

REGULANDO A INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO: BUROCRACIA, INSTRUMENTOS E NEGOCIAÇÕES¹

REGULATING REAL ESTATE DEVELOPMENT IN SÃO PAULO: BUREAUCRACY, INSTRUMENTS AND NEGOTIATION

TELMA HOYLER*

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, Brasil.

R E S U M O : O artigo analisa a interação público-privada do setor imobiliário na cidade de São Paulo com ênfase nos governos recentes. A partir da apresentação de dados empíricos, questiona os principais argumentos em voga que defendem a predeterminação sistêmica da captura do Estado, argumenta que a capacidade do setor imobiliário em interferir na política de uso e ocupação do solo está também relacionada aos interesses do governo e suas burocracias. Argumenta ainda que a introdução da camada cotidiana da regulação permite analisar a regulação estatal como um processo em que tensões estão constantemente sendo produzidas em torno de instrumentos, práticas, interpretações, produção e circulação de informações.

P A L A V R A S - C H A V E : política urbana; setor imobiliário; regulação do solo; instrumento de políticas

A B S T R A C T : Through the analysis of public-private interaction of the real estate sector in the city of São Paulo, the article questions the main arguments in the literature, which defend the existence of systemic predetermination of state capture. The article argues that the interference of real estate industry in land policy is also related to the interests of the government and its bureaucracies and that the introduction of the everyday layer of regulation allows us to analyze state regulation as a process in which tensions are constantly being produced around instruments, practices, interpretations, and the production and circulation of information.

K E Y W O R D S : urban policies; real estate; land regulation; policy instruments.

¹ Este artigo é uma versão modificada do capítulo publicado no livro “As políticas do urbano em São Paulo” organizado pelo Eduardo Marques, lançado em 2018 pela editora Unesp.

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2019v21n1p80>

Em 2005, durante a troca de gestão municipal, incorporadores imobiliários sugeriram ao novo prefeito de São Paulo o burocrata que deveria ser responsável pela aprovação dos edifícios produzidos pelo setor. Sete anos depois, veio a público a notícia de que tal burocrata e sua equipe agilizavam a concessão de licenças em troca de propina. Quando o esquema foi desmantelado, os incorporadores recomendaram ao novo incumbente que fosse criada uma nova burocracia para aprovação de empreendimentos e doaram considerável montante de recursos para estruturar o órgão. Junto a isso, indicaram o desenho do fluxo para o processo de aprovação, realizaram oficinas de formação para ensinar aos burocratas municipais como aprovar seus empreendimentos, criaram indicadores para avaliação periódica da eficiência do órgão e montaram um grupo de trabalho junto com o gabinete da secretaria para redesenhar as regras do Código de Obras e Edificações.

Não obstante a veracidade desses fatos, que chocam pela intensa ingerência de um setor privado sobre práticas estatais, essa é apenas uma parte da narrativa. Justamente aquela que temos frequentemente focado. Tal recorte metodológico conduz a uma lacuna interpretativa que falha em fornecer explicações ancoradas no encadeamento ampliado de eventos, de modo que a existência de uma articulação do setor da incorporação ou sua mera manifestação de interesse é assumida como condição suficiente para o sucesso da captura do Estado. Como consequência dessa predeterminação, a economia política da incorporação e suas estratégias específicas não são analisadas nem vistas como sendo constrangidas por interesses próprios às burocracias, por seus burocratas e pela capacidade regulatória do Estado.

Quando a regulação estatal sobre o setor é mobilizada pela literatura especializada, frequentemente aparece como um pacote pronto a ser posto em prática, e sua ausência é explicada a priori, pela vitória das forças privadas, como colocam Moss e Carpernter (2013). Para Dal Bó (2004) o conceito tem sido adotado indistintamente mesmo diante da ausência de evidências empíricas sobre causas e consequências da captura da regulação. Em seus termos, “como decisões regulatórias sempre vão favorecer um ou outro, é muito fácil concluir – sem muita evidência – que a parte que beneficia deve ter capturado a regulação” (idem, p. 457).²

Regular a incorporação imobiliária significa, em um primeiro nível, impor diretrizes e restrições que limitam o uso e ocupação do solo e o potencial de construção, tais como previstos no Plano Diretor da Cidade, Zoneamento, Código de Obras, dentre inúmeros ordenamentos infralegais. Mas há um segundo nível da regulação, destinado a avaliar o cumprimento de normas e diretrizes de tais ordenamentos. Trata-se das práticas cotidianas para aprovação dos empreendimentos pela prefeitura, quando se concede à incorporadora a licença para executar o empreendimento.³

Esse segundo nível, contudo, recebe ainda pouca atenção dos estudos especializados, seja porque a regulação tem sido principalmente abordada no *locus* nacional, deixando níveis subnacionais e mesmo uma perspectiva de regulação multi-level não explorada, como sugere Pollard (2011) também para o caso francês, seja porque categorias amplas e não estabilizadas, que frequentemente organizam o debate de política do urbano tal como neoliberalismo, procuram tratar de um paradigma, uma ideologia ou um resultado sem que estejam acompanhadas do devido ferramental metodológico para verificação empírica das afirmações que sustenta (Halpern; Pollard, 2017). Além disso, apesar de o uso e ocupação do solo e o capital imobiliário serem objeto de estudo desde pelo menos os anos 1970 nos estudos internacionais (Topalov,

² Texto original: “because regulatory decisions will always favor one interest or another it is all too easy to conclude – without much evidence – that the party that benefits must have captured the regulation”.

³ Abordo o que Carpenter (2004:3) chamou de *approval regulation* do tipo *licensing*.

1979), por muito tempo se enfatizou relações sistêmicas e estáveis entre elites políticas e grandes coalizões intersetoriais, caracterizando um regime urbano de desenvolvimento (Stone, 1993). 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 das agências estatais e desconsidera a ação individualizada dos incorporadores junto ao poder público.

No Brasil, com importantes exceções, os estudiosos do capital imobiliário enquadram a produção habitacional como elemento de valorização do capital (Botelho, 2007) e o Estado como o viabilizador dos interesses privados e sancionador de lucros no circuito imobiliário (Paiva, 2007; Rufino, 2017). A predeterminação teórica dos resultados assumida por esse viés teórico, aliada a uma estratégia muitas vezes macroscópica de análise, impede-nos de verificar a multiplicidade e a especificidade dos atores, interesses, processos, instrumentos e canais de contato envolvidos nesse tema. Nesse contexto, a condição de assimetria de informação presente em relações de regulação (Carpenter, 2004), a produção e circulação de informação dentro do Estado, as estratégias de evitação do risco no âmbito das próprias burocracias (Hull, 2012) – e como tudo isso se relaciona aos atores privados e sua regulação – não têm, ainda, expressão nacional no debate sobre a produção das cidades.

