

O cotidiano da regulação na produção habitacional privada¹

Telma Hoyler

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 esse 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 seus 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 os 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.

Tudo isso é verdade, mas é apenas uma parte dessa história. O problema é que frequentemente temos olhado apenas para essa porção da narrativa em suas equivalentes possibilidades de casos com relevante ação de atores privados. Tal opção metodológica 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 e para os impactos negativos sobre o espaço construído.

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, seus burocratas e pela capacidade regulatória do Estado.

Quando a regulação estatal sobre o setor é mobilizada aparece como um pacote pronto a ser posto em prática e sua ausência é explicada a priori, pela vitória das forças

¹ In: Marques, E. 2018. As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: EdUnesp/CEM.

privadas. Ocorre que o conceito tem sido adotado indistintamente mesmo diante da ausência de evidências empíricas sobre causas e consequências da captura da regulação, como concluiu Dal Bó (2004). Análise similar é compartilhada por Moss e Carpenter (2013). Em seus termos, “*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*” (idem, p.457).

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.²

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 (Pollard, 2011), 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 (ao contrário de outros setores de políticas abordados nesse livro), nos estudos internacionais, 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

² Abordo nesse capítulo o que Carpenter (2004) chamou de *approval regulation* do tipo *licensing* em que “*firms or individuals must develop a product or plan or demonstrate a special competence in order to persuade a licensing regulator to allow market entry*” (p. 3).

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, interação essa em que ocorre a intermediação de interesses para aprovação de seus empreendimentos.

No Brasil, com importantes exceções, os estudiosos do capital imobiliário olham para o setor enquanto promotor da reprodução do espaço urbano capitalista (Sanfelici, 2009), a produção habitacional aparece 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 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 atores, interesses, processos 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 tem, ainda, expressão nacional no debate sobre a produção das cidades. Esse capítulo enfrenta a tarefa de incluir estruturas, dilemas, práticas burocráticas e os artefatos de regulação nessa equação, oferecendo evidências sobre como se materializa e é operado o cotidiano da regulação.

O capítulo está organizado em três sessões, além desta 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. Na segunda seção, a partir das práticas burocráticas e do agenciamento dos artefatos da regulação mostro como o poder regulatório não é simplesmente uma capacidade armazenada no âmbito das burocracias, tal que se lança em direção à sociedade, mas um processo que é produto de constantes interações. Para apresentar um quadro mais completo das interações empreendidas entre burocracia e setor imobiliário a terceira

seção apresenta e discute o lugar de uma instância especializada em aprovar exceções e legislar sobre lacunas do zoneamento.

1. 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 e instâncias relacionadas (comissões de zoneamento, câmaras técnicas, grupos de trabalho etc.) 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)³. Conta ainda com poucos cargos para serem preenchidos por indicações políticas e pequeno volume orçamentário⁴. Isso tudo a coloca em posição de relativo desprestígio político na estrutura de governo, com repercussão sobre a opção pelo objeto empírico dos estudiosos.

A literatura específica pouco abordou o tema e quando o fez, concentrou atenção no período pré-democrático e majoritariamente por meio de um olhar sobre o 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 das práticas rotineiras, essa literatura

³ 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 ao mesmo tempo de dinâmicas mais gerais própria a burocratas como veremos na seção dois.

⁴ Dados dos Sistemas da Prefeitura, respectivamente de Gestão de Pessoas e de Orçamento e Finanças.

desenvolveu-se sem prestar muita atenção à atuação dos burocratas, 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 público e privados.

O primeiro órgão a centralizar a responsabilidade pela execução da política habitacional e de desenvolvimento urbano, tendo como principal competência o controle do uso do solo foi a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (Sehab) criada em 1977 pelo então prefeito Olavo Setúbal (Decreto nº 14.451). Até então, os órgãos reunidos sob a Sehab não existiam (como no caso do Conselho Municipal de Habitação – Cohade) ou estavam diluídos em outras secretarias como Coordenadoria Geral de Planejamento e Vias Públicas (como Empresa Municipal de urbanização - Emurb, Companhia Metropolitana de Habitação - Cohab, Comissão de Edificações e Uso do Solo – Ceuso). Para Feldman (2005), a atribuição da Secretaria de Habitação em aprovar projetos de edifícios consolidou a separação entre o mundo do planejamento urbano e *mundo da execução do planejamento*, que já vinha ocorrendo desde a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep), além de contribuir com a demarcação dos campos profissionais de engenheiros, arquitetos e urbanistas.⁵ A partir daí, instituíram-se também disputas sobre o órgão que teria prerrogativa de aprovar empreendimentos que não se enquadrassem ao ordenamento jurídico vigente, seja por impossibilidade de previsão legal de todas as situações que podem existir ou pelo interesse pessoal do incorporador.⁶

