



# **Políticas habitacionais inclusivas: um estudo a partir dos instrumentos urbanísticos previstos para a Subprefeitura Vila Mariana, São Paulo**

**Inclusive housing policies: a study based on  
urban planning instruments for the Vila Mariana  
Regional City Hall, São Paulo**

*Larissa Werneck Capasso, Arquiteta Urbanista Residente pela  
FAU-USP/SMDU, w\_cissa@hotmail.com*

## Resumo

A Subprefeitura Vila Mariana é contígua à região central do Município de São Paulo e é provida de boa infraestrutura e serviços urbanos e boa oferta de empregos. Idealmente, territórios com estas características deveriam promover soluções habitacionais que dialogassem com as necessidades habitacionais da metrópole e com os desafios de mobilidade urbana. Este artigo procurou estudar métodos, a partir da tentativa de concepção de um “Plano de Habitação de Interesse Social” para esta Subprefeitura, apresentando dados como subsídios para o enfrentamento do quadro de precariedade habitacional paulistano. O artigo apresenta estudos da dinâmica do mercado imobiliário e simulações com a Cota de Solidariedade neste território, procurando pensar em uma regulação urbana que consiga produzir unidades habitacionais para população de baixa renda. As pesquisas e levantamentos efetuados apontaram a existência de terrenos e imóveis não construídos, subutilizados ou vazios que poderiam ser aproveitados para promoção de Habitação de Interesse Social - HIS. Além disso, verificou-se que é preciso melhorar a informação pública sobre dados imobiliários, permitindo a utilização de outros instrumentos para que se possa propor o adensamento dessas áreas com HIS. Apesar dos grandes desafios observados para a elaboração de planos habitacionais na escala de uma Subprefeitura, também foram identificadas possibilidades de promoção de HIS neste território.

**Palavras Chave:** segregação socioespacial; instrumentos urbanísticos; Subprefeitura Vila Mariana; HIS; Cota de Solidariedade.

## Abstract

The Vila Mariana Regional City Hall is contiguous to the central region of the County of São Paulo and is provided with good infrastructure and urban services and a good supply of jobs. Ideally, territories with these characteristics should promote housing solutions that dialogue with the housing needs of the metropolis and the challenges of urban mobility. This article sought to study methods, based on the attempt to design a "Housing Plan of Social Interest" for this Regional City Hall, presenting data as subsidies for confronting the poor housing situation in São Paulo. The article presents studies of the dynamics of the real estate market and simulations with the Inclusionary Zoning in this territory, trying to think of an urban regulation that can produce housing units for the low income population. The surveys and surveys carried out indicated the existence of unused, underused or empty land and properties that could be used to promote Housing of Social Interest (HIS). In addition, it has been found that public information on real estate data needs to be improved by allowing the use of other instruments to propose the densification of these areas with HIS. In spite of the great challenges observed for the elaboration of housing plans in the scale of a Regional City Hall, also were identified possibilities of promotion of HIS in this territory.

**Keywords:** socio-spatial segregation; Urban tools; Vila Mariana Regional City Hall; HIS; Inclusionary Zoning.

## INTRODUÇÃO

O Município de São Paulo caracteriza-se pela forte segregação de classes sociais e regiões como a deste estudo, a Subprefeitura Vila Mariana, entre outras integrantes do Quadrante Sudoeste da cidade, são marcadas pela pouca presença de população de baixa renda e pela concentração de moradores das classes médias e mais altas. Villaça em seu texto clássico sobre segregação urbana (Villaça, 2011) define o Quadrante Sudoeste como área contígua na qual há uma concentração de trabalho, moradia e produção econômica das camadas de mais alta renda. Outros autores apontam que é um lugar que concentra os melhores espaços públicos, museus, teatros, hospitais, grande parte dos equipamentos de consumo e prestação de serviços privados (Nakano *et al.*, 2004). Também é o local que exige maior força polarizadora sobre a população da metrópole e é bem servido por transporte público. O conceito de cidade segregada, desigual, aplicado a São Paulo, portanto, foi traduzido para metrópole dual, centro-periferia, pois sempre dialogou com o desafio da mobilidade que exige grandes deslocamentos da população que mora nas áreas mais longínquas para as áreas de oferta de emprego, Quadrante Sudoeste.

As qualidades urbanas destas áreas tidas como mais centrais são medidas, geralmente, pelo preço da terra, usualmente mais alto que nas outras partes da cidade, porém, este não é o único responsável pela exclusão da população de baixa renda. Villaça (2011) retoma diversos teóricos para afirmar que o espaço social, e no caso o espaço urbano, é produzido pelo trabalho humano e que, “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade” (Villaça, 2011, p. 1). Se a segregação urbana é socialmente construída e o poder político é concentrado, como fazer com que o planejamento urbano seja mobilizado na direção de buscar

reverter a lógica da desigualdade na ocupação socioterritorial excludente? Este deveria, através de políticas urbanas e da aplicação de alguns instrumentos urbanísticos, trabalhar nesta direção.

Um dos primeiros instrumentos que procuravam reverter o padrão de segregação socioterritorial das cidades brasileiras, formulado na década de 1980, são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Inicialmente, a demarcação de ZEIS no zoneamento da cidade procurou reconhecer as áreas ocupadas de forma precária, informal e/ou irregular para garantir o direito de permanência da população e prever intervenções de urbanização e regularização. Posteriormente, o instrumento foi aprimorado e também passou a ser utilizado para intervir sobre a lógica da segregação territorial através da demarcação de áreas “vazias” (não construídas), ou subutilizadas ou sem uso, preferencialmente em regiões mais centrais, dotadas de infraestrutura, objetivando a reserva de terras para produzir Habitação de Interesse Social - HIS para as populações de baixa renda nestas regiões (Rolnik & Santoro, 2013).

O quadro das necessidades habitacionais da Subprefeitura Vila Mariana revela que a demanda por habitação social para a população residente neste território não é muito alta. As poucas e pequenas favelas e núcleos urbanizados existentes na Subprefeitura foram demarcados como ZEIS no Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei Municipal nº 16.050/14) e no Zoneamento do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.402/16), mas apenas parte de um lote vazio foi delimitado como ZEIS para reserva de terra destinada a população de menor poder aquisitivo. Sendo assim, não ocorreu a reserva de terra para inclusão de novas unidades para população de camadas sociais mais baixas. Estas, se demarcadas, poderiam trabalhar para a criação de um território menos homogêneo, com mistura de classes sociais e mais diverso.