Ou seja, a ocorrência ou não de captura do Estado é uma questão a ser empiricamente verificada e tal tarefa não pode ser executada sem que se leve em conta também os interesses do Estado. É no encaixe de interesses – que a literatura neoinstitucionalista, especificamente Skocpol (1991), nomeou *fit* – que poderemos observar o processo e o resultado da interação entre objetivos e as capacidades dos vários grupos politicamente ativos e dos atores estatais. De fato, o neoinstitucionalismo 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 (Lowndes, 2001).

Esforços recentes vêm sendo empreendidos para compreender e sistematizar a atuação de empresas privadas na produção das cidades e suas formas particulares de operação, suas relações com o Estado e suas políticas (Marques, 2016; Shimbo, 2012, Royer, 2009). O presente artigo faz coro a essa agenda de pesquisa e enfrenta a tarefa de incluir estruturas, dilemas, práticas burocráticas e os instrumentos de regulação nessa equação, oferecendo evidências sobre como se materializa e é operado o cotidiano da regulação para o caso paulistano. Assim, esse texto marca também um exercício de diálogo entre diferentes áreas do conhecimento, notadamente a ciência política e o urbanismo. A partir da análise da estruturação da secretaria de licenciamento imobiliário da prefeitura de São Paulo, pretendo mostrar que, embora haja forte influência do setor privado da incorporação sobre a atuação da burocracia municipal paulistana, não se trata, em termos teóricos, de um processo de captura *estrutural* do Estado por interesses privados. Para tanto, (1) evidenciarei os interesses próprios da burocracia e do governo, (2) o encaixe de interesses entre Estado e setor privado, (3) a construção de capacidade administrativa levada adiante por meio dessa interação e, por fim, (4) o uso de tais instrumentos de capacidade administrativa.

O artigo está organizado em três grandes sessões, além dessa introdução e da conclusão. Na primeira sessão abordo a trajetória recente da área de aprovação de

empreendimentos imobiliários da Prefeitura Municipal de São Paulo e a criação de capacidades técnico-administrativas a partir da indução pelo próprio setor imobiliário. A partir das práticas burocráticas e do agenciamento dos instrumentos da regulação, a segunda seção mostra como o poder regulatório não é simplesmente uma capacidade armazenada no âmbito das burocracias, mas um processo que é produto de constantes interações. Por fim, para apresentar um quadro mais completo das interações empreendidas entre burocracia e setor imobiliário e dos interesses de cada parte, a terceira seção apresenta situações de interação entre burocratas e entes privados.

A TRAJETÓRIA RECENTE DA BUROCRACIA DE APROVAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS

A competência sobre a aprovação de empreendimentos imobiliários nunca foi uma questão pacificada na prefeitura de São Paulo, sendo a trajetória da burocracia de aprovação marcada pela intermediação de interesses com o setor privado e também por conflitos internos ao Estado em torno da demarcação de áreas de atuação específicas para engenheiros, arquitetos e urbanistas (Feldman, 2005) e por conflitos com a Câmara Municipal sobre a prerrogativa de alterações do zoneamento (Nery, 2002). A burocracia que trata da aprovação de empreendimentos historicamente tem sido periférica em comparação com as principais agências decisórias do governo e caracterizada por um quadro composto majoritariamente pelo que se costuma chamar de técnicos (engenheiros e arquitetos)⁴. Conta ainda com poucos cargos para serem preenchidos por indicações políticas e pequeno volume orçamentário⁵. Isso tudo a coloca em posição de relativo desprestígio político na estrutura de governo, com possível repercussão sobre a opção pelo objeto empírico dos estudiosos.

A literatura específica abordou pouco o tema e, quando o fez, concentrou a atenção no período pré-democrático, majoritariamente no primeiro nível de regulação, tecendo conclusões sobre a prevalência de excepcionalidades concedidas ao ordenamento jurídico a partir de pressões do setor (Nery, 2002; Brito, 2000). Se esse enfoque é necessário para evidenciar o poder de influência do setor imobiliário, por outro lado, ao elaborar interpretações gerais a partir de casos atípicos, que fugiam à rotina, essa literatura desenvolveu-se sem prestar muita atenção à atuação dos burocratas e aos processos de governo. A seguir, atualizo a trajetória do setor de regulação e apresento a estruturação da burocracia de aprovação a partir da interação de atores públicos e privados de modo a contribuir com essa lacuna.

Em 1986, Jânio Quadros redefiniu as competências e a estrutura da Secretaria de Habitação (Lei nº 10.237/86), conferindo maior destaque ao departamento Aprov como órgão responsável pela análise de compatibilidade dos projetos de licenciamento edilício com o zoneamento existente. A estrutura organizacional e os instrumentos utilizados para operacionalizar a política de regulação do uso do solo mantiveram-se bastante estáveis até a criação da Secretaria de Licenciamento (SEL) em 2013, embora a análise de dados divulgados pela secretaria evidencie que não foi a eficiência dos fluxos e procedimentos ligados à regulação o que preservou a intocabilidade dessa burocracia. Um indicador de eficiência na aprovação de empreendimentos é a quantidade de projetos imobiliários aprovados por funcionário em determinado período.

⁴ Técnicos, arquitetos, burocratas e reguladores serão utilizados aqui de modo indistinto para fazer menção aos profissionais que operam na aprovação de empreendimentos. Eles são reguladores em relação aos incorporadores, participam da categoria funcional específica dos arquitetos e são burocratas no sentido weberiano.

⁵ Dados de 2017 dos Sistemas da Prefeitura, respectivamente de Gestão de Pessoas e de Orçamento e Finanças.

Comparando dados da SEL e Sehab (Aprov) para o período de um ano (2010-2011 para Sehab e 2013-2014 para SEL), observa-se no Aprov um número incondizente de corpo técnico (115 arquitetos) para analisar o montante de projetos protocolados no período (1.537 processos), somado a uma distribuição inadequada na proporção de projetos entre as coordenadorias, resultando em um número médio alto de processos por funcionários (13,35)⁶, como mostra a tabela 1. Para facilitar a visualização, a primeira e segunda coluna fazem um paralelo entre estruturas da Sehab e da SEL, de maneira a possibilitar a comparação. Por exemplo, o Aprov G da Sehab corresponde na SEL, ao gabinete, o Aprov 2 e 5 foram unidos na coordenadoria que aprova edificação de uso comercial e industrial e assim por diante.

