

## **Governança e a incorporação imobiliária: os atores do urbano que recebem os benefícios do Estado**

### ***Governance and Real State Development: the urban actors that receive the benefits from the State***

**Anaíle Terumi Moura**

Mestre do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo

#### **Resumo**

Por meio de uma revisão bibliográfica ancorada em autores e textos da Ciência Política e da Sociologia Urbana, buscaremos discutir a atuação de um dos principais atores privados na produção do espaço urbano sob o prisma da governança: os incorporadores imobiliários. Acreditamos que esses atores se beneficiam das ações do Estado por meio de conexões construídas ao longo de tempo com agentes estatais, mobilizadas durante o processo de governança. Assim, iniciaremos com um debate sobre a governança e a apresentação de uma definição e uma proposta de análise por meio de padrões de governança e seus subgrupos, elaboradas por Eduardo Marques (2013). Em seguida, exploraremos a questão de quem se beneficia com as ações do Estado e introduziremos a classe da incorporação imobiliária, descrevendo a atividade e as disputas inerentes a ela. Por fim, mostraremos como a atividade de incorporação imobiliária se beneficia das ações do Estado.

#### **Palavras-chave**

Governança; Incorporação Imobiliária; Estado.

#### **Abstract**

*Through a bibliographical review, we will try to discuss the performance of one of the main private actors in the production of urban space from the angle of governance: real estate developers. We believe that these actors benefit from state actions through connections built over time with state agents, which are mobilized during the governance process. For this reason, we will start with a debate on governance and the presentation of a definition and a proposal of analysis through governance standards and its subgroups, created by Eduardo Marques (2013). In the sequence, we will explore the matter of who benefits from the actions of the State and introduce the class of real estate development, describing the activity and the disputes inherent to it. Finally, we will show how the real estate development activity benefits from State actions.*

#### **Keywords**

*Governance; Real State Development; State.*

## 1. Introdução

A importância da terra para a produção das cidades e especialmente para alguns tipos específicos de capitais do urbano é evidente. Uma vez que muitos interesses são localizados e os ganhos são distribuídos espacialmente, é essencial conhecer os processos, atores e instituições que participam da produção do espaço urbano através de um novo olhar para o ambiente político, o olhar da governança.

Para tanto, iniciaremos com um breve debate sobre a governança e a apresentação de uma definição e uma proposta de análise por meio de padrões de governança, elaboradas por Eduardo Marques (2013). Em seguida, exploraremos a questão de quem se beneficia com as ações do Estado, para que então possamos introduzir a classe da incorporação imobiliária, descrevendo a atividade e as disputas inerentes a ela. Por fim, buscaremos paralelos entre a governança e a atividade de incorporação imobiliária, mostrando as formas como se beneficiam das ações do Estado.

## 2. Noções de governança

A governança tem sido objeto de estudo já há algumas décadas no cenário

internacional, partindo de um novo tipo de pensamento que tenta integrar e buscar a ligação entre as mudanças ocorridas no Estado, economia, política e sociedade em diferentes escalas e que vem causando uma perturbação nos modelos de Estado-nação, privilegiando em sua análise o nível territorial subnacional (LE GALÈS, 2002). Grandes avanços já foram obtidos na sistematização de usos da governança, especialmente no contexto europeu. Na América Latina, contudo, o termo tem sido definido de forma bastante confusa, muitas vezes apropriado do debate internacional, sem uma análise crítica. De modo geral, Marques (2013) destaca duas principais linhas de análise no Brasil, ambas baseadas em algum tipo de reforma estatal: (1) surge nos anos 1990 para designar um processo de elaboração de políticas que envolve agências estatais e atores privados, influenciado fortemente pelo debate internacional da redução do Estado e da perspectiva de uma Nova Gestão Pública, que via o Estado de forma negativa. Essa visão da governança encontrava nos preceitos do neoliberalismo a solução para uma maior eficiência e *accountability* no setor público, por meio da inserção de competição com empresas privadas, submetendo alguns setores da gestão pública ao controle do

mercado; (2) surge durante o processo de redemocratização do país vinculada às questões de participação social, democracia e movimentos sociais. Em geral, não especifica uma definição para governança, mas sugere certos resultados governamentais de um ponto de vista mais normativo, envolvendo um governo descentralizado e a participação da sociedade civil através de instituições em nível local.