Desta forma, considerando as características do território da Subprefeitura Vila Mariana, o planejamento urbano não deveria procurar soluções habitacionais mais inclusivas neste território? Na tentativa de equilibrar as desigualdades socioterritoriais o novo Plano Diretor Estratégico - PDE de 2014 estabeleceu algumas estratégias: aumento da reserva de terras em ZEIS e maior adensamento construtivo nestas Zonas, quando mais centrais; a Cota de Solidariedade, mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos que estabelece a destinação de uma porcentagem da área construída computável, da área de terreno ou de recurso para produção de Habitação de Interesse Social - HIS; bem como a reserva de um percentual dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), ou de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) ou de Áreas de Intervenção Urbanística (AIUs), para serem gastos com HIS.

Um dos objetivos definidos no PDE é a construção de uma cidade mais equilibrada e plural e as alterações feitas na proposta original da Cota de Solidariedade diminuem o campo de aplicação do instrumento e permitem a construção de HIS em regiões da cidade fora do Quadrante Sudoeste, dificultando, a construção destas em territórios como o da Subprefeitura Vila Mariana, cujos preços da terra são altos e onde há competição de outros usos por esta boa localização.

Considerando o desafio da promoção de territórios socialmente incluídos nas cidades, a pouca oferta de terrenos disponíveis e a intensa e dinâmica atuação do mercado imobiliário neste território, o objetivo do artigo é analisar a potencialidade de aplicação da Cota de Solidariedade e mapear terrenos ociosos para, assim, especular possibilidades de implantação de HIS e propor alternativas e estratégias para a inclusão de camadas de baixa renda. O artigo estrutura-se no estudo e entendimento do contexto existente nesta região, apresentando sistematizações e análises que procuram elucidar a situação atual e verificar as possibilidades de atuação sobre este contexto, procurando apontar propostas como subsídios para o que seria um “Plano de Habitação de Interesse Social” no território de uma Subprefeitura.

## 1. ANÁLISE DO TERRITÓRIO DA SUBPREFEITURA VILA MARIANA

A Subprefeitura Vila Mariana está inteiramente inserida dentro do perímetro do Centro Expandido e do território denominado Quadrante Sudoeste, além de possuir o segundo maior Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do Município. Esta Subprefeitura divide-se em três Distritos: Vila Mariana, Moema e Saúde. Mapeamentos do uso do solo indicam a predominância do uso residencial de médio e alto padrão neste território. O tipo horizontal se estabelece, em especial, nas Zonas Exclusivamente Residenciais - ZERs, enquanto o tipo vertical se encontra principalmente entre as grandes avenidas, nos “miolos de bairro”, onde ocorreu um processo de verticalização. Os usos mistos e de comércio e serviços destacam-se nas grandes avenidas que atravessam a Subprefeitura e promovem a ligação entre regiões da cidade. Nestes mapeamentos é possível perceber a escassez de grandes terrenos vazios neste território.

A densidade demográfica da Subprefeitura Vila Mariana é variável, de acordo com mapeamentos de 2010. As áreas de menor densidade se encontram nas ZERs – em consonância com o uso residencial horizontal – e nas áreas onde estão inseridos grandes equipamentos, enquanto as maiores densidades se concentram nos “miolos de bairro”, onde predominam os usos residenciais verticais. Nas quadras mais próximas do transporte público coletivo prevalecem densidades médias.

Esta Subprefeitura possui boas condições de mobilidade por transporte público coletivo. Estão presentes neste território nove estações de Metrô: São Judas, Saúde, Praça da Árvore, Santa Cruz e Vila Mariana (Linha 1 - Azul), Ana Rosa e Paraíso (Linhas 1 e 2 - Azul e Verde) e Brigadeiro e Chácara Klabin (Linha 2 - Verde). Em algumas vias estão instalados corredores ou faixas exclusivas de ônibus. Porém, apesar de toda esta infraestrutura de transporte público coletivo, pesquisas apontam que o uso do transporte individual é muito alto. Além disso, devido à sua localização, o território da Subprefeitura caracteriza-se como de ligação entre outras regiões do Município. Desta forma, estas duas características contribuem para a atual saturação da estrutura viária.

O uso excessivo do transporte individual pode estar associado às altas rendas familiares presentes nesta região. Mapeamentos mostram que o Distrito Moema concentra as famílias com rendas acima de 12 salários mínimos, em conjunto com dois Bairros do Distrito Vila Mariana, Paraíso e Chácara Klabin. Na maior parte do território da Subprefeitura prevalecem famílias com rendas entre 9 e 12 salários mínimos – renda média alta comparando com os dados do restante da cidade – e em apenas três áreas da Subprefeitura predominam rendas médias, entre 6 e 9 salários mínimos.

## 2. NECESSIDADES HABITACIONAIS

Segundo o Caderno para Discussão Pública da proposta de revisão do Plano Municipal de Habitação de São Paulo - PMH (SEHAB, 2016), o primeiro passo para planejar políticas habitacionais é a identificação das necessidades habitacionais existentes no território. A proposta do PMH dividiu as necessidades habitacionais em dois tipos: necessidades relacionadas à precariedade habitacional e urbana e demandas relacionadas a dinâmicas econômicas e de crescimento demográfico. O primeiro tipo inclui as favelas e os loteamentos irregulares, os conjuntos habitacionais irregulares, os cortiços e a população em situação de rua. Em um quadro, ainda que preliminar, a Prefeitura mapeou 445.112 domicílios em favelas e 385.080 em loteamentos irregulares (Habisp/abril 2016) no Município de São Paulo. Além deste mapeamento, o PMH anterior, de 2009, considerava a existência de 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares e 80.389 domicílios em cortiços. O censo da população de rua realizado em 2015 – que deve ser somado a esse quadro de precariedades –, considerou 15.905 pessoas em situação de rua no Município (FIPE/SMADS, 2015)

(Sehab, 2016). O segundo tipo compreende as coabitações familiares, o ônus excessivo com aluguel, o adensamento excessivo em domicílios alugados e o cálculo da demanda habitacional futura, considerando a metodologia da Fundação João Pinheiro. O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) aplicou a metodologia, analisou preliminarmente para o PMH de São Paulo e aferiu: considerando as faixas de rendimento familiar de até seis salários mínimos, foram medidos 103.664 domicílios na situação de coabitação familiar<sup>1</sup> indesejada, 187.612 domicílios em situação de gasto ou ônus excessivo com aluguel<sup>2</sup>, e 47.443 domicílios com adensamento excessivo do domicílio alugado<sup>3</sup>.

O PMH também prevê, preliminarmente, o crescimento demográfico que deve ser considerado para a formulação de estimativas das necessidades de moradias do tipo HIS 1 e HIS 2<sup>4</sup> até o ano de 2032. Observando apenas a população de renda familiar de até cinco salários mínimos<sup>5</sup>, e tendo como premissa uma ocupação máxima de três habitantes por uma unidade habitacional, o cálculo do PMH indicou a necessidade de 147.151 novos domicílios. De maneira geral, os dados quantitativos são utilizados como uma espécie de horizonte da política urbana e habitacional e estes mostram que o quadro de precariedade habitacional é muito diverso, complexo, numeroso e crescente. Se ainda for observada a escala metropolitana, estes números são ainda maiores.

