

Desenvolvimento imobiliário em São Paulo: em defesa de uma análise política

Telma Hoyler*

Resumo

Com destaque para o cenário paulistano, o artigo recupera historicamente o desenvolvimento do setor imobiliário, faz um balanço da produção já realizada sobre o tema e traça perspectivas futuras de análise deste agente setorial da política urbana. A partir da revisão das principais pesquisas que versam sobre a incorporação imobiliária e seus temas correlatos, organizou-se tais estudos em cinco períodos que encerram um conjunto coeso de instituições impactantes na atividade da incorporação imobiliária e na formação de seu mercado econômico em São Paulo. O artigo aponta para a necessidade de uma canalização de esforços para a compreensão da produção urbana por meio da análise estruturada da prática política dos agentes sociais envolvidos na construção das cidades e das relações que estabelecem com o poder público na consecução de políticas.

Palavras-calve: Desenvolvimento Urbano – Política Pública – Incorporação Imobiliária – Cidades – Estudos Urbanos.

Abstract

Real state development in São Paulo: in defense of a political analysis

Highlighting São Paulo, the article historically recovers the real estate development to the present day, makes a critical revision on the production ever undertaken on the subject and outlines future research prospects, pointing to the urgency of introducing political categories of analysis. From the review of the major research that deal with real estate development and related topics, such studies are organized into five periods enclosing a cohesive set of institutions that impact real estate activity and the formation of its economic market in São Paulo. The article points the urgent need to analyze political practices of social actors involved in cities construction and the relationships they establish with the public authorities in order to implement urban development public policy.

Key-words: Urban Development; Public Policy; Real Estate; Cities; Urban Studies

* Mestranda no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisadora do CEM/CEBRAP. Email: telmahoyler@gmail.com.

Introdução: estudos do urbano em geral e da incorporação imobiliária em particular

Embora esteja mais consolidada como campo analítico em debates internacionais¹, a temática urbana não é recente no Brasil, onde começou a desenvolver-se sob a chave dos estudos de pobreza e subdesenvolvimento. Aqui, ganhou destaque a noção de marginalidade por volta dos anos 1960, sendo o termo mobilizado tanto como explicação para a pobreza e desigualdade social crescentes num contexto de industrialização nacional e diversificação econômica quanto para abordar a relação de dependência e crescimento econômico nos países periféricos (Cardoso e Falleto, 1998). Com a redemocratização, a questão urbana no Brasil passou a remeter ao descompasso entre consolidação democrática e a vulnerabilidade em relação aos direitos básicos sociais e civis, mediada pela noção de espoliação urbana (Kowarick, 2009).

A partir dos anos 1990, como aponta a revisão feita por Santoro e Bonduki (2010), algumas publicações começaram a se engajar com um nível mais baixo de generalizações e abstrações, representando uma nova linhagem de estudos sobre as cidades e formando uma literatura que embora informada por macroprocessos, começava a olhar para as especificidades de localidades urbanas. O debate foi sendo refinado, sugerindo que dentro da pobreza urbana há uma diversidade e complexa dinâmica a serem exploradas. Caminho, por exemplo, trilhado por Marques e Torres (2005) para analisar a segregação urbana e a heterogeneidade dos padrões de espacialização da pobreza e recentemente atualizado por Marques (no prelo).

Tal acúmulo de conhecimento sobre as cidades no que toca aos efeitos da pobreza e aos níveis de acesso a serviços e equipamentos públicos conduz a agenda dos estudos urbanos à investigação da produção dessas políticas e, conseqüentemente, dos arranjos que agentes privados diretamente envolvidos na gestão urbana estabelecem com o poder público. Dentre esses, destacam-se, os incorporadores, empreiteiros, empresas concessionárias de transporte público e de

¹ Ver, por exemplo, Le Galès (2000; 2011); Harding (1997); Molotch (1976); Mollenkopf (1994).

coleta de lixo como interessados em influenciar a consecução das regulações e políticas urbanas, em face dos benefícios que podem receber em decorrência dessas decisões.

Análise útil a ser feita a respeito dos agentes urbanos ocorre, portanto, no interior de um quadro analítico que os considera como atores que apresentam interesses próprios, são dotados de recursos de poder político e que atuam na interface com o poder público de modo a influenciar as políticas a seu favor (Skocpol, 1985). Esse compromisso com a descrição e a explicação política da produção do espaço urbano justifica-se pelo impacto que esses agentes têm – no caso, os incorporadores – sobre o parque construtivo habitacional e comercial da cidade, pela influência que exercem sobre o Estado e pela própria agência do poder público municipal, que possui ampla competência federativa sobre as decisões dessa política urbana.

Embora esse nível subnacional seja muitas vezes percebido como o administrador e regulador de assuntos que outros entes federativos consideram pouco importantes do ponto de vista político (como limpeza de ruas, drenagem, regulação do uso e ocupação do solo e coleta de lixo) e alguns pesquisadores assumam estes temas como de menor prestígio, o processo de tomada de decisão dessas políticas em nível urbano envolve muitos interesses, que obtêm alta lucratividade na exploração de tais serviços e têm a rentabilidade dependente dessas decisões (John, 2011).

No que toca aos incorporadores imobiliários², os arranjos com o poder público são estabelecidos em torno do financiamento – em geral, atribuição do governo federal – e da regulação do uso e ocupação do solo, competência dos municípios. Para os incorporadores, o solo urbano é um substrato à produção imobiliária e a base de

² O incorporador é a figura responsável pela articulação entre todos os agentes que serão envolvidos para levar uma edificação adiante. Regida nacionalmente pela Lei nº 4.951 de 1964, a atividade de incorporação inclui: a concepção operacional, econômica e financeira do empreendimento; encaminhamento legal junto ao cartório de registro de imóveis, escolha e compra do terreno; mobilização do capital necessário à operação; contratação dos projetos de arquitetura, paisagismo, decoração etc.; promoção e venda das unidades habitacionais; fiscalização da execução da obra e serviços contratados; entrega das unidades; efetivação do financiamento ao adquirente; provimento dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação.

ampliação do lucro (Topalov, 1979; Ribeiro, 1997). Enquanto a propriedade de um terreno significa a possibilidade de construir um empreendimento nele edificado e o financiamento favorece as vendas por meio do aumento da demanda solvável, o que será construído depende dos limites estabelecidos pela regulação. A regulação municipal é importante porque opera induzindo investimentos imobiliários a uma ou outra região da cidade, pode levar determinadas áreas à verticalização ou ao espraiamento e é capaz de incentivar o adensamento construtivo e/ou populacional até mesmo por faixa de renda. Assim, uma mesma quantidade de área em lugares distintos da cidade pode significar limites mais ou menos restritivos de aproveitamento do terreno, sendo ainda essa regra, dinâmica no tempo. Além disso, a estrutura da propriedade fundiária e o legado do investimento em infraestrutura urbana implicam uma valoração relativa também distinta dos terrenos e suas edificações, conforme a disposição de amenidades do entorno e da relação distância/transporte (Alonso, 1968).