6 Essa média tem fins comparativos apenas. Ela não considera as reanálises de projeto.

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

		Sehab - julho de 2010 a março de 2011			SEL - julho de 2013 a março de 2014		
Divisão Sehab	Coordenadoria SEL	Número de processos	Número de funcionários	Processos/funcionário	Número de processos	Número de funcionários	Processos/funcionário
Aprov G	Gabinete	324	34	9,53	58	20	2,90
Aprov 1	Uso residencial	652	20	32,60	874	64	13,66
Aprov 2	Uso institucional	206	15	13,73	236	61	3,87
Aprov 5	Uso institucional	169	15	11,27	236	61	3,87
Aprov 3	Uso comercial e industrial	62	18	3,44	160	49	3,27
Aprov 4	Uso comercial e industrial	124	13	9,54	160	49	3,27
Total/média		1537	115	13,35	1724	304	5,14

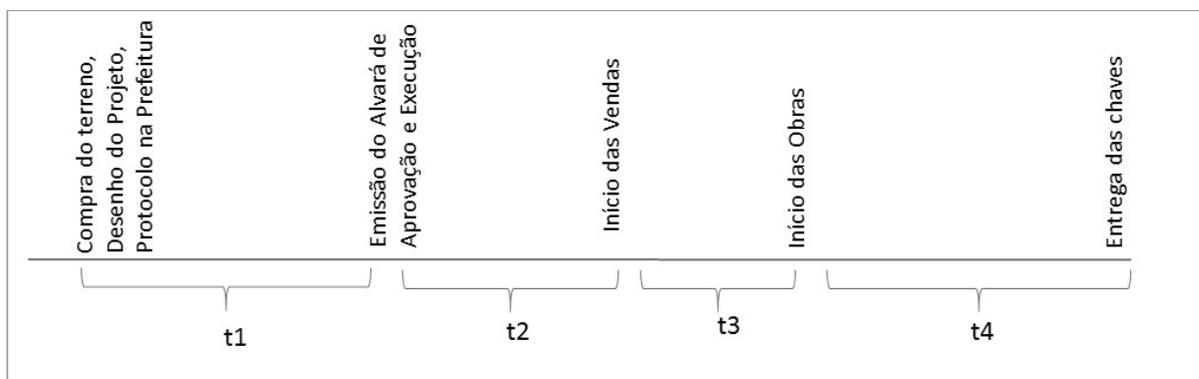
Fonte: elaboração própria, a partir de dados brutos fornecidos pela SEL e Sehab em 2014

Como consequência, o tempo médio de concessão do alvará de aprovação e execução de um projeto imobiliário era de 437 dias em 2010. No caso de empreendimentos de grande porte, esse tempo passava para 708 dias. Já na SEL, os números totalizam 304 arquitetos para 1724 processos, perfazendo uma média de 5,14 projetos por funcionário aprovados em um prazo de 90 dias para casos que não exigiam reanálise. Além disso, evidencia-se o grande número de processos aprovados pelo gabinete do Aprov (324 projetos contra 58 para o mesmo período na SEL), expediente frequentemente adotado pelo antigo coordenador de aprovação de projetos, Hussain Aref Saab. Beneficiando-se – e provocando – essa disfunção, Hussain Aref Saab⁷ e parte de sua equipe atuavam: mediante o pagamento de propina por incorporadores, agilizavam a tramitação e/ou aprovação de edificações irregulares.

Diante do estoque de papeis parados, adiantar a análise de um projeto via pagamento de propina significa para o incorporador antecipar as receitas do fluxo de caixa, diminuindo o primeiro intervalo (t1) representado no esquema abaixo:

7 Hussain Aref Saab era subordinado de Gilberto Kassab quando o ex-prefeito foi secretário de Planejamento na gestão Celso Pitta (1997-2000). Desde então, Aref começou a ser investigado por favorecer a instalação irregularidades.

Figura 1 – Etapas simplificadas para lançar um empreendimento – ponto de vista do incorporador



Fonte: elaboração própria com base em entrevistas com o setor da incorporação.

Em função da dinâmica de formação de preços dos terrenos urbanos, o tempo de aprovação do empreendimento é fundamental para a engenharia econômica do empreendimento. Conforme detalhado por Hoyler (2014), é próprio à atividade do incorporador o estabelecimento de uma margem interna de retorno e a transformação do uso do solo para alcançá-la, além da busca do sobrelucro de localização disputado com o proprietário do terreno. O tempo de aprovação do empreendimento na prefeitura é o elemento que impacta a velocidade de circulação do capital investido, uma vez que, a partir daí, o incorporador pode começar a vender e, conseqüentemente, a alimentar o fluxo de caixa do empreendimento. No caso de pequenas incorporadoras, o fator tempo é ainda mais importante, pois o capital acumulado pela empresa é menor e a realização do sobrelucro é o que permite a incorporação em outras localidades.

Junto ao tempo de aprovação, importam também as características naturais e legais que incidem sobre o lote. Em torno dessas questões os agentes desse setor procuram influenciar o poder público. Assim, além de melhorar a equação econômico-financeira do empreendimento, pagar propina significava aumentar a previsibilidade sobre a ocorrência de aprovação, face às condições precárias dos artefatos gráficos⁸ (mapas, informativos etc.) que subsidiavam a análise dos projetos feitas pelos burocratas – como veremos na seção seguinte – e também pelo rápido esgotamento do estoque de potencial construtivo, sobretudo do tipo habitacional, que vigorava na cidade.⁹ Essa prática ilícita também ajudava a produzir disfunções, acumulando, por serem analisados, os projetos de incorporadores que não pagavam para entrar na fila, o que, por sua vez, aumentava a demanda pela propina e levou a manutenção desse sistema, por muito tempo, com base em tal reciprocidade de comportamentos.

No começo de 2012, quando o Ministério Público começava as investigações e se configurava um iminente desmanche das práticas ilícitas que beneficiavam individualmente algumas empresas do setor, cinco incorporadoras de grande porte¹⁰ contrataram empresas de consultoria 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.

As consultorias identificaram e propuseram soluções para mais de uma centena de entraves à aprovação de projetos imobiliários, dentre naturezas relativas à tecno-

⁸ Utilizo o conceito no sentido adotado por Hull (2012).

⁹ Estoque de potencial construtivo era um instrumento previsto no Plano Diretor de 2002 para regular o adensamento da cidade.

¹⁰ Juntas, apenas as cinco empresas (Brookfield, Cyrela, Odebrecht, Rossi e WTorre) que contrataram as consultorias acumularam, entre 1985 e 2013, o equivalente a 10% do Valor Geral de Vendas de todo o mercado imobiliário paulistano (composto por mais de 3 mil empresas), segundo informações do banco de dados da Embrasp trabalhadas em Hoyler (2014). Esse trabalho também apresentou a diferença nos tipos de produto segundo o porte da incorporadora.

logia, à rotina, ao funcionalismo e à legislação. Dentre as recomendações, estava a criação de uma nova burocracia e a redução do tempo de aprovação dos grandes empreendimentos para 90 dias. Para que se possa dimensionar o impacto dessa medida na rentabilidade das empresas, vale apontar que a redução de 708 para 90 dias no tempo de concessão do alvará de aprovação e execução de empreendimento – sem que o incorporador modifique em nada sua engenharia econômica – aumenta a rentabilidade do investimento, analisado a valor presente, em mais de R\$ 7 milhões para determinado modelo de empreendimento.¹¹ Também sugeriram a implementação de indicadores de desempenho por coordenadoria para monitorar o cumprimento da meta dos 90 dias e reuniões de acompanhamento trimestrais, envolvendo um grupo seleto de grandes incorporadores.