Na Subprefeitura Vila Mariana estão presentes onze favelas e dois núcleos urbanizados, segundo dados e classificação do Habisp (2015), totalizando 977 domicílios. Dados do IBGE (2010) apontam a existência de 652 habitações em casas de cômodos, cortiços ou cabeça-de-porco e 1.300 domicílios com mais de três moradores por dormitório na Subprefeitura. A população em situação de rua, em 2015, foi contabilizada em 171 pessoas pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS. Somando os números apresentados podemos obter uma estimativa de um déficit habitacional de 3.100 domicílios na Subprefeitura Vila Mariana, porém considerando a diversidade de problemas encontrados, certamente a solução habitacional nem sempre pode ser resumida a oferta de novas unidades habitacionais, mas também programas de urbanização de favelas, políticas de assistência social articuladas com moradia para a população de rua, entre outras.

Considerando a proposta do trabalho, quais as situações que demandam, ou podem demandar, novas moradias para servirem de base para uma proposta habitacional na escala de uma Subprefeitura? Qual seria o quadro de necessidades habitacionais para este território? Qual seria a quantidade de domicílios a serem produzidos neste território para superar o seu quadro de

---

<sup>1</sup> Além da precariedade, considera-se para o cálculo do déficit, as famílias que coabitam de forma forçada, ou seja, os casos em que mais de uma família vive no mesmo cômodo ou no domicílio, mas que declaradamente gostariam de se mudar.

<sup>2</sup> Famílias mais pobres, que ganham até três salários mínimos, e gastam mais de 30% dos seus ganhos com o aluguel entram na conta de quem precisa de moradia. Isso porque nem todo mundo precisa de casa própria para estar morando bem, mas gastar mais de 30% do que ganha com aluguel pode significar que a família está deixando de comer, deixando de vestir-se, para poder morar e, portanto, precisa de moradia para poder desenvolver-se minimamente, de forma saudável.

<sup>3</sup> Considera-se como adensamento excessivo do domicílio os casos em que vivem 3 ou mais habitantes por cômodos, considerados quartos e salas. Os dados analisados que a prefeitura apresenta enfocam os domicílios alugados, fazendo explicitamente esta distinção.

<sup>4</sup> O Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal 16.050/14) definiu como faixas de atendimento: HIS 1 - famílias que não possuem renda ou recebem até R\$ 2.172,00 ou renda per capita de R\$ 362,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem a 3 salários mínimos; HIS 2 - famílias que possuem renda familiar entre R\$ 2.172,00 reais e R\$ 4.344,00 ou R\$ 724,00 per capita, o que nos valores de julho de 2014 correspondem entre 3 e 6 salários mínimos; HMP - famílias que recebem entre R\$ 4.344,00 e R\$ 7.240,00, o que nos valores de julho de 2014 correspondem entre 6 e 10 salários mínimos.

<sup>5</sup> Alguns cálculos foram feitos para outras faixas de renda que não as definidas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, pois foram obtidos para responder a programas específicos de moradia popular.

necessidades habitacionais e incluir a produção de novas unidades? Qual seria a porcentagem ideal de produção de Habitação de Interesse Social pelo mercado imobiliário?

### 3. REGULAÇÃO URBANA PARA PROMOVER SOLUÇÕES HABITACIONAIS<sup>6</sup>

O Plano Diretor Estratégico - PDE dividiu o território do Município de São Paulo em oito Macroáreas<sup>7</sup>. A Subprefeitura Vila Mariana ficou inteiramente inserida dentro da Macroárea de Urbanização Consolidada que tem como objetivos de ordenação do território: o controle do processo de adensamento construtivo e da saturação viária, a manutenção das áreas verdes significativas, o estímulo ao adensamento populacional onde este ainda for viável, com diversidade social, para aproveitar melhor a infraestrutura instalada e equilibrar a relação entre oferta de empregos e moradia, o incentivo à fruição pública e usos mistos no térreo dos edifícios, em especial nas centralidades existentes e nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

Sendo assim, além das Macroáreas, o PDE também delimitou os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana - EETUs<sup>8</sup> através da rede estrutural de transportes coletivos. O incentivo para a promoção de HIS está explicitado em alguns dos objetivos urbanísticos estratégicos para os EETUs, como: promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo com aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas; ampliar a oferta de HIS na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar, entre outros, a ampliação da produção de Habitação de Interesse Social - HIS e de Mercado Popular - HMP.

O Zoneamento, aprovado este ano, definiu como Zonas os EETUs - ZEU, estabelecendo índices de densidades construtivas altas para estas áreas, com o intuito de inverter a lógica existente de adensamento nos “miolos de bairro”, onde os índices de densidade construtiva foram reduzidos, para promover o adensamento e a diversificação dos usos nas proximidades do sistema de transporte público coletivo. Boa parte do território da Subprefeitura Vila Mariana, recebeu a demarcação de ZEU. Sendo assim, o principal objetivo para esta região é a contenção do alto adensamento construtivo e da excessiva verticalização nos “miolos de bairro” para, assim, levar o adensamento para as proximidades do sistema de transporte público coletivo, não só com comércios e serviços, mas também com habitações, incluindo HIS e HMP.

O PDE também introduziu a efetivação do princípio da Função Social da Propriedade Urbana, através de instrumentos de combate à ociosidade e à retenção especulativa dos imóveis que não cumprem sua Função Social. O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo obrigam os proprietários de imóveis ociosos a promover o seu devido aproveitamento, ficando sujeitos a Desapropriação com pagamento mediante Títulos da Dívida Pública. Estes instrumentos podem ser aplicados aos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados localizados em áreas determinadas no PDE. Entre estas áreas estão as áreas de influência dos EETUs e a Macroárea de Urbanização Consolidada. Desta forma, o PEUC e o IPTU Progressivo no Tempo estão previstos para aplicação em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana, porém a ação de

<sup>6</sup> Este capítulo contém trechos extraídos do texto da Lei 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

<sup>7</sup> Áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais.

<sup>8</sup> Áreas da cidade que devem concentrar o processo de adensamento habitacional e construtivo associado à qualificação do espaço público.

notificação dos proprietários de imóveis ociosos para o PEUC vem ocorrendo paulatinamente. Atualmente, as notificações abrangem as áreas das Subprefeituras Sé e Mooca, da OUC Água Branca, do EETU representado pela Av. Santo Amaro e das ZEIS 2, 3 e 5 em toda a cidade. Sendo assim, quase a totalidade do território da Subprefeitura Vila Mariana ainda não é passível de notificação, estando apenas prevista como área futura para aplicação do PEUC.

