

## **Incorporação Imobiliária e Intermediação de Interesses: o caso da aprovação de empreendimentos em São Paulo**

**Telma Hoyler<sup>1</sup>**

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015.

---

<sup>1</sup> Mestre em ciência política pela Universidade de São Paulo, pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole e assessora técnica no gabinete da Controladoria Geral do Município. Mais informações sobre o projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho podem ser encontradas em: <https://politicadourbanocem.wordpress.com>. Contato da autora: [telmahoyler@gmail.com](mailto:telmahoyler@gmail.com)

## Resumo

O artigo analisa a intermediação de interesses entre incorporadores e poder público para aprovação de empreendimentos no município de São Paulo e conclui que existem múltiplas formas de interação a partir de canais institucionais, contrariando generalizações da literatura corrente que aborda o tema sob a ótica de arranjos únicos e deterministas para o governo da cidade. Os achados deste estudo permitem ainda o exame de uma natureza de relação entre os setores público e privado que sobrepõe gramáticas pelas quais os laços políticos estruturantes da sociedade brasileira já foram amplamente abordados e as descola de possíveis resultados.

## Introdução

A incorporação imobiliária é frequentemente confundida com a tática da especulação e os incorporadores analisados enquanto principais responsáveis pela segregação socioespacial e pela construção de cidades muradas. Tudo isso pode ser verdade, mas visto isoladamente não ajuda a compreender como este capital do urbano atua na cidade. É preciso olhar mais de perto e incluir outras variáveis.

Faço três considerações a respeito da afirmação acima. Em primeiro lugar existe uma confusão semântica e pouca clareza quanto ao *modus operandi* desta atividade econômica. Enquanto a especulação 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. Para o incorporador, quanto mais rápido for o giro do seu capital, mais rentável o empreendimento. A segunda observação diz respeito à 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, as decisões tomadas em outros setores de política, o ordenamento urbanístico e o legado de políticas prévias. Ainda, a definição dos preços imobiliários, frequentemente apontados como uma das causas da segregação socioespacial, é feita com base numa expectativa futura de valorização, dificultando o ateste de causalidade. Por sua vez, em terceiro lugar há que se ressaltar que o senso comum e parte das pesquisas acadêmicas que enfocam a ação dos incorporadores no Brasil tem desconsiderado a agência estatal, sobretudo em nível local. Como resultado, ainda sabemos muito pouco sobre os elementos institucionais que circunscrevem a dinâmica imobiliária.

Diante disso, optei por 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 dos instrumentos urbanísticos e regulações vigentes 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. 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.

A pesquisa que deu origem a este artigo se insere na ainda tímida agenda da ciência política voltada para a política e para as políticas públicas *urbanas*. Embora o nível local 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). Isso diferencia o nível local de mero receptor do que ocorre em outras esferas, embora exista uma conexão entre elas e o coloca, para além da escala de análise, como *locus* da espacialização de processos, interesses e atores próprios.

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 a respeito do setor imobiliário, concentradas nas áreas da arquitetura/urbanismo e da geografia, têm deixado de lado análises institucionais sobre os fenômenos urbanos. Na literatura nacional que trata o tema, o setor imobiliário tem sido frequentemente abordado como especulador e 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 e os mecanismos de

operação envolvidos. 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.

A literatura internacional, por sua vez, confere bastante ênfase na conjunção sistêmica entre poder público e grandes coalizões intersetoriais em torno do desenvolvimento urbano. A ação individualizada dos incorporadores junto ao poder público no sentido de exercer influência para aprovação de seus empreendimentos e de outra parte, do poder público buscando implementar política de desenvolvimento e ampliar sua governabilidade por meio do apoio a esse setor é menos tematizada pela literatura, como também o é a operacionalização de como são conformados tais arranjos no interior do Estado.

Alguns estudos se dedicaram a mostrar como o desenho da política pública federal impacta o desempenho das incorporadoras (DIAS, 2012; ROYER, 2009); mas a estrutura municipal de aprovação de empreendimentos e sua relação com a política federal ainda não havia sido examinada em detalhe. 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, especificamente na política de uso e ocupação do solo e em particular, na execução dessa política, que se materializa na aprovação de edifícios.

O recorte empírico adotado é o município de São Paulo. 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. Para a realização da pesquisa adotou-se uma combinação de técnicas que incluem cálculos a partir de base de dados, análise documental e entrevistas com pessoas ligadas ao tema, que ao final somaram 48 conversas.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção apresento brevemente 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 *municipais* vigentes. A segunda seção apresenta políticas do governo federal que impactam diretamente a atividade imobiliária. Na terceira seção será abordada a

conformação da burocracia municipal e na quarta, os canais de intermediação de interesses.