Embora o poder público municipal detenha a prerrogativa da regulação de seu uso, sem a habilidade de criar coalizões pelas quais os recursos políticos (apoio) e planos econômicos e de desenvolvimento (de produção sobre esse solo) que figuram na agenda governamental possam ser mobilizados, a viabilidade de sua governabilidade decai (Stone, 1993). Por outro lado, excessivas concessões ao setor levam a construção de uma cidade que privilegia os interesses de maior lucratividade, em detrimento de modelos social e espacialmente menos segregadores e mais coesos, que seriam de interesse da população mais pobre e de governos com preocupações redistributivas.

Apesar da multiplicidade de instituições – entre planos, leis, conselhos, audiências, programas, secretarias, departamentos, câmaras técnicas e esferas federativas – com as quais os agentes do setor imobiliário precisam dialogar e sobre as quais têm interesse em exercer influência, a literatura especializada não tem se ocupado em tornar precisa essa análise. Ao contrário, afirmações concernentes ao Estado como cooptado para promover a flexibilização das instituições e potencializar os mecanismos de reprodução do capital têm sido privilegiadas (Rufino, 2012; Paiva, 2007) e isso é frequentemente feito no vazio de evidências empíricas bem

fundamentadas. Se por um lado somos informados sobre as gramáticas gerais que organizaram as relações entre sociedade e Estado no Brasil (Nunes, 2010), por outro, ainda hoje sabemos pouco sobre as formas como setores específicos envolvidos na construção das cidades relacionam-se com o poder público. Compreender o desenvolvimento da incorporação imobiliária envolve, nesse ínterim, o estudo de poder nas cidades e da política pública decorrente das negociações e dos arranjos travadas. O argumento exposto nesse artigo, construído a partir de uma revisão bibliográfica das principais pesquisas realizadas sobre a incorporação imobiliária com destaque para o município de São Paulo, é de que é necessário qualificar o debate a respeito da influência exercida pelos incorporadores junto ao poder público e dos canais de interlocução formais e informais estabelecidos entre eles, enquanto um dos agentes proeminentes de construção do espaço urbano.

Os estudos revisados foram organizados em períodos que encerram um conjunto coeso de instituições impactantes na atividade da incorporação imobiliária nacionalmente e na formação de seu mercado econômico em São Paulo. Em cada período, buscou-se identificar, conforme a literatura disponível, de que maneira ocorria a atividade imobiliária residencial. A pergunta foi propositadamente desenhada num sentido amplo de modo a obter um balanço que inclui a diversidade das pesquisas já realizadas sobre o tema para assim descobrir as lacunas ainda existentes nessa literatura.

A primeira fase tem início no início do século XX e se estende até 1942, quando o congelamento no preço dos aluguéis pela lei do inquilinato estimula a produção habitacional para venda. A segunda fase (1942-1964) é marcada pela propagação da habitação como fator econômico na estratégia de industrialização do país e a casa própria como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, conferindo à produção imobiliária um novo e intenso dinamismo. A terceira fase (1964-1986) ocorreu durante a vigência do Banco Nacional da Habitação (BNH), que trouxe a formalização da atividade de incorporação, grande alavancagem financeira das empresas e a constituição de uma acumulação própria do capital imobiliário. A

quarta fase (1986-1994) caracterizou-se pela fragmentação institucional da política habitacional deixada com a desmontagem do BNH num ambiente de insegurança econômica, que só veio a ser resolvido no quinto período (1994-atual) mediante as sucessivas medidas de reformulação do ambiente financeiro e jurídico que culminaram no governo Lula num amplo arcabouço de garantias ao setor. Cada uma das seções abaixo explora a dinâmica imobiliária nas referidas fases.

1. Primeira fase (1920–1942): o mercado rentista de aluguel

O mercado imobiliário na cidade de São Paulo nasceu rentista, voltado à produção de unidades comerciais, num ambiente de baixa regulação e a partir de um cenário em que capitais de várias indústrias nascentes buscavam a sua valorização por meio do investimento em promoção habitacional. O mercado era composto por um número limitado de empresários que dispunham de razoável monta de recursos, embora tivessem pouca especialização no desempenho da atividade imobiliária.

Até os anos 1940, apesar de edifícios terem sido erguidos por uma lógica produtiva organizada segundo o que seria o embrião do mercado imobiliário, mais preciso do que falar na existência de incorporadores é falar em loteadores. Durante esse período, a produção da cidade teria se configurado espacialmente por meio da sobreposição de iniciativas pontuais de proprietários de terrenos que abriam frentes de loteamento na ausência de uma racionalidade condutora das ações de expansão urbana, mas também por estratégias empresariais articuladas. Nesse sentido, Brito (2000) e Sampaio (1994) indicam a sobreposição do corpo de acionistas de empresas, aparecendo um mesmo empresário em empresas de ramos diversos, como forma de alavancar capital. Eram ao mesmo tempo capitalistas, comerciantes, negociantes, industriais e ainda deputados, senadores e até presidente da província. Segundo Brito (2000), a articulação com o poder público justificava-se porque a abertura de loteamentos e a venda de lotes tornavam-se obviamente mais rentáveis se o lote contasse com transporte público, serviços de infraestrutura e outros melhoramentos que valorizassem a terra no mercado.

Os numerosos estudos que enfocam esse período investigam como se organizou a cidade na passagem do rural para o urbano e diante do recebimento de um grande contingente de migrantes que veio para a cidade de São Paulo com a expansão do mercado de trabalho associada ao complexo cafeeiro. Foi nesse contexto de escassez de alojamentos para atender o novo fluxo de pessoas que a habitação precária passou a ser vista como um problema pelas autoridades paulistanas, sendo o tema tratado no âmbito do autoritarismo sanitário, uma vez que tal habitação precária passou a ser associada com doenças, promiscuidade, imoralidade e, portanto, com um mal a ser eliminado.

Até 1930, a forma predominante dos setores de baixa renda habitar em São Paulo era o aluguel pago à iniciativa privada, única responsável pela produção rentista. As alternativas para baixa renda eram o cortiço-corredor, o cortiço-casa de cômodos e os vários tipos de vilas e casas geminadas³. Para acentuar a segregação e o efeito urbano desejado pela elite para o centro, uma lei de 1900 isentou de impostos municipais os proprietários que construíssem vilas operárias de acordo com o padrão municipal e fora do perímetro urbano (Bonduki, 2011).

No tocante à legislação, a revisão do código de posturas municipais de 1920 e as modificações dela decorrentes que culminaram no código de obras Arthur Saboya teriam revelado uma dualidade na lei, regulando apenas parte da cidade – a parte ocupada pela elite – e deixando a periferia do núcleo urbano sem regramento com a sugestão de alocar vilas higiênicas e casas unifamiliares construídas em fileiras.

Do ponto de vista da produção habitacional, aspectos jurídicos e econômicos justificavam a opção em aplicar os capitais excedentes na produção de moradias de aluguel: o investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo, os riscos eram baixos e a valorização imobiliária era certa, considerando o crescimento e dinamismo da cidade. A solução rentista desse período significou, portanto, capitais buscando a

³ Em São Paulo, muitas vezes o empresário que construía a vila o fazia com o intuito de negociar o pagamento de salários menores e exigindo que os demais membros da casa também trabalhassem na fábrica. Isso tornaria os trabalhadores mais relutantes com respeito à demissão em favor de um trabalho melhor remunerado, por exemplo, pois implicaria perda da casa.

aplicação rentável através da exploração de locação habitacional. Além disso, nesse período, não havia regulação estatal sobre os valores do aluguel. O setor era regulado pelo mercado, com preços estabelecidos no contrato mediante lei da oferta e da procura e o direito à propriedade, estabelecida pela constituição federal, servia de garantia ao despejo (*ibidem*).