Embora tenham discursos direcionados para diferentes processos e resultados (eficiência no primeiro caso e participação no segundo), ambas incorrem naquilo que o autor chama de “ficções” acerca das *policies* e *politics* que as rodeiam. A primeira ficção presente nas duas linhas de investigação está em apresentar a governança como uma alternativa ao governo, em partes explicada pelo viés anti-Estado que ambas adotam. Seguindo essa tendência em considerar o Estado como uma fraqueza, surge a noção fictícia da governança como eficiência, presente na primeira linha, como se a mera redução do Estado fosse a solução para o desenvolvimento. Uma terceira ficção importante de se ressaltar, presente na segunda linha, está relacionada com a noção de que a governança gera um governo mais democrático, quando na verdade o que

ocorre, muitas vezes, é uma estrutura neocorporativista (CORTEZ; GUGLIANO apud MARQUES, 2013). Outra ficção que aparece advinda dessa ideia de um governo mais democrático é a noção de que a governança faz as hierarquias desaparecerem, produzindo horizontalidade. Pelo contrário, as próprias redes são repletas de hierarquias de posições, estruturas, acesso e fluxos. Ademais, a inclusão de novos atores no processo de decisão não altera o fato de que os recursos são distribuídos desigualmente entre eles.

Além dessas ficções já mencionadas, é possível observar uma quinta ficção que se configura em um problema grave metodológico nessas linhas de investigação, segundo o autor. Pensar a governança como desenhos e processos de *policies* que geram resultados positivos impede que se explorem as configurações, relações e dinâmicas que produzem esses bons resultados. Olha-se para os produtos da governança como se fossem a própria governança, como se fossem parte do processo e não seu resultado final. No entanto, sabemos que no meio do percurso há muitas práticas e processos ruins, cuja análise é fundamental para que se possa fazer comparações sistemáticas entre cidades, como sugere Robinson (apud LE GALÈS, 2011). Similarmente, Le Galès (Ibid.) acredita que a

governança não pode ser pensada apenas em termos de bons resultados, mas deve ser também entendida em relação aquilo que é ilegal e aquilo que não é governado, para que assim possamos entender por que e como acontece.

Assim, com o objetivo de incorporar as relações, instituições e ações do Estado de modo que consiga extrair todas as potencialidades do conceito sem com isso cometer os erros expostos anteriormente<sup>1</sup>, Marques redefine a governança como “conjuntos de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, operando no processo de produção de políticas públicas, incorporados em contextos institucionais específicos” (MARQUES, 2013, p.16, tradução nossa). Com essa definição, que orientará o presente artigo, o autor busca contemplar alguns pontos antes deixados de lado pela literatura nacional e latino-americana. Primeiramente, tenta deixar claro que as fronteiras entre esses atores são borradas e que o processo de decisão e implementação acontece de forma interativa. A governança, portanto, é feita de arranjos baseados em redes de relações que conectam

atores em diversas maneiras – o processo de produção de políticas públicas envolve, de maneira significativa, atividades e relações informais. Assim, distanciando-se de um modelo analítico estruturalista, o autor considera o diálogo dentro das redes de atores e entre elas como um aspecto importante para se compreender a governança. O nível relacional importa e os laços pessoais construídos informalmente podem e são mobilizados em ocasiões formais. Diferentemente do corporativismo europeu e do *lobbying* dos Estados Unidos, a intermediação aqui é feita por atores pessoalmente conectados a agentes do Estado. O autor introduz então a ideia de um “tecido relacional do Estado” relativamente estável, no qual atores estatais e não estatais conectam-se por meio de redes de laços individuais construídos ao longo do tempo, dentro de comunidades de políticas públicas (MARQUES apud MARQUES, 2013). Esse tecido seria responsável por intermediar a permeabilidade do Estado para atores localizados na sociedade e no mercado. As origens desse fenômeno de permeabilidade seriam, em um sentido macrossocial, as