### **Como o nível local importa para a incorporação imobiliária**

No Brasil, o incorporador é a figura responsável pela articulação entre todos os agentes que levam uma edificação adiante. Regida nacionalmente pela Lei nº 4.951, sancionada em 1964 por ocasião da criação do Banco Nacional Habitação (BNH) é o incorporador quem adquire um terreno, encomenda a uma construtora a produção de uma edificação e se encarrega de comercializá-la.<sup>2</sup> Além desta concepção jurídica de setor imobiliário, existe um enquadramento sócio-político, que inclui as disputas pelo solo urbano, pela sua regulação e pelo lucro que o tempo de aprovação, a localização do solo edificável e o acesso a alguns instrumentos de regulação proporcionam. Para compreender melhor este aspecto e quais os interesses específicos dos incorporadores junto ao poder público municipal em torno dos quais ocorre a incorporação imobiliária, explico a seguir em breves linhas qual o processo da incorporação imobiliária.

O solo urbano é o substrato sobre o qual a incorporação imobiliária toma forma. Diante disso, o primeiro trabalho do incorporador é liberar o(s) lote(s) em que tem interesse considerando as características de não reprodutibilidade e confluência diferenciada das amenidades urbanas que incidem em cada pedaço de terra urbana. Ocorre que o preço do solo urbano é o preço de uma mercadoria sem custo de produção, como lembrou Topalov (1979).<sup>3</sup> 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. O incorporador imobiliário estabelece, a partir da observação do mercado, o preço que poderá cobrar por seu produto e começa, então, um cálculo “ao contrário”, descontando valores legais e operacionais para chegar ao preço do solo e ao lucro líquido obtido com a atividade de incorporação. Conforme descrevi em detalhes em Hoyler (2014a), 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 taxa mínima de atratividade e a transformação da ocupação do solo para alcançá-la, além da disputa pelo sobrelucro. Para

---

<sup>2</sup> A depender do caso, cabe ao incorporador também negociar e entregar obras de contrapartida para amenizar o tráfego viário gerado pelo empreendimento. E, ainda, tratando-se concomitantemente de um incorporador-loteador, compete a ele levar a infraestrutura do entorno.

<sup>3</sup> Em resposta ao pensamento ecológico da Escola de Chicago, 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 e identificou o Estado como um conjunto de aparatos sem interesse próprio que realiza o interesse da classe dominante. A despeito da sua conclusão sobre a atuação do Estado, Topalov 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.

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. 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 dinâmica de formação dos preços do solo vista à luz dos instrumentos de política urbana explica considerável parte do interesse que os incorporadores têm na regulação estatal desse mercado. Ao regular de um modo ou de outro quaisquer dos elementos a seguir elencados, o 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.

O solo criado, a fórmula de cálculo da outorga onerosa, o estoque de potencial e o zoneamento a seguir elencados encontram suas bases no Plano Diretor da cidade. Não obstante, a dinâmica da aprovação de empreendimentos em São Paulo abre a possibilidade de casos de exceção, em que flexibiliza-se a legislação vigente para levar adiante a concessão de determinado alvará. Outras vezes, encontra-se espaços não previstos na lei e tais casos são mais uma vez decididos casuisticamente.

▪ *Aumento da disponibilidade do solo criado*: o Estatuto da Cidade<sup>4</sup> separa o direito de propriedade do direito de construir, desmembrando o tema do solo urbano em “propriedade fundiária” e “construtibilidade”. 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. Cabe 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. O interesse pelo aumento do potencial construtivo dos terrenos se ampara no Valor Geral de Vendas (VGV) do empreendimento, a partir do qual são deduzidos os demais custos e o lucro médio. Dito de outro modo, 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 seria reduzido, mantidas as demais condições constantes. Na iminência

---

<sup>4</sup> Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001

de diminuição do CA, os incorporadores ameaçam elevar o preço dos imóveis como compensação à perda de construtibilidade. Seguindo a lógica proposta pela economia neoclássica, para influenciar a redução dos preços bastaria aumentar a disponibilidade de solo. Enquanto Topalov, em 1979 escrevia sobre a insuficiência desta teoria para dar conta de explicar a dinâmica do preço fundiário, a cidade de Santiago do Chile insistiu em adotar essa fórmula e os preços, ao contrário do que preveria a teoria neoclássica, subiram (SABATINI, 2000). Isso evidencia o real interesse dos incorporadores em aumento da disponibilidade de solo ao mesmo tempo em existe uma ancoragem complexa da barganha que realizam com a precificação de fato exercida.

