamos a decisão de começar com o grupo menor, porque não dá para você ir para um grupo

⁸² Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/noticias/?p=162690>>.

⁸³ Disponível em: <<http://www.asbea.org.br/escritorios-arquitetura/noticias/secretaria-de-licenciamento-da-prefeitura-municipal-de-sao-paulo-firma-294090-1.asp>>.

⁸⁴ A respeito da atuação dos incorporadores em favor da “desburocratização”, ver material elaborado pela Abrainc, associação que representa os grandes incorporadores, em 10 de março de 2014. Disponível em: <<http://abrainc.org.br/2014/04/04/o-custo-da-burocracia-no-imovel/>>.

maior sem ter um raciocínio e alguma proposta minimamente formatada". Essa resposta evidencia que a escolha do grupo a ser privilegiado na estruturação primeira de uma proposta política e, portanto, indica que o espaço conferido a cada interesse passa por decisões do Estado. No dia 6 de dezembro de 2013, de fato, foi realizada na SEL a primeira reunião de revisão do COE,⁸⁵ em que o grupo que assinou o acordo de cooperação técnica ganhou lugar privilegiado, pois a lei⁸⁶ prevê uma participação mais abrangente deste na discussão do tema.

A ação organizada dos interesses do setor imobiliário não ocorre apenas em torno da regulação, como a literatura já vem tratando, mas também toma corpo na conformação das próprias estruturas que vão regular a implementação da política, como nos mostra a história de criação da SEL. Como é também de interesse do Estado a formatação institucional, a construção das capacidades acaba não sendo necessariamente sinônimo de maior controle, mas pode ser resultado de melhor encaixe entre setor público e privado.

Além das vinculações entre poder público e incorporadores operadas num registro conjuntural, de aproveitamento das janelas de oportunidade e alteração do *status quo*, há aquelas institucionalmente previstas, como são as que ocorrem nas negociações rotineiras entre incorporadores (ou seus designados) e os técnicos de análise de projeto na prefeitura, a seguir analisadas.

3.3 Interação ordinária: o papel dos burocratas do nível de rua

O funcionamento cotidiano da SEL depende da discricionariedade dos burocratas que avaliam projetos imobiliários, muito embora esse espaço de ação não

85 Disponível em:

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamentos/noticias/?p=163943>>.

⁸⁶ O artigo 23 do decreto n. 32.329, de 23 de setembro de 1992, que regulamenta o Código de Obras e Edificações, estabelece uma Comissão Especial de Avaliação do Código de Obras e Edificações.

seja necessariamente considerado pelos gestores públicos. Para olharmos esse nível da política de modo mais detido, a seguir, listo casos exemplares da discricionariedade dos burocratas, que está longe de incluir a totalidade dos dilemas enfrentados por estes técnicos.

▪ **O caso da largura de vias (ou a discricionariedade por insuficiência de recursos)**

O COE estabelece que para casa em vila o empreendedor precisa considerar um tamanho mínimo de 8 metros de largura da via oficial. Para larguras entre 8 e 10 metros ele deve prever vagas adicionais para visitantes. Ocorre que a largura da via, que deve vir informada no BDT,⁸⁷ muitas vezes vem com o respectivo campo “em branco”, em geral por desatualização da base de dados da prefeitura. Compete então ao técnico que está fazendo a análise realizar uma medição digital da via no Mapa Oficial da Cidade e compará-la com aquela informada pelo empreendedor em seu projeto. É aqui que entra a discricionariedade do burocrata do nível de rua:

“A gente tem que trabalhar muito com o feeling, porque eu sei que tudo que é medido digitalmente tem erro. Tem técnico que considera 5% de diferença entre o mensurado e o informado pelo munícipe; tem técnico que considera bem mais” (Técnica do Resid).

No caso de o técnico medir a largura da via em 8,5 metros e o interessado, por exemplo, colocar 7,9 metros, o empreendedor é obrigado a destinar as vagas na proporção especificada em lei. Se durante o atendimento em que burocrata e incorporador sentam frente a frente para discutir o projeto não houver acordo, uma opção é enviar um técnico à rua fazer a medição da via. Compete ao burocrata decidir qual medida utilizar ou, ainda, realizar nova medição *in loco* – muito embora essa última alternativa esteja cerceada pela lógica de conferir rapidez à aprovação.

⁸⁷ A respeito do *Boletim de Dados Técnicos*, ver o final da seção 2.3.

▪ **O caso da elevação do nível do pavimento térreo (ou a discricionariedade prevista em lei)**

Quando o terreno apresentar aclive ou declive igual ou inferior a 50% em relação ao logradouro público e aos imóveis contíguos, a definição do nível da implantação do pavimento térreo dependerá de exame e apreciação da Ceuso. Essa elevação de nível do térreo possibilita menor interferência no lençol freático, mas trata-se de uma decisão que precisa levar em conta o entorno do lote de interesse para a implantação do empreendimento imobiliário, uma vez que as edificações vizinhas podem ter suas fundações abaladas em caso de interferência do lençol freático ou as condições de iluminação e ventilação das edificações, prejudicadas.

“Como o subsolo da cidade e a declividade do terreno variam em cada lote, não dá pra fazer uma regra geral pra tudo. O que é discricionário é que a gente não avalia só o nível do lençol freático, mas todo o contexto de implantação dos edifícios. Não é só porque o lençol freático está alto que você pode jogar o pavimento térreo pra cima. Tem um contexto que varia muito” (técnica da Ceuso).

A respeito desse assunto, é interessante notar, ainda, que a elevação do nível do pavimento térreo possibilita ao incorporador reduzir o número de escavações e instalar outro tipo de estrutura de fundação, barateando os custos de execução da obra. Ainda que essa preferência varie conforme o projeto arquitetônico, trata-se de um exemplo de que o atendimento do interesse do incorporador não se choca, necessariamente, com o do coletivo da cidade.

▪ **Os casos dos carimbos e notas gráficas (ou a discricionariedade formal)**

Além das exigências legais de conteúdo dos projetos imobiliários, para facilitar a análise técnica e aumentar o controle dos componentes de um processo protocolado a SEL solicita ao empreendedor interessado que padronize a apresentação da folha de rosto e inclua nas plantas notas gráficas informando o

cumprimento de artigos da legislação em função do projeto. A entrevista com a secretária de Licenciamento, contudo, sugeriu que pequenas decisões são tomadas pelos técnicos nesse âmbito, conforme ilustra o trecho reproduzido a seguir:

“[...] ontem chegou pra mim um problema assim. Um técnico tinha emitido um ‘Comunique-se’ pedindo para o projetista colocar na legenda de uma planta de empreendimento em vila o número do artigo correspondente no Código de Obras. O arquiteto da empresa se enganou no número do artigo e foi emitido um outro ‘Comunique-se’ para arrumar o número do artigo. Esse tipo de coisa virou uma rotina operacional, alimentada pelos problemas técnicos dos projetos que chegam e pelo que eu chamo de problema cultural, que envolve o comportamento dos técnicos do poder público frente a um processo. Esse caso da vila foi muito interessante porque o mesmo autor do projeto protocolou a abertura de quatro vilas, e cada uma caiu pra um técnico diferente avaliar. A forma de analisar cada processo não foi muito discrepante, mas foi interessante notar o grau diferenciado de detalhes a que cada técnico atenta. Tinha técnico, como aquele, que pedia para o projetista colocar a legenda com o artigo e depois pediu para arrumar o número do artigo, e outros que não pediram nada. Teve um que pediu para constar vila no carimbo da planta! Você acha que a prefeitura precisa abrir um ‘Comunique-se’ para constar vila no carimbo? O incorporador já precisa ter na planta escrito necessariamente que é vila e a prefeitura vai escrever no alvará que é uma vila (Secretária de Licenciamento).⁸⁸

▪ **O caso da área computável (ou a discricionariedade por desatualização da lei)**

Os prédios modernos equipados com sofisticados recursos tecnológicos demandam grande área para a instalação de tecnologia da informação, transmissão e segurança de dados, bem como para a refrigeração destes equipamentos. Tais recursos não existiam em 1992, quando o COE definiu o que seria considerado área

⁸⁸ O excesso de zelo flagrante desse tipo de discricionariedade foi atribuído, em parte, à constante interferência do Ministério Público, conforme mostra o seguinte trecho de entrevista: Pesquisadora – “Por que são expedidos tantos ‘Comunique-se’ por processo de concessão de alvará de edificação nova? Não existe um limite?” Entrevistada – “Pela lei, um, deve ser emitido um único ‘Comunique-se’ abrangendo tudo, se não houver uma justificativa do não atendimento. A secretaria deveria indeferir o processo, mas a situação instaurada não permite que isso ocorra dessa forma. Veja: criou-se nesses anos, por conta da corrupção ocorrida no antigo Aprov e da incisiva ação do Ministério Público, um medo excessivo nos técnicos que analisam processos, uma ideia de que eles têm que comunicar cada vírgula faltante nas plantas protocoladas pelo incorporador, sob o risco de responderem a uma ação aberta pelo MP”.

computável, o que o leva os técnicos que consideram esse dado uma desatualização da lei a analisarem, hoje, caso a caso se essas áreas técnicas podem ser consideradas como não computáveis, apesar desta incumbência não ser formalmente prevista.