---

<sup>1</sup>Outras ficções são especificadas pelo autor em MARQUES, 2013.

próprias relações entre Estado e classes dominantes no país (CARDOSO, 1970), que substituiriam as “organizações intermediárias”, como partidos, sindicatos e organizações voluntárias ou talvez o desenho das instituições brasileiras, que incentivariam o clientelismo e a corrupção (GEDDES; RIBEIRO NETO; SILVA; FLEISCHER apud MARQUES, 2003). As principais arenas para conflitos políticos, negociações e alianças seriam, portanto, agências estatais e comunidades de políticas públicas e suas redes.

Do ponto de vista das instituições, o autor ressalta o federalismo como um elemento essencial na formação do desenho institucional brasileiro. Na maioria dos setores de políticas públicas, o governo federal é responsável pela tomada de decisões, enquanto os governos locais são responsáveis pela implementação (ARRETCHE, 2002). No entanto, o legado histórico das políticas públicas de cada setor também tem forte influência na definição dos níveis de governo responsáveis por cada fase da política pública. O federalismo explica em boa parte a formação de coalizões políticas locais, conclui Marques (2013). No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, governos locais tem certa independência financeira, uma vez que

mesmo cidades pequenas recebem recursos transferidos automaticamente pelo governo federal. Assim, segundo o autor, no caso brasileiro, a ligação entre governo e empresas privadas não ocorre por problemas de base fiscal, mas pelo financiamento de campanhas eleitorais através de contribuições legais e ilegais por parte de empresas privadas. Deste modo, a forte relação construída entre ambos se dá através da contratação dessas empresas para a prestação de serviços públicos. Uma vez que os capitais produtores do urbano são baseados na terra, as coalizões políticas urbanas ocorrem fundamentadas na produção da terra, através da renovação urbana e de projetos de construção pública de larga escala.

Por capitais urbanos entendemos aqueles que extraem valor por meio da produção e do funcionamento da cidade. Embora o autor destaque outros dois grupos (produtores de infraestrutura urbana e provedores de serviços urbanos, como transporte e coleta de lixo), dado o escopo deste artigo, exploraremos com mais detalhes aquele cuja dinâmica bastante peculiar influencia substantivamente a estruturação das cidades: os incorporadores imobiliários.

### 3. Padrão de governança: processos e atores

Com o objetivo de conduzir um estudo analítico sistemático sobre como são governadas as políticas públicas na Cidade de São Paulo, Marques (2013) propõe uma divisão entre três grandes padrões de governança, baseado na literatura. Para o presente artigo, trataremos apenas do padrão de governança que envolve políticas públicas de infraestrutura, serviços urbanos, grandes projetos urbanos e regulação do uso da terra. É importante ressaltar, no entanto, que os padrões muitas vezes interpenetram-se, reforçam-se e contradizem-se.

Assim, exploraremos aqui dois subgrupos desse padrão de governança, aqueles cujas configurações de atores e instituições estão mais vinculadas à terra: “grandes projetos urbanos” e “regulação do uso da terra”.

O primeiro subgrupo, “grandes projetos urbanos”, envolve exceções à regulação urbana e a decisão e implementação de grandes projetos em nível local, incluindo iniciativas de renovações urbanas e construção de grandes prédios. Os atores relevantes nesse subgrupo são políticos locais, construtoras, incorporadoras e burocracias municipais do topo. Em termos de ações, a intensa pressão que diversos

atores, grupos e redes fazem no legislativo por grandes legislações de uso da terra e zoneamento “favoráveis” pode ser considerada uma das principais. Em oposição à dimensão pluralista, o autor aqui defende um argumento da sociologia relacional, que pensa a política feita em múltiplos centros com relações em comum.