No ano seguinte, quando assumiu o posto, o novo incumbente (Haddad, PT, 2013-2016) encontrou, de um lado, uma burocracia de aprovação de empreendimentos completamente desestruturada – que teve a função transferida para o gabinete do prefeito, onde não existem técnicos competentes para tanto¹² – e, de outro, uma lista de recomendações feita por essas incorporadoras que dialogava formalmente com os princípios de combate à corrupção e transparência prometidos em campanha, que procuravam afastá-lo dos escândalos envolvendo seu partido no âmbito federal. O Sindicato dos Incorporadores (Secovi), por sua vez, que vinha fortalecendo a sua atuação como representante dos interesses das médias e pequenas empresas 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. Vale dizer que são as empresas de grande porte as que tem acesso privilegiado aos gabinetes decisórios. Isso não significa que o poder público é impermeável aos pequenos incorporadores, mas que os grandes players têm mais facilidade em utilizar tais canais do que os incorporadores menores, que muitas vezes sequer consideram isso como recurso. Além disso, influenciados pelas políticas do governo federal estudadas por Royer (2009), são os grandes incorporadores os que produzem empreendimentos de maior porte, que em geral incluem uma complexidade maior de fatores a serem analisadas. Isso não significa que as grandes incorporadoras não controlam o jogo, mas têm maior capacidade de agência sem a representação do sindicato.

A partir desse encaixe de interesses, em 2013, Prefeitura e Secovi firmaram um protocolo de cooperação técnica chamado de “Plantas Online II”,¹³ que envolveu o compromisso de uma reestruturação abrangente da burocracia de aprovação em troca da doação de um montante de recursos pelo sindicato (R\$ 4 milhões).

A partir de então, uma grande quantidade de medidas reestruturantes do órgão foi adotada pela SEL, incluindo: (1) desenho de procedimentos de análise de projetos imobiliários com padronização e manualização; (2) nomeação e convocação de arquitetos aprovados em concurso público para atuarem na regulação de segundo nível; (3) alocação desses burocratas conforme o estudo da demanda por aprovação; (4) capacitação dos arquitetos pela Universidade Secovi; (5) emissão de relatórios gerenciais semanalmente para verificação e controle de estoque de projetos; (6) manualização e transparência dos requisitos para o processo de aprovação; (7) prioridade na aprovação para incorporadoras que entregam a documentação e plantas completas; (8) melhoria do sistema eletrônico para tramitação dos processos de aprovação; (9) reforma do mobiliário e compra de equipamentos de trabalho, como computadores; (10) disponibilização eletrônica de rotinas de trabalho, base de dados e demais informações sobre a operação do órgão; (11) criação

11 Informação oriunda da fórmula de cálculo do Banco de Investimentos RB Capital para securitização. A diferença identificada foi calculada com base nas seguintes premissas: área útil, 85m²; preço do m², R\$ 3.006,87; total de 528 unidades no empreendimento; VGV de R\$ 134.948.326,00; custo de corretagem de 3% do VGV. A diferença na taxa interna de retorno foi de aproximadamente 4% e o valor presente líquido mudou em R\$ 7.636.609,00.

12 Pelo Decreto nº 53.569 Kassab criou a Comissão Integrada de Licenciamentos (CIL), vinculada ao Gabinete do Prefeito, com a competência de acompanhar os pedidos de aprovação de projetos.

13 O nome faz referência a uma das medidas de interesse dos incorporadores de tornar eletrônicas as etapas de aprovação de projetos.

de divisões específicas para analisar empreendimentos de grande porte; (12) digitalização dos mapas da cidade, unificação das bases de dados e aprimoramento na produção do Boletim de Dados Técnicos a ser analisado na seção seguinte; (13) compatibilização das exigências do programa “Minha Casa Minha Vida”, com as de Habitação de Interesse Social para aumentar a demanda solvável desse padrão habitacional, que, embora oferecesse desconto na outorga onerosa, não era rentável aos incorporadores e pouco construídos na cidade; (14) criação de um balcão único de entrada dos projetos Minha Casa Minha Vida para agilizar a aprovação desse tipo específico de empreendimento;¹⁴ (15) reformulação do Código de Obras e Edificações de 1992, bastante desatualizado em suas exigências quanto ao que seriam edificações almejaváveis.

Com propósito semelhante, houve em 2002 a primeira versão do acordo de cooperação técnica “Plantas Online I”, pelo qual o Secovi pressionou para uma aprovação ágil e previsível dos projetos, mas uma reestruturação mais profunda da burocracia não entrou na agenda governamental naquele momento e a medida não teve o efeito de criação de capacidades técnico-administrativas esperado, com defesa ampla do mercado. Foi então que o Secovi sugeriu à prefeitura lugar de destaque a Aref, que garantiria aprovação rápida em troca de benefícios particulares. Em 2005, José Serra designou Aref ao principal cargo na área de aprovação de edificações na Sehab, cargo que era então ocupado pela Secretária de Licenciamento do governo Haddad.

O que podemos afirmar até aqui é que a influência exercida pelo capital imobiliário sobre o poder público não advém simplesmente de processos gerais de acumulação do sobrelucro fundiário. Há instrumentos e interesses do lado do poder público com os quais é preciso negociar. Se fosse assim, não poderíamos explicar o fracasso com o Plantas Online I, por exemplo, que beneficiaria todo o setor. Também não faria sentido a competição dentro do setor imobiliário pela influência sobre as rotinas de trabalho da secretaria, visto que a lógica do sobrelucro fundiário não se distingue entre diferentes portes de empresas incorporadoras. A influência na produção de políticas se deve ao uso de recursos de poder e à adoção de estratégias políticas em conexão com vários atores cercados pelas instituições que produzem as políticas urbanas (Marques, 2016). Conclusão similar tiveram Halpern e Pollard (2017) ao comparar os incorporadores e construtores do aeroporto no caso francês. As autoras consideram que o desenho e governo das cidades é resultado da operação de formas de ação coletiva apenas parcialmente explicada pela lógica do mercado em que operam, sendo, inclusive, em muitos casos borradas as fronteiras entre as estratégias de ação de Estado e mercado, de modo que o exame dessa ambivalência só pode passar pelo foco em compreender empiricamente a movimentação dos atores.