O PDE também estabelece, como alternativa para viabilizar financeiramente o aproveitamento de imóveis sujeitos ao PEUC, o instrumento do Consórcio Imobiliário, propondo que o proprietário realize a transferência do imóvel para a Prefeitura, que deverá promover o seu devido aproveitamento, em troca de unidades imobiliárias com valor equivalente ao valor do imóvel antes da execução das obras. O PMH prevê a articulação da aplicação para PEUC, com o IPTU Progressivo e com o Consórcio Imobiliário como possível estratégia para aquisição de terrenos ou imóveis para a promoção HIS e HMP, indicando a importância destes instrumentos para a política habitacional.

### **3.1. AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS**

As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS poderiam ser marcadas sobre o território da Subprefeitura Vila Mariana de forma a reservar terras para a produção de novas unidades habitacionais. Conforme já citamos, estas Zonas cumprem duas funções: as “ZEIS de regularização” reconhecem as áreas ocupadas de forma precária, informal e/ou irregular, garantindo o direito de permanência da população e prevendo intervenções de urbanização e regularização; e as “ZEIS de vazios” são empregadas para a demarcação de áreas subutilizadas, não utilizadas ou vazias, pretendendo reservar terras para as populações de baixa renda (Rolnik & Santoro, 2013).

O Plano Diretor Estratégico classificou as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS em cinco categorias: ZEIS 1 – áreas caracterizadas pela presença de favelas e loteamentos irregulares, habitadas predominantemente por população de baixa renda; ZEIS 2 – áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização; ZEIS 3 – áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestrutura; ZEIS 4 – áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequados à urbanização e edificação situadas nas Áreas de Proteção aos Mananciais; e ZEIS 5 – lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas. Considerando as denominações utilizadas por Borrelli & Santoro (2015), podemos dizer que as ZEIS 1 são “ZEIS de regularização” e as ZEIS 2, 3, 4 e 5 são “ZEIS de vazios”. A ZEIS 4 se diferencia pela determinação da localização nas Áreas de Proteção aos Mananciais.

Sendo assim, na Subprefeitura Vila Mariana todas as áreas ocupadas pelas favelas e núcleos urbanizados foram demarcados como ZEIS 1 no PDE e no Zoneamento e, também, uma área ocupada por um Conjunto Residencial do Programa Cingapura. A delimitação destas ZEIS 1 garantem, ao menos em teoria, a permanência da população de baixa renda estabelecida neste território. Isso porque talvez venha a ser necessário um desadensamento destas áreas que exigirá a construção de novas moradias para que estas famílias não sejam deslocadas da região. Porém, não ocorreu a demarcação de áreas como ZEIS 2 e 5 e apenas parte de um lote foi delimitado como ZEIS 3 nesta Subprefeitura. Este fato indica a continuidade da exclusão social existente no território e chama a atenção para a urgência na reversão deste quadro.

É possível que este quadro de inexistência de “ZEIS de vazios” seja reflexo da pouca ou nenhuma participação de movimentos sociais por moradia, organizados e atuantes na região, que estivessem lutando pelo direito à moradia como um todo, na escala municipal, metropolitana e regional. Ou

ainda, da resistência, muito comum nos planos diretores, da elite, em abrir espaços para a moradia dos mais pobres em áreas vizinhas às suas. Sobre a centralidade que estas duas pautas adquiriram nas discussões do PDE de 2002 e de 2014, ver artigos do Villaça (1998; 2005).

No entanto, têm-se desenvolvido poucas metodologias que permitam aferir o quanto de área de ZEIS seria necessário para reverter o padrão metropolitano desigual e segregado de São Paulo. Esta quantificação, certamente aconteceria, inicialmente, na escala do Município e depois da Subprefeitura e deveria ser traduzida em instrumentos, dentre os primeiros, estariam as ZEIS.

### 3.2. A COTA DE SOLIDARIEDADE

A Cota de Solidariedade é um instrumento estabelecido no novo PDE como mecanismo de contrapartida à construção de grandes empreendimentos, definindo a destinação do correspondente a 10% de sua área construída computável para produção de HIS. A ideia inicial era que este instrumento fosse aplicado na construção dos empreendimentos com “área construída total” superior a 10.000m<sup>2</sup>, porém a pressão do mercado imobiliário conseguiu a alteração do texto da lei para que somente os empreendimentos com “área construída computável” superior a 20.000m<sup>2</sup> tivessem esta obrigação, reduzindo a abrangência de aplicação (Santoro, 2015). Além disso, foram estabelecidas “alternativas” para os empreendedores, como a produção da mesma área de HIS, mas em outro terreno, ou a doação de terreno com valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno do empreendimento – em ambos os casos os terrenos podem estar localizados em muitas das regiões da cidade. Existe, ainda, uma última “alternativa” que é o depósito no FUNDURB do valor monetário correspondente, que será destinado à HIS.

Apesar da inovação de introduzir este instrumento no Brasil, as alterações feitas na Cota de Solidariedade dificultam a inclusão de camadas de baixa renda em territórios como o da Subprefeitura Vila Mariana e beneficiam o mercado imobiliário que se exime da responsabilidade de produzir HIS e permanece atuando objetivando exclusivamente os seus lucros, esquecendo a importância de sua atividade para a cidade e perpetuando a lógica de exclusão dos mais pobres para as periferias. Assim, se faz necessário demonstrar que os percentuais propostos não são exorbitantes – como o mercado imobiliário sugere – e sim essenciais para o alcance dos objetivos do Plano Diretor Estratégico e para o rompimento da lógica de exclusão socioterritorial.

## 4. DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO

A análise da atuação do mercado imobiliário no território da Subprefeitura Vila Mariana possibilita a compreensão das dinâmicas imobiliárias, auxiliando na apreensão do contexto existente neste território e procurando o entendimento das perspectivas de inclusão/exclusão das camadas sociais de baixa renda. Além disso, seu estudo permite aferir o quanto de HIS esta dinâmica poderia produzir, o que seria interessante, por exemplo, aventando a hipótese de revisão do conteúdo do instrumento da Cota de Solidariedade, que poderia até ser variável em função do mercado imobiliário de cada Subprefeitura. Dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - Embraesp, tratados e disponibilizados pelo Centro de Estudos da Metrópole - CEM<sup>9</sup> e referentes ao

---

<sup>9</sup> Disponíveis em <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/716>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

período de 1985 e 2013<sup>10</sup> apontam o lançamento de 1.660 empreendimentos residenciais e 182 empreendimentos comerciais nesta Subprefeitura, somando 1.842 lançamentos imobiliários.