Embora a SEL não seja por excelência uma burocracia do nível de rua, tendo em vista que a interação entre incorporadores e seus funcionários não precisa ocorrer para que um projeto seja aprovado, a possibilidade frequentemente adotada de agendamento de horário para discussão sobre ele torna esse órgão uma estrutura que emprega número significativo de burocratas para interagir diretamente com os incorporadores. Esses funcionários são o foco de reações dos interessados, uma vez que sua discricionariedade abre a possibilidade de responderem favoravelmente aos seus interesses, revelando um grau de interação bastante desagregado em relação aos acordos setoriais e, mais uma vez, o papel decisório desempenhado pelo Estado.

3.4 Interação participativa: a Câmara Técnica de Legislação Urbanística

A arena participativa em que atores externos ao poder público podem deliberar sobre a aprovação de empreendimentos imobiliários é a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU). Trata-se da principal instância instituída na estrutura organizativa do município para a discussão e deliberação de aprovação de empreendimentos em casos não previstos na lei, alteração *ad hoc* do zoneamento, dúvidas na aplicação do zoneamento, aprovação das propostas de participação dos interessados nas OUC. Nessas situações, o alvará de aprovação/execução é votado e sua obtenção ocorre por maioria simples. Embora aparente um perfil de tecnicidade requerido para avaliação de aspectos arquitetônicos dos projetos imobiliários, as decisões adotadas pela CTLU são políticas.

Para que se entenda o lugar que essa câmara técnica ocupa hoje, a seguir me detenho na construção de uma breve narrativa sobre o lugar institucional já ocupado por essa instância, que ao longo das gestões municipais sofreu sucessivos

movimentos de esvaziamento ou de valorização de suas funções. Tantos movimentos evidenciam a importância de uma instituição que se superpõe à aprovação cotidiana.

O órgão equivalente à atual CTLU foi criado em 1972 como Comissão de Zoneamento (CZ), em princípio sem nenhum representante de entidade empresarial, diferentemente do que ocorre hoje. Durante as gestões dos prefeitos alinhados com a ditadura militar, a CZ funcionava com um perfil pretensamente tecnocrático (NERY, 2012). Em 1977, então vinculada ao que hoje é a SMDU, a Comissão de Zoneamento teve poder bastante enfraquecido pela criação da Ceuso, feita por Olavo Setúbal na esfera burocrática da Sehab. O prefeito seguinte, Reynaldo de Barros, manteve ambas as estruturas, mas criou na Câmara Municipal de São Paulo a Comissão Especial para Estudos das Questões do Zoneamento, esvaziando assim a atribuição da CZ. Foi no governo de Mário Covas, em 1985, que se abriu espaço para uma atuação mais política da Comissão de Zoneamento, mediante modificações na sua composição e introdução de competências. A CZ passou a ser integrada por mais de 15 membros, entre os quais o Secovi e um vereador de cada partido com representação na Câmara Municipal. Tal medida foi adotada, provavelmente, para que o poder executivo conseguisse aprovar essa lei, que dava mais poder à Comissão de Zoneamento (essa representação foi retirada apenas em 1994). Havia também um representante do Conselho Coordenador das Associações de Moradores, que hoje não há.

Em 1988, o prefeito Jânio Quadros reforçou a proposta de delegar a função de regulação do zoneamento ao executivo, transformando a CZ na Comissão Normativa da Legislação Urbanística (CNLU) e ampliando suas funções. Em 2003, a composição da CTLU (a mudança de nome ocorreu após a promulgação do PDE de 2002) foi revista, processo que conferiu maior poder às entidades da sociedade civil, passando a representação do executivo para 50%, designada por portaria do prefeito, e 50% da sociedade civil, cujos representantes são indicados pelo Conselho Municipal

de Política Urbana.⁸⁹ Desde então, dos dez representantes da sociedade pelo menos sete estão de alguma forma atrelados aos interesses do setor imobiliário.⁹⁰

Sugerindo a importância da CTLU no tema da aprovação de empreendimentos, representantes do Secovi fundaram a organização não governamental “Minha Cidade” para ocupar o assento reservado à entidade desta natureza ligada à política urbana. O representante indicado, Eduardo Della Manna, foi titular da referida ONG entre 2003 e 2006, quando passou a ocupar assento na comissão pelo Secovi.⁹¹ Com a saída da “Minha Cidade”, a vaga destinada à ONG de política urbana na CTLU foi então preenchida pelo “Movimento Defenda São Paulo”, que tem interesse na preservação das zonas estritamente residenciais (ZER) e seu perímetro envoltório.⁹²

Outro ator importante com assento na CTLU é a universidade, cujo representante, ligado à área de urbanismo, constitui, junto com o “Defenda São Paulo”, os pontos de veto na comissão. Além desses, outro ator importante na CTLU é o MPE, pela Promotoria de Habitação de Urbanismo. Embora o órgão não possua assento nessa instância, ele interfere de forma ativa na votação de projetos em que deliberadamente a lei esteja sendo desrespeitada. Para representantes do Secovi, obviamente isso representa um entrave. Tamaña interferência na aprovação de empreendimentos levou, no final de 2013, a um convênio de cooperação entre MPE e o Secovi, pelo qual este se compromete a disponibilizar dados dos empreendimentos imobiliários e fornecer informações circunstancialmente cabíveis.

⁸⁹ Legalmente os conselheiros deveriam ser indicados pelo C MPU, mas isso não ocorre. Na ata de junho de 2005 da CTLU está registrada uma discussão a esse respeito, e os membros optaram por deixar a composição da comissão tal como estava naquele momento, sem levar a decisão à instância cabível.

⁹⁰ Estão representados na CTLU: Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); Instituto de Engenharia (IE); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de São Paulo (SECOVI); Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon); Associação Comercial de São Paulo; Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp); Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea).

⁹¹ Ver portarias 322/2003, 3.268/2005 e 1.014/2007.

⁹² Sobre o Movimento Defenda São Paulo, ver nota de rodapé 46.

A contrapartida do MPE é prestar esclarecimentos e disponibilizar informações de estudos realizados pela sua Promotoria de Habitação e Urbanismo.⁹³

Os representantes da CTLU são convocados com cerca de uma semana de antecedência para as reuniões, que ocorrem mensalmente. Na mesma convocação também é enviado material resumido dos aspectos técnicos dos projetos sobre os quais a comissão deverá deliberar. Além do prazo curto, o material é insuficiente para subsidiar as decisões de aprovação dos empreendimentos que deverão ser deliberados, sobretudo considerando o porte e a complexidade dos que são analisados por essa comissão. As informações são incompletas, desatualizadas e/ou demasiadamente resumidas. Além disso, a pauta é muito extensa, chegando a mais de 30 itens para deliberação em uma única manhã, dispersando a atenção dos participantes em relação a aspectos importantes que deveriam ser analisados e não são.⁹⁴

O relato de um antigo representante da CTLU é exemplar das dificuldades para a análise substantivas dos empreendimentos. Segundo ele, um interessado protocolou na comissão um projeto de mudança de ocupação em perímetro de ZEIS 3 (aquela que serve como reserva de terra bem localizada para a construção de HIS/HMP) solicitando alvará de aprovação e execução de reforma. A fiscalização *in loco* realizada por esse representante verificou, contudo, que a construção anteriormente existente no lote havia sido demolida. Quando uma edificação em

⁹³ Em especial o 5º promotor de Habitação e Urbanismo – o que se explica pelo que Sadek (2000, p. 15) chama de “[...] um espaço considerável para a vontade política” – tem agido enfaticamente no sentido de coibir abusos nos projetos de incorporação. O problema em geral alegado pelas partes é que estão sendo feitas proibições a aspectos permitidos pela lei. A atuação dessa promotoria, contudo, não significa um evento dessincronizado em relação ao conjunto de possibilidades favorecidas pelas condições institucionais. Dito de outro modo, a atuação do Ministério Público está consubstanciada em um arcabouço institucional que lhe confere autonomia funcional para assim proceder. Para Arantes (2002), a caracterização da sociedade brasileira como hipossuficiente é o mais importante elemento que caracteriza o voluntarismo político do MP. A judicialização da política, decorrente das mudanças institucionais e dessa renovação ideológica, avançou rapidamente nos anos de 1980 com o impulso dado pela nova Constituição, que ampliou as possibilidades de intervenção política do órgão em defesa dos direitos sociais.