No caso de São Paulo, a reestruturação do órgão de aprovação de empreendimentos imobiliários com decisiva influência financeira, técnica e administrativa dos incorporadores resultou, simultaneamente, na agilidade e aumento da previsibilidade da aprovação de empreendimentos e na implementação de ferramentas frequentemente interpretados pela literatura especializada como indicadores de construção de capacidades técnico-administrativas do Estado (ver por exemplo Bersch, Praça e Taylor, 2013; Hanson, Sigman, 2013; Sikkink, 1993), nas quais se incluem a profissionalização dos reguladores, o desenho de procedimentos, a reestruturação dos quadros e atribuições e a formação de indicadores de eficiência aqui abordados. Além de exemplificar a ambivalência de que tratam as autoras, temos indícios de construção de musculatura

14 Esses processos chegavam a demorar mais de dois anos para aprovação, segundo informações fornecidas pela SEL. Naquela época o programa estava funcionando em pleno vapor.

na burocracia para exercício da sua atribuição regulatória, o que permite mais uma vez refutar a tese da captura e de que se trata de um jogo soma-zero.

Não obstante, argumento que o exame da ocorrência de construção de capacidades precisa levar em conta a natureza potencial e relacional do conceito, como tem sido defendido (Cingolani, 2013; Fukoyama, 2013; Pereira, 2014). Quando falamos de capacidades, estamos nos referindo à capacidade de um agente desempenhar certa atividade em relação a outro agente em determinado momento. Não se trata, portanto, de ferramentas perenes, estáticas e tampouco necessariamente associadas a resultados positivos. Nesse ponto reside grande parte da fragilidade metodológica associada ao uso e mensuração do conceito capacidades, quando se produz argumentação circular ou a definição de capacidades estatais a partir dos resultados das políticas (Cingolani, 2013; Soifer, 2008). Buscando contornar esse desafio metodológico, coloco a questão, a seguir abordada, sobre como são mobilizados esses instrumentos no cotidiano da regulação. Para isso, será preciso buscar um arcabouço teórico que ajude a compreender os efeitos dessas interações e oferecer explicações sobre como os mecanismos e processos produzidos por essa relação afetam a operação das práticas burocráticas e, nesse caso, sua capacidade regulatória.

A regulação de empreendimentos imobiliários envolve ferramentas que permitem a análise de conformidade entre o ordenamento jurídico e o projeto do incorporador e possibilitam o devido registro no processo formal. Essas ferramentas, por sua vez, são implementadas em um contexto de práticas burocráticas pré-existentes. Seu uso está relacionado à organização dos processos administrativos do Estado, que, por sua vez, desencadeia estratégias e racionalidades próprias aos burocratas. Em análises empreendidas em uma escala de observação ampliada, conclusões sobre a criação de capacidades, portanto, precisam levar em conta o agenciamento produzido por burocratas e atores privados em relação a tais ferramentas, apontando para a importância de se observar, como o fizeram Lascoumes e Le Galés (2007), instrumentos como organizadores de relações sociais específicas entre Estado e aqueles a quem o instrumento é endereçado.

O PERCURSO DE UM PROJETO, PRÁTICAS BUROCRÁTICAS E INSTRUMENTOS DA REGULAÇÃO

Essa seção detalha o cotidiano da regulação por meio dos instrumentos, práticas burocráticas e do percurso de um projeto imobiliário até a sua aprovação. Seleciono um instrumento indicador de criação de capacidade técnico-administrativa induzido pelo setor imobiliário e mostro como ele representou uma evolução na trajetória de ferramentas à disposição dessa burocracia ao mesmo tempo em que o agenciamento cotidiano do que chamarei aqui genericamente de instrumentos, em seu conjunto, evidencia a dimensão potencial e relacional do termo capacidade. Esse exercício permite observar ainda como a regulação é efetivamente operada, com efeitos inclusive sobre o que foi inicialmente desenhado. Ou seja, partimos da refuta à tese da captura estrutural para um arcabouço analítico que nos permita observar a agência dos atores inseridos em contextos institucionais.

Quando um projeto imobiliário é protocolado para aprovação, abre-se uma

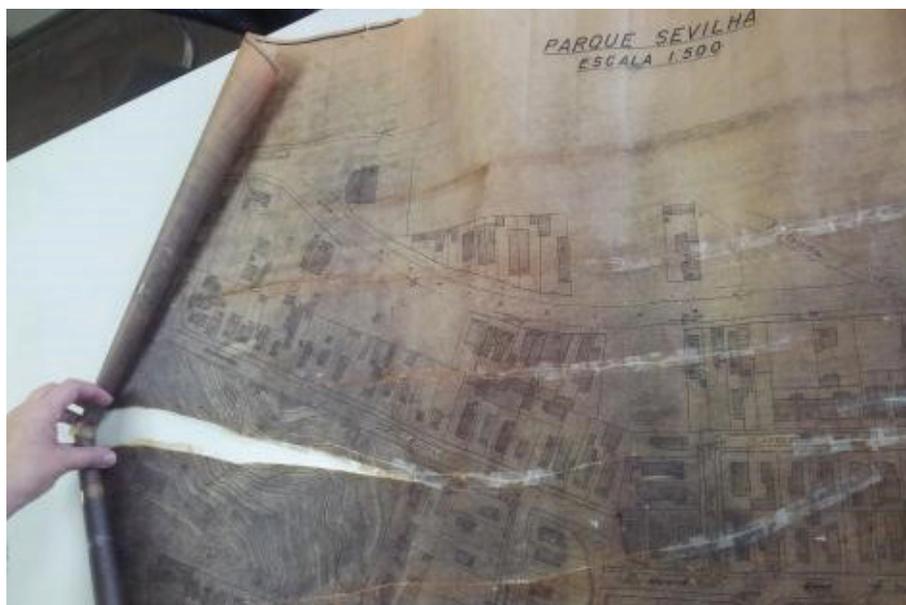
requisição para que um setor interno (que, em 2014, era chamado Supervisão Geral da Informação – INFO¹⁵) emita um Boletim de Dados Técnicos (BDT), documento interno que informa, a partir da sequência numérica Setor-Quadra-Lote, os dados que descrevem a situação natural e legal que incide sobre o lote em questão.