⁵ A Cogep foi criada em 1972 como órgão de planejamento da cidade, sendo responsável pela elaboração do zoneamento do mesmo ano, o primeiro abrangente para o conjunto da cidade. Como afirma Feldman (2005), essa burocracia significou a completa demarcação do território de urbanistas, demarcação que teria começado em 1947 quando, dentro da Secretaria de Obras, criou-se o Departamento de Obras, o Departamento de Arquitetura e o Departamento de Urbanismo, nos quais a forma de ocupação dos cargos, influenciados pelas entidades de classe que se legitimavam na época, acabou por separar a primeira burocracia para engenheiros, a segunda, para arquitetos e a terceira para urbanistas.

⁶ Por muito tempo a Ceuso disputou esse espaço com a Comissão de Zoneamento de Cogep e posteriormente com a Comissão Especial para Estudos das Questões do Zoneamento do Município criada na Câmara Municipal pelo próximo prefeito, o engenheiro Reynaldo de Barros como meio de delegar aos vereadores ampla autonomia para intervir diretamente no zoneamento sem a intervenção dos técnicos municipais. Atualmente essa prerrogativa pertencia à Câmara Técnica de Legislação Urbanística, instância a ser abordada adiante nesse texto.

Em 1986, Jânio Quadros redefiniu as competências e estrutura da Sehab (Lei nº 10.237/86), conferindo maior destaque ao seu 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 evidencie que não foi a eficiência dos fluxos e procedimentos ligados à regulação o que reduziu os conflitos e 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. Comparando dados da SEL e Sehab (Aprov) para um mesmo período, temos o resultado abaixo. Ainda que não estejam disponíveis dados mais antigos para composição desses indicadores, entrevistas apontaram para um quadro de manutenção de antigos instrumentos e procedimentos e piora progressiva desses indicadores, que teve seu auge no final da primeira década de 2000, quando o financiamento à produção habitacional assumiu novas formas (Royer, 2009) e houve grande incremento no número de projetos imobiliários.

Tabela 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 |
| Total/média | | 1537 | 115 | 13,35 | 1724 | 304 | 5,14 |

Fonte: elaboração própria, a partir de dados brutos fornecidos pela SEL e Sehab em 2014⁷

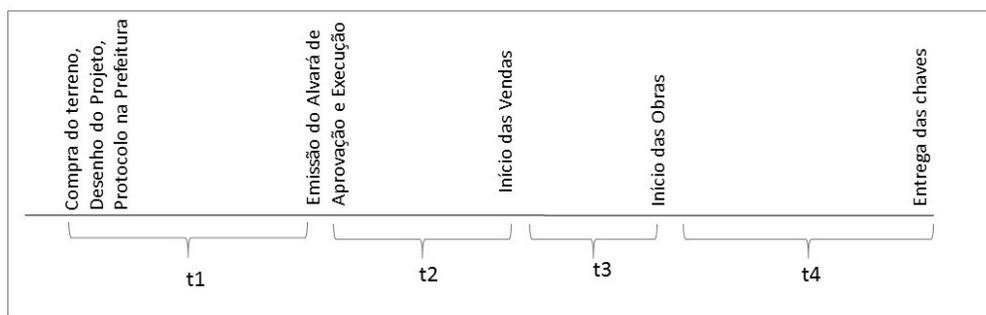
Contrastando dois momentos, a análise do Quadro 1 evidencia no Aprov, um número incondizente de corpo técnico (115 arquitetos) para analisar o montante de projetos protocolados no período (1.537 processos), somado a uma distribuição inadequada na proporção de projetos entre as coordenadorias, resultando em um número médio alto de processos por funcionários (13,35). Como consequência, o tempo médio de concessão do alvará de aprovação e execução de um projeto imobiliário era de 437 dias. No caso de empreendimentos de grande porte, esse tempo passava para 708 dias. Como parâmetro de comparabilidade, com a criação da SEL o prazo limite passou para 90 dias. 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.