⁹⁴ As atas das reuniões da CTLU podem ser acessadas em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/ctlu/index.php?p=154390>.

perímetro grafado como ZEIS 3 é demolida é preciso dar uma destinação ao empreendimento, que inclui HIS nos termos da lei. Para fugir dessa exigência, o interessado protocolou o projeto como “reforma” e o material encaminhado aos representantes da CTLU para avaliação informava que havia uma construção no lote. Mesmo diante da incongruência entre o material enviado e o que as imagens da visita de campo mostraram, o projeto foi aprovado pela comissão.⁹⁵ De acordo com o entrevistado, foi um caso de “*sorte*” ele ter investigado o projeto, o que lhe permitiu votar contra: *“Imagina quanta coisa errada não é aprovada sem que a gente saiba?! Foi por isso que decidi abandonar o assento na CTLU”* (ex-representante da CTLU pela FAU-USP).

Recentemente o Tribunal de Contas do Município começou a investigação de uma decisão da CTLU que estabelecia a outorga onerosa a ser paga pelo contribuinte num valor inferior ao previsto na lei para o lote e o tipo de projeto imobiliário em questão. O primeiro membro a ser investigado pelo TCM foi o presidente da comissão, que diluiu a responsabilidade pela decisão entre todos os membros que votaram favoravelmente ao referido montante. Segundo informações obtidas durante minha pesquisa, na ocasião, adotou-se o recurso de apresentar a proposta de pagamento de outorga de modo rápido, como se fosse apenas protocolar. Acontece que deliberar sobre o valor dessa contrapartida financeira não é matéria da CTLU, tendo em vista a lei que define as atribuições do órgão e o conhecimento técnico específico envolvido neste tipo de cálculo. Importante ressaltar que diluir a responsabilidade sobre a decisão tomada entre um número grande de membros é um dos expedientes adotados pela comissão para justificar os casos em que a aprovação do projeto arquitetônico envolve grandes irregularidades. Assim, algumas pautas são incluídas para que as decisões sejam legitimadas, tendo o custo da irregularidade dividido entre todos os representantes da CTLU. A inclusão de matéria

⁹⁵ A parte interessada era a Igreja Universal do Reino de Deus e o processo resultou na construção do Templo de Salomão, localizado na Av. Celso Garcia, 649. Na época, a Universal mantinha forte conexão com a base aliada do governo na Câmara Municipal.

que não é própria à comissão, inclusive, é um dos motivos que contribui para a extensão da pauta, que por sua vez dificulta a análise substantiva dos projetos imobiliários.

Nem sempre fica explícito nas atas da CTLU a natureza do assunto a ser deliberado. Esse é o caso, por exemplo, de um item que integrou a ata simplesmente como “Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova”. Na verdade, tratava-se de um terreno de propriedade de Abram Szajman⁹⁶ localizado na rua Teodoro Sampaio, cujo projeto de edificação imobiliária incluía a abertura de uma via de acesso diretamente da avenida Brigadeiro Faria Lima até seu lote. O projeto previa o seccionamento do terreno público ao lado da estação Faria Lima do Metrô. Como a abertura de vias envolve a doação de áreas para o poder público e a área a ser utilizada no projeto já era propriedade pública, tratava-se de uma proposta de flagrante ilegalidade. Por isso, os pontos de veto, embora minoritários, conseguiram barrar a sua aprovação naquele momento.⁹⁷

As reuniões da CTLU têm longa duração, mas uma dinâmica bastante ágil – de outro modo seria difícil dar prosseguimento à extensa pauta. A votação é conduzida segundo a lógica “caso a caso”, isto é, são avaliados os aspectos que incidem no projeto imobiliário em questão e a deliberação é feita em função dos interesses específicos presentes no projeto. Situações similares podem ser decididas de modo diferente em outro projeto.

As lacunas e sobreposições do zoneamento da cidade constituem uma situação ideal para a deliberação *ad hoc* na aprovação dos empreendimentos. Para tornar mais tangível o que tratam essas lacunas, trago um exemplo fictício: a

⁹⁶ Presidente da Fecomércio-SP, federação à qual o Secovi é filiado, fundador da empresa Vale Refeição (VR), presidente do Centro do Comércio do Estado de São Paulo e dos Conselhos Regionais do Sesc e do Senac de São Paulo, além de vice-presidente da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Foi também presidente do Sebrae entre 2009 e 2011.

⁹⁷ Há outras instâncias decisórias e formas de exercer influência. Contudo, embora não se possa atribuir a reunião a esse interesse, às 16 horas de 04/06/2013 Abram Szajman teve uma reunião com o secretário de Desenvolvimento Urbano, conforme a agenda pública do gestor, disponibilizada ao público. A construção do empreendimento está paralisada, aguardando a decisão do poder público, apesar do voto contrário na CTLU.

descrição do perímetro de uma zona mista de *baixa* densidade inclui a avenida ABC. A zona mista de *alta* densidade, por sua vez, lindeira à de *baixa* no plano urbano da cidade, também inclui a avenida ABC em sua descrição de perímetro, sem descrever a delimitação dos lados da avenida que pertencem a cada zona. Se um incorporador tem interesse na construção de uma edificação naquela avenida, a que zoneamento estará sujeito? Isso impacta a densidade construtiva do empreendimento e sua rentabilidade, sendo esse tipo de dúvida encaminhada à CTLU. Uma vez diagnosticada a sobreposição do zoneamento, no entanto, o procedimento em geral adotado por essa instância não é de emenda da lei, com detalhamento do zoneamento ao longo da avenida ABC. Quando outro projeto é protocolado para essa avenida, o processo deliberativo é retomado; se, ao contrário do primeiro, o novo empreendedor desejar construir no local um imóvel de baixa densidade, no referido lote localizado na avenida ABC passa a vigorar o zoneamento adequado à finalidade deste interessado.

Pouco tempo depois de aprovada a LPUOS de 2004, alguns técnicos da SMDU realizaram um levantamento dos perímetros abertos ou sobrepostos, localizando cerca de 900 trechos a serem corrigidos na lei e dando nova redação ao texto descritivo do perímetro no zoneamento. Isso reduziria as questões a serem encaminhadas à CTLU e a extensão da pauta, permitindo análises mais detidas dos projetos encaminhados. Talvez por esses mesmos motivos esse levantamento nunca tenha sido levado adiante.

Embora trate-se de análises individualizadas de projeto, existe um padrão nas deliberações sobre a aprovação dos que são incluídos na pauta da CTLU. A análise das atas das reuniões da comissão desde 2002⁹⁸ sugeriu que o indeferimento de projetos encaminhados a ela constitui uma exceção. São raros os casos em que o projeto é “indeferido” ou a solicitação é “retirada da pauta para complementação de

⁹⁸ Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/ctlu/index.php?p=161540>.

informações”; e quando isso acontece, em geral não se referem a empreendimento imobiliário, mas a estações radiobase e outra natureza de projetos analisados pelo órgão.