▪ *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. A explicação para este interesse é bastante parecida com a anterior. 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 sua não aquisição. Por outra parte, empiricamente observa-se que a redução do valor da outorga não se traduz em diminuição do preço do imóvel final ou aumento daquele pago pelo terreno (embora seja importante instrumento de barganha entre poder público e incorporadores).

▪ *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. 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 e deixou de ser adotada como instrumento no Plano Diretor de 2014.

▪ *Prazo de tramitação das aprovações na prefeitura:* quanto maior o tempo de tramitação de um projeto protocolado para autorização da prefeitura, mais o incorporador demora para vender e capitalizar sobre a mudança de ocupação do solo. Quanto maior o tempo que o fluxo de caixa fica parado, 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, reduzindo-se com isso a remuneração alternativa do capital. O interesse no prazo de tramitação das aprovações na prefeitura está no tempo de rotatividade do investimento.

▪ *Alteração do zoneamento:* a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo 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.

As disputas pelo sobrelucro, por uma boa localização do terreno e pelo desenho das regras conforme o empreendimento que se deseja edificar destacam a dimensão *local* da incorporação imobiliária. Além deste aspecto, para obter financiamento e a demanda solvável, importa muito no Brasil regulações no âmbito federal e existe uma relação entre elas, conforme veremos.

### **O Governo Federal e a produção imobiliária em São Paulo**

O alto custo de produção de um imóvel e o longo tempo demandado para sua produção tornam o financiamento à produção e à compra um tema central. Diante disso, a capitalização do setor imobiliário brasileiro historicamente manteve relação com a política habitacional do governo federal e com o financiamento público.

Prédios já vinham sendo construídos em São Paulo desde a década de 1920 a partir de investimentos estrangeiros e da chamada edificação por preço de custo, mas foi somente na década de 1960, com o financiamento do Banco Nacional da Habitação que a atividade de incorporação foi alavancada e constituiu-se uma acumulação própria do capital imobiliário (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Com isso, a verticalização de São Paulo foi imensamente incrementada e tornou-se bastante elitizada na década de 1980 (SOUZA, 1994). Mas a fragmentação institucional da política habitacional deixada com a



desmontagem do BNH (ARRETCHE, 1990) e o ambiente de insegurança econômica dos anos 1980, a produção imobiliária desenrolou-se em patamares relativamente baixos ao longo dos anos 1980 e 1990. Estes problemas foram atacados 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).

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. O SFI opera captando recursos no mercado 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. As incorporadoras passaram então a securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado, recebendo de volta o capital utilizado para financiar os compradores e reinvesti-lo em outro empreendimento ou quitar o que falta do mesmo. Royer (2009) tece uma crítica justamente a este aspecto: o SFI 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.

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 habitacional dependia também de aprimoramentos que a tornasse atraente à iniciativa privada, tanto na produção quanto na concessão de empréstimos. A sanção da Lei 10.931/2004 ocorrida na sequência significou então 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 por meio de algumas garantias como a facilitação da retomada do bem imóvel em caso de não pagamento ou atraso das prestações. Esta lei

criou também o patrimônio de afetação,<sup>5</sup> 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 incorporadoras o aumento de recursos dos principais fundos públicos e semipúblicos, tais como o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) 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.

Este ambiente regulatório deu segurança à abertura de capital de empresas do setor. Assim, 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.

O novo cenário institucional imprimiu mudanças significativas na produção e no modo de organização do mercado imobiliário paulistano, acabando por fortalecer as empresas de grande porte. Isso fica evidenciado, por exemplo, 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 segundo o porte da 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. Apresento em Hoyler (2014a) tais evidências a partir da exploração da base de lançamentos da Embraesp.

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. Para fins desta pesquisa, considerou-se grandes incorporadores o equivalente a 1% (do total de 3.432 incorporadoras que constam na base da Embraesp), que lançaram individualmente entre R\$ 2 bilhões e R\$ 23 bilhões entre 1985 e 2013. Todas as 18 incorporadoras que abriram

---

<sup>5</sup> 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.

capital<sup>6</sup> estão dentre as grandes. Somente estas 18 empresas lançaram 3.794 empreendimentos residenciais e comerciais em todo o período, obtendo um VGV acumulado correspondente a quase 30% do total produzido pelo conjunto das incorporadoras, 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. O efeito específico da abertura de capital contudo, fica impreciso 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. A forma mais completa de interpretar o cenário mostra que existe um efeito cumulativo nas regulamentações do governo federal, que explica o porte assumido pelas grandes incorporadoras.