As informações do BDT são cruciais para a emissão do licenciamento. Incluem, por exemplo, restrições referentes ao dimensionamento do lote, aos recuos, à taxa de ocupação, ao coeficiente de aproveitamento, à altura da edificação, ao número de pavimentos. O BDT inclui, ainda, a classificação viária, a largura da via em frente ao imóvel para verificação da compatibilidade com a tipologia a ser construída, e também dados sobre se o lote ou imóvel está: em perímetro de Operação Urbana, em **Área Especial de Tráfego**, total ou parcialmente atingido por Plano de Melhoramento Público e se tem decreto de utilidade pública; em Área de Proteção Ambiental ou de Mananciais; em área contaminada ou com indício de contaminação; se é classificado como Zonas Especiais de Preservação Cultural; se está em área Envolvória de um Bem Tombado; em área aeródromos/cone de aproximação de Aeroportos etc. Em cada uma dessas situações, devem ser aplicadas regras específicas para avaliação do empreendimento. Trata-se de um dos principais instrumentos da regulação, pois esse documento permite confrontar as informações apresentadas pelo incorporador com as informações produzidas pelo poder público. Com base nas informações do BDT, o projeto será apreciado, podendo ser aprovado, rejeitado ou aprovado com ressalvas pelo regulador.

Para a identificação e consolidação das informações do BDT, burocratas cotidianamente liam o Diário Oficial da Cidade e atualizavam os mapas oficiais no que toca a desapropriações e tantas outras modificações possíveis no lote. Essa atualização – até a reestruturação da SEL – eram realizadas manualmente, por meio de registros em folhas de papel *kraft*, sulfite A1 ou papel vegetal, todas elas com a situação de má conservação, acrescida pela característica que essas últimas possuem de encolher conforme o clima, com a resultante interferência da escala utilizada.

15 Vale lembrar que a estrutura administrativa de aprovação de empreendimentos modificou-se novamente, mas o caso da estruturação da SEL segue relevante para fins analíticos.

Figura 1 – Documentos da secretaria de licenciamento



Fonte: autoria própria

O registro de algumas características de cada lote era feito em uma base eletrônica (mesmo antes da reestruturação) alimentada também por outros órgãos da prefeitura. Esse sistema era bastante desatualizado e com plataforma tecnológica obsoleta, que pouco auxiliava os reguladores na tomada de decisão, de modo que a atualização manual dos mapas muitas vezes parecia a melhor opção dos burocratas da aprovação de empreendimentos. Não raro me foram relatadas situações em que, entre o protocolo e a análise técnica do projeto, a informação do BDT foi modificada, mas a aprovação foi concedida com base na primeira informação impressa e anexada ao projeto. Em um dos casos, por exemplo, o lote passou a ser área envoltória de bem tombado no transcorrer da análise, o que modifica as condições pelas quais pode ser aprovado. Em outro caso, informou-se que o interessado poderia empreender determinada edificação em um lote que já estava comprometido com desapropriação pública.

Durante a reestruturação houve digitalização dos mapas, modernização do BDT e aprimoramento da qualidade da informação, de modo a potencialmente reduzir a assimetria de informação entre reguladores e incorporadores, uma vez que parte das informações constantes no BDT, ainda que incompletas para reguladores, são conhecidas pelo incorporador e inclusive por ele consideradas no cálculo econômico do empreendimento. A melhoria da qualidade da informação do dado pelo poder público interessava ao incorporador também, na medida em que reduz sua incerteza. Entretanto, será preciso continuar seguindo o projeto imobiliário para compreender, por meio do encadeamento de instrumentos e práticas, os possíveis efeitos de seu uso na regulação.

Já dentro da pasta de um processo administrativo, acompanhado do BDT, o projeto imobiliário é então encaminhado para as respectivas coordenadorias de aprovação.

Em casos de divergência entre o que é esperado pelo regulador e o que o incorporador informa no projeto ou de incompletude do material protocolado, aquele pode fazer uso de um instrumento chamado *Comunique-se*, em que são listados os documentos ou plantas que o interessado precisa anexar ao processo ou corrigir no que foi apresentado. O incorporador interessado pode, então, juntar o material adicional ao restante do processo, que será avaliado novamente pelo regulador. Esse instrumento pode ser agenciado pelos burocratas como forma de convidar os incorporadores a pagarem propina pela reincidência e insistência na sua emissão de maneira desatrelada ao material protocolado como também é agenciado, nesse novo contexto de reestruturação, de modo a evitar o risco da responsabilidade funcional. Isso é evidenciado pela fala da secretária da SEL à minha pergunta sobre as razões pelas quais são expedidos tantos *Comunique-se* por processo de concessão de alvará de edificação nova, reclamação frequente entre os incorporadores:

“(...) 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 Ministério Público do porquê a prefeitura não pediu para indicar que a altura do guarda-corpo do corrimão da escada era 90 centímetros. Isso é excessivo! (...) 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”.¹⁶

Antevendo o excesso de *Comunique-se*, muitos incorporadores recorrem ao expediente de protocolar projetos imobiliários ainda não finalizados, apenas para guardar lugar na fila da burocracia de aprovação. O efeito provável desse mesmo cálculo feito por vários incorporadores é o aumento do prazo de aprovação, por sua vez acompanhado do aumento da pressão dos incorporadores pela redução do prazo, da sobrecarga dos reguladores, do prejuízo à avaliação técnica e do risco de crescer o incentivo à propina. De modo a aumentar o custo do protocolo indevido, a secretária determinou então que a regra de emissão de apenas um *Comunique-se* passasse a valer, devendo ser indeferido o projeto que não atender às exigências de aportar informações completas nessa segunda rodada. Como efeito, os técnicos passaram a ser mais cautelosos no registro formal de eventuais inconformidades entre o BDT e os projetos, por levarem em conta a complexidade de situações que podem ocorrer e não se sentirem confortáveis em barrá-las. Se isso pode prejudicar a avaliação técnica, por outro lado significa diminuição da responsabilização funcional pelos órgãos de controle, risco aumentado ainda pelo contexto de desmonte de um esquema de corrupção que predominava no órgão.

Nesse contexto, podemos aludir às caracterizações que faz Hull (2008) acerca dos documentos como o meio de conexão entre diferentes atores¹⁷, bem como seus papéis de registro do ‘real’ (aquilo que o burocrata quer reconhecer que ocorreu, em determinada circunstância) e o meio de se atribuir responsabilidades a partir da manifestação dos burocratas. Documentos são o meio a partir do qual as agências individuais, ou seja, comportamento específico de um burocrata conforma-se, enfim, na agência coletiva, à ação do Estado. A ideia trazida pelo autor é que a agência coletiva é buscada por meio da individualização da ação (definindo ações apropriadas a cada burocrata e identificando-os com esses atos particulares), razão pela qual os burocratas recorrem a inúmeras estratégias para evitar sua responsabilização, de modo que a introdução de mais instrumentos não produz necessariamente mais transparência e controle. Ou seja, ainda que sigamos a interpretação de que a criação de capacidade técnico-administrativa resultou na melhoria da qualidade das informações à disposição dos reguladores, a produção e circulação dessas informações precisa ser analisada no contexto da cadeia de associações de pessoas e instrumentos que vão conformar a narrativa coesa do Estado (agência coletiva) sobre determinado licenciamento imobiliário.