Para entender a motivação institucional subjacente às deliberações favoráveis da CTLU convém olhar para os representantes das duas principais secretarias que nos interessam. Enquanto a atual secretária de Licenciamento, Paula Motta Lara, representava a Sehab, a então Sempla era representada por Hussain Aref Saab (entre 2003 e 2005). Quando Lara afastou-se da prefeitura e Aref foi designado diretor do Aprov, ele continuou na comissão representando a Sehab. O então prefeito Gilberto Kassab optou por designar para representação da Sempla/SMDU antigos arquitetos da prefeitura ligados ao IAB, com escritórios próprios de arquitetura. Nada sugeriu, nas investigações, que eles configuravam um vetor de força própria contrária à de Aref. Com o seu afastamento, o posto foi ocupado Alfonso Orlandi Neto, indicado por Kassab para o comando do Aprov. O suplente de Aref, Pedro Luiz Ferreira da Fonseca, permaneceu com a suplência. Com a saída de Hussain Aref Saab, Paula Motta Lara voltou a assumir a titularidade da Secretaria de Licenciamento, enquanto Fonseca assumiu a Secretaria Executiva dos Órgãos Colegiados (Ceuso, Caehis e Caieps, sendo desta última o seu presidente-suplente⁹⁹). Nos 11 anos de existência da CTLU praticamente as mesmas pessoas ou ligadas aos mesmos grupos da burocracia ocuparam representação, sugerindo a importância dessa arena na conformação da estrutura de aprovação de empreendimentos no âmbito estatal.

⁹⁹ Vale lembrar que grande parte dos projetos incluídos na ata da reunião são anteriormente analisados e têm parâmetros pré-fixados pela Caieps, de modo que a CTLU poderia ser a arena em que o Secovi, Sinduscon e outros interessados se aliam para diminuir ou flexibilizar os parâmetros preestabelecidos pelo poder público. Isso, contudo, não acontece. Na verdade, o movimento geral é para aprovação do que foi estabelecido pela Caieps, sugerindo que algo é previamente concertado.

3.6 À guisa de recapitulação: formas de interação e o papel do Estado

A interação entre o poder público e os incorporadores imobiliários foi observada na conformação das próprias estruturas que regulam a implementação da política, na implementação da política de uso e ocupação do solo e numa instância participativa formulada para tanto.

Em termos teóricos, o corporatismo no *meso-level* ajuda a examinar a atuação do Secovi junto ao poder público e apresenta vantagens em relação à corrente pluralista, na medida em que considera a agência estatal. O acordo que deu origem à nova estrutura de aprovação e permite a ingerência do Secovi sobre a burocracia interessa também ao poder público, uma vez que permite reestruturar a burocracia para promoção do combate à corrupção, tal como prometido em campanha política, e angariar apoio de importantes setores econômicos. Isso nos leva a pensar que a construção das capacidades estatais acaba não sendo necessariamente sinônimo de maior controle, mas pode ser também de melhor encaixe entre o setor público e o privado.

O corporatismo no *microlevel*, por sua vez, conjugado à literatura dos burocratas do nível de rua, ajuda a compreender a negociação empreendida no nível de implementação da política. O que permite analisar essa prática em termos de intermediação de interesses é a estrutura estatal, que possibilita, senão incentiva (ainda que formalmente não considere assim), a discricionariedade do burocrata sobre a aprovação de projetos, decidindo em um contexto pressionado pela agilidade da burocracia e rentabilidade do empreendimento. Enquanto os decisores não gostam de considerar em suas falas a articulação rotineira na execução da política de aprovação de empreendimentos por meio da discricionariedade dos burocratas (“*está tudo previsto em lei*” ou “*eles adotam apenas decisões técnicas*”), ela constitui o modo pelo qual uma importante parte da implementação das regras de aprovação de empreendimentos é efetivamente operada, podendo chegar a provocar mudanças pequenas no que fora inicialmente desenhado, e, no tempo, acumular

consequências notáveis. Para além das grandes mudanças, de que é exemplo a criação da SEL, a negociação empreendida no nível de implementação da política de uso e ocupação do solo constitui um caso ilustrativo de mudança incremental, pequena em magnitude e curta em duração para dado contexto. Essa forma de interação revelou ainda a descoberta de situações que evidenciam que a intermediação nem sempre é um jogo soma-zero em que os benefícios às empresas incorporadoras implicam necessariamente prejuízos difusos ao interesse público, sugerindo a adoção de um quadro mais complexo de análise política do setor.

Na CTLU, terceira instância de intermediação de interesses apresentada neste capítulo, mais uma vez, a influência é exercida num substrato de instituições estatais, pois as decisões sobre a aprovação de empreendimentos são tomadas mediante votação organizada pelo poder público. O achado de pesquisa de que a esmagadora maioria das decisões da comissão, desde sua criação, é favorável aos incorporadores, não obstante a composição equilibrada entre poder público e sociedade civil nesta instância, sugere que o papel que desempenha na estrutura de governança é dual: de representatividade desigual dos interesses sobre o uso e ocupação do solo e de alocação e manutenção do poder dentro da burocracia, sendo, portanto, o encaixe entre ambos os entes, público e privado, a concepção analítica mais apropriada.

Esse contexto evidencia o desafio teórico enfrentado pela ausência de articulação entre as correntes que abordam o modo pelo qual os atores levam seus interesses adiante atuando junto ao Estado, ainda que estas estejam eventualmente voltadas para uma mesma manifestação empírica. Arenas participativas desenhadas no âmbito das instituições da redemocratização que não são ocupadas por movimentos sociais, mas por entidades patronais, não são abordadas costumeiramente pela literatura brasileira de participação, muito embora trate-se de uma modalidade de representação política. Com isso, a literatura de intermediação de interesses brasileira frequentemente aborda o fenômeno¹⁰⁰ sob a categoria lobby.

¹⁰⁰ A CTLU tratada neste capítulo não é um fenômeno isolado. Tatagiba (2004) identificou 20% de representação de organizações patronais nos conselhos em São Paulo.

A explicação para essa ausência de articulação teórica diante de um mesmo fenômeno empírico consubstancia-se em tradições analíticas distintas. De um lado, a teoria pluralista já tratada ao longo deste capítulo e, de outro, o enfoque sobre a sociedade civil.

A literatura que debate a sociedade civil no Brasil e em outros países da América Latina foi preenchida por uma reelaboração teórica baseada nos acontecimentos dos anos 1980 que respondia à necessidade de aglutinar diversos atores da sociedade nas mobilizações contra os regimes autoritários (AVRITZER, 2012). Passou-se, então, a desenvolver ampla literatura participacionista, depositando sobre novos arranjos fortes expectativas normativas. Essa normatividade conformou uma teoria estilizada de tal modo que introjetou uma unidade política pragmática nos diversos atores coletivos, enquadrados na categoria sociedade civil e que é ligada a um sentido necessariamente democratizador e oposto aos imperativos do poder e do dinheiro (GURZA LAVALLE, 2011).

O problema inerente a essa abissal distinção teórica entre lobby e participação é que, ao chamar de lobby o papel desempenhado pelas entidades patronais em instâncias participativas, retira-se o poder estrutural exercido mediante instituições estatais. Tanto a participação popular quanto a patronal envolvem prévias decisões do Estado sobre a conformação destas instâncias participativas e sobre quais interesses privilegiar. A interpretação de que trata-se simplesmente de pressão exercida por entidades com grande poderio econômico acaba por naturalizar o êxito dessas entidades e ocultar a decisão estatal sobre a (não) compensação de eventuais desequilíbrios entre as forças representativas da sociedade.

A estrutura de instituições políticas prove acesso e vantagem a alguns grupos e alianças encorajando seus esforços em moldar e influenciar a política, ao mesmo tempo em quem negam o acesso a outros grupos. Isso significa que o grau de sucesso que qualquer grupo politicamente ativo obtém é influenciado não apenas pela “autoconsciência” e “mobilização” de recursos da força social. Graus de sucesso no atingimento de objetivos políticos dependem também das oportunidades que as

instituições políticas existentes oferecem aos grupos em questão e que simultaneamente negam a seus oponentes (SKOCPOL, 1985).

Considerações finais

Nenhuma estrutura de poder explica sozinha as vitórias do mercado imobiliário paulistano na aprovação de empreendimentos. Em vez da existência de um arranjo central e proeminente em torno do qual ocorre a articulação de interesses, verificou-se, para a política de aprovação de empreendimentos, a ocorrência de um padrão de governança urbana fragmentado e disperso em que nem sempre o setor ganha tudo, dependendo de processos de intermediação de interesses específicos, levados adiante caso a caso. Tais processos ocorrem durante a definição da legislação, como a literatura tem mostrado, mas também na conformação das estruturas burocráticas e no momento de implementação da própria política de aprovação dos empreendimentos.