A operação da securitização, que, por sua vez, é a base do sistema de captação de recursos do SFI, envolve um conjunto de requisitos necessários para que o investimento imobiliário seja atrativo ao investidor: 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. A incorporação imobiliária, com o objetivo lastrear a garantia real de uma operação financeira complexa – como é aquela mediada por instrumentos financeiros de securitização – passou a ser estruturada desde o início para atender a esses critérios de enquadramento e tais requisitos são mais exequíveis pelas grandes incorporadoras, conforme examino em Hoyler (2014b). Acrescenta-se a isso que abertura de capital provocou uma corrida à constituição de bancos de terra como meio de mostrar o potencial de investimento das empresas aos acionistas. Segundo o modelo, com mais investimentos, diminuem o tempo de circulação do capital e podem incorporar simultaneamente em mais localidades, aumentando o VGV global da empresa.

Em suma, pode-se dizer que existe um efeito cumulativo nas regulamentações do governo federal que explica o porte assumido pelas grandes incorporadoras. Este grande porte se traduziu em posição privilegiada na disputa pelo solo urbano, reforçando o

---

<sup>6</sup> 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 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.

investimento e a capacidade de produzir destas empresas. Esta disputa, contudo, não determina o resultado da edificação em dado lote. Porque a propriedade do solo urbano é separada da sua construtibilidade e porque o tempo de aprovação importa muito para o fluxo de caixa, os incorporadores travam disputas específicas com a burocracia de aprovação de empreendimentos no nível local. O poder público, por sua vez, possui interesses nestas interações que extrapolam financiamento de campanha ou a montagem de esquemas de corrupção.

### **A burocracia municipal de aprovação de empreendimentos**

A Secretaria de Licenciamento (SEL) foi criada em 2013 com a finalidade de analisar e aprovar projetos imobiliários comerciais, institucionais e residenciais, função antes delegada a uma antiga coordenadoria da Secretaria de Habitação. Desde então, um montante generoso de medidas foi adotado para construir capacidade governamental nessa burocracia e agilizar a aprovação dos empreendimentos. As medidas incluem: (1) desenho de processos de atendimento e análise de projetos imobiliários; (2) convocação de servidores aprovados em concurso antigo; (3) alocação dos servidores conforme o estudo da demanda por aprovação; (4) emissão de relatórios gerenciais semanalmente para verificação e controle de estoque de projetos; (5) manualização e transparência dos requisitos para o processo de aprovação; (6) prioridade na aprovação para empresas que entregam a documentação e plantas completas pelos incorporadores;<sup>7</sup> (7) criação de divisões específicas para analisar empreendimentos de grande porte; (8) compatibilização das exigências do programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), com as de Habitação de Interesse Social<sup>8</sup> para aumentar a demanda solvável desse padrão habitacional, que, embora oferecesse desconto na outorga onerosa, não era rentável aos incorporadores; (9) criação da Subcomissão de Análise Integrada de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social com balcão único de entrada dos projetos para agilizar a aprovação de empreendimentos MCMV.<sup>9</sup>

Como todas essas ações são novas, somos naturalmente levados a questionar os motivos pelos quais as mudanças não foram realizadas anteriormente e as motivações

---

<sup>7</sup> É comum a entrega de documentação parcial como modo de garantir lugar na fila sem ainda ter o projeto arquitetônico bem desenhado.

<sup>8</sup>Um instrumento de política habitacional.

<sup>9</sup> 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.

subjacentes à construção de capacidade estatal. Vamos, então, entrar um pouco no funcionamento destas burocracias.

Até a criação da SEL o responsável pelo licenciamento de empreendimentos era o Aprov, um mero departamento da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano da Secretaria de Habitação. A estrutura do Aprov manteve-se bastante estável desde a sua criação em 1986, embora a análise de dados evidencie que não foi a eficiência dos fluxos e procedimentos na prestação do serviço público o que preservou a inatacabilidade dessa burocracia. Um indicador de eficiência na aprovação de empreendimentos é a quantidade de projetos aprovados por funcionário em determinado período.<sup>10</sup> Comparando dados da SEL e Sehab para um mesmo período, temos o resultado abaixo.

**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

OBS: As duas colunas da esquerda no quadro abaixo comparam divisões/coordenadorias equivalentes entre SEL e Sehab.

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

A análise do Quadro 1 mostra que houve, concomitantemente à contratação de novos arquitetos, 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 eram necessários em 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.

<sup>10</sup> Para facilitar a visualização foi preciso selecionar determinado ano para apresentar os dados da Sehab, mas a média dos anos anteriores é bastante semelhante.