Considerando toda a base, os empreendimentos imobiliários residenciais são muito mais numerosos do que os comerciais em todo o território do Município de São Paulo, sendo que o território da Subprefeitura Vila Mariana foi o que teve a maior quantidade de lançamentos residenciais do Município neste período, o que mostra a forte e histórica dinâmica imobiliária na região. Dos 1.660 empreendimentos residenciais lançados na Subprefeitura, apenas 3% são do tipo horizontal, indicando o processo de verticalização ocorrido neste território nas últimas décadas.

Algumas análises dos dados permitem observar o padrão dos empreendimentos construídos. Excluindo-se os 50 empreendimentos do tipo hotel, apart-hotel ou flat, 66% dos empreendimentos residenciais possuem 3 dormitórios ou mais por unidade, sendo que os 34% que possuem 1 ou 2 dormitórios por unidade não necessariamente são voltados para classes sociais mais baixas, pois podem ser de médio ou alto padrão, voltados para um ou dois moradores. Nos últimos anos, este tipo de empreendimento vem aparecendo como uma nova tendência do mercado imobiliário que está buscando atender os novos perfis de jovens e de famílias monoparentais (com ou sem filhos). Os empreendimentos residenciais que possuem área útil da unidade maior do que 100m<sup>2</sup> representam mais da metade dos empreendimentos lançados na Subprefeitura, 50,5%, enquanto os com unidades de área útil menor do que 100m<sup>2</sup> e maior do que 50m<sup>2</sup> correspondem a 40%. Sendo assim, menos de 10% são empreendimentos com área útil da unidade de até 50m<sup>2</sup>, porém estas unidades não necessariamente são acessíveis a famílias de menor poder aquisitivo. Os valores de venda das unidades lançadas, no período de 1985 a 2013 – atualizados pelo CEM em dezembro de 2013 pelo IGP-DI –, mostram que menos de 4% dos empreendimentos lançados possuem preço de venda da unidade de até 250 mil, enquanto mais de 51% são voltados para classe média e média alta, com preço de venda da unidade entre 250 e 750 mil e 45% são destinados às camadas de rendas mais altas, com valor de venda da unidade acima de 750 mil.

Estas análises permitem perceber que o padrão socioeconômico da população existente na Subprefeitura Vila Mariana foi, e continua sendo, fortemente inserido e estimulado através do setor imobiliário e que, para incluir camadas de mais baixa renda nesta região, é essencial a utilização dos instrumentos de regulação urbana que promovam soluções habitacionais.

O mapeamento destes dados mostra as dinâmicas de adensamento ao longo do período, de 1985 a 2013, no território desta Subprefeitura. As concentrações dos lançamentos residenciais ocorrem nos “miolos de bairros”, enquanto nas ZERs esses lançamentos são poucos ou inexistentes, pois estas são áreas da cidade com legislação que protege a manutenção dos padrões construtivos já existentes, muito horizontais. Certamente os lançamentos residenciais ocorridos contribuíram para a classificação do uso do solo dessas regiões como uso residencial vertical de médio/alto padrão. Além disso, os lançamentos residenciais permaneceram constantes em todo o período.

Já os lançamentos imobiliários comerciais na Subprefeitura Vila Mariana – em geral, edifícios de escritórios –, no mesmo intervalo de tempo, se concentraram próximos às grandes avenidas e nos EETUs. Assim como os lançamentos residenciais, os lançamentos comerciais provavelmente colaboraram na classificação do uso do solo dessas áreas como uso de comércio e serviços e uso misto. A Subprefeitura Vila Mariana ficou em 2º lugar em quantidade de lançamentos imobiliários comerciais, com 182 lançamentos. Ao contrário dos lançamentos residenciais, os empreendimentos

---

<sup>10</sup> O banco de dados da empresa contém os empreendimentos realizados ou em fase de lançamento, residenciais ou não-residenciais, na Região Metropolitana, além das plantas aprovadas na Capital paulista.

comerciais, tiveram dois períodos de pico de maior intensidade de lançamentos. O intervalo de tempo de 1994 a 1998 concentrou 28% dos lançamentos imobiliários comerciais e entre 2009 e 2013 aconteceram 33% destes lançamentos. Nos últimos 3 anos ocorreu um crescimento constante dos Lançamentos Comerciais na Subprefeitura, o que pode indicar que esteja surgindo um interesse do mercado imobiliário na região para empreendimentos comerciais.

De qualquer forma, os dados apresentados mostram a forte atuação do mercado imobiliário que, apesar de não promover a inclusão social, mostram o potencial para aplicação da Cota de Solidariedade na Subprefeitura Vila Mariana. Além disso, toda essa dinâmica também indica a existência de áreas passíveis de transformação neste território, que precisam ser, pelo menos parcialmente, reservadas e/ou destinadas para a população de menor poder aquisitivo, antes que o mercado imobiliário se aproprie das poucas áreas que ainda restam.

#### **4.1. SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA COTA DE SOLIDARIEDADE – DESTINAÇÃO DE 10% DA ÁREA CONSTRUÍDA COMUTÁVEL PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HIS**

Verificada a intensa atuação do mercado imobiliário no território da Subprefeitura Vila Mariana, podemos, agora, explorar as perspectivas de aplicação da Cota de Solidariedade, com base nos lançamentos imobiliários ocorridos nos últimos anos, na tentativa de entender as possibilidades de produção de HIS neste território e a dimensão do impacto das alterações feitas na proposta original do instrumento.

Conforme vimos no item anterior, o total de empreendimentos residenciais e comerciais lançados na Subprefeitura, no período de 1985 a 2013, foi de 1.842, sendo que destes apenas 11 seriam submetidos à aplicação da Cota de Solidariedade da maneira como ela foi aprovada – o que representa menos de 1% do total de empreendimentos lançados –, enquanto 444 teriam esta obrigação no caso da proposta original do instrumento – o que caracterizaria quase 25% dos empreendimentos.

Somando as áreas computáveis dos empreendimentos em que a Cota de Solidariedade poderia ser aplicada e considerando 10% desta área temos a área computável total que deveria ser destinada a HIS nos empreendimentos. O Decreto Municipal nº 56.759 de 2016 – que estabelece normas edilícias para Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular - HMP – estipula área útil mínima de 24m<sup>2</sup> para a unidade de Habitação de Interesse Social - HIS, enquanto as unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV devem ter no mínimo 37m<sup>2</sup>. Tomando como referência estas metragens e, ainda, uma habitação de 50m<sup>2</sup> – metragem máxima geralmente utilizada para HIS, como previa o Plano Diretor Estratégico de 2002 – foi realizada uma simulação de quantas habitações poderiam ser produzidas com o instrumento. Esta metodologia muito se assemelha com a desenvolvida na tese de doutorado da Patrícia Cezario Silva (2015) e na metodologia IPEA para avaliação e monitoramento dos instrumentos do Plano Diretor Estratégico de 2014 (IPEA, 2016). Da maneira como o instrumento foi aprovado, poderiam ser produzidas entre 591 e 1.232 unidades de HIS, enquanto a proposta original do instrumento renderia no mínimo 7.202 habitações até o máximo de 15.005 unidades. Porém estamos trabalhando com um período de quase 30 anos e as necessidades habitacionais do Município e da RMSP são enormes e urgentes.