As estratégias mobilizadas pelos burocratas-reguladores são especialmente importantes em sistemas de planejamento regulatório (*regulatory systems of planning*), como é o caso do brasileiro. No modelo americano por nós importado, oposto ao modelo discricionário britânico (*discretionary systems of planning*), identifica-se que cada parte da cidade tem zoneamento e regras específicas a ela aplicadas e se oferece uma definição escrita de todas as condições sobre as quais o desenvolvimento imobiliário deve ocorrer. Se por um lado isso minimiza o risco do incorporador, esse sistema enfrenta a impossibilidade de previsão de todas as situações que podem ocorrer, negando a própria base que sustenta o sistema (Booth, 2004) e aumentando a insegurança dos burocratas.

Para minimizar esse problema, duas estratégias têm sido em geral adotadas, sendo a primeira a revisão e detalhamento maior das regras e a segunda, construção

16 Secretária de Licenciamento, entrevista concedida à autora em fevereiro de 2014.

17 Utilizo a literatura de etnografia de documentos pela inspiração metodológica que aporta sem levar às últimas consequências seu viés construtivista, de maneira que não está em conflito com o referencial teórico da instrumentação da ação pública adotado na seção anterior e que ilumina o conjunto das análises do artigo.

de flexibilidade e espaço de negociação dentro do sistema (Booth, 1997; 2004). Os riscos colocados pela complexidade do ordenamento legal somado à discricionariedade e interação são amplamente conhecidos pela literatura, incluindo problemas com legitimidade, manipulação, previsibilidade, *accountability* e decisões ruins (Forsyth, 1999). Quanto maior o detalhamento de regras que um regime regulatório adota, maior a complexidade do processo de regulação, maior também é a chance de confusão e oposição dos reguladores e o potencial conflitivo com o regulador (Clarke, 2000).

Estamos, portanto, diante de um setor em que a regulação é altamente complexa e conflitiva e a discricionariedade é parte inerente da regulação. Apesar do desafio colocado por esse setor de política, no Brasil o tema ainda tem sido abordado pela negação normativa das interações entre reguladores e regulados como se isso fosse por si indesejável. Evidências empíricas e abordagem teórica, contudo, têm continuado dissociados nesse ínterim, uma vez que tais instâncias de interação direta existem e algumas estão altamente institucionalizadas no interior das burocracias. Para compreender como a regulação efetivamente ocorre, entendo ser a tarefa identificar tais conexões e compreender seu funcionamento.

INTERAÇÕES E DISCRICIONARIEDADE

Embora reguladores não gostem de considerar o exercício da discricionariedade e a interação cotidiana com incorporadores durante a aprovação de empreendimentos em seus depoimentos, esse é o modo pelo qual uma importante parte da implementação das regras de aprovação de empreendimentos é efetivamente operada, podendo chegar a provocar mudanças pequenas nas regras inicialmente desenhadas. Incluo a seguir alguns casos que exemplificam o exercício da discricionariedade, obtidos a partir de entrevistas com técnicos da SEL realizadas em 2014. Os exemplos procuram evidenciar que nem sempre se trata de uma ingerência completa do interesse privado sobre o público, mas de um processo interativo de dupla via. Vale ainda lembrar que os exemplos foram coletados a partir da legislação então vigente, mas seguem atuais no que toca a importância analítica.

O CASO DA ELEVAÇÃO DO NÍVEL DO PAVIMENTO TÉRREO (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 Comissão de Edificações e Uso do Solo (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 afirmou uma burocrata:

“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).

É interessante notar, ainda, que a elevação do nível do pavimento térreo possibilita ao incorporador reduzir a intensidade das 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.

O CASO DA LARGURA DE VIAS (A DISCRICIONARIEDADE POR INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS)

O código de obras e edificações vigente em 2014 estabelecia que, para casa em vila, o empreendedor precisaria 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, 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 discricionariade do burocrata:

“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” (arquiteta responsável pela aprovação de empreendimentos).

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 não houver acordo durante o atendimento em que burocrata e incorporador sentam frente a frente para discutir o projeto, uma opção é enviar um técnico à rua para fazer a medição da via. Compete ao burocrata decidir qual medida utilizar ou, ainda, realizar nova medição *in loco* – muito embora esta última alternativa esteja cerceada pela lógica de conferir rapidez à aprovação.

INTERAÇÕES NA CÂMARA TÉCNICA DE LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

Essa é a principal instância da estrutura organizativa do município para a discussão e deliberação da aprovação de empreendimentos com casos não previstos na lei (além daqueles em perímetro de Operações Urbanas). Nessas situações, o alvará de aprovação/execução é votado pelos membros, e sua obtenção ocorre por maioria simples. 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.

Ao mesmo tempo em que burocratas atuam de modo a evitar a responsabilização funcional, é impossível prever todas as situações que podem ocorrer quando se trata de uso e ocupação do solo, pelo próprio dinamismo que caracteriza o solo urbano. Mudanças *ad hoc* são, portanto, necessárias. Nesse ponto, entretanto, surge uma espécie de paradoxo: de um lado reguladores precisam usar sua discricionariedade em tais situações específicas, mas podem ser responsabilizados por ela; por outro, ao evitar a tomada de decisão, não estarão usando a prerrogativa de regular. A CTLU torna-se, então, uma instância em que parte desse aparente paradoxo pode ser resolvido. Entrevistas com técnicos da SEL apontaram como 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 (e coletivização da decisão) sobre a aprovação de alguns projetos. Trata-se da diminuição de um risco eminentemente funcional (que pode ganhar uso político), uma vez que a formalização não impede a manifestações de grupos não atendidos, mas ajuda a lidar com a cobrança procedimental de órgãos de controle. Equivale ao que Hull (2012) estudou como a coletivização da responsabilidade.

Como vimos, estamos diante de um sistema regulatório altamente complexo com grande detalhamento de regras, tipologia de perímetros e dinamismo do solo. Eliminar a discricionariedade não é possível nem desejável, de modo que se coloca – tanto para agentes burocráticos como estudiosos do tema – o desafio de reconhecer um espaço discricionário ao mesmo tempo que se opera e se mantém a prerrogativa da regulação estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor do uso e ocupação do solo em São Paulo passou, em período recente, de um arranjo preponderante de corrupção com benefícios concentrados para um arranjo interativo em que o mercado imobiliário se tornou mais competitivo ao mesmo tempo em que o poder público ampliou seu potencial técnico-administrativo de regulação. Embora afirmações mais definitivas demandem uma análise longitudinal e não seja possível afirmar que a corrupção não mais ocorre, é possível afirmar que se tratou de um caso de indução de capacidades governamentais pelo setor privado, em que ambos setores se beneficiaram com o redesenho institucional e criação de ferramentas informatizadas. O primeiro a partir da redução de assimetria de informações e organização dos processos de trabalho da regulação e o segundo pela aprovação mais rápida e previsível.