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 e parte de sua equipe,<sup>11</sup> atuava: mediante o pagamento de propina feito por incorporadores específicos, ele agilizava a tramitação do licenciamento e/ou aprovava edificações irregulares. Adiantar a análise de um projeto via pagamento de propina significava para o incorporador acelerar as receitas do fluxo de caixa e também o caminho que encontrava para ter o projeto aprovado em determinado distrito, face ao rápido esgotamento do estoque de potencial construtivo (ver seção anterior), 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.

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 Sindicato dos Incorporadores (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 sem uma reestruturação mais profunda da burocracia essa medida não teve efeito.

Como a doação de recursos não reverberou em uma mudança mais profunda do *status quo*, com defesa ampla 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,<sup>12</sup> que era então ocupado pela atual secretária de Licenciamento, Paula Motta Lara. Apenas em 2012 as investigações do Ministério Público Estadual (MPE)

---

<sup>11</sup> 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 108 apartamentos em seu nome. Segundo informações do Ministério Público, foi denunciado 48 vezes por lavagem de dinheiro.

<sup>12</sup> Nomeação publicada no Diário Oficial da Cidade, em 7 de janeiro de 2005.

levaram ao afastamento de Aref da prefeitura. A variação empírica do funcionamento desta secretaria veio com a troca de gestão.

### **Os canais formais de intermediação de interesses**

Os detalhes desta história e o acompanhamento do cotidiano dos burocratas que aprovam projetos revelaram importantes canais formais pelos quais são articulados interesses do Estado em seu braço burocracia de licenciamento e dos incorporadores no período recente. Para além da forma lícita como em geral a intermediação de interesses genericamente é nomeada lobby e da sua vertente ilegal, a corrupção, existem diversos canais de interface que complexificam as fronteiras entre o público e o privado e evidenciam o nível municipal como *locus* de disputas.

#### *(1) A interação Conjuntural: grandes empresas e sindicato estruturam a burocracia*

No começo de 2012, quando o MPE começava a investigar de modo mais incisivo os esquemas de corrupção no antigo Aprov e se configurava um iminente desmanche das práticas ilícitas que beneficiavam individualmente algumas empresas do setor, cinco incorporadoras de grande porte<sup>13</sup> contrataram duas empresas de consultoria<sup>14</sup> para mapear os entraves no processo de aprovação de *grandes projetos* e propor soluções para agilizar o tempo de tramitação especificamente deste porte de prédios. A consultoria identificou 108 entraves à aprovação, dentre naturezas relativas à tecnologia, à rotina, pessoal e legislação, para as quais apresentou diversas soluções, quase todas já adotadas pela SEL. Uma das recomendações endereçada pelos empresários era reduzir o tempo de aprovação dos grandes empreendimentos 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.<sup>15</sup> A implementação de

---

<sup>13</sup> São elas: Brookfield, Cyrela, Odebrecht, Rossi e WTorre. 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 pela aquisição do que seria o terreno do Parque Augusta e transformação da área em empreendimentos. A Brookfield, por sua vez é investigada pelo pagamento de propina à Aref.

<sup>14</sup> INDG e Falconi

<sup>15</sup> Essa informação é oriunda de uma fórmula de cálculo utilizado pelo Banco de Investimentos RB Capital para securitização. A diferença de VPL identificada foi calculada com base nas seguintes premissas do empreendimento: área útil do apartamento, 85m<sup>2</sup>; 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 e outros indicados em Hoyler (2014a). 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.

indicadores de desempenho por coordenadoria para monitorar o cumprimento de tal meta e reuniões de acompanhamento trimestrais, envolvendo os técnicos de aprovação, a secretária de Licenciamento, o prefeito e um grupo seletivo de grandes incorporadores também estavam dentre as recomendações.

Juntas, apenas essas cinco empresas acumularam, entre 1985 e 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. 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). Isso não significa que a Prefeitura se fecha aos pequenos incorporadores, mas que os grandes players têm mais facilidade em utilizar tais canais do que os que os incorporadores menores – e os vislumbram como recurso. Além disso, são os grandes incorporadores os que produzem empreendimentos de maior porte, que em geral incluem uma complexidade maior de variáveis a serem analisadas. A análise de diversas destas variáveis, que incluem, por exemplo condições do lote e impacto na vizinhança solicitam estudos cuidadosos, feitos casuisticamente e que portanto demandam mais tempo.