*Esse subtipo de governança é também marcado pelo fato de que a terra não é realmente governada no Brasil, pelo menos não no sentido ativo de planejamento. Na verdade, a grande maioria dos governos locais brasileiros tenta evitar os conflitos políticos associados com o caráter redistributivo das políticas públicas de terra, mas ao mesmo tempo beneficiam os interesses de incorporadores imobiliários específicos. [...] as decisões sobre as mais importantes estratégias locais de desenvolvimento seguem concentradas dentro do governo e influenciadas pelas mesmas forças econômicas que eram importantes nos anos 1970 e 1980. Isso acontece principalmente através de influências não-institucionalizadas, mantendo o padrão de ações disfarçadas através de redes sociais associadas com a permeabilidade do Estado (MARQUES, 2013, p. 28, tradução nossa).*

Em um sentido difuso, o nexos da terra é fundamental na reprodução social. Historicamente, a posse da terra é central no Brasil, seja para questões de mobilidade ou para especulação. O domínio das elites na questão da terra nas cidades é muito alto, muitas vezes os próprios prefeitos e secretários são donos de empresas de construção ou incorporadoras, o que dificulta ainda mais o estabelecimento de regulação da terra. Além disso, a importância da terra para as elites locais está alicerçada numa histórica tendência do uso da terra para o aluguel de casas como uma maneira segura de rentabilizar e valorizar recursos disponíveis na economia urbana, dado o crescimento urbano intenso, a reduzida capacidade de a indústria absorver novos e crescentes investimentos e a ausência de mercado de capitais durante a República Velha (BONDUKI, 1994). Assim, o custo político para interceder nessa área é extremamente alto. Nos dias atuais, vemos que esse domínio permanece por meio de influências não-institucionalizadas, como argumentou Marques (2013), contudo, esses capitais (incorporadores e construtores) associados a atores do Estado valorizam seus recursos de forma bem diferente daquela dos proprietários de terra, descrita por Bonduki. De forma ampla, é possível dizer que o futuro

da cidade é decidido por meio desses investimentos, que mudam o valor da terra, o tráfego, a infraestrutura e a distribuição de empregos (BONDUKI apud MARQUES, 2013).

O segundo subgrupo, “regulação do uso da terra”, diz respeito a pequenas mudanças na regulação urbana acerca de zoneamento, regras para edificação e aprovação de construções. Conseqüentemente, negociações durante a aprovação dessas legislações e na implementação dessas regulamentações, que dizem o que pode e o que não pode ser feito, beneficia dois setores muito importantes na construção da cidade: incorporadores e construtores. Além desses, outros atores bastante relevantes nesse subgrupo são os burocratas de nível de rua e políticos, que participam diretamente na regulação e na implementação e que, através da discricionariedade, tem a possibilidade de favorecer interesses particulares dentro de suas redes.

Em ambos casos, a terra e a localização são elementos centrais. Em ambos também é nítida a disputa por objetivos particulares. Como é próprio da Ciência Política, não existe uma meta pública, como se todos tivessem os mesmos interesses. Pelo contrário, as ações de governança podem



seguir interesses que beneficiam alguns em detrimento de outros, portanto, o que é interessante aqui é saber quem é beneficiado.

#### **4. Quem se apropria dos benefícios das ações do Estado**

Para estudar quem se apropria dos benefícios líquidos das ações do Estado e quem paga pelos custos, utilizaremos o argumento da circularidade das ações do Estado, mobilizado por Fredrich et al. (1981). Por ações do Estado, compreendem-se tanto investimentos públicos em infraestrutura quanto a legislação de zoneamento, renovação urbana e política fiscal. Já por benefícios líquidos, os autores entendem a diferença entre os benefícios gerados por essas ações como, por exemplo, as melhorias no acesso às oportunidades de consumo coletivo e os custos associados, que aparecem na forma de tarifas mais elevadas e outros custos sociais que afetam negativamente as condições de vida de determinados grupos. O modelo da circularidade proposto, portanto, diz que “as ações do Estado em um dado período acabam tendo impactos sobre a segregação residencial que, por sua vez, tem implicações importantes na futura distribuição dos benefícios líquidos das ações do Estado” (Ibid., p.459).