Era beneficiando-se – e provocando – essa disfunção que Hussain Aref Saab⁸ e parte de sua equipe atuava: mediante o pagamento de propina por incorporadores, agilizava a tramitação e/ou aprovação de edificações irregulares. Face ao estoque de papéis 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:

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

⁷ As duas colunas da esquerda no quadro comparam divisões/coordenadorias equivalentes entre SEL e Sehab

⁸ 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 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, receber seis apartamentos em edifício perto do Parque Ibirapuera em troca de conceder alvarás a empresa construtora. No governo Marta Suplicy (2001-2004), a pedido do SECOVI, Hussain Aref Saab foi diretor do Departamento de Planejamento e Normatização Territorial da Secretaria de Planejamento.



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 detalho em 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 gráficos⁹ (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 em muitos lugares

⁹ Utilizo o conceito no sentido adotado por Hull (2012).

cidade.¹⁰ 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, por muito tempo, desse sistema com base em tal reciprocidade de comportamentos.

No começo de 2012, quando o Ministério Público começava a investigar de modo mais incisivo os burocratas do Aprov e se configurava um iminente desmanche das práticas ilícitas que beneficiavam individualmente algumas empresas do setor, cinco incorporadoras de grande porte¹¹ contrataram empresas de consultoria para mapear os entraves no processo de aprovação de grandes projetos e propor soluções ao Estado, 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 tecnologia, 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 redução de 708 para 90 dias no tempo 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.¹² Também sugeriram a implementação de indicadores de desempenho por coordenadoria para monitorar o cumprimento da meta

¹⁰ Estoque de potencial construtivo era um instrumento previsto no Plano Diretor de 2002 para regular o adensamento da cidade.

¹¹ 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 Embraesp trabalhadas por mim em Hoyler (2014). Esse trabalho também apresentou a diferença nos tipos de produto segundo o porte da incorporadora.

¹² Essa informação é oriunda de uma fórmula de cálculo utilizado pelo Banco de Investimentos RB Capital para securitização. A diferença identificada foi calculada com base nas seguintes premissas do empreendimento: área útil do apartamento, 85m²; preço do metro quadrado, R\$ 3.006,87; total de 528 unidades no empreendimento; Valor geral de vendas (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.

dos 90 dias e reuniões de acompanhamento trimestrais, envolvendo um grupo seletivo 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 tanto¹³ - e, de outro, uma lista de recomendações feita por estas 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 nível 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.¹⁴ Assim, em 2013 a Prefeitura e Secovi firmaram um protocolo de cooperação técnica chamado de “Plantas Online II”,¹⁵ 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 daí, um grande montante de medidas reestruturantes do órgão foi adotado pela SEL, incluindo: (1) desenho de procedimentos de análise de projetos

¹³ 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 de construção, reforma, reconstrução, modificação de projetos aprovados, conservação e de regularização de edificações, inclusive até a expedição dos autos e alvarás respectivos, na conformidade da legislação vigente.

¹⁴ Neste sentido, importa subsidiar o leitor com a informação de 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 que trato em Hoyle (2014) são os grandes incorporadores os que produzem empreendimentos de maior porte, que em geral incluem uma complexidade maior de fatores a serem analisadas. As grandes incorporadoras não controlam o jogo, mas tem maior capacidade de agir. Isso nos leva a observar, em uma perspectiva multi-level, como as interações locais e a regulação nacional se articulam.

¹⁵ O nome faz referência a uma das medidas de interesse dos incorporadores, de tornar eletrônicas as etapas de aprovação 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 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 Social¹⁶ 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 deste tipo específico de empreendimentos;¹⁷ (15) reformulação do Código de Obras e Edificações de 1992, bastante desatualizado em suas exigências quanto ao que seriam edificações almejáveis.

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

¹⁶Um instrumento de política habitacional municipal ofertado a famílias de até 3 salários mínimos.

¹⁷ 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.

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,¹⁸ cargo que era então ocupado pela Secretária de Licenciamento do governo Haddad.