Os coeficientes de aproveitamento por edifício na época eram grandes, de modo que as construções alcançavam o alinhamento das ruas e ocupavam os terrenos quase sem recuos laterais (Somekh, 2013). A Lei 2.322 de 1920 estabelecia que o gabarito máximo dos edifícios não poderia ser superior ao triplo da largura da rua, quando essa fosse maior que 12 metros. O Edifício Sampaio Moreira foi o primeiro a contrariar essa disposição, conforme mostra a entrevista que a autora realizou com o arquiteto Stockler das Neves: vencido pela insistência, o engenheiro diretor de obras da prefeitura aprovou o projeto que abriu precedentes, por exemplo, para a aprovação do edifício Martinelli e para posterior alteração na legislação. Narrativas históricas trazidas por Anitelli e Tramontano (2012) também sugerem influência de promotores sobre os técnicos da prefeitura de modo a construir acima da altura máxima permitida, com justificativas que giravam em torno da importância autodeclarada do projeto. Concessões pontuais teriam levado a modificações na legislação, que se adaptou ao existente em vez de ser impeditiva (Feldman, 2001).

Como a disponibilidade de capital era baixa, o tipo de habitação de maior porte era edificado por companhias mutuaras e sociedades imobiliárias. No início do século XX, com a aprovação de uma lei federal surgiram em São Paulo dezenas de sociedades desse tipo de economia privada que administravam depósitos de cidadãos que queriam poupar para receber futuramente uma aposentadoria. Essas sociedades eram dirigidas por banqueiros, industriais, profissionais liberais ou cafeicultores e concentravam grande volume de recursos, pois não havia um sistema previdenciário estatal.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), criados em 1933, foram a principal política federal de habitação do período, responsável por estatizar uma parte da produção rentista, até então reservada ao setor privado, como vimos. Tratou-se, porém, de uma medida excludente, na medida em que os trabalhadores não

assalariados que não podiam se associar a nenhum dos institutos não recebiam qualquer benefício. Para Bonduki (2011), os indícios sugerem que os benefícios habitacionais concedidos favoreceram muito mais os segmentos de média e até de alta renda. Adicionalmente, casos não raros de clientelismo e apropriação privada de recursos públicos são mencionados pelo autor.

Nada indicava que o aluguel cobrado pelos IAPs deveria ser social. Foi uma lei genérica, posterior, conhecida como Lei do Inquilinato que transformou o aluguel dos conjuntos em um programa habitacional com forte subsídio governamental. Essa política serviu de legado para a Fundação Casa Popular, mas não se tratou de política habitacional bem articulada. Uma política bem sucedida deveria criar condições para manter um fluxo constante de recursos para sustentar a produção habitacional. No caso dos IAPs, não foram estabelecidos critérios de investimento que dirigissem os subsídios para quem de fato tinha necessidade, nem garantido o retorno dos recursos a serem financiados para que não houvesse depreciação de seus fundos (ibidem).

Com a constituição de um setor público de construção habitacional, do financiamento da atividade construtiva e da ampliação da demanda, por meio da concessão de crédito aos trabalhadores – das categorias cobertas – os IAPs foram a primeira medida efetiva de suporte estatal ao setor da construção no país e contribuíram imensamente para a consolidação do capital de incorporação voltado para a produção e venda de apartamentos (Fix, 2011), sobretudo num momento de desestruturação da produção rentista, como veremos na próxima seção.

2. Segunda fase (1942-1960): a lei do inquilinato e a ideologia da casa própria

Nesta fase, a habitação passou a ser vista como fator econômico na estratégia de industrialização do país e a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador. Embora não tenha ocorrido de modo constante, a produção imobiliária ganhou um novo e intenso dinamismo, passando de uma média

aproximada de 11 mil construções anuais em 1940 para 20 mil em 1950, segundo dados do IBGE citados por Rossetto (2002).

Durante o contexto da Guerra, havia insegurança num investimento de longa duração como é o caso do imobiliário, pela escassez e encarecimento dos materiais de construção, visto que grande parte deles era destinada à indústria bélica. Por outro lado, a situação de inflação e emissão descontrolada de papéis teria destacado a compra de imóveis e terrenos como uma garantia de reserva de valor diante da desvalorização da moeda.

Nesse mesmo período, houve desestímulo à produção rentista ocasionado pela lei do Inquilinato de 1942, que determinou o congelamento do preço dos aluguéis residenciais por dois anos. Até então, a preocupação com as condições habitacionais resultava quase sempre em medidas favoráveis ao setor rentista, na medida em que os termos do acordo eram livremente negociados entre as partes. A nova lei conduziu à diminuição da produção de novas habitações, a escassez de imóveis e ao aumento do déficit habitacional. Por outro lado, nesse período, a produção habitacional para uso próprio atingiu níveis elevados. No caso da população de baixa renda, isso significava a construção progressiva dos cômodos por um tempo ampliado, na medida da disponibilidade de recursos da família (Rossetto, 1993). A população mais rica, por outro lado, formava um mercado potencial para a compra de imóveis, criando um impulso para que a produção habitacional começasse a ser comercializada. A lei do inquilinato é considerada como um marco da incorporação, pois as unidades deixaram de ser produzidas para aluguel e começou a produção para venda.

Para entendermos o novo modo de produção imobiliária que se iniciava nesse período, é importante notar que a promoção imobiliária de casas de aluguel era realizada por uma diversidade de agentes, que incluía: empresa imobiliária filiada à instituição bancária, que atuavam como incorporadores na medida em que adquiriam um terreno, decidiam qual seria o empreendimento, contratavam a execução da obra e operavam como agente financeiro no momento da comercialização; empresa de construção, que passava a controlar essas diversas etapas da produção; companhias seguradoras e de capitalização, que operavam por meio da venda de títulos e apólices em parcelas mensais aos interessados; e sociedade particular constituída por um

agrupamento de pequenos capitais como forma de investimento no mercado. Assim, a atividade aos poucos foi se profissionalizando, na medida em que os investimentos de pessoas físicas e de grupos amadores gradativamente foi substituído pelos profissionais do ramo, que hoje conhecemos como incorporadores, com maior capacidade de articulação de todos os agentes envolvidos na consecução de um empreendimento, incluindo a captação de capitais. Isso teria diminuído a participação relativa de investidores de pequeno porte na produção imobiliária. Sampaio (2000) e Rossetto (2002) identificam quatro tipos de incorporadores atuantes nesse período e seu modo de operar.