Contudo, algumas ressalvas devem ser feitas antes de destacarmos os mecanismos dessa cadeia de causalção circular. Primeiramente, no que diz respeito à natureza desses mecanismos, que de acordo com Marques (2003) são quase que exclusivamente econômicos, no qual a lógica das políticas públicas urbanas estaria relacionada à associação entre poder econômico e político na sociedade. A segunda ressalva parte do discurso republicano adotado pelos autores no qual o Estado é visto como um conjunto de instituições que deveria equalizar os investimentos em acesso à infraestrutura e serviços públicos no contexto urbano mas que, ao invés disso, tende a distribuir esses investimentos desigualmente. Assim, o Estado operaria para aumentar a desigualdade. O problema aqui seria a ausência dos mecanismos que expliquem tal dinâmica. Além disso, desconsidera o Estado em sua complexidade e heterogeneidade, dotado de história, interesses próprios, estrutura e identidade (Ibid.), bem como a política e as estratégias e disputas que fazem parte dela. Por fim, devemos lembrar que o contexto do artigo analisado é a ditadura militar, ou seja, uma época em que não havia eleições. Assim, desconsideravam a mobilização dos grupos



de menores rendimentos com relação aos seus interesses. Hoje, portanto, não seria possível acreditar tão apressadamente no poder político dos proprietários, como sugeriam os autores.

Mais adiante, tentaremos mobilizar argumentos que expliquem os mecanismos pelos quais os incorporadores imobiliários se apropriam desses benefícios e participam desse processo, mas antes exploraremos o modelo da cadeia de causação circular.

Embora os autores destaquem alguns grupos com potencial para beneficiar-se das ações do governo, é possível distinguir um grupo que se sobressai por sua capacidade de determinar, em diferentes níveis, a estrutura interna da cidade: os proprietários de terra. A apropriação dos investimentos do Estado pelos proprietários de terra pode se dar tanto sob a forma de aluguéis mais elevados quanto pela valorização da renda do solo urbano através da transformação de seu uso e ocupação. Neste artigo, estamos interessados, sobretudo, no grupo que se utiliza do segundo tipo de apropriação dos investimentos do Estado, aquele que capta a maior parcela dos lucros sobre a terra, os incorporadores. Smolka (1979, p. 4) destaca o papel desse grupo na articulação de Estado, construtoras, financeiras e outros para a

apropriação de rendas fundiárias sob a forma de lucro, “ou seja, o processo de valorização imobiliária como decorrente do movimento de capital que investe na ampliação de rendas fundiárias”.

Assim, a distribuição espacial dos benefícios líquidos que passam pelas mãos dos incorporadores conectados com outros capitais do urbano afeta a superfície de renda da terra e outros custos de moradia. Essas mudanças na distribuição espacial desencadeiam processos de segregação residencial baseados em grupos de rendimento, relacionados com um maior poder político. A segregação residencial de famílias com alto rendimento traz consigo alto nível de demanda agregada por serviços, o que eleva as condições de vida e a demanda por habitação que, por sua vez, aumenta o valor da terra. Além disso, o *status* social da região ocasiona um sentimento de quase fetichização. Uma vez que a segregação residencial em um determinado período afeta as ações subsequentes do Estado, o processo retorna ao seu início e os benefícios continuam sendo apropriados pelos mesmos grupos, concluem os autores. Deste modo, “a concentração de maiores benefícios líquidos nas áreas de rendimento mais alto significa maiores rendas fundiárias e o enriquecimento

dos proprietários, especialmente dos incorporadores” (FREDRICH et al., 1981, p.462). De outro lado, o aumento da renda do solo dificulta ainda mais o acesso às áreas beneficiadas por parte de grupos de rendimento inferior, aos quais sobram apenas o ônus de impostos territoriais relativamente mais altos e outros custos sociais. O Estado parece então usar seu controle para aumentar os retornos dos investimentos em terras feitos por proprietários, demonstrando o poder político deste grupo, conforme argumentam os autores. Como resultado, criou-se uma estrutura núcleo/periferia, na qual os grupos com rendimento superior e maior poder político ocupam o centro e os grupos com rendimento inferior e menor poder político ficam na periferia.