O Secovi, que vinha fortalecendo a sua atuação como representante dos interesses dos médio e pequenos incorporadores viu na reestruturação dessa burocracia uma oportunidade de exercer influência e opinar sobre a condução dos seus novos fluxos e rotinas internas, de modo que não apenas a agenda dos grandes incorporadores prevalecesse. A influência foi exercida mediante a doação de declarados R\$ 2 milhões<sup>16</sup> 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”,<sup>17</sup> 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 servidores municipais pela Universidade Secovi. Cada parte construiu a narrativa que mais lhe

---

<sup>16</sup> Ouvi valores diversos nas entrevistas com incorporadores.

<sup>17</sup> O nome faz referência a uma das medidas de interesse dos incorporadores, de tornar eletrônicas quase todas as etapas de aprovação de projetos.



interessava para justificar o acordo. Na visão divulgada<sup>18</sup> 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”. Já no 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.”

Como contrapartida à doação, a SEL criou um grupo de trabalho com representantes do Secovi para discutir a reformulação do Código de Obras e Edificações de 1992. O Código vigente não representa a compreensão da sociedade sobre edificações almejaváveis (por exemplo desincentiva alguns tipos de edificação como *retrofit*) e há tempos aponta-se a necessidade de reformulação. O dado que importa para compreensão desta interface é que a cooperação técnica privilegiou o Secovi no desenho do novo regramento jurídico em detrimento de outros grupos que também são diretamente afetados pelas regras edilícias.

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 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 a decisão política veio um evento externo chocou a estrutura corrente e os interesses – público e privados – convergiram.

Além das vinculações entre poder público e incorporadores operadas num registro conjuntural, há aquelas institucionalmente previstas, como são as que ocorrem nas negociações rotineiras entre incorporadores (ou seus designados) e os técnicos (arquitetos) que analisam projetos imobiliários na prefeitura, a seguir analisadas.

## (2) *Interação ordinária: o papel dos burocratas do nível de rua*

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.asbea.org.br/escritorios-arquitetura/noticias/secretaria-de-licenciamento-da-prefeitura-municipal-de-sao-paulo-firma-294090-1.asp>>. 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/>>.

O funcionamento cotidiano da SEL depende da discricionariedade dos burocratas que avaliam projetos imobiliários, muito embora esse espaço de ação não seja necessariamente considerado pelos gestores públicos. Apesar de não ser a SEL por excelência uma burocracia do nível de rua no sentido adotado por Lipsky (1980), tendo em vista que a interação direta 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 o projeto torna esse órgão uma estrutura que emprega número significativo de burocratas que interagem 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.

Para olharmos esse nível da política de modo mais detido, a seguir listo alguns casos exemplares da discricionariedade dos burocratas, que obviamente estão 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 Código de Obras 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 Boletim de Dados Técnicos (documento que o burocrata recebe da própria burocracia para analisar a conformidade dos projetos imobiliários, muitas vezes não informa tal dado, 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 município; tem técnico que considera bem mais”* (Burocrata da SEL). Se não houver acordo entre burocrata e incorporador, a 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.

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

Quando o terreno apresenta 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 SEL. A 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 em caso de elevação do pavimento térreo.<sup>19</sup>

▪ *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 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.

Enquanto os decisores não gostam de considerar em suas falas a intermediação 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. Essa forma de interação revelou ainda a descoberta de situações que evidenciam não ser a intermediação sempre um jogo soma-zero em que os benefícios às empresas incorporadoras implicam necessariamente prejuízos difusos ao interesse público e sugerem, portanto, a adoção de um quadro mais complexo de análise política do setor.

*(3) Interação participativa: a Câmara Técnica de Legislação Urbanística*

A CTLU é uma arena participativa em que atores externos ao poder público podem deliberar sobre a aprovação de empreendimentos imobiliários. Esta é a principal instância

---

<sup>19</sup> 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.

da 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 e aprovação das propostas de participação dos interessados nas Operações Urbanas Consorciadas. Nessas situações, o alvará de aprovação/execução é votado e sua obtenção ocorre por maioria simples.

Esta instância, criada em 1972 quando a burocracia de planejamento urbano começava a ser repensada em São Paulo, já ocupou diversas posições na estrutura, sofreu sucessivos movimentos de esvaziamento ou de valorização de suas funções, (inclusive em disputa com o Poder Legislativo pelas atribuições) e teve diferentes composições, evidenciando a importância de uma instância responsável por legalizar exceções.

Embora aparente um perfil de tecnicidade requerida para avaliação de aspectos arquitetônicos dos projetos imobiliários, as decisões adotadas pela CTLU são sobretudo políticas, na realidade, muitas vezes tomadas antes mesmo da votação – na composição da pauta de cada reunião. As discussões substantivas ocorrem antes das reuniões, que acabam servindo apenas para legitimação de decisões previamente tomadas.