A influência exercida pelo capital imobiliário sobre o poder público, porém, não advém simplesmente de processos gerais de acumulação do sobrelucro fundiário. A influência na produção de políticas deve-se ao uso de recursos de poder e à adoção de estratégias políticas em conexão com os vários atores cercados pelas instituições que produzem as políticas urbanas. Desse processo podem resultar consequências distintas, que não vão sempre na mesma direção, como sugere a tese da captura estrutural. Existem diferenças em termos de resultados para a cidade e de capacidade do poder público controlar o processo no cenário de corrupção predominante e com a

reforma institucional. Isso evidencia um padrão interativo em que gramáticas público e privadas se combinam de modo multifacetado, não sendo possível falar em um jogo de soma-zero em que apenas um lado ganha tudo. Não restam dúvidas mesmo a um observador desatento sobre a forte influência do setor privado da incorporação na burocracia que o regula, mas há, concomitantemente, interesses do Estado em ação com os quais precisa negociar. Dessa interação resulta no desafio de regular um setor altamente conflitivo, de normatividades complexas, que conta com incisiva e organizada influência de mercado, que, por sua vez, se especializa e diversifica.

Uma forma de olhar para tais interações compreende o exame dos instrumentos de políticas. A implementação das ferramentas que permitem a análise de conformidade entre o ordenamento jurídico e o projeto do incorporador, como argumentei, são introduzidas em um contexto institucional de práticas burocráticas pré-existent, e seu uso está relacionado à organização dos processos administrativos do Estado, que, por sua vez, desencadeiam estratégias e racionalidades próprias aos burocratas em seu cotidiano, uma vez que a eles importa o que é registrado. Conclusões sobre a criação de capacidades, portanto, precisam levar em conta o agenciamento produzido por burocratas e atores privados em relação a tais ferramentas no cotidiano da regulação. A adição da camada *cotidiana* permite analisar a regulação como um processo - em oposição ao um bloco previamente construído - em que permanentemente se está produzindo tensionamentos em torno de instrumentos, práticas, interpretações, produção e circulação de informação e, ainda, sobre o *conjunto encadeado desses elementos*. A observação de ferramentas isoladas, fora do contexto das práticas burocráticas em que se inserem, pode ser insuficiente para compreender a capacidade regulatória e a estruturação dos conflitos. O cotidiano da regulação, como procurei mostrar, pode trazer efeitos sobre o que foi inicialmente combinado ou desenhado a partir da interação público-privada. Disso não se desprende que a regulação pública não importa, mas que é preciso levar em conta, tanto quanto possível, o conjunto encadeado de elementos - entre instituições, dispositivos, lógicas de mercado e das burocracias - envolvidos em sua operação.

Telma Hoyle é doutoranda em Ciência Política DCP/USP e pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole.
E-mail: telmahoyler@gmail.com
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2372-7264>

Artigo recebido em 09 de março de 2018 e aprovado para publicação em 18 de dezembro de 2018.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

BIBLIOGRAFIA

- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies. *Texto para debate*, 2013. 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.
- BOOTH, Philip. Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research*, v.14, p.103-112, 1995.
- BOOTH, Philip. The control of discretion: planning and the common-law tradition. *Planning Theory*, n. 127, 2007.
- BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.
- BRITO, Mônica. *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*. FFLCH/USP, Dissertação (Mestrado), 2000.
- CARPENTER, Daniel; TING, Michael. *A theory of approval regulation*, 2004. Disponível em: <http://dcarpenter.scholar.harvard.edu/files/dcarpenter/files/endosub-20040214.pdf>

- CARPENTER, Daniel. Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator. *The American Political Science Review*, vol. 98, n. 4, pp. 613-631, 2004.
- CLARKE, Michael. *Regulation: the social control of business between law and politics*. NYC: St. Martin's Press, 2000.
- CINGOLANI, Luciana. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University, 2013.
- DAL BÓ, Ernesto. "Regulatory Capture: A Review," *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 220, 2006.
- FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Edusp, 2005.
- FORSYTH, Ann. Administrative Discretion and Urban and Regional Planners' Values. *Journal of Planning Literature*, v. 14, n. 1, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. What is governance? *Technical Report Working Paper 314*, Center for Global Development, 2013.
- HALPERN, Charlotte; POLLARD, Julie. Making up the neoliberal city – the role of urban market actors. In: PINSON, Gilles; JOURNEL, Christelle (eds.). *Debating the Neoliberal City*. New York: Routledge, 2017.
- HANSON, Jonathan. SIGMAN, Rachel. Measuring state capacity: Assessing and testing the options. *Paper presented at the American Political Science Association Conference*, 2011.
- HOYLER, Telma. *Incorporação e Intermediação de Interesses*. DCP/USP, Dissertação (Mestrado), 2014.
- HULL, Mathew. Ruled by records: The expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, v. 35, n. 4, p. 501-518, 2008.
- HULL, Mathew. *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Univ of California Press, 2012.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- LOGAN, John. MOLOTCH, Harvey. *Urban Fortunes: the political economy of the place*. Los Angeles: University of California Press, 2ª ed, 2007.
- LOWNDES, Vivien. Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban Studies*, v. 38 n. 11 pp. 1953-1971, 2001.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebrap*, n.105, 2016.
- MOSS, David; CARPENTER, Daniel. *Preventing Regulatory Capture - Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- NERY JR, José. *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*. FAU/USP. Tese (Doutorado), 2002.
- PAIVA, Claudio. *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo*. IE/UNICAMP, Tese (Doutorado), 2007.
- PEREIRA, Ana. *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese de doutorado/ UnB, 2014.
- POLLARD, Julie. Les Groups d'internet vus du local: les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France. *Revue Française de Science Politique*, v. 61, n. 4, pp. 681-706, 2011.
- ROYER, Luciana. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. FAU/USP, Tese (Doutorado), 2009.
- RUFINO, Beatriz. *Incorporação da metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI*. São Paulo: Annablume, 2017.

- SCOTT, James. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1998.
- SHIMBO, Lucia. *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.
- SIKKINK, Katherine. Las capacidades y la autonomía del Estado em Brasil y la Argentina. Um enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Economico* v. 32 n. 128, 1993.
- SOIFER, Hillel. State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *St Comp Int Dev (2008)* 43:231–251, 2008.
- STONE, Clarence. Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.15, n.1, pp. 1-28, 1993.
- TATAGIBA, Luciana. 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.
- TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol, 1979.