Em 2017, com a mudança de governo do PT para o PSDB, a estrutura da SEL passou a ser subordinada à antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano (originada em 2009 de uma porção da antiga Cogep mencionada anteriormente), que passou a se chamar Secretaria de Urbanismo e Licenciamento. Durante a transição de governo, representantes do Secovi foram chamados ocupar a pasta de Licenciamento, mas declinaram o convite, sugerindo a fusão das secretarias e a criação de um comitê de aconselhamento do gabinete, composto por representantes do setor. Se por um lado é compreensível o horizonte normativo de se articular ambos os níveis de regulação, que se expressam nas áreas de planejamento urbano e de aprovação de empreendimentos, por outro lado, essa reestruturação organiza a influência exercida pelos incorporadores sobre a regulação em ambos os níveis. Seria necessária uma análise longitudinal para elaborar conclusões mais definitivas sobre a mudança de arranjo da corrupção para uma interação cooperativa, sobretudo considerando que não há razões para supor que firmas e setores necessariamente se limitam a uma estratégia ou outra, visto que ambas estão disponíveis (Dal Bó, 2006), mas é possível afirmar que o arranjo preponderante com o Poder Executivo foi modificado.¹⁹

O que podemos afirmar até aqui é que a influência exercida pelo capital imobiliário sobre o poder público não advém simplesmente de elementos sistêmicos como processos gerais de acumulação do sobrelucro fundiário. Se fosse assim, não poderíamos explicar o fracasso com o Plantas Online I, por exemplo. 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

¹⁹ Aponto aqui para a necessidade de observar a intermediação de interesses dos incorporadores junto aos vereadores da cidade.

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 (ver por exemplo Bersch, Praça e Taylor, 2013; Hanson, Sigman, 2013; Sikkink, 1993) como indicadores de construção de capacidades técnico-administrativas do Estado, 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 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 a 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 em que 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 análise 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 conforme os significados que carregam.

2. O percurso de um projeto, práticas burocráticas e artefatos da regulação

Essa seção detalha o cotidiano da regulação por meio dos artefatos, 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 artefatos, 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.

Quando um projeto imobiliário é protocolado para aprovação abre-se uma requisição para que um setor interno (em 2014 era chamado Supervisão Geral da Informação - INFO) 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; informa a classificação viária, a largura da via em frente ao imóvel para verificação da compatibilidade com a tipologia a ser construída; informa ainda 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 artefatos da regulação, pois este documento permite confrontar as informações apresentadas pelo incorporador com as informações produzidas pelo poder público. Com base nas informações do BDT é que 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.

Para o registro de algumas características de cada lote existia, mesmo antes da reestruturação uma base eletrônica alimentada também por outros órgãos da prefeitura,

porém bastante desatualizada e com plataforma tecnológica obsoleta, que pouco auxiliava os reguladores na tomada de decisão, de modo que a atualização manual dos mapas 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. Mas será preciso continuar seguindo o projeto imobiliário para compreender por meio do encadeamento de artefatos e práticas, os possíveis efeitos do uso desse instrumento na regulação.

Já dentro da pasta de um processo administrativo, acompanhado o BDT, o projeto imobiliário é então encaminhado para as respectivas coordenadorias de aprovação. Embora reguladores não gostam de considerar em suas falas a interação cotidiana com incorporadores na execução da política de aprovação de empreendimentos por meio da discricionariedade 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 nas regras inicialmente desenhadas, como analisado em Hoyler (2014).

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 artefato 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 artefato 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”.²⁰

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 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

²⁰ Secretária de Licenciamento, entrevista concedida à autora em fevereiro de 2014.

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 atores, 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, a 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 artefatos 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 artefatos que vão conformar a narrativa coesa do Estado (agência coletiva) sobre determinado licenciamento. Em razão dessa cadeia interativa é que a regulação precisa ser analisada como processo.

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 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 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 e maior também a chance de confusão e oposição dos reguladores e maior 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, tem seguido dissociados nesse ínterim, uma vez que tais instâncias de interação direta existem e algumas estão inclusive altamente institucionalizadas no interior das burocracias. Entendo ser a tarefa identificar tais conexões e compreender seu funcionamento.

3. *A interação institucionalizada*

O evento de criação da SEL mostra uma conjuntura bastante específica de interação entre público e privado, mas existem outras instâncias decisórias em que esses agentes se inter-relacionam de maneira menos conjuntural, estando formalizada na estrutura administrativa da secretaria. A principal delas é a Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU), uma arena participativa em que atores externos ao poder público podem deliberar sobre a aprovação de empreendimentos imobiliários.