O papel de legitimadora fica sugerido no desenho de composição da Câmara, que contém 50% de representação do poder executivo (designada por portaria do prefeito) e 50% da sociedade civil, cujos representantes deveriam ser indicados pelo Conselho Municipal de Política Urbana.<sup>20</sup> Dos dez representantes da sociedade civil, pelo menos oito estão de alguma forma atrelados aos interesses do setor imobiliário.<sup>21</sup> Por algum tempo, um dos pontos de veto também foi ocupado por interesses do setor. 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.<sup>22</sup> Com a saída da “Minha Cidade”, a vaga destinada à ONG de política urbana na CTLU foi então preenchida pelo “Movimento Defesa São Paulo”, que tem interesse na preservação das zonas estritamente residenciais (ZER) e seu perímetro envoltório. Outro ator importante com assento na CTLU

---

<sup>20</sup> Legalmente os conselheiros deveriam ser indicados pelo CMPU, 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.

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> Ver Portarias 322/2003, 3.268/2005 e 1.014/2007.

é a universidade, cujo representante, ligado à área de urbanismo, constitui, junto com o “Defenda São Paulo”, os pontos de veto na comissão.

A notória ausência de participação de movimentos sociais nesta instância não se justifica pela tecnicidade necessária, dado que membros envolvidos, por familiaridade que tenham com o conhecimento da engenharia e da arquitetura relatam muitas vezes não ser capazes de analisar o projeto em termos técnicos. Levando em conta que a estruturação de arenas afeta a capacidade dos grupos se colocarem na disputa é possível pensar que trata-se de um ponto de veto a ser evitado.

A rotina desta instância e alguns de seus projetos analisados ajudam a compreender a importância que têm e o seu modo de funcionamento. 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, sobretudo considerando o porte e a complexidade dos projetos em geral 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. Em alguns casos, pautas que não são matéria da CTLU são incluídas para que as decisões sejam legitimadas e o custo da irregularidade dividido entre todos os representantes da arena. A inclusão de matéria 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.

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. Grande parte das dúvidas é gerada por lacunas e sobreposições do zoneamento da cidade, situação ideal para a deliberação *ad hoc* na aprovação dos empreendimentos. No entanto, uma vez diagnosticada a sobreposição do zoneamento, o procedimento em geral adotado por essa instância não é de emenda da lei, com detalhamento do zoneamento ao longo das vias onde foram identificadas as incongruências de modo a evitar que futuramente a dúvida apareça. 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 uma regularidade empírica nas deliberações sobre a aprovação dos que são incluídos na pauta da CTLU. A análise das atas das reuniões da comissão desde 2003<sup>23</sup> sugeriu que o indeferimento ou “retirada da pauta para complementação de informações” de projetos encaminhados a ela constitui uma exceção. Quando isso acontece, em geral não se trata de empreendimentos imobiliários, mas a estações radiobase e outra natureza de projetos analisados pelo órgão.

O achado de pesquisa de que a esmagadora maioria das decisões da comissão, desde sua criação (passando pela recente reformulação da Secretaria) é favorável aos incorporadores, não obstante a composição equilibrada entre poder público e sociedade civil nesta instância sugere que a CTLU ocupa um papel importante na estrutura de governança do uso e ocupação do solo, de garantir a manutenção do status quo da burocracia – seja este status quo formado pelo esquema ilícito ou a agilidade na aprovação. É funcional à burocracia a manutenção de um espaço de exceção, que pode ser mobilizado como elemento de barganha em objetivos específicos e como recurso de diluição do risco da aprovação de alguns projetos.

### **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 fragmentado e disperso em que nem sempre o setor ganha tudo, dependendo de processos de intermediação de interesses específicos, levados adiante caso a caso. O caso paulistano mostra que a ação organizada dos interesses do setor imobiliário não ocorre apenas no desenho de políticas e 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, não é contudo, homogênea, afastando possíveis impressões pluralistas. Além da representação de classe, o poder potencial individualizado concentra-se nas grandes incorporadoras, que influem nos processos decisórios segundo

---

<sup>23</sup> Disponível em:  
<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_organos\\_colegiados/ctlu/index.php?p=161540](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/ctlu/index.php?p=161540)>.

o seu interesse na aprovação dos tipos de empreendimentos que produzem. As grandes incorporadoras não controlam o jogo, mas tem maior capacidade de agir. Nas palavras de Stone (2015), possuiriam “*power to, not power over*”. O porte financeiro assumido pelas grandes incorporadoras, por sua vez, reflete decisões tomadas no nível federal, constituindo um efeito previsto ou não daquela política.