Sendo assim, fizemos o mesmo procedimento considerando os últimos 10 anos dos dados disponíveis, período entre 2004 e 2013, no qual foram lançados 620 empreendimentos imobiliários. Neste período, somente 5 destes empreendimentos estariam obrigados a aplicar a Cota de Solidariedade aprovada – menos de 1% do total –, enquanto 166 seriam submetidos a aplicação do instrumento na sua proposta original – um pouco mais de 25% do total de empreendimentos

lançados. Realizando o mesmo procedimento de simulação, verificou-se que poderiam ter sido produzidas no máximo 562 unidades habitacionais e no mínimo 270, considerando a Cota de Solidariedade aprovada. Já na proposta original do instrumento, o potencial de produção de unidades habitacionais ficaria entre 2.829 e 5.895 habitações.

Isto significa que, se os lançamentos imobiliários continuarem ocorrendo com a mesma intensidade, demoraria, no mínimo, mais de 55 anos para atender a demanda atual somente da Subprefeitura Vila Mariana (estimada em 3.100 domicílios) através da aplicação da Cota de Solidariedade. No caso da proposta original do instrumento, nos próximos 10 anos seria possível solucionar a demanda atual do território da Subprefeitura e incluir mais algumas famílias de baixa renda nesta região. Porém, estas simulações foram realizadas considerando que o empreendedor optaria por construir as habitações e, infelizmente, esta é a hipótese menos provável com as “alternativas” que foram estabelecidas na aprovação do instrumento.

#### **4.2. SIMULAÇÃO DE APLICAÇÃO DA COTA DE SOLIDARIEDADE – DEPÓSITO NO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FUNDURB PARA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - HIS**

Das “alternativas” criadas para a aplicação da Cota de Solidariedade, presumivelmente, a que será mais utilizada pelo Mercado Imobiliário será o depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB de 10% do valor da área total do terreno calculado conforme Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa. Para conseguirmos simular o potencial de produção de Habitação de Interesse Social - HIS através desta “alternativa”, com base nos lançamentos imobiliários ocorridos nos últimos anos, foi necessário realizar um cruzamento de dados, pois o valor do terreno não está disponível na base de dados do Centro de Estudos da Metrópole - CEM.

O mapeamento do Cadastro de Valor de Terreno foi realizado em pesquisa acadêmica de iniciação científica a partir dos dados do PDE e disponibilizado em um texto sobre o tema no blog observaSP (Borrelli & Santoro, 2015). Tentou-se realizar o cruzamento destes dados com o mapeamento de lançamentos imobiliários do CEM, porém não foi possível uma execução precisa. O mapeamento dos lançamentos imobiliários foi feito através de georreferenciamento automático para toda a RMSP, resultando em pontos aproximados da localização do empreendimento. Para a realização exata deste cruzamento seria necessária a localização precisa do ponto. Porém, considerando que os valores, se não exatos, são muito similares em cada quadra, para não inviabilizar a pesquisa, optou-se pela utilização dos dados aproximados, pois eles já oferecem uma boa referência.

Para esta análise foi considerado apenas o período de 2004 a 2013. Conforme vimos na simulação anterior, neste período, seriam 5 empreendimentos que estariam obrigados à aplicação da Cota de Solidariedade aprovada e 166 empreendimentos no caso da proposta original do instrumento. Sendo assim, encontramos o Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa de cada um destes empreendimentos e multiplicamos o valor pela área do terreno para obter o valor total do terreno. Deste, extraímos 10% e chegamos aos valores que seriam depositados no FUNDURB. Somando todos os valores temos o valor que seria arrecadado para produção de HIS.

Segundo depoimentos dos técnicos da Prefeitura, o Município de São Paulo gasta, em média, 200 mil reais para produção de uma unidade de HIS. Desta forma, dividindo o valor total que seria arrecadado por 200 mil conseguimos um número estimado de quantas unidades poderiam ser produzidas com o valor. Os resultados encontrados são desanimadores. Da maneira que a Cota de Solidariedade foi aprovada, no período de 10 anos, seria possível construir aproximadamente 95 unidades habitacionais com o valor arrecadado, ou seja, quase três vezes menos do que o mínimo da simulação anterior (270 unidades), onde esta responsabilidade seria do próprio empreendedor.

Na proposta original do instrumento seriam viabilizadas em torno de 1.014 habitações sociais, o que significa que seriam necessárias mais de 3 décadas para o Poder Público atender a demanda atual existente na Subprefeitura, sem auxiliar na solução da demanda do Município e da RMSP.

Para o melhor entendimento do que estes números significam, resolvemos comparar com os números dos empreendimentos residenciais e comerciais. No período de 1985 a 2013 foram lançadas pelo mercado imobiliário, em média, 2.827 unidades por ano. Na Cota de Solidariedade aprovada, a média de 9 unidades que seriam produzidas por ano com o valor arrecado corresponde a menos de 0,5% do total de unidades imobiliárias lançadas na Subprefeitura. Com a proposta original do instrumento seriam viabilizadas por volta de 101 unidades por ano, o que significa, ainda, menos de 4% das unidades lançadas.

Estes resultados demonstram claramente a dimensão do impacto provocado pelas alterações realizadas no instrumento Cota de Solidariedade e nos levam ao questionamento: como aproveitar a dinâmica imobiliária para conseguir, a partir dela, promover a inclusão de novas unidades de HIS em regiões que concentram classes média e alta? Vê-se que o planejamento urbano segue submetido aos interesses políticos e econômicos envolvidos, que continuam determinantes na aprovação de instrumentos urbanísticos.

## 5. DISPONIBILIDADE DE TERRENOS PARA PROMOVER SOLUÇÕES HABITACIONAIS

Partindo do questionamento sobre a ausência de demarcação de ZEIS e sobre a escassez de terrenos disponíveis na Subprefeitura Vila Mariana, sentiu-se a necessidade de tentar encontrar e mapear terrenos ociosos, que não cumprem a sua função social (não edificadas, subutilizadas e não utilizadas), onde poderiam ser aplicados instrumentos urbanísticos que auxiliassem na viabilização do objetivo do trabalho.