Contudo, devemos lembrar que o tecido social nas áreas urbanas é significativamente multiestratificado. De fato, o único grupo que se encontra realmente segregado é o grupo dos super-ricos; a homogeneidade aparente nas outras áreas não se verifica quando consideramos trabalhos empíricos (FRANÇA, 2015; MARQUES, 2015).

Outro ponto a se considerar deste modelo é o de que as classes dos proprietários não formam uma aliança duradoura, uma vez

que possuem conflitos de interesses internamente.

### **5. A atividade de incorporação imobiliária: interações e interesses**

Para que possamos entender alguns mecanismos que permitem que os incorporadores imobiliários se apropriem de boa parte dos benefícios líquidos das ações do Estado, temos que entender primeiro sua dinâmica.

No Brasil, de acordo com Hoyler (2014, p.22), “a incorporação é a atividade produtiva do mercado imobiliário que, além da organização da produção, abrange a transação dos imóveis, incluindo a propriedade da terra e a edificação sobre ela incorporada”.

Em geral, fazem parte da atividade de incorporação:

*[...] a concepção operacional, econômica e financeira do empreendimento; o encaminhamento legal do processo junto ao cartório de registro de imóveis; a escolha e a compra do terreno; a mobilização do capital necessário à operação; a aprovação do projeto na prefeitura; e a contratação dos projetos de arquitetura, paisagismo, decoração etc.; a promoção e venda das unidades*

*habitacionais; a fiscalização da execução da obra e dos serviços contratados; a entrega das unidades; a efetivação do financiamento ao adquirente; e o provimento dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação (HOYLER, 2014, p. 23).*

Para entender de onde vem o lucro dessa atividade, devemos antes entender o que define o preço de seu principal insumo: a terra. A terra, como já havia sido percebido pelo próprio Marx, não tem um preço estabelecido como de outras mercadorias. Assim, não cabe aqui a teoria marxista do valor-trabalho, uma vez que a terra não é produzida; o que define seu preço é o uso. Segundo Hoyler (Ibid., p.24), “é a utilização capitalista do espaço urbano que confere à propriedade privada da terra um preço de mercado, estabelecido a partir da produtividade espacialmente diferenciada da atividade sobre ela empreendida”. A reprodução do capital imobiliário dos incorporadores se dá, portanto, através de uma nova categoria de sobrelucros, “os sobrelucros de localização, cuja origem não é mais a diversidade dos capitais empregados na produção, mas a diversidade das condições exteriores de sua valorização” (TOPALOV,

1979, p.69). Neste caso, o que importa é o potencial de edificação e a infraestrutura e valorização dos entornos. O que determina o preço da terra, por conseguinte, é o preço de demanda dos agentes que valorizam o capital ao transformar o uso e ocupação do solo. Vários atores disputam o controle das condições urbanas que permitem o surgimento de sobrelucros gerados pela transformação do uso e ocupação do solo (HOYLER, 2014).

As disputas são centralizadas no incorporador e o que está em jogo é o sobrelucro. A primeira disputa, argumenta a autora, é entre incorporadores e proprietários do solo, que naturalmente buscam aumentar sua fatia do sobrelucro. Uma vez negociado o terreno, o incorporador então transforma sua ocupação, com a expectativa de que a transformação da ocupação desse terreno culmine na migração de pessoas de um nível de renda superior para essa região, consolidando uma nova ocupação urbana. Esse processo aumenta os preços praticados no local e altera a natureza do comércio e serviços e as relações sociais antes existentes, ocorrendo assim o processo que se tem chamado de “valorização imobiliária”, conclui a autora. Nessa dinâmica de formação dos preços da terra, essencial para a atividade de

incorporação, existe um interesse muito grande por parte dos incorporadores no que concerne a regulação desse mercado, a cargo dos municípios. Nesse processo, a classe de incorporadores mobiliza suas redes com o intuito de influenciar as ações do Estado de modo a se apoderar de seus benefícios.