A dispersão de poder encontrada no mercado, não é contudo, homogênea, afastando possíveis impressões pluralistas. O poder potencial concentra-se nas grandes incorporadoras, que influem nos processos decisórios segundo o seu interesse na aprovação dos tipos de empreendimentos que produzem. O porte financeiro assumido pelas grandes incorporadoras, por sua vez, reflete decisões tomadas no nível federal, constituindo um efeito previsto ou não daquela política. As evidências sugerem que esse padrão – que lembraria a teoria das elites, não fossem os interesses específicos do Estado – é explicado por diferentes motivos, todos eles relacionados direta ou indiretamente com a monta financeira dessas empresas, incluindo o financiamento de campanha (embora raro dentre as incorporadoras), o pagamento de suborno e o interesse em projetos urbanísticos em comum com o poder público. Além dessa influência de relevo, o interesse geral da categoria é defendido pela atuação incisiva do sindicato dos incorporadores, remontando a acordos corporatistas.

Em cada uma das formas de interação que conferem ação ao padrão de governança urbana nesta política – criação da burocracia, aprovação técnica e votação de casos específicos – a intermediação de interesses ocorre no âmbito de estruturas estatais, em que se identifica, por meio da agência de seus burocratas e tomadores de decisão, interesses próprios ao Estado. O grau de sucesso no alcance

dos objetivos políticos do lado estatal ou do setor privado depende da convergência de interesses, ainda que substantivamente distintos, ao que, informada pela a literatura neoinstitucionalista, nomeei encaixe (*fit*).

Na medida em que o Estado detém a prerrogativa de aprovar empreendimentos imobiliários e o prazo e a forma como isso é feito interferem na rentabilidade do incorporador, está claro quais são os interesses do lado do setor privado em realizar o encaixe com o poder público. Mas por quais motivos o Estado procura realizar o encaixe com o setor imobiliário? Uma multiplicidade de respostas já foi conferida a essa questão, sendo a necessidade de recursos e o apoio político razões frequentemente apontadas. A realização desta pesquisa permitiu elencar ainda um novo motivo.

No caso da conformação das estruturas que vão regular a política de aprovação de empreendimentos, primeira forma de intermediação de interesses abordada neste estudo, o interesse do Estado em realizar o encaixe veio pela necessidade de construção de capacidade estatal para fazer frente a um choque externo e, assim, manter nos trilhos promessas de campanha que angariaram amplo apoio ao novo incumbente. Esse caso evidencia que a construção de capacidades, se entendida como a habilidade do Estado impor o desenvolvimento de políticas e cumprimento de leis, na verdade, pode significar melhor encaixe entre setor público e privado e não necessariamente implicar maior controle estatal sobre a implementação de políticas. Isso acontece, pois ferramentas aparentemente técnicas (como poderia ser considerada a construção de capacidades via reformulação de procedimentos e contratação de pessoal, por exemplo) são carregadas de intenções políticas. Ao serem implantadas, organizam processos e seus resultados em determinada direção e favorecem um indivíduo ou grupo em detrimento de outros guardando, portanto, aspectos históricos da estruturação de relações entre governo e governados. Por outro lado, se adotarmos o conceito de capacidade estatal como a existência de uma vasta máquina burocrática, com procedimentos estabelecidos, carreiras bem definidas e burocratas altamente capacitados, guiados para funções

específicas, que tendem à estabilidade no tempo, não poderíamos concluir que as medidas adotadas pela atual da Secretaria de Licenciamento de São Paulo levariam à expansão da capacidade estatal. A construção desta afirmação requer tempo de análise de como aparatos burocráticos e grupos sociais interagem. A possibilidade de afirmar corretamente que a adoção de algumas medidas incrementou a capacidade estatal depende do quanto estas medidas promoveram crescimento de um espírito de corpo no aparato estatal. Dito de outro modo, o respaldo técnico-administrativo de mudanças políticas desejadas em determinado momento não implica necessariamente aumento da coesão institucional e institucionalização de procedimentos. Esta provocação aponta para a necessidade de atualização empírica constante para desvendar a cadeia de mecanismos existente na ação estatal e a urgência de um refinamento teórico que distinga e articule analiticamente capacidade estatal, decisões de governos e criação de instrumentos de gestão.

Desagregando o nível de análise, a segunda forma de intermediação de interesses abordada por esta pesquisa é de ordem rotineira e toma lugar entre as incorporadoras e os burocratas do nível de rua, que avaliam os projetos imobiliários fazendo uso de sua discricionariedade. Essa forma de interação ilustra como a intermediação de interesses a um só tempo é conformada pelo desenho da política e influente no modo como ela é performada. As porosidades existentes por insuficiência de recursos, a desatualização e a complexidade da lei e o que chamei de formalidades, acentuam o aspecto discricionário desses burocratas e elucidam alguns interesses em realizar encaixe com o setor privado. A existência de tais porosidades não é um acaso. Há decisões políticas previamente tomadas quanto à alocação de recursos, elaboração legislativa e *modus operandi* da política, que muitas vezes deixam discontinuidades no que é governado, com espaços e importantes ferramentas de implementação da política propositadamente não reguladas.

O terceiro momento de intermediação de interesses ocorre na Câmara Técnica de Legislação Urbanística, uma arena que mistura representação patronal e intermediação individual das incorporadoras, na qual a aprovação de

empreendimentos ocorre por votação. A votação tem favorecido historicamente os incorporadores, muito embora os motivos para tanto tenham se modificado com a lógica operativa da burocracia em que está inserida, passando da corrupção para a eficiência estatal (agilidade na aprovação). Isso é revelador do desempenho dual dessa instância na estrutura de governança: representatividade de um dos interesses sobre o uso e ocupação do solo e manutenção do *status quo* dentro da burocracia. A regularidade empírica que beneficia os incorporadores numa arena participativa e paritária entre poder público e sociedade civil chama atenção para o aspecto de sua composição. Como acontece com todas as decisões políticas, a estruturação de arenas influi em processos políticos subsequentes, alterando as possibilidades do poder público de implementação de políticas no futuro e afetando as capacidades dos grupos se colocarem na disputa, como nos informa a perspectiva centrada na *polity*. Preocupações com o resultado substantivo da política precisam levar em conta a dependência da trajetória em decisões institucionais, dentre elas a escolha de quem participa e de quem fica de fora.

Os achados deste estudo permitem o exame de uma natureza de relação entre os setores público e privado que extrapola as gramáticas clientelistas e de cooptação e ainda, na outra ponta, de insulamento burocrático e construção de ilhas de excelência, pelas quais os laços políticos estruturantes da sociedade brasileira já foram amplamente abordados. Apontam, outrossim, para a operação do encaixe de interesses próprios ao Estado e os do setor privado por meio das porosidades existentes na estrutura estatal. Alguns poros existem pela impossibilidade de previsão legal da complexidade de situações que podem existir. Outros persistem porque geram a chance de barganha e negociação e criam a esperança de que os interesses das partes sejam alcançados. E, ainda, outros poros são eliminados quando seu entupimento representa uma ameaça ou uma oportunidade aos interesses.

Os resultados desta pesquisa apontam ainda para um padrão complexo de combinação de gramáticas, que as descola de possíveis resultados. O caso da burocracia de aprovação de empreendimentos em São Paulo mostrou que o

insulamento burocrático pode significar também o atendimento de interesses particularistas, que acordos cooperativistas podem gerar universalismo de procedimentos e que o universalismo de procedimentos, a depender de outros aspectos da política, pode beneficiar em maior intensidade incorporadoras de grande porte.

Um acordo em qualquer uma das formas de intermediação de interesses identificadas nesta pesquisa, foi feito quando, para ambos os lados, os benefícios esperados superaram (ou ao menos igualaram) os custos necessários para alcançá-los. A indeterminação do termo “benefícios esperados”, retomando e adaptando uma ideia presente em Santos (1993), indica o julgamento subjetivo de cada agente quanto ao momento apropriado para aceitar e realizar a intermediação e, também, a possibilidade desta percepção ser manipulada, no amplo sentido do termo. A regularidade empírica de acordos pode, desse modo, ocultar uma multiplicidade de interesses e modos de operá-lo. Tendo em vista a importância que a efetivação de cada unidade de intermediação de interesses tem, ao afetar as estratégias, as metas, a distribuição do poder entre os agentes e, portanto, os resultados subsequentes, tal cálculo sugere que a compreensão da estrutura de intermediação de interesses entre os setores público e privado depende da análise dos constrangimentos e incentivos à interação existentes em cada contexto e reforça, uma vez mais, o papel do Estado na condução e regulação das políticas públicas.