Conforme já vimos, o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo são passíveis de aplicação em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana e, segundo o PDE: imóveis não edificadas são os com área superior a 500m<sup>2</sup> cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero; imóveis subutilizados são os com área superior a 500m<sup>2</sup> cujo coeficiente de aproveitamento utilizado é inferior ao mínimo definido; e imóveis não utilizados são edifícios e outros imóveis que tenham no mínimo 60% de sua área construída desocupada há mais de um ano. Ainda, de acordo com o PDE, estacionamentos podem ser considerados imóveis não edificadas ou subutilizados.

Para realizar o levantamento dos imóveis não edificadas, na Subprefeitura Vila Mariana, foi utilizada a Base de Dados do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU<sup>11</sup>. O IPTU é um imposto, de competência do Município, sobre a propriedade predial e territorial urbana e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel localizado na zona urbana do Município.<sup>12</sup> Esta Base contém os dados do cadastro imobiliário fiscal relativos ao IPTU de todo o território do Município de São Paulo. A partir destes dados foram aplicados filtros na tentativa de encontrar os imóveis não edificadas que buscamos.

Considerando a dificuldade de utilização das bases disponíveis para encontrar os casos de subutilização, não utilização, não edificação, e, procurando a diversificação de metodologias como

<sup>11</sup> Disponível em <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/base-de-dados-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

<sup>12</sup> Trecho extraído da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional - CTN.

subsídio para especulação e comparação de métodos, para a verificação dos imóveis subutilizados foi realizado um levantamento através de imagens aéreas do Google Maps/Earth e imagens do Google Street View. Apesar de não ter sido realizado *in loco*, foi denominado como “Levantamento de Campo” e aproveitou-se do conhecimento prévio da região pela autora, além da leitura dos instrumentos de planejamento urbano previstos no PDE 2014, culminando na escolha dos EETUs como áreas e escala para este levantamento. Em uma simulação de situação de planejamento urbano na escala da Subprefeitura, este levantamento deveria ser feito para toda a região.

A ideia inicial do levantamento de campo era encontrar imóveis subutilizados e áreas passíveis de transformação, porém foi difícil definir o que seriam áreas passíveis de transformação. Com exceção de edificações verticais, o mercado imobiliário se apropria facilmente de imóveis de acordo com os seus interesses. Sendo assim, para este setor, qualquer área ou lote que não tenha um edifício de alto gabarito pode ser passível de transformação. Porém, neste artigo procuramos trabalhar com os interesses da cidade, que não são puramente econômicos, o que dificultou esta identificação. Se o imóvel possui coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou maior que o mínimo definido e se encontra em uso – ou seja, cumpre sua função social –, mesmo que sejam edificações mais antigas e ocupadas por apenas uma família ou um pequeno comércio, não podemos identificá-lo como passível de transformação para substituição por HIS, pois significaria incorporar a metodologia do mercado imobiliário e prejudicar os interesses coletivos. Sendo assim, foi escolhido o método de exclusão, optando pela identificação apenas de imóveis subutilizados.

Para encontrar imóveis não utilizados seria necessário um levantamento de campo *in loco* e resolvemos não incorporar esta modalidade nos estudos, tendo em vista que os outros levantamentos já seriam suficientes para alcançarmos o objetivo proposto no artigo, que envolveu estudar diferentes metodologias que os gestores poderiam utilizar para simular políticas de reserva de terra e de regulação do mercado, em quantidade suficiente para atender as necessidades habitacionais em suas diversas escalas, que poderiam ser incorporadas ao planejamento urbano municipal.

### **5.1. LEVANTAMENTO DE DADOS DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU PARA IDENTIFICAÇÃO DE TERRENOS/IMÓVEIS NÃO EDIFICADOS**

A Base de Dados do IPTU<sup>13</sup> disponibiliza dados cadastrais imobiliários de todos os Contribuintes do Município de São Paulo. O número do Contribuinte é composto pelo Setor, Quadra, Lote - SQL e um dígito/código. Muitos lotes possuem mais de um número de Contribuinte, como no caso de edifícios residenciais ou comerciais em que cada unidade do empreendimento é um Contribuinte. Na Base de Dados contém um dado chamado Fração Ideal que identifica se o Contribuinte é o único de um lote ou se é apenas um dos Contribuintes de um lote. Quando o Contribuinte corresponde à totalidade do lote – ou seja, é o único Contribuinte do lote – a Fração Ideal é igual a 1. No caso de mais de um Contribuinte no mesmo lote a Fração Ideal é um número menor que 1 equivalente a parte/fração do lote que lhe corresponde.

Inicialmente, foram recortados apenas os Contribuintes da Subprefeitura Vila Mariana através da identificação do Setor e da Quadra, pois a Base de Dados do IPTU não está georreferenciada. Para descobrir imóveis não edificados, foi realizado um filtro na planilha de Contribuintes da

---

<sup>13</sup> Ibid. 11.

Subprefeitura do dado Fração Ideal corresponde a 1, pois só interessam lotes que possuam um único Contribuinte, e o dado Tipo de Uso do Imóvel, que contém o tipo de uso Terreno.

A aplicação do PEUC exige que o imóvel tenha mais do que 500m<sup>2</sup> e, de fato, esta metragem facilita a viabilização da promoção de HIS no imóvel e, inclusive também se aplica para a regulação dos usos em ZEIS. Então, dos imóveis classificados como “Terrenos” e com “Fração Ideal” igual a 1, foram filtrados os que possuem área maior do que 500m<sup>2</sup> e chegou-se a quantia de 238 imóveis e área (soma das áreas dos terrenos de todos os imóveis) de 505.394m<sup>2</sup>.

A título de curiosidade, alguns destes imóveis foram procurados no Google Maps/Earth e imagens do Google Street View para verificar o que seria o uso classificado como Terreno. O levantamento de 30 (dos 238) imóveis mostrou que 14 imóveis (quase a metade) são utilizados como estacionamentos, um imóvel é uma área verde utilizada, sete imóveis são áreas verdes que podem ser considerados como vazios, três estavam em processo de transformação e cinco imóveis já estavam transformados. Esta pesquisa nos permite analisar que ainda existem imóveis não edificadas na Subprefeitura Vila Mariana e, também, confirma que o mercado imobiliário está se apropriando deles, pois mais de 25% dos imóveis verificados estavam em processo de transformação ou já haviam sido transformados. Logicamente que, nem todos os terrenos não edificadas necessariamente deveriam se transformar em HIS, mas esta seleção demandaria uma pesquisa muito detalhada e de maior fôlego, além de debates multidimensionais e setoriais, discernindo quais interesses deveriam prevalecer sobre o uso destes terrenos, o que não foi feito.