As burocracias do Estado em nível local têm o poder para alterar as regras do jogo, ao regularem de um modo ou de outro. Por essa razão, configuram-se em um segundo nível de disputas para os incorporadores. Alguns elementos regulados pelo poder público, de total interesse para a atividade de incorporação, são destacados pela autora: (1) a disponibilidade do solo criado, que diz respeito às disputas pelo “direito de construir”, ou seja, pela possibilidade de aumentar o coeficiente de aproveitamento do terreno; (2) o valor da outorga onerosa do direito de construir, ou seja, o valor da contrapartida financeira paga pela construção do potencial máximo do terreno; (3) o prazo de tramitação das aprovações na prefeitura: quanto mais demorado, maior o atraso na capitalização; (4) alteração no zoneamento, que determina a zona e o tipo de ocupação permitidos e, por conseguinte, os parâmetros construtivos que deverão ser observados na edificação e (5)

aumento da demanda solvável, que aumenta a possibilidade de sobrelucro de localização em patamares ainda mais elevados; pode ocorrer com o aumento de renda, disponibilidade de crédito e formas de financiamento.

Além dos proprietários fundiários e do poder público, outros setores interagem com os incorporadores. O setor da construção civil é um dos principais. As disputas com a construção civil, como se pode imaginar, envolvem ambos tentando maximizar seus lucros. Há ocasiões, por outro lado, em que ambas se articulam: na disputa pela não redução do coeficiente máximo de aproveitamento do terreno ou na disputa pela edificação de obras viárias que geram valorização imobiliária.

Recentemente, ocorreu ainda uma forte convergência desta atividade com o mercado de capitais, que passou a incluir o agenciamento de crédito e a administração de suas garantias (ROYER apud HOYLER, 2014). Pode-se dizer até que esse foi um ponto de virada para o setor da incorporação imobiliária. Foi a partir da “abertura de capital de algumas empresas e as medidas regulatórias levadas adiante no ambiente do Sistema Financeiro Imobiliário” (Ibid., p.57) que empresas de maior porte acabaram por se

fortalecer ainda mais. O tamanho que essas empresas adquiriram a partir daí é fundamental para entendermos sua influência na interação com o poder público local.

## 6. Metodologia

Neste artigo, por meio de revisão bibliográfica, buscaremos discutir o papel de um dos principais atores privados na produção do espaço urbano: os incorporadores imobiliários. Entendemos os incorporadores imobiliários no seu viés sociológico, fundamentalmente associados ao mercado da produção capitalista. Pretendemos, ainda, lançar alguns olhares sobre o processo no qual esse grupo interage com a estrutura burocrática do Estado e outras instituições e sobre como são beneficiados nesse processo.

## 7. Resultados e Discussão

A clássica teoria de políticas públicas considera o ciclo de políticas públicas com uma configuração em etapas predefinidas, que correspondem a formação de agenda, formulação, implementação e avaliação, na qual a aprovação de empreendimentos imobiliários faria parte apenas do processo de implementação de uma política previamente

elaborada (HOYLER, 2014). Contudo, é irreal pensar nesse desenho para a produção de políticas públicas, já que esses estágios podem ocorrer concomitantemente e são permeados por atores e decisões estatais e não-estatais, capazes de provocar mudanças em qualquer um dos estágios, através de redes de relações entre indivíduos, grupos e organizações no decorrer de seus cotidianos (MARQUES, 2003).

Quando comparamos os dois subgrupos do padrão de governança exposto anteriormente, sob a perspectiva da classe dos incorporadores imobiliários, podemos observar relações e interpenetrações dos âmbitos público e privado, bem como similaridades e diferenças entre os padrões. No que diz respeito ao processo de decisão, enquanto nos “grandes projetos urbanos” ele é relativamente fechado, vinculado à aprovação pela câmara municipal, na “regulação do uso da terra” ele é administrativo, sujeito à discricionariedade dos burocratas de nível de rua na implementação, ou seja, depende seriamente de relações que não são governadas pelo Estado. Em ambos casos, o papel dos vereadores é essencial para a aprovação de regulação favorável.