Referências

- ABRAMO, P. *A Cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ARAGÃO, M. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, pp. 149-165, 1996.
- ARANTES, R. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ., 2002.
- ARRETCHÉ, M. Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, ano X, n. 31. pp. 21-36, 1990.
- ATKINSON, M.; COLEMAN, W. Corporatism and industrial policy. In: CAWSON, A. (ed.) *Studies in Meso-Corporatism - Organized interest and the state*. Londres: Sage Pub, 1985.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, v. 8, pp. 383-398, 2012.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BACHRACH, P. e BARATZ, M. Two Faces of Power. *American Science Review*, n. 56, pp. 947-952, 1962.
- BARBOSA, I. *O Estado e a produção habitacional pública*. FFLCH/USP. Dissertação de Mestrado, 2007.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. *An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies*. Apresentado na Universidade de São Paulo 2012. Disponível em: http://cepesp.files.wordpress.com/2013/06/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf. Acesso em 25/06/2014.
- BIDERMAN, C. *Forças de Atração e Repulsão*. EESP/FGV. Tese de Doutorado, 2001.
- BONDUKI, N. *Origens da Habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2011, 2ª ed.
- BONDUKI, N. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, 2ª ed.
- BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the Geographies of actually existing neoliberalismo. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (ed.) *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell, 2002.
- BRITO, M. *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*. FFLCH/USP. Dissertação de Mestrado, 2000.
- CARDOSO, F. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

- CARVALHO, J. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, 16ª ed.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CAWSON, A. Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: CAWSON, Alan (org.) *Studies in Meso-Corporatism - Organized Interests and the State*. Sage Publications, 1985.
- CHESNAIS, F. *Mundialização Do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice administrative. *Science Quarterly*, v. 17, n. 1, pp.1-25, 1972.
- COSTA, A. *Mobilidade da Indústria e as Forças Urbanas de Aglomeração: uma análise do processo dinâmico da concentração industrial no Brasil*. FGV/EAESP. Dissertação de Mestrado, 2014.
- DAHL, R. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale press, 1961.
- DIAS, E. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e a reforma da habitação*. FFLCH/USP. Dissertação de Mestrado, 2012.
- DOMHOFF, W. *Who rules America now?* NY: Simno & Schuster, 1983.
- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- ETZIONI, A. A Mixed Scanning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, n. 27, 1967.
- EVANS, P. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. In: HAGGART, S.; KAUFERNAN, R. *Politics of Economic Adjustment* Princeton University Press, 1992.
- FALCONI. *Relatório Final Frente II: Reprojeto do Processo de Aprovação de Empreendimentos de Grande Porte*, 2012.
- FARIA, C. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003.
- FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. IE/Unicamp, Tese de doutorado, 2011.
- FIX, M. *São Paulo, cidade global: fundamentos de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (ed.) *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

- GURVA LAVALLE, A. *Estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo*. Brasília, DF: CEPAL, 2011.
- HALL, P. TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, pp. 193-223, 2003.
- HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, 2ª ed.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy*. London: Sage Pub, 2009.
- HOYLER, T. A produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde? In: MARQUES, E. (org.) *A metrópole de São Paulo no século XXI: desigualdades e heterogeneidade*. São Paulo: Unesp (no prelo).
- IMMERGUT, E. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, n. 30, 1996.
- INDG. *Relatório de Reprojetado dos Processos e Planejamento da Implementação-Aprovação de Grandes Empreendimentos*, 2012.
- JESSOP, B. *Governance and Metagovernance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony*, 2002. Disponível em <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>. Acesso em 20/6/2014.
- JESSOP, B. The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change? *Economy and Society*, n. 24, v.3, 1995.
- JOHN, P. Why study urban politics? In: DAVIES, J.; IMBROSCIO, D. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 2011, 2ª ed.
- JOWELL, J. Bargaining in development control. *Journal of planning and environment law*, pp. 414-33, 1977.
- KITSCHELT, H. Four theories of public policy-making and fast breeder reactor development. *International Organization*, n. 1, v. 40, pp. 65-104, 1986.
- KOOIMAN, J. Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management*, January, pp. 68-92, 1999.
- LABRA, M. Análise de Políticas, modos de policy making e intermediação de interesses: uma revisão. *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro n. 9, v.2: 131-166, 1999.
- LASCOUMES, P. LE GALÈS, P. A Ação Pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós em Ciências Sociais* n. 18, jul/dez. pp. 19-43, 2012.
- LASWELL, H. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LE GALÈS, P. Urban Governance in Europe: The Government of What? *Pôle Sud*. v.1 n. 32, 2010.

- LE GALÈS, P. Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 22, v. 3, pp. 483-506, 1998.
- LEVI, M. Uma lógica de mudança institucional. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 1991.
- LINDBLOM, C. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, n.19 pp. 78-88, 1959.
- LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LOGAN, J. MOLOTCH, H. *Urban Fortunes: the political economy of the place*. Los Angeles: University of California Press, 2007, 2ª ed.
- LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310, 1972.
- LOWNDES, V. Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, v. 38 n. 11 pp. 1953-1971, 2001.
- LYNN, L.; HEINRICH, C.; HILL, C. *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Georgetown: University Press, 2001.
- MAHONEY, J. *Conceptualizing and Explaining Punctuated versus Incremental Change* (mimeo).
- MANCUSO, W. (2004). O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, pp. 505-547, 2004.
- MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, E. *Redes Sociais, Instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2003.
- MARQUES, E. *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- MELO, M. Estado e Mercado: a construção social da agenda do Estado na esfera da habitação 1930-1990. In: *Anais do IV Encontro Nacional da Anpur*, Salvador, 1991.
- MELO, M. Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 3, n. 1, 1990.
- MIELE, S. *O movimento da economia financeira na dinâmica imobiliária em São Paulo*. FFCLH/USP, Dissertação de Mestrado em Geografia, 2007.

- MILLS, C. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1956.
- MOE, T. Power and Political Institutions In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. *Rethinking Political Institutions – The art of states*. New York: NY University Press, 2006.
- MOYA, E. *Repensando a questão social: trajetórias de algumas interpretações nos Estados unidos, França e Brasil*. FFLCH/ DCP, Dissertação de Mestrado, 2003.
- NERY JR, J. *A Comissão de Zoneamento de São Paulo: uma análise de sua atuação no período de 1973 a 1986*. Anpur, 2012. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/download/803/778>. Acesso em 16/06/2014
- NERY JR, J. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*. FAU/USP. Tese de Doutorado, 2002.
- NORTH, D. (1991) Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, pp. 97-112, 1991.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010, 4ª ed.
- PAIVA, C. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. IE/UNICAMP, Tese de Doutorado, 2007.
- PARK, R. BURGESS, R. *The city*. Chicago: University of Chicago Press, 1925.
- PIERRE, J. *The politics of urban governance*. London: Palgrave Macmillan, 2011.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PRZEWORSKI, A. *Sustainable Democracy*. Cambridge: University Press, 1995.
- REQUENA, C.; HOYLER, T.; SARAIVA, C. Interação e segregação: centro, periferia e residenciais fechados. In: MARQUES, E. (org.) *A metrópole de São Paulo no século XXI: desigualdades e heterogeneidade*. São Paulo: Unesp (no prelo).
- RIBEIRO, L. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro*. RJ: Civilização Brasileira, 1997.
- ROSSETTO, R. *Produção Imobiliária e Tipologias Residenciais Modernas*. São Paulo 1945-1964. FAU/USP, Tese de Doutorado, 2002.
- ROYER, L. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. FAU/USP, Tese de Doutorado, 2009.
- RUFINO, B. *Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em fortaleza*. FAU/USP, Tese de Doutorado, 2012.