A partir dos dados encontrados foi feita uma simulação para conferir quantas unidades habitacionais seria possível construir nesses Terrenos. Para esta simulação foram consideradas duas hipóteses de coeficiente de aproveitamento: igual a 2 e igual a 4. Multiplicando a área total de Terrenos encontrada pelos coeficientes de aproveitamento chegamos à área total computável que poderia ser destinada a HIS. Dividindo estes valores pelas áreas mínimas do Decreto 56.759 de 2016 (24m<sup>2</sup>), do Programa Minha Casa Minha Vida (37m<sup>2</sup>) e pela área de 50m<sup>2</sup> obteve-se uma estimativa de quantas unidades habitacionais de Interesse Social poderiam ser viabilizadas.

Desta forma, considerando todos os imóveis com Fração Ideal igual a 1, Tipo de Uso classificado como Terreno e área maior do que 500m<sup>2</sup>, poderiam ser construídas no mínimo 20.216 unidades de HIS e no máximo 84.232. Porém, nem todos estes imóveis seriam destinados a este fim, afinal muitos já foram transformados ou estão em processo de transformação. Além disso, a literatura internacional utiliza como parâmetro de 10% a 20% de área para produção de Habitações de Interesse Social - HIS. Então, refizemos a simulação considerando porcentagens de 10 e 20% da área total de Terrenos encontrada e o resultado indicou um número mínimo de 2.022 unidades de HIS de 50m<sup>2</sup> e um número máximo de 16.846 unidades de HIS de 24m<sup>2</sup>.

Sendo assim, concluímos que existem terrenos disponíveis para implantação de HIS na Subprefeitura Vila Mariana e, como o instrumento das ZEIS já não foi utilizado no PDE e no Zoneamento para reserva de terras, é necessária uma ação rápida da Prefeitura para reservar áreas com esta finalidade ou procurar outras soluções, através de outros instrumentos, que permitam a inclusão de camadas de baixa renda neste território.

## 5.2. LEVANTAMENTO DE CAMPO PARA IDENTIFICAÇÃO DE TERRENOS/IMÓVEIS SUBUTILIZADOS

A realização do “Levantamento de Campo”<sup>14</sup> – através de imagens aéreas do Google Maps/Earth e imagens do Google Street View (2015 e 2016) –, para verificação de imóveis subutilizados, exigiu a escolha de uma área menor, bem como de uma outra escala de mapeamento (escala do lote), como exemplo para empregar a metodologia proposta, pois não seria possível, face o tempo disponível, a aplicação deste procedimento em todo o território da Subprefeitura Vila Mariana.

Considerando os objetivos previstos no PDE para os EETUs, foram selecionadas duas áreas dentro do Eixo ao longo da Linha 1 - Azul do Metrô. A primeira área adotada como amostra compreende quadras que vão do entorno da Estação de Metrô São Judas até o entorno da Estação de Metrô Saúde e a segunda área inclui quadras desde o entorno da Estação de Metrô Praça da Árvore até o entorno da Estação de Metrô Santa Cruz. Conforme já citado, o principal foco do levantamento foi a identificação de imóveis subutilizados, porém também foram levantados e incluídos imóveis não edificados, pois seria difícil diferenciá-los com a metodologia aplicada e, considerando que um imóvel não edificado também possui coeficiente de aproveitamento utilizado inferior ao mínimo definido, não sentiu-se a necessidade de separação.

Na primeira área foram identificados 27 lotes subutilizados e na segunda área 25 lotes. A maior parte deles é utilizada por estacionamentos e alguns podem ser caracterizados como vazios (com ou sem edificações), mas nem todos possuem área maior do que 500m<sup>2</sup>. Porém, existem lotes subutilizados contíguos que, juntos, somam área maior do que 500m<sup>2</sup>. Em alguns casos, os lotes são subutilizados conjuntamente<sup>15</sup> (como estacionamentos que ocupam mais de um lote) ou, realmente, são dois lotes subutilizados contíguos (como dois estacionamentos distintos, mas lindeiros).

Dos 27 lotes subutilizados encontrados na primeira Área, 11 possuem área de terreno maior que 500m<sup>2</sup> e 12 são contíguos a outros lotes subutilizados (entre estes mesmos 12) que, juntos, somam área maior que 500m<sup>2</sup>. Sendo assim, são 4 os lotes que possuem áreas menores que 500m<sup>2</sup> (e não são contíguos a outros que possam somar área maior do que esta) e, portanto, foram descartados para promoção de HIS. Então, a soma das áreas dos 23 lotes que podemos considerar para produção de HIS na Área 1 é de 18.472m<sup>2</sup>. Uma observação importante é que dos 27 lotes subutilizados encontrados na Área 1, destacou-se um imóvel de quase 6.000m<sup>2</sup>, localizado ao lado de uma das maiores favelas da Subprefeitura Vila Mariana, a Favela Mauro I.

O coeficiente de aproveitamento máximo dos EETUs é equivalente a 4. Desta forma, multiplicamos a área total dos terrenos dos imóveis subutilizados encontrados na Área 1 pelo coeficiente de aproveitamento máximo para obter a área total computável que poderia ser destinada a HIS. Depois, este valor foi dividido pelas áreas mínimas do Decreto 56.759 de 2016, do Programa Minha Casa Minha Vida e pela área de 50m<sup>2</sup> e chegou-se a uma estimativa de quantas unidades de HIS poderiam ser construídas nestes imóveis. O potencial mínimo de produção seria de 1.478 unidades de HIS, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>, e o máximo de 3.079 unidades de 24m<sup>2</sup>. Utilizando os parâmetros indicados pela literatura internacional – de 10% a 20% de área para produção de HIS – obteve-se o resultado de que seria possível a viabilização de no mínimo 148 unidades habitacionais de HIS de 50m<sup>2</sup> e no máximo 616 unidades de 24m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> Como base para realização do levantamento, utilizamos um arquivo com o mapeamento de lotes – fornecido pelo Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU-DEURB –, porém foi possível perceber que este arquivo não está atualizado.

<sup>15</sup> Como o arquivo utilizado como base para o levantamento não está atualizado, os lotes podem, ou não, ter sido lembrados.

Também foram levantados os valores dos terrenos encontrados de acordo com o Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa<sup>16</sup> e multiplicados pela área do terreno para encontrar os valores totais dos terrenos, que seria o equivalente ao Gasto para Desapropriação. Na Área 1, somando os valores dos 23 lotes que podem ser considerados para produção de HIS, chegou-se a um gasto de R\$40.191.858,00 para desapropriação. Para verificar o que este valor significa em relação ao gasto total por unidade habitacional, o valor foi dividido pelo número de unidades que poderiam ser produzidas neles, em cada metragem quadrada considerada, e extraiu-se o que representaria a porcentagem deste valor (de desapropriação) do valor de 200 mil (valor utilizado pela Prefeitura para a produção de uma unidade habitacional)<sup>17</sup>. Os gastos com desapropriação seriam de 7%, no caso da produção de unidades habitacionais de 24m<sup>2</sup>, e de 