Quando comparamos as relações entre atores, Marques (2013) argumenta que o primeiro subgrupo acomoda-se numa rede de comunidade frouxamente centrada no tecido relacional do Estado, segmentada pelo espaço e clivagens políticas, enquanto que o segundo possui conexões fragmentadas entre atores, mobilizadas de acordo com necessidades pontuais. Em ambos é possível verificar o fenômeno da permeabilidade do Estado, embora no primeiro caso ela seja mais estrutural.

Com relação aos elementos regulados pelo poder público de interesse da classe de incorporadores, podemos dizer que o direito de construir e a alteração no zoneamento são, de modo geral, mais interessantes para o segundo subgrupo. Já o valor da outorga onerosa e o prazo de tramitação são elementos fundamentais para ambos.

As situações mais comuns para burlar esses elementos regulados pelo poder público eram pagamentos de propinas, consultorias extraoficiais e aprovação de irregularidades (HOYLER, 2014), todas possíveis por meio do acesso ao campo público. Além disso, a classe dos incorporadores conseguiu se misturar institucionalmente à própria burocracia estatal por meio do Secovi (Sindicato dos Incorporadores) em busca da aprovação de

empreendimentos (Ibid.), fase essencial no desenvolvimento da atividade.

### **Considerações finais**

Embora tenha ocorrido nos últimos anos uma reestruturação nas burocracias estatais, que conferiu, dentre outras coisas, agilidade na aprovação dos empreendimentos imobiliários, atendendo às reclamações dos incorporadores quanto ao prazo de tramitação e que, ao mesmo tempo, constituiu-se em uma forma de as fortalecerem frente às investidas externas, não é possível dizer que houve uma mudança substantiva em quem está sendo beneficiado (Ibid.).

Embora não seja possível afirmar que os benefícios das ações do Estado favorecem exclusivamente a elite, como afirmaram os teóricos das elites, haja vista os diferentes atores que participam do processo de produção de políticas públicas, também não podemos deixar de observar a influência histórica que determinadas forças possuem sobre o processo de governança.

Uma delas certamente está vinculada à terra e tem como um de seus principais representantes os incorporadores imobiliários. Suas influências não-institucionalizadas possibilitadas pela permeabilidade do Estado ainda mantém um



padrão de ações que resulta na distribuição espacial desigual dos benefícios do Estado por meio de uma cadeia de causação circular, como defendido por Fredrich et al. (1981).

### Referências

- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**: a reforma de programas sociais. Revista Dados, Rio de Janeiro, vol.45, n.3, p.431-457, 2002.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Análise Social, São Paulo, vol. XXIX, p.711-732, 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Planejamento e política: os anéis burocráticos. In.: LAFER, Bety. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- FRANÇA, Danilo. Desigualdades e segregação residencial por raça e classe. In.: MARQUES, Eduardo (org.). **A metrópole de São Paulo no século XXI**: espaços, heterogeneidade e desigualdades – São Paulo: Editora Unesp, 2015, p.222-251.
- FREDRICH, Olga et al. **A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas**: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, ano 43, n.4, p.457-476, out./dez., 1981.
- HOYLER, Telma. **Entre prédios**: incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo. São Paulo: USP, 2014. 133 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LE GALÈS, Patrick. **European cities**: social conflicts and governance. New York: Oxford University Press, 2002.
- \_\_\_\_\_. Urban governance in Europe: what is governed? In.: BRIDGE, G. (org.); WATSON, S. (org.). **The new blackwell companion to the city** – Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2011, p.747-756.
- MARQUES, Eduardo Cesar. **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo**: concepts for a future research agenda. Brazilian Political Science Review, São Paulo, vol.7, n.3, p.8-35, 2013.
- \_\_\_\_\_. Os espaços sociais da metrópole nos 2000. In.: \_\_\_\_\_. (org.). **A metrópole de São Paulo no século XXI**: espaços, heterogeneidade e desigualdades – São Paulo: Editora Unesp, 2015, p.173-198.
- \_\_\_\_\_. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume – FAPESP, 2003.
- SMOLKA, Martim. **Preço da terra e valorização imobiliária urbana**: esboço para o enquadramento conceitual da questão. Textos para discussão Interna n.12, IPEA, Rio de Janeiro, 1979.
- TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In.: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista** – São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p.53-80.