- SABATIER, P. *Theories of the policy process: theoretical lenses on public policy*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATINI, F. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. In: *EURE*, v. 26, n. 77, 2000.
- SADEK, M. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. (org.) *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000.
- SALGADO, I. Características dos Promotores Imobiliários que atuam na cidade de São Paulo. *Espaço & Debates*. v. 1. n. 21, 1987.
- SAMPAIO, M. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. *Espaço e Debates*, n. 37, ano XIV, 1994.
- SANFELICI, D. *A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil*. FFLCH/USP. Tese de Doutorado, 2009.
- SANTOS, C. *Formações Metropolitanas no Brasil, mecanismos estruturantes*. FAU/USP. Tese de Doutorado, 1984.
- SANTOS, H. Grupos de Interesse e Redes de Políticas Públicas. *Revista de Ciências Sociais*, Civitas, ano 2, n. 1, pp. 193-210, 2002.
- SANTOS, W. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SANTOS, W. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.
- SCHMITTER, P. The changing politics of organized interests. *West European Politics* v. 31 n. 1-2, pp. 195-210, 2008.
- SCHMITTER, P. Modes of interest intermediation and models of societal change in western Europe. *Comparative Political Studies*, n.10, pp. 7-38, 1977.
- SCHMITTER, P. Still the Century of Corporatism?. *The Review of Politics* v. 36. n. 1, pp. 85-131, 1974.
- SCOTT, A.; STORPER, M. The nature of cities: the scope and limits of urban theory. *International Journal of Urban Research*, 2014.
- SECOVI. *SECOVI-SP: o sindicato da habitação 1946-2006*. São Paulo: RG Editores, 2007.
- SHIMBO, L. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.
- SIKINK, K. Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil y la Argentina. Um enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Economico* v. 32 n. 128, 1993.
- SIMON, H. *Models of Man, Social and Rational: mathematical essays on rational human behavior in social setting*. New York: John Wiley, 1957.
- SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers*. Cambridge: The Belknap Press, 1992.

- SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOWRONEK, S. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. London: Cambridge University Press, 1982.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- SAPOTICHNE, J.; JONES, B.; WOLFE, M. Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science in Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 43:76, 2007.
- SMITH, M. Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo. *Zona Abierta*. Madrid n. 67/68 pp. 137-170, 1994.
- SOMEKH, N. Verticalização em São Paulo: produção da cidade difusa e excludente. In: *Os Céus como Fronteira*. São Paulo: Grifo, 2013.
- SOMEKH, N. A verticalização de São Paulo: um elemento de segregação urbana? *Espaço & Debates* n. 21, 1987.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez, pp. 20-45, 2006.
- SOUZA, F. *Análise das influências das estratégias de diversificação e dos modelos de negócio no desempenho das empresas de Real Estate no período de 2005 a 2010*. Escola Politécnica /USP. Tese de doutorado, 2011.
- SOUZA, M. *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1994.
- STOKER, G. Theory and urban politics. *International Political Science Review*, n. 19, 1998.
- STONE, C. N. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.15, n.1, pp. 1-28, 1993.
- SUBIRATS, J. El papel de la burocracia em el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZ, Elisabete (orgs.). *Políticas Públicas; coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004.
- THELEN, K; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Analysis In: THELEN, K; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. *Structuring politics Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press, UK, 1992.
- THOMAS, C. (org.). *Research Guide to U. S and International Interest Groups*. London: Praeger, 2004.

TILLY, C. Mechanisms in Political Processes. *Annual Review of Political Science*, v. 4, pp. 21-41, 2000.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol, 1979.

VOLOCHKO, D. *A produção do espaço urbano e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo*. São Paulo: Labor Edições, 2007.

WILLIAMSON, O. *The Economic Institutions of Capitalism*. Philadelphia, PA: Simon and Schuster, 1995.

WIRTH, L. *Urban as a way of life*. *American Journal of Sociology* v. 44. n. 1, pp. 1-24, 1938.

Apêndices

Apêndice 1

Lista de entrevistas realizadas para essa pesquisa

Organização/Cargo	Nome do entrevistado/Reunião	Data	Duração
Secovi – Diretor Executivo	Eduardo Della Manna	30/10/2012	1h30min
SP Urbanismo - Técnica	Camila Maleronka	31/10/2012	3h
Projete Construtora – Diretor	Aaron Sessin	05/04/2013	1h30min
SMDU - Técnico	José Marinho Nery	10/04/2013	3h30min
Audiência Pública Plano Diretor	Audiência Pública	27/04/2013	3h
Defensoria Pública	José Antônio Aparecido Jr	21/06/2013	1h30min
SMDU - Técnico	Luís Ramos	24/06/2013	1h
Grupo Feller - Presidente	Jacques Feller	24/06/2013	2h
GTIS Partners	João Teixeira	28/08/2013	3h
Pesquisadora FAU/USP	Luciana Royer	02/09/2013	40 min
Audiência Pública PDE	Devolutiva PDE para empresários	03/09/2013	2h30min
Câmara Técnica de Legislação Urbanística	46a reunião ordinária	05/09/2013	3h10min
Grupo Feller - Presidente	Jacques Feller	05/09/2013	30 min
P3Urbe	Camila Maleronka	12/09/2013	1h50min
Grupo Feller – Diretor de Incorporações	Osmane de Oliveira Filho	16/09/2013	2h23min
SMDU - Técnico	Tomas Wissenbach	18/09/2013	1h
SMDU - Técnico	André Pina	18/09/2013	25min
Secovi – Diretor Executivo	Eduardo Della Manna	19/09/2013	2h30min
Câmara Municipal – Gabinete vereador Nabil Bonduki	Rossella Rossetto	23/09/2013	2h30min
Defensoria Pública	José Antônio Aparecido Jr	23/09/2013	1h
Secovi e Construtora Chap Chap	Romeu Chap Chap	25/09/2013	2h
Ministério Público - Promotor	Maurício Lopes	01/10/2013	1h50min
Secovi - Advogado	Jacques Buchatsky	04/10/2013	3h
Secovi e Incorporadora R.Yasbek	Ricardo Yasbek	07/10/2013	2h
Conselho Curador FGTS e Membro do Sinduscon	Abelardo Campoy Dias	17/10/2013	2h10min
P3Urbe	Camila Maleronka	22/10/2013	1h30min
CET_PGT	Adriana Rolim	25/11/2013	1h
Secovi - Assessor Legislativo (lobista)	Attílio Piraino	28/11/2013	3h
SEL/SGAF-G - Coordenador	Roberto Rodrigues Leite	02/12/2013	3h
TTC Engenharia de Tráfego e Transportes	Tiago Frachetta	06/12/2013	1h30min

SEL/COMIN - Coordenador	Paulo Sérgio Pinheiro da Silveira	11/12/2013	1h
SEL/INFO - Coordenador	Audenir Antonio Brunelli	11/12/2013	40min
SEL/CAIEPS - Técnica	Thays Hamad	16/12/2013	40min
SEL/PARHIS - Assessora da Coordenação	Cerize Batistic	16/12/2013	40min
SEL/SERVIN - Coordenadora	Rosane Cristina Gomes	17/12/2013	30min
SEL/RESID - Assessora Coordenação	Eliana	06/01/2013	30min
SEL/CEUSO - Técnica	Mariclé Ortega	06/01/2014	3h
SEL - Secretária	Paula Motta Lara	14/01/2014	1h40min
Câmara Municipal – Gabinete vereador Nabil Bonduki	José Carlos Alves	24/02/2014	2h
SEMPLA – Diretor na gestão Marta	Ivan Maglio	27/02/2014	3h
SMDU – Secretario na gestão Kassab	Miguel Bucalem	07/03/2014	25min
SEHAB/APROV - Técnica aposentada	Eva Souza	17/03/2014	2h
SEL/RESID - Técnica	Marina Deodato	16/04/2014	30min
SP Urbanismo - Técnico	Jair Zanelato	16/04/2014	1h
SEL/INFO - Técnico	Preato	16/04/2014	30min
SMDU - Técnico	José Marinho Nery	12/05/2014	3horas
CTLU – Movimento Defenda São Paulo	Lucila Lacreata	23/05/2014	1h30min
CTLU – ex-representante FAU/USP	Eduardo Nobre	29/05/2014	1hora

Apêndice 2

Notas metodológicas sobre o banco de lançamentos imobiliários

O levantamento, organização e venda das informações acerca dos lançamentos imobiliários na cidade de São Paulo são feitos pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio de São Paulo (Embraesp). A base de dados cobre todos empreendimentos sujeitos a propaganda nos meios de comunicação de massa e informados pelos corretores contatados pela empresa. Os registros de lançamentos comerciais, referem-se, por sua vez, apenas a empreendimentos que foram lançados para venda no mercado formal, não contemplando, portanto, os tipos de lançamentos *built to suit*, feitos por encomenda de um locatário já pré-determinado e contratante de longo prazo (relação contratual regulada pela Lei Federal 12.744/12). Ainda que os empreendimentos não tenham sido entregues nem completamente vendidos, eles constam nos registros, motivo pelo qual me refiro à categoria empreendimentos *lançados*. Seguindo a diretriz da Embraesp, foi considerado um empreendimento aquela edificação ou parte dela com preço e/ou dormitórios e/ou metragem e/ou endereço distintos, mesmo que isso signifique diferentes blocos de um mesmo empreendimento ou uma mesma edificação com perfis distintos de número de dormitórios, vagas na garagem etc. Isso foi feito com vistas a não comprometer os cálculos de média e frequência, visto que os blocos e edificações podem apresentar características distintas em seus apartamentos.