Uma história sugestiva de como ocorria a intermediação de interesses no período é contada por Souza (1994) a respeito de um hotel construído na Rua do Gasômetro e que posteriormente foi vendido como residencial. O sucesso e rapidez com que a venda foi realizada teria alertado os corretores de imóveis da época de que havia um enorme mercado de moradia para a classe média. Esse hotel, contudo, não poderia ter sido vendido como condomínio habitacional, pois o código de obras da época proibia a construção de apartamentos em que a ventilação do banheiro fosse por meio de um tubo interno ao edifício. Nessa época, o acionista majoritário do Banco Nacional Imobiliário (BNI)⁴ constituiu uma comissão com engenheiros e arquitetos da prefeitura municipal de São Paulo para que sua equipe fosse auxiliada na construção de edifícios segundo os parâmetros legais, mas que também a prefeitura recebesse sugestões das mudanças necessárias no código de obras, tais que permitissem incorporações mais rentáveis.

Enquanto as camadas de menor renda procuravam resolver seu problema habitacional por meio de moradias autoconstruídas em loteamentos clandestinos nas periferias, ou nas pensões e cortiços do centro, o apartamento surgia em São Paulo como forma de moradia para suprir o problema de moradia da classe média. Nos anos

⁴ O Banco Nacional Imobiliário era sediado em São Paulo e especializado em financiamento de empreendimentos imobiliários. Era de propriedade do Octavio Frias, proprietário da Folha de São Paulo e faliu em meados dos anos 1970, quando teve parte de suas ações incorporadas ao Banco Bradesco.

1950, apareceram ainda apartamentos do tipo kitchenette, que mais baratos em função da metragem reduzida, podiam ser adquiridos por uma população de renda média-baixa. Foi somente mais tarde que a classe alta começou a adotar a forma de moradia em apartamentos. Quando isso ocorreu, as plantas dos imóveis também passaram por modificações substantivas por razões mercadológicas e culturais, como o aumento do número de banheiros e a diminuição do número de elevadores (Souza, 1994; Somekh, 2013). A respeito da Lei do Inquilinato, vale ainda frisar que além de afetar diretamente quem incorporava terras para produção rentista, a lei marca um novo período, de intervenção do Estado nas relações de produção. O argumento de Weffort (1980) para compreender o significado do congelamento de aluguéis no governo Vargas é de que com a crise do regime oligárquico, a partir da década de 1930, os “donos do poder” já não representavam diretamente os grupos que controlavam as esferas básicas da economia, o que criava a necessidade de o Estado se legitimar já que nenhum dos grupos participantes do poder tinha condições de proporcionar tal legitimidade. A lei do inquilinato seria, nesse sentido, concomitantemente um instrumento de defesa das classes populares e de penalização dos rentistas urbanos. Complementarmente, a hipótese levantada por Bonduki (2011) é de que a lei escondia a intenção governamental de reduzir o setor social não produtivo, que vivia de renda, em favor da montagem de um parque industrial brasileiro.

Foi nesse contexto que o Decreto Lei 9218 de 1º de maio de 1946 criou a Fundação Casa Popular (FCP), primeiro órgão de âmbito nacional com foco exclusivamente na provisão habitacional para população pobre, já que como mencionado, os IAPs atendiam apenas associados. A política foi pensada inicialmente para enfrentar os problemas habitacionais das faixas de população de baixa renda. Passou depois a atuar em áreas complementares para atacar os entraves representados pela ausência de infraestrutura física e de saneamento básico e fortalecer o próprio mercado interno, estimulando a produção de materiais. Essas metas eram, contudo, muito pretensiosas e de magnitude desproporcional à maturidade política e respaldo financeiro que tinha a FCP, conforme apontam Azevedo e Andrade (1982). A dependência aos recursos orçamentários, a rápida depreciação

das aplicações realizadas e a estrutura institucional limitava a atuação da FCP e representava entraves à política habitacional.

3. Terceira fase (1964-1986): a incorporação durante a vigência do Banco Nacional da Habitação

Com o golpe militar de 1964, foi extinta a FCP. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi então criado com a função de ser o órgão central de controle do Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento e promoção da construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda.

O BNH nasceu em um contexto em que o novo regime precisa dar provas de que era capaz de atacar problemas sociais e inicialmente se volta ao mercado popular. Não demorou muito para que entrasse em discordância com a política empresarial defendida pelo governo federal no período, na medida em que procurou se fortalecer institucionalmente e ter êxito no capital aplicado por meio da prevalência da atuação nos setores de classe média e alta, em detrimento dos setores populares (Azevedo e Andrade, 1982). Em outras palavras, a dificuldade era garantir atratividade para os incorporadores no investimento destinado as camadas de baixa renda, sem onerar excessivamente o trabalhador na aquisição da casa própria.

Os autores mostram uma evidência quantitativa da defasagem entre bom desempenho do setor empresarial e a produção para baixa renda: entre 1970 e 1974 foram produzidas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio; 157.748 para o mercado econômico e 76.746 para o mercado popular. O cenário da distorção da política fica pior quando incorporamos a informação de que o custo unitário de uma moradia para o mercado médio é no mínimo, 4 vezes maior que o de uma habitação popular (ibidem).

Nessa fase, a produção da moradia para o segmento econômico passou a ser atendido pelas Companhias Habitacionais (Cohab), sociedades de economia mista com controle acionário estatal (indício de que o segmento popular não interessava ao setor

privado). Essas companhias costumavam operar através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras vencedoras de licitação e da posterior comercialização das habitações construídas para a população de baixa renda. Os custos eram totalmente transferidos para os compradores⁵.

Azevedo e Andrade (1982) destacaram três fatores que fizeram do BNH uma inovação na condução da política habitacional: ser um banco, diferentemente das soluções anteriores baseadas na FCP e nos órgãos previdenciários; a previsão de um mecanismo de compensação inflacionária aos financiamentos concedidos, que impedem a descapitalização progressiva do BNH; e a constituição de um sistema em que se busca articular setor público e privado. No que toca às preocupações desse artigo, vale ainda destacar que ao fazer do sistema financeiro o coração da política habitacional, o modelo BNH criou um grupo de pressão bastante forte, do qual faziam parte os construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário “que dificilmente embarcariam numa política que lhes contrariasse os interesses” (ibidem, p.63).

De fato, segundo a pesquisa em registros históricos realizada por Fix (2011), os empresários da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic) e da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), quando já insatisfeitos com os rumos do BNH, “afirmavam que a meta de provisão da casa própria para a população de baixa renda era uma histeria habitacional, um mito a exorcizar”.

A tentativa de compatibilizar a provisão habitacional para baixa renda e os interesses do mercado imobiliário levaram a produção habitacional no mercado informal por parte dos excluídos desse programa, restando a eles alternativas como a autoconstrução em loteamentos periféricos (Maricato, 1982).

⁵ A partir de 1975, os financiamentos para o mercado popular ganham nova dimensão. A clientela da Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) passa a ser formada fundamentalmente por operários qualificados e empregados especializados do terciário. A disputa para conseguir uma casa torna-se bastante acirrada e inicia-se uma prática de clientelismo e tráfico de influência na destinação das moradias (Azevedo e Andrade, 1982).

Há muito a ser dito a respeito da política do BNH, pois trata-se de um tema amplamente estudado. Interessa a esse trabalho, de sobremaneira, identificar como era realizada a incorporação imobiliária.