Esta é a principal instância 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 (ver Sarue e Pagin nesse volume)²¹. Nessas situações, o alvará de aprovação/execução é votado pelos membros e sua obtenção ocorre por maioria simples. Participativo, não? Depende para quem.

A composição da CTLU conta com 50% de representação do poder executivo e 50% da sociedade civil. Mas ao longo do tempo, tem sido estável a ocupação de oito dos dez assentos reservados para sociedade civil por entidades de alguma forma atrelados ao setor imobiliário. Inclusive, entre 2003 e 2006, representantes do Secovi fundaram uma organização não governamental chamada “Minha Cidade” para ocupar o posto, passando o mesmo representante a assumir a cadeira do Secovi um ano depois. Dentre os representantes da sociedade civil não ligados ao setor, ocupam posto um representante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP) e um membro do movimento Defenda São Paulo, oponente da verticalização de áreas valorizadas da cidade.

A ocupação de instâncias participativas por sindicatos e entidades patronais não é novidade. O levantamento de Tatagiba (2004) registrou 19,8% de representação de organizações patronais nos conselhos em São Paulo. A novidade aqui é a notória ausência de participação de movimentos sociais de moradia nesta instância, o que é frequentemente justificado pela tecnicidade necessária para o posto. Esse discurso não é, contudo, validado pela prática, dado que membros envolvidos, por familiaridade que tenham com o conhecimento da engenharia e da arquitetura, relatam não ser capazes de analisar o projeto em termos técnicos. Os representantes da CTLU são convocados com cerca de uma semana de antecedência para as reuniões e tem esse curto período para analisar aspectos técnicos dos projetos sobre os quais a comissão deverá deliberar. Relatam que o material é insuficiente para subsidiar as decisões de aprovação dos

²¹ O exame da legislação correspondente aponta que esta instância, criada em 1972, quando a burocracia de planejamento urbano começava a ser repensada em São Paulo, já ocupou diversas posições na estrutura administrativa, sofreu sucessivos movimentos de esvaziamento ou de valorização de suas funções, (inclusive em disputa com o Poder Legislativo pelas atribuições) e teve diferentes composições – quase sempre com a manutenção do setor imobiliário – evidenciando a importância de um espaço responsável por formalizar exceções.

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. Soma-se a isso a extensão da pauta, que chega a comportar mais de 30 projetos imobiliários para deliberação em uma única manhã. Contribui para essa extensão o fato de que alguns projetos 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 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*. No entanto, uma vez diagnosticada a lacuna legal, 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. A maior parte das dúvidas sobre a aplicação do zoneamento podem ser lidos como elementos não governados, que acabam beneficiando os incorporadores, uma vez que podem decidir caso a caso.

Embora trate-se de análises individualizadas de projeto, o exame das atas das reuniões da comissão entre 2002 e 2014 mostrou que existe uma regularidade empírica nas deliberações sobre a aprovação dos projetos incluídos na pauta da CTLU em que quase todas as decisões da comissão são favoráveis às incorporadoras. Em consonância com a literatura, entrevistas 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.

Como vimos, estamos diante de um sistema regulatório com grande detalhamento de regras, altamente complexo e conflitivo. 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 de regulação.

Isso é especialmente desafiador nesse setor em que não há um instrumento de regulação que uma vez introduzido produza inflexão com efeito inercial, como no caso dos validadores eletrônicos dos ônibus abordado por Marcos Campos nesse volume. Naquele caso, a mudança de tecnologia e o alto custo oferecem certa garantia de perenidade. Aqui, a natureza do objeto a ser regulado inclui inúmeras possibilidades de incidências de condições sobre um lote e suas condições são dinâmicas no tempo.

4. 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. Esse achado confirma o argumento apresentado por Scott (1998) ao tratar das formas de ampliação da legibilidade, que podem favorecer, simultaneamente as racionalidades de Estado e do mercado.

Embora afirmações mais definitivas demandem uma análise longitudinal, é possível afirmar que se tratou de um caso de indução de capacidades governamentais pelo setor privado, em que ambos setores beneficiaram-se 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. Se isso por um lado isso refuta a tese da captura estrutural, por outro evidencia um padrão interativo em que gramáticas público e privadas se combinam de modo multifacetado, colocando o 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, conforme argumentei, são introduzidas em um contexto institucional de práticas burocráticas

pré-existentes 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 artefatos, 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 do conflito. O cotidiano da regulação, como procurei mostrar, pode trazer efeitos inclusive 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 na operação da regulação.