Para tornarem-se passíveis de análise, as informações do banco de lançamentos da Embraesp passaram por um processo de extensa revisão e aperfeiçoamento. Algumas deficiências encontradas nessa base de dados são: (1) Deficiência na coleta de dados resultando em subestimação do número de lançamentos; (2) Informações incompletas como preço da unidade habitacional, incorporadora, financiamento, dentre outras, com prejuízo ao cômputo final; (3) Endereços (logradouro, número e/ou CEP) errados ou com ruas abertas por loteamento recente (ex: "Rua A") ainda não constante na base de logradouros; (4) não padronização das variáveis, em especial o nome das empresas envolvidas no lançamento.

Das deficiências encontradas, como veremos nesse apêndice, apenas a subestimação de dados não pode ser contornada. Apesar disso, há segurança em utilizar essa base de dados, levando ainda em conta que trata-se da mesma base utilizada pelo Secovi para subsidiar as pesquisas sobre investimentos e tendências do mercado imobiliário. O alto risco envolvido no investimento do mercado sugere que as deficiências acima apontadas não se convertem, para além da imprecisão, em conclusões equivocadas e distorcidas sobre a dinâmica do setor. Dentre os principais aprimoramentos realizados ao banco, consta o georreferenciamento dos edifícios, a correção e atualização monetária e a padronização do nome das empresas incorporadoras, construtoras e vendedoras de cada empreendimento.

Georreferenciamento: utilizamos o CEP de 4 dígitos para evitar confusão com ruas de mesmo nome em municípios distintos, seguido do número e logradouro e número indicados pela base da Embraesp. Esse procedimento é bastante preciso para o nível de desagregação de dados utilizado. O processo de georreferenciamento manual dos empreendimentos não localizados diretamente pelo cruzamento do banco de dados fornecido pela Embraesp e a base cartográfica de logradouros foi realizado a partir da busca em mapas elaborados a partir de imagem de satélite. Quando necessário foram pesquisadas informações adicionais nos sites e por contato telefônico com as empresas envolvidas no lançamento. Ao todo, 27 empreendimentos residenciais não foram localizados por ausência de fonte segura sobre sua localização.

Correção e atualização monetária: Os preços da base de dados da Embraesp sofreram correção monetária e foram atualizados para preços de dezembro de 2013 pelo IGP-DI, um dos índices adotados para o reajuste no financiamento das unidades habitacionais. Trata-se de um índice composto, que além do IPA, considera o Índice de Preços ao Consumidor e o Índice Nacional da Construção Civil, conferindo uma correção mais abrangente.

A segmentação do mercado: O primeiro tipo de produto destina-se à população de baixa renda. Trata-se de empreendimentos com até 50 m² de área útil, 1 banheiro, até 1 vaga na garagem e preço total de venda de até R\$ 250 mil. O segundo tipo de produto, para renda média, possui até 80 m² de área útil, até 2 banheiros, até 1 vaga na garagem e custa até R\$ 450 mil. O terceiro tipo de produto, destinado à renda média-alta, possui até 200m² de área útil e custa até R\$ 650 mil. As unidades habitacionais destinadas a alta renda, por sua vez, possuem um preço de venda e atributos crescentes a partir do padrão 3. Para a representação dos mapas, aglutinou-se as categorias renda média e média-alta renda. Alguns casos desviantes desses padrões foram alocados nos tipos de produtos com os quais possuíam maior semelhança. Apartamentos são um tipo de produto difícil de tipologizar a partir de um banco de dados em face das seguintes especificidades: características do condomínio importam para determinar o público-alvo, mas essas não constam na base; os consumidores têm diferentes preferências por produtos e categorizar metragem pequena como habitação popular muitas vezes não expressa a preferência de consumidores por apartamentos caros do tipo studio, por exemplo. Ao mesmo tempo, proceder a tipologia a partir preço por m² pode levar a erros; muitas vezes a área total do empreendimento é o dobro da área útil, o que expressa um maneira encontrada pelo mercado imobiliário de aumentar o potencial construtivo diminuindo a área computável, muito embora o marketing do produto considere a maior área disponível; em alguns municípios adjacentes a São Paulo, a metragem de habitações populares é em média maior; além de tudo isso, um produto destinado a alta renda pode ter uma metragem pequena em função da disponibilidade de terreno, das regras de zoneamento vigentes quando de sua construção, dentre outros fatores.

Padronização do nome das incorporadoras: A padronização foi realizada em duas etapas. Em primeiro lugar, verificou-se mediante ligações às empresas e consultas eletrônicas se nomes diferentes tratavam-se na verdade de uma mesma empresa. Com isso, descobrimos que por exemplo “Romeu C. Inc; Romeu Incorporadora e Construtora; Romeu Chap Inc e Constru; Construtora Romeu Chap Chap e; Romeu C. C Constr.” tratava-se da mesma empresa, mas Pompeu A. Incorporadora; Pompeu Construtora e Incorporadora; Pompeu Atual Construtora na verdade são três empresas distintas. A segunda tarefa foi verificar a dinâmica de fusão e aquisição e das empresas, bem como localizar as subsidiárias criadas para produção habitacional do segmento econômico. Nesse sentido, duas padronizações distintas foram realizadas. A primeira delas preocupou-se com o poderio econômico das empresas a partir da incorporação do patrimônio dos empreendimentos lançados por outras. Nesse sentido, a padronização foi feita substituindo o nome da empresa adquirida pela adquirente. O segundo tipo de padronização, preocupou-se com o número de empresas existente em cada período, de modo que a padronização foi realizada a partir do período da fusão ou aquisição. A padronização foi realizada considerando as informações da tabela abaixo, elaborada a partir de pesquisa nos sites das empresas, revistas do ramo imobiliário e informações de entrevistas.

Empresa Principal	Subsidiária	Adquirida/Fundida/Mudança de Nome					
Brookfield		Brascan (2008)	Company (2008)	MB Engenharia (2008)			
Camargo Correa		CCDI	HM Engenharia e Construções Ltda (2008)				
Cyrela	Living (2006)	Goldsztein Participações (2009)	Concima (2007)				
Even	Open (2008)	ABC Construtora e Incorporadora Ltda. (2002)	Terepins e Kalili Engenharia (2002)				
Gafisa	Tenda (2008)/ Bairro Novo (2009)/ Fit Residencial (2007)	Cipesa (2007)	Bairro Novo (2009)	Fit Residencial (2007)	Gomes de Almeida Fernandes (2004)	Cimob	
JHSF		Developer (2008)					
LDI		Lindencorp	Construtora Adolpho Lindenberg (2008)	Mais	REP (2011)		
MRV		Prime (2007)	Blás Engenharia (2007)				
Odebrecht	Bairro Novo (2009)						
PDG Realty		Goldfarb (2009)	Agra (2009)	Agre (2010)	Klabin (2009)	Abyara (2009)	CHL (2011)
Rodobens		Terra Nova	Sistema Fácil (2005)	Moradas (2008)			
Tecnisa		TecnisaFlex					
Trisul		Incosul (2007)	Tricury (2007)				
Viver		Inpar (2011)					