Nesse período, a verticalização de São Paulo foi imensamente incrementada e tornou-se gradativamente elitizada. O recurso utilizado por diversos incorporadores para aprovar edifícios comerciais como habitacionais e assim obter um coeficiente de aproveitamento do terreno maior passou a ser inviabilizado nesse período, como lembra Somekh (1987), visto que o BNH só financiava habitação.

Em 1967, quando o BNH passa a assumir a gestão dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o mercado tem extraordinária ascensão da verticalização. A respeito disso, Somekh (1987; 2013) ressalta a importância da dupla função do papel do BNH: financiamento da produção e da compra dos imóveis. Até a criação do BNH a construção dos edifícios era lenta, diante da ausência de qualquer tipo de financiamento. Como vimos a respeito do período anterior, a construtora ou financiava a obra e a vendia em seguida ou precisava angariar recursos de diversos investidores para concretizar a produção. O BNH passou a realizar o financiamento às incorporadoras e construtoras, condicionado ao cumprimento do cronograma da obra.

É de 1964 o marco regulatório da atividade de incorporação. Em paralelo à reforma financeira, a legislação regulava as tarefas e restrições do incorporador. Segundo Salgado (1987), a inexistência desse tipo de legislação permitia, até então, a atuação de toda sorte de promotores imobiliários, incluindo aventureiros, que recolhiam uma soma de dinheiro para desaparecer sem ter realizado a operação. Nesse período, o controle dos custos de produção feito pelos agentes financeiros juntamente com as limitações de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda, transformaram o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os agentes imobiliários do Sistema Financeiro da Habitação (Rolnik, Cymbatista E Nakano, 2008).

Em 1972, ainda durante a vigência do BNH, foi promulgada a lei do zoneamento paulistano, que tornou mais restritivo os coeficientes de aproveitamento dos terrenos

urbanos (Nery Jr., 2002) e a produção imobiliária mudou o perfil de reconstrução urbana sobre edificações preexistentes na área central para terrenos vazios em áreas periféricas (Somekh, 2013). Entre 1972 e 1982, registra a autora, 76 bairros apresentaram ocorrência de verticalização, sendo que 42 desses bairros até então não haviam sido explorados pelo mercado. Tratou-se de um zoneamento que foi construído com mediação dos incorporadores por meio do Secovi, o Sindicato dos Incorporadores⁶. Samuel Kon, membro do conselho Nato do Secovi resumiu a influência sobre a construção desse zoneamento nos seguintes termos: *“Toda vez que surge uma nova lei, ela aparece cheia de exigências, geralmente controversas. É preciso discuti-las, adaptá-las a uma realidade que atenda às necessidades de todos (...) Ao final, aquela Lei de Zoneamento acabou se adaptando aos interesses da cidade”* (SECOVI, 2007). Fica evidente nessa citação, uma concepção totalizadora do que constitui “interesse” quando, na verdade, o argumento apenas exprime o interesse do setor imobiliário, um dos interesses existentes na cidade.

4. Quarta fase (1986-1994): o fim do BNH

Em 1986, com a desmontagem do BNH em meio à crise inflacionária e incerteza econômica, o padrão de financiamento das cidades foi interrompido e não ocorreu nenhuma reestruturação ou apresentação de nova proposta de política habitacional. Muitas das funções antes exercidas pelo BNH foram transferidas para Caixa Econômica Federal (CEF). Shimbo (2012) destaca que a transferência do problema da habitação a essa agência financeira reforçou o tratamento setorial do problema e dificultou a implementação dos programas habitacionais voltados às faixas de menor renda, uma vez que embora tenha vocação social, a CEF atende a paradigmas de um banco comercial.

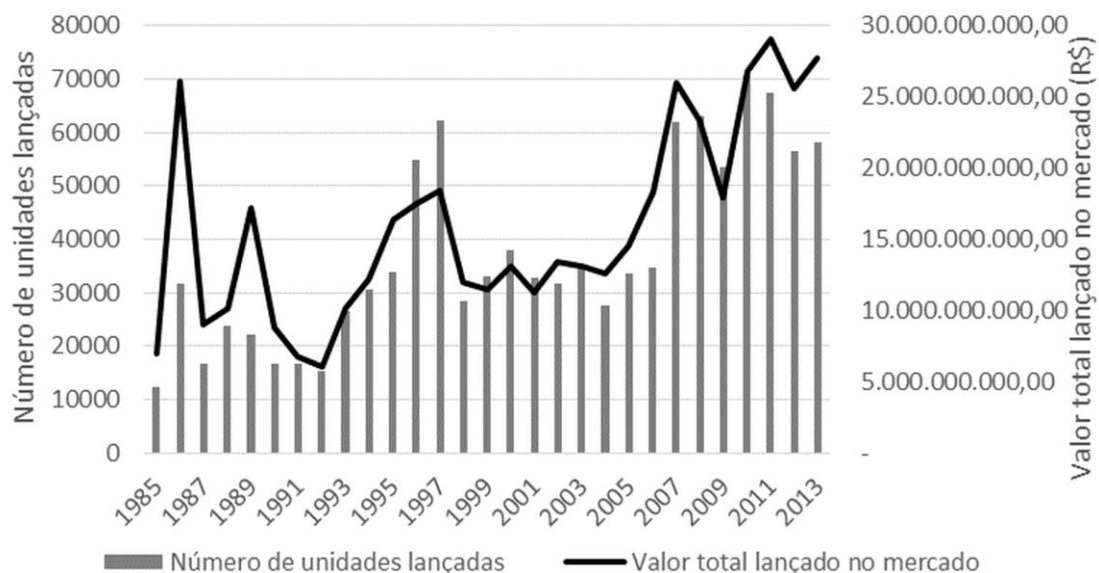
Os governos estaduais – e de algumas capitais – tornaram-se os principais alvos políticos das demandas dos movimentos organizados por moradia. O gradativo

⁶ Na década de 1960, o atual Secovi - Sindicato da Habitação, embora tenha sido fundado como Associação dos Loteadores em 1946 passou a ser administrado por incorporadores. Segundo Samuel Kon, atuante na gestão do Secovi desde esse período, o interesse dos loteadores passou a não atender as necessidades dos incorporadores, sobretudo num período de regulação da atividade e aumento do financiamento à produção.

aumento do gasto estadual e de cidades com o financiamento da habitação significou, então, uma progressiva autonomização das bases de formulação e implementação da política social de habitação – no caso de São Paulo com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para Habitação de Interesse Social, conforme aponta Fix (2011). O circuito imobiliário passou a adotar diversas soluções para responder a queda nos financiamentos no Sistema Financeiro de Habitação, dentre eles a retomada do autofinanciamento pelas incorporadoras, a diversificação de atividades e a busca pelo financiamento público estadual (ibidem).

Conforme mostra o gráfico 1, até 1994, o número de unidades habitacionais é baixo, embora o valor geral de vendas seja bem alto, quando comparado às décadas seguintes. Os picos de produção em 1986 coincidem com a crise econômica, sugerindo que no Brasil o setor imobiliário é um lugar para o qual convergem os investimentos em momentos de risco e de baixa rentabilidade em aplicações, embora este assunto mereça uma análise específica.

Gráfico 1 - Valor bruto lançado no mercado e total de unidades lançadas.



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

A produção imobiliária das décadas seguintes pode ser compreendida a partir das decisões dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula no que toca à política habitacional.