As ciências sociais e as abordagens do planejamento urbano têm caminhado ainda com poucos pontos de intersecção no que toca a interpretações sobre as interações público-privadas. Espero ter contribuído com esse diálogo, necessário e profícuo para avançarmos na compreensão dos efeitos urbanos de tais interações.

Bibliografia

BERSCH, Katherine.; PRAÇA, Sérgio.; TAYLOR, Matthew. (2013). An Archipelago of Excellence? Autonomous Capacity among Brazilian State Agencies. Texto para debate. 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, P. (1995). Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in implementing Planning Policy. *Journal of Planning Education and Research* 14:103-112.

- BOOTH, Philip. (2007). The control of discretion: planning and the common-law tradition. *Planning Theory*: 127
- BOTELHO, Adriano. (2007). *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume/Fapesp.
- BRITO, M. (2000). *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*. FFLCH/USP. Dissertação de Mestrado.
- CARPENTER, Daniel. TING, Michael. (2004). A theory of approval regulation. Disponível em: <http://dcarpenter.scholar.harvard.edu/files/dcarpenter/files/endosub-20040214.pdf>
- CARPENTER, Daniel. (2004). Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator. *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, pp. 613-631
- CLARKE, Michael. (2000). *Regulation: the social control of business between law and politics*. NYC: St. Martin's Press
- CINGOLANI, Luciana. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht University.
- DAL BÓ, Ernesto. (2006). "Regulatory Capture: A Review," *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 220.
- FELDMAN, Sarah. (2005). *Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972*. São Paulo: Edusp
- FORSYTH, Ann. (1999). Administrative Discretion and Urban and Regional Planners' Values. *Journal of Planning Literature*, Vol. 14, No. 1.
- FUKUYAMA, Francis. (2013). *What is governance?* Technical Report Working Paper 314, Center for Global Development.
- HALPERN, Charlotte; POLLARD, Julie. (2017). Making up the neoliberal city – the role of urban market actors. In: PINSON, Gilles; JOURNEL, Christelle (eds.). *Debating the Neoliberal City*. New York: Routledge.
- HANSON, Jonathan. SIGMAN, Rachel. (2011). *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. Paper presented at the American Political Science Association conference.
- HOYLER, Telma. (2014). *Incorporação e Intermediação de Interesses*. DCP/USP Dissertação de Mestrado.
- HULL, Mathew. (2008). Ruled by records: The expropriation of land and the misappropriation of lists in Islamabad. *American Ethnologist*, v. 35, n. 4, p. 501-518.
- HULL, Mathew. (2012). *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Univ of California Press.
- LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. (2007). 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.
- LOGAN, John. MOLOTCH, Harvey. (2007) *Urban Fortunes: the political economy of the place*. Los Angeles: University of California Press, 2^a ed.
- MARQUES, Eduardo. (2016) *De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas*. *Novos Estudos – Cebrap*, n.105.
- MOSS, David; CARPENTER, Daniel. (2013). *Preventing Regulatory Capture - Special Interest Influence and How to Limit It*. New York: Cambridge University Press.

- NERY JR, José. (2002). Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986. FAU/USP. Tese de Doutorado.
- PAIVA, Claudio. (2007). A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo. IE/UNICAMP, Tese de Doutorado.
- PEREIRA, Ana. (2014). A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. Tese de doutorado/ UnB.
- POLLARD, Julie. (2011). Les Groups d'internet vus du local: les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France. *Revue Française de Science Politique*, vol. 61 No 4, pp. 681-706
- ROYER, Luciana. (2009). Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. FAU/USP, Tese de Doutorado.
- RUFINO, Beatriz. (2017). Incorporação da metrópole : transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI. São Paulo: Annablume.
- SANFELICI, Daniel. (2009). A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. FFLCH/USP. Tese de Doutorado,
- SCOTT, James. (1998). *C. Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- SIKKINK, Katherine. (1993). Las capacidades y la autonomia del Estado em Brasil y la Argentina. Um enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Economico* v. 32 n. 128.
- SOIFER, Hillel. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *St Comp Int Dev* (2008) 43:231–251
- STONE, Clarence. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, v.15, n.1, pp. 1-28.
- TATAGIBA, Luciana. (2004). 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.