De fato, existe uma importante relação entre os instrumentos de regulação no nível federal e local. Não é possível olhar para a política de uso e ocupação do solo no Brasil sem levar em conta o que o governo federal faz ou deixa de fazer, não obstante a ausência de repasses sistemáticos como ocorre nas políticas educação, saúde e assistência. Um efeito cumulativo nas regulamentações do governo federal que explica o porte assumido pelas grandes incorporadoras. Este grande porte se traduziu em posição privilegiada na disputa pelo solo urbano, reforçando o investimento que recebem e a capacidade de produzir destas grandes empresas. Esta disputa, contudo, não determina o resultado da edificação em dado lote. Porque a propriedade do solo urbano é separada da sua construtibilidade e porque o tempo de aprovação importa muito para o fluxo de caixa, os incorporadores travam disputas específicas com a burocracia municipal de aprovação de empreendimentos, que tem competência para atuação nestes quesitos. O poder público, por sua vez, possui interesses nestas interações que extrapolam financiamento de campanha ou a montagem de esquemas de corrupção, como de forma genérica o tema é tratado.

Em cada uma das formas de interação – 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. Operando no nível do detalhe, a realização desta pesquisa permitiu elencar ainda novos motivos.

No caso da conformação das estruturas que vão regular a política de aprovação de empreendimentos, 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 desenvolver e entregar de políticas e impor o cumprimento de leis, na verdade, pode significar melhor encaixe entre setor público e privado e não necessariamente implicar maior controle estatal sobre a política.

Na segunda forma de intermediação de interesses – que se operacionaliza entre as incorporadoras e os burocratas que avaliam os projetos imobiliários – os burocratas fazem uso de sua discricionariedade para ser viável a análise de empreendimentos em um contexto de porosidades dadas por insuficiência de recursos, desatualização e complexidade da lei, impossibilidade de previsão legal de todas as situações que podem existir. Por sua vez, os incorporadores levam em conta a discricionariedade destes agentes ao discutirem sobre o projeto imobiliário em questão, objetivando uma resposta favorável aos seus interesses. 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. É preciso ressaltar que as porosidades acima mencionadas em grande parte das vezes 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 descontinuidades no que é governado, com espaços e importantes ferramentas de implementação da política propositadamente não reguladas.

A terceira forma de intermediação de interesses ocorre na Câmara Técnica de Legislação Urbanística, uma instância que aprova por votação grandes projetos e serve para dirimir dúvidas da legislação. Ao mesmo tempo em que encontramos uma regularidade empírica favorável aos incorporadores nas votações, isto não é uma imposição do setor. É funcional à burocracia a manutenção de um espaço de exceção, que pode ser mobilizado como elemento de barganha em objetivos específicos e como recurso de diluição do risco da aprovação de alguns projetos.

Os achados deste estudo permitem o exame de uma natureza de relação entre os setores público e privado que extrapola a individualização das gramáticas pelas quais os laços políticos estruturantes da sociedade brasileira já foram amplamente abordados como no importante trabalho de Nunes (2010). 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



depende de outros aspectos da política, pode beneficiar em maior intensidade incorporadoras de grande porte. O estudo aponta para um padrão complexo de combinação e layering de gramáticas, que as descola de possíveis resultados e reduz a capacidade preditiva da política.

### Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, ano X, n. 31. pp. 21-36, 1990.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BOTELHO, A. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

DIAS, E. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e a reforma da habitação*. FFLCH/USP. Dissertação de Mestrado, 2012.

FALCONI. *Relatório Final Frente II: Reprojeto do Processo de Aprovação de Empreendimentos de Grande Porte*, 2012.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. IE/Unicamp, Tese de doutorado, 2011.

HOYLER, T. (2014a), *Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo*. São Paulo: DCP/USP: dissertação de mestrado.

HOYLER, T. (2014b). Qual o lugar das cidades no mercado imobiliário financeirizado? – Revisitando conceitos críticos a partir do caso brasileiro. *Revista Oculum* v.12 n.2 jul./dez. 2015 (no prelo).

LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

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.

PIERRE, J. *The politics of urban governance*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

ROYER, L. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. FAU/USP, Tese de Doutorado, 2009.

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.

SHIMBO, L. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado e empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

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,

SOUZA, M. *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1994.

STONE, C. (2015). Reflections on Regime Politics: from governing coalition to urban political order. *Urban Affairs Review* 51 (1), pp. 101-137.

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