5. Quinta fase (1994-atual): um ambiente de segurança e fonte perene de recursos ao mercado imobiliário

Foi somente no governo FHC que programas habitacionais e regulações que tangem o setor imobiliário voltaram a ser pensadas (Arretche, 1990, 2002). Um conjunto de mecanismos regulatórios e institucionais implementado nesse período criou maior segurança jurídica e financeira à atuação do mercado imobiliário, favorecendo sua atuação na entrada dos anos 2000.

Na administração de FHC, apesar de as ações terem sido fragmentadas e setorialmente orientadas, atendendo individualmente a reivindicações dos diferentes ramos ligados ao setor de produção habitacional e crédito imobiliário, a pesquisa conduzida por Dias (2012) aponta que teria começado a surgir um contexto amplamente favorável ao negócio da habitação, a ser expandido posteriormente pelo governo Lula (PT, 2003-2010)⁷. Isso ocorreu sobretudo a partir da instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) em 1997, que constituiu um arcabouço regulatório do financiamento imobiliário e das operações de instituições financeiras no mercado de capitais⁸. O SFI opera captando recursos no mercado secundário de títulos e canalizando-os para o setor imobiliário por meio de instrumentos de securitização de recebíveis, acelerando o tempo de rotação do capital imobilizado no empreendimento. A principal crítica conduzida por Royer (2009) é que ele não foi criado para solucionar o déficit habitacional, mas como modelo de financiamento pronto a garantir segurança nas transações do setor e introduzir grandes aportes do mercado financeiro em favor dos grupos imobiliários de maior poder aquisitivo.

⁷ Para mais informações sobre a política habitacional no governo FHC, ver Barbosa (2007).

⁸ De imediato, o SFI não teve efeitos importantes sobre a produção, mas preparou terreno para incrementos posteriores, aponta Dias (2012). À época, as condições macroeconômicas e a política elevada de juros sustentada pelo Banco Central dificultaram a implementação do sistema, na medida em que era alto o retorno e baixo o risco representado pelo mercado secundário de hipotecas imobiliárias.

A mesma Lei que instituiu o SFI também desenhou, para atender ao mercado residencial, o instrumento Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), a serem emitidos pela Companhia Securitizadora de Créditos Imobiliários⁹. O funcionamento da securitização ocorre da seguinte maneira: quando uma incorporadora vende as unidades de um edifício que construiu ou que vai construir, ela pode optar por securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Com isso, recebe de volta o capital utilizado para financiar os compradores e pode reinvestir esse capital em outro empreendimento ou quitar o que falta do mesmo. Quem compra os títulos securitizados passa a ganhar com a amortização e o serviço da dívida diretamente dos adquirentes (Botelho, 2007).

O projeto político de Lula, por sua vez, incluía reformar institucionalmente a forma desarticulada com que a habitação era tratada. Para tanto, houve captação de mais recursos para a habitação e mudanças na burocracia, iniciadas com a criação do Ministério das Cidades em 2003. Além dessas medidas, a rearticulação da política habitacional dependia também de aprimoramentos que a tornassem atraente ao setor privado, tanto na produção habitacional quanto na concessão de empréstimos. Assim, dentre outras medidas, a sanção da Lei 10.931/2004 ocorrida nesse contexto significou um reforço ao arcabouço jurídico do SFI, necessário à expansão do setor imobiliário, uma vez que passou a incentivar os bancos a aplicar os recursos da poupança na habitação. O estímulo aos bancos veio por meio de algumas garantias: facilitação da retomada do bem imóvel em caso de não pagamento ou atraso das prestações e criação do patrimônio de afetação¹⁰, aumentando a segurança jurídica do investidor e comprador do imóvel em caso de problemas financeiros da incorporadora.

⁹ Em 2004, a Lei de Patrimônio e Afetação instituiu ainda outros instrumentos e instrumentos existentes foram reformulados com a criação do SFI, como é o caso das Debêntures, das Letras Hipotecárias e das Cédulas de Crédito Bancários. Para uma descrição mais completa desses instrumentos ver, por exemplo, Royer (2009 pp.100-101) e Paiva (2007)

¹⁰ O Patrimônio de Afetação separa os ativos de um empreendimento dos demais ativos da empresa incorporadora do empreendimento a fim de evitar que o comprador de uma determinada unidade seja prejudicado pela eventual falência da incorporadora, como ocorreu no caso da Encol.

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

Embora já ocorresse um processo de crescimento e de concentração de capital nas grandes empresas do setor imobiliário, tal conjunto de mecanismos regulatórios, financeiros e institucionais brevemente apresentados até aqui contribuiu para o crescimento exponencial e a consolidação do mercado imobiliário, sobretudo residencial, no país a partir dos anos 2000, conforme demonstra o gráfico 1 e como analiso em detalhe em Hoyler (no prelo).

Contribuiu ainda com a melhoria do cenário para as empresas do setor, o aumento de recursos dos principais fundos públicos e semi-públicos, tais como o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)¹¹ e, posteriormente, a introdução do Programa Minha Casa Minha Vida, de grande aporte de subsídios para aquisição de moradias no Brasil, retomando a produção habitacional em larga escala. Vale ressaltar que o desenho desse programa foi feito diretamente entre a Casa Civil e empresários do ramo, como aponta Dias (2012), numa confluência dos interesses entre o setor imobiliário, que desde o BNH não tinha linhas perenes de financiamento público e o projeto petista de transformar a habitação em seu projeto de desenvolvimento econômico. Shimbo (2012) concorda com a perspectiva da confluência ao deslocar a perspectiva de análise de um binômio Estado-Mercado para uma articulação específica entre ambos na produção destinada à habitação de interesse social e habitação de mercado fazendo uso da categoria “fronteira mesclada”.

Além da política de financiamento, as instituições referentes à regulação do solo merecem destaque, em especial nessa fase. A Constituição Federal de 1988 condicionou o direito de propriedade a sua função social e em 2001, o Estatuto da

¹¹ Pela Resolução 3005 do Banco Central posta em vigor em 2002.

Cidade (Lei 10.257) regulamentou as diretrizes para garantia desses direitos. Nesse ordenamento jurídico, o Plano Diretor Estratégico¹², de elaboração municipal deve localizar no território municipal os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e estabelece diretrizes para o zoneamento, que rege o uso e ocupação do solo.

Em nível municipal, estudos recentes enfatizam os efeitos dos instrumentos urbanísticos, como Zonas Especiais de Interesse Social (Caldas, 2009), Operações Urbanas Consorciadas (Bonduki, mimeo; Montandon, 2009) e Concessão Urbanística (Maleronka, 2012; Souza, 2010) sobre o espaço urbano da cidade de São Paulo. Adicionalmente alguns têm enfatizado políticas de planejamento urbano para áreas específicas de cidade (Mosqueira, 2007) e os impactos de instrumentos financeiros como Fundos de Investimento Imobiliário (FIIS) e Certificados de Recebíveis (CRI) na segregação socioespacial (Volochko, 2007; Botelho, 2007). Outros trabalhos se dedicaram a estudar as negociações empreendidas entre agentes privados e poder público em torno do zoneamento (Nery Jr., 2002) e do Plano Diretor (Costa, 1994).

Em que pese a importância de sistematizar processos urbanos específicos e o desenvolvimento urbano em geral, isso tem sido feito de maneira fragmentada e, em geral, passa ao largo da investigação das burocracias e instituições que são, em um só tempo, produtoras e produto de tais processos. Os temas supra-listados têm negligenciado as interações políticas que antecedem e modificam o curso das políticas públicas. Em outras palavras, o encaixe entre a administração pública, burocratas, políticos e os incorporadores permanece pouco estudado ou quando o é, assume, muitas vezes, um tom de denunciamento e generalizações abstratas na ausência de investigações sistemáticas sobre o tema. Enquanto o *mainstream* da ciência política brasileira não tem conferido a devida importância à investigação da produção dos governos (nesse particular, destaque as políticas urbanas), as publicações recentes a respeito do setor imobiliário, concentradas nas áreas da arquitetura/urbanismo e da

¹² Todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e ainda aqueles em área de interesse turístico e ainda os que sofrem impactos de grandes empreendimentos devem elaborar seus Planos Diretores, segundo o Estatuto das Cidades.

geografia, têm deixado de lado análises institucionais sobre os fenômenos urbanos. A ciência política pode contribuir com os estudos de políticas urbanas introduzindo a agência e o conjunto de regras que organizam o jogo do poder em que os atores estabelecem contato e tentam realizar encaixes de interesses para levar adiante seus objetivos.

Considerações Finais: o que já sabemos sobre a incorporação e possíveis enfoques futuros

A revisão realizada sugere que os estudos a respeito de como a agência dos incorporadores é modelada pelas políticas de financiamento e regulações do uso do solo são mais frequentes, uma vez que são de sobremaneira produzidos pelas escolas de arquitetura, urbanismo e geografia, as quais tem no produto imobiliário – e em sua relação com o espaço físico – um objeto de pesquisa em si. Desse modo, a resposta a indagação sobre “de que modo ocorria a incorporação imobiliária em diferentes períodos da história” foi sobretudo encontrada pelo viés dos estudos da morfologia dos empreendimentos imobiliários e da política/regulação vigente, poucas vezes tangenciando a análise mais consequentes sobre disputas de interesse e as burocracias envolvidas.

Importantes registros da literatura a respeito das políticas habitacionais do governo federal enfatizam principalmente a concepção, o desenho, os (in)sucessos da implementação. Em segundo plano, o incorporador, rentista ou construtor apareceu principalmente como sendo ou não beneficiado pela política. Quando a figura do incorporador foi apresentada de modo ativo no desenho e alteração das políticas, a intermediação de interesses foi encontrada de modo eminentemente metafórico e pouco utilizada como um elo explicativo das múltiplas causas de processos decisórios. Como consequência disso, ainda hoje sabemos muito pouco sobre a estrutura da intermediação de interesses dos incorporadores com o poder público em suas distintas esferas, nos contentando por vezes, com casos, suposições e boatos justificados a partir do argumento totalizante da captura do Estado.

A contribuição da ciência política nesse campo é o de introduzir a agência e a estrutura de regras que organizam o poder – dentro do qual os agentes políticos irão

estabelecer contato para levar adiante seus objetivos. Para tanto, o espaço urbano deve ser tratado com um ambiente de disputa e observado como um objeto tangível de negociação. O aspecto específico da interface entre os setores público e privado, que interessa-nos de sobremaneira para entender como incorporadores e poder público realizam a coordenação de seus interesses, já foi operacionalizado de distintos modos pela literatura, nominalmente sob categorias como pressão, concertação, intermediação de interesses, captura, participação, elites do poder, grupos de interesse.

Como é amplamente conhecido na ciência política, para os teóricos das elites, o Estado é ocupado pela elite e suas frações (Hunter, 1953), para os pluralistas, pelos grupos de interesses bem sucedidos (Dahl, 1961) e para os marxistas, o Estado é capturado estruturalmente pelo capital (Poulantzas, 1986).

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

As críticas ao pluralismo (ver, por exemplo, Marques, 2003; Domhoff, 1983) apontam que essa corrente é deficitária por conta de seu pressuposto de um mercado político competitivo, seu voluntarismo na agregação das preferências e, especialmente, pelo retrato de um Estado neutro e desinteressado de conflitos, ao mesmo tempo em que preserva as fronteiras ideológicas e institucionais entre as esferas pública e privada. A teoria neomarxista, por sua vez, identificou corretamente

a necessidade de desenvolver um conceito de interesse para além da simples agregação de preferências individuais, bem como de construir uma teoria do Estado. Sofre, contudo, da tendência de redução do processo político às bases econômicas, com o pressuposto de que os interesses políticos são estruturalmente dados pela relação econômica de classe, sendo o ator estatal um instrumento de dominação de classe.

O neocorporatismo veio justamente se contrapor a essa visão, como aponta Schmitter (1982), remetendo à ideia de pacto social, que pode ter lugar tanto em nível nacional como em uma área específica de políticas – posteriormente refinado para meso e micro nível (Cawson, 1985). O processo de produção de políticas é, desse modo, examinado no que toca à participação formalizada dessas organizações na tomada de decisões públicas e na formação e coordenação dos arranjos por meio de barganhas políticas entre os grupos produtores de bens ou serviços, burocracias estatais e partidos políticos, ao longo de diferentes setores de política pública.

Esses breves parágrafos fizeram um inventário das explicações correntes para a articulação de interesses entre Estado e setores privados. Tais correntes servem para informar análises empíricas que busquem subsidiar a elaboração de categorias analíticas que expressem a dinâmica dos arranjos de interesse entre poder público e o setor imobiliário. A partir da revisão realizada, foi possível perceber quais os interesses privilegiados em cada fase, mas a compreensão estruturada de como isso ocorreu e como (e se) mudou no tempo, continua uma agenda em aberto, que poderá ser melhor trabalhada num ambiente de consideração de categorias políticas de análise.

Referências Bibliográficas

Alonso, William. 1968. *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press.

Anitelli, Felipe e Tramontano, Marcelo. 2012. *Construir, legislar, burlar: edifícios de apartamentos em São Paulo, 1920-1957. Arqutextos*, 142.01 ano 12. Disponível em: <http://vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/12.142/4268> Acesso em 10/11/2013.

Aragão, Murillo de. 1996. A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, pp. 149-165.

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

Arretche, Marta. 2002. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, 2002, pp. 431 a 458.

Azevedo, Sérgio e Andrade, Luis. 1982. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar.

Barbosa, Itaquê. 2007. *O Estado e a produção habitacional pública*. São Paulo. 211 pp. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP.

Bonduki, Nabil. 2011. *Origens da Habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2ª ed.

Bonduki, Nabil. mimeo. *As operações urbanas consorciadas como instrumento de financiamento e planejamento urbano: dilemas e contradições*.

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

Brito, Mônica Silveira. 2000. *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*. São Paulo. 327 pp. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP

Caldas, Nisimar. 2009. *Novos Instrumentos da Política Urbana*. Alcance e limitações das ZEIS. Tese de Doutorado. FAUUSP.

Cardoso, Fernando Henrique e Falleto, Enzo. 1998. *Desenvolvimento e Dependência na América Latina: ensaio e de interpretação sociológica*. São Paulo: LTC.

Cawson, Alan. 1985. Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: Alan Cawson (org.) *Studies in Meso-Corporatism - Organized Interests and the State*. Sage Publications.

Costa, Luiz Carlos. 1994. *Plano Diretor: um personagem a procura de seus autores*. São Paulo. 195 pp. Tese de Doutorado. FAUUSP.

Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale press.

Dias, Edney Cielici. 2012. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e a reforma da habitação*. São Paulo. 169 pp. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP.

Domhoff, William. 1983. *Who rules America now?* NY: Simno & Schuster.

Feldman, Sarah. 2001. Avanços e Limites na Historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, n.4.

Feldman, Sarah. 2005. *Planejamento e Zoneamento: 1947-1972*. São Paulo: EDUSP/FAPESP.

Fix, Mariana. 2011. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas. 288 pp. Tese de doutorado. IE/Unicamp.

Harding, Alan. 1991. Urban Regimes in a Europe of the Cities? *European Urban and regional Studies*, 4:291. pp. 290-314

Hoyler, Telma. (no prelo). A produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde? In: Eduardo Marques. (org.) *A metrópole de São Paulo no século XXI: desigualdades e heterogeneidade*. São Paulo: Unesp

Hunter, Floyd. 1953. *Community power structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

John, Peter. 2011. Why study urban politics? In: Jonathan Davies e David Imbroscio, *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 2ª ed.

Kowarick, Lúcio. 2009. *Viver em Risco*. São Paulo: Editora 34

Labra, Meuana. 1999. Análise de Políticas, modos de policy making e intermediação de interesses: uma revisão. *Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro n. 9, v.2: 131-166.

Le Galès, Patrick. 2000. Private-sector interests and urban governance. In: Arnaldo Bargansco e Patrick Le Galés (ed.) *Cities in contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Le Galès, Patrick. 2011. Urban Governance in Europe: What Is Governed? In: Gary Bridge e Sphe Watson (ed.) *The New Blackwell Companion to the City*. NY: Blackwell Publishing.

Maleronka, Camila. 2012. Concessão Urbanística: projeto, comunicação e credibilidade. *54 Congress of Americanists*, Wien.

Mancuso, Wagner Pralon. 2004. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, pp. 505-547, 2004.

Maricato, Ermínia. 1982. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In: MARICATO, E. (org.) *A produção Capitalista da Casa e da Cidade*. São Paulo: Alfa-Ômega.

Marques, Eduardo Cesar. 2003. *Redes Sociais, Instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume/FAPESP.

Marques, Eduardo Cesar. (no prelo). Os grupos sociais na metrópole. In: Eduardo Cesar Marques (org.) *A metrópole de São Paulo no século XXI: desigualdades e heterogeneidade*. São Paulo: Unesp.

Marques, Eduardo Cesar e Torres, Harold. (org.) 2005. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC.

Mollenkopf, John Hull. 1994. *A Phoenix in the Ashes: The Rise and Fall of the Koch coalition in New York City Politics*. New Jersey: Princeton University Press.

Molotch, Harvey. 1976. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Inequality. *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2. Setembro, pp. 309–332.

Montandon, Daniel Todtmann. 2009. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios?* Dissertação Mestrado. FAUUSP.

- Mosqueira, Tatiana. 2007.** *Reabilitação da região da Luz - Centro histórico de São Paulo: Projetos urbanos e estratégias de intervenção.* Dissertação (Mestrado) FAUUSP. São Paulo.
- Nery JR. José Marinho. 2002.** *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986.* São Paulo. 363 pp. Tese de Doutorado. FAUUSP.
- Nunes, Edson. 2010.** *A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 4ª ed.
- Paiva, Claudio Cesar de. 2007.** *A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo.* Campinas, 215 pp. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp.
- Poulantzas, Nicos. 1986.** *O Estado, o poder e o socialismo.* Rio de Janeiro: Graal
- Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. 1997.** *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro.* RJ: Civilização Brasileira.
- Rolnik, Raquel; cymablista, Renato; nakano, Kazuo. 2008.** *Solo Urbano E Habitação De Interesse Social: A Questão Fundiária Na Política Habitacional E Urbana Do País.* Publicado em 29/jun/2008. Disponível em: <http://raquelrolnik.wordpress.com/2008/06/29/solo-urbano-e-habitacao-de-interesse-social-a-questao-fundiaria-na-politica-habitacional-e-urbana-do-pais>. Acesso em 07/jul/2013.
- Rossetto, Rossella. 1993.** *Organismos internacionais e autoconstrução.* São Paulo. 250 pp. Dissertação de Mestrado. FAUUSP.
- Rossetto, Rossella. 2002.** *Produção Imobiliária e Tipologias Residenciais Modernas.* São Paulo 1945-1964. São Paulo. 194 pp. Tese de Doutorado. FAUUSP.
- Royer, Luciana de Oliveira. 2009.** *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.* São Paulo. 194 pp. Tese de Doutorado. FAUUSP.
- Rufino, Maria Beatriz Cruz. 2012.** *Incorporação da MetrÓpole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em fortaleza.* São Paulo. 334pp. Tese de Doutorado. FAUUSP.
- Salgado, Ivone. 1987.** Características Dos Promotores Imobiliários que atuam na cidade de São Paulo. *Espaço & Debates*. v. 1. n. 21. São Paulo: NERU.
- Sampaio, Maria. 1994.** O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. *Espaço e Debates*, n. 37. São Paulo.
- Santoro, Paulo Freire e Bonduki, Nabil. 2009.** "Desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano". *XIII Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Florianópolis (SC).
- Schmitter, Philippe Carl (org.). 1982.** *Patterns of corporatist policy making.* London: Sage.
- SECOVI. 2007.** *SECOVI-SP: o sindicato da habitação 1946-2006.* São Paulo: RG Editores.

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

Skocpol, Theda. 1985. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research In: Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol (orgs.). *Bringing the state back in.* Cambridge: Cambridge University Press.

Somekh, Nadia. 1987. A verticalização de São Paulo: um elemento de segregação urbana? *Espaço & Debates*, v. 1. n. 21. São Paulo: NERU

Somekh, Nadia. 2013. Verticalização em São Paulo: produção da cidade difusa e excludente. In: *Os Céus como Fronteira.* São Paulo: Grifo.

Souza, Maria Adélia Aparecida de. 1994. *A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo.* São Paulo: Hucitec/Edusp.

Souza, Felipe Francisco de. 2010. *Um Olhar Crítico sobre a Concessão Urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo.* São Paulo. Dissertação de Mestrado. FGV/SP.

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.

Thomas, Clive. (org.). 2004. *Research Guide to U. S and International Interest Groups.* London: Praeger.

Topalov, Christian. 1979. *La urbanización capitalista.* México: Editorial Edicol.

Volochko, Danil. 2007. *A produção do espaço urbano e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo.* São Paulo: Labur Edições.

Weffort, Francisco. 1980. *O populismo na política brasileira.* São Paulo: Paz e Terra.

Tramitação do artigo na revista

Submetido: 27/03/2014

Aceito: 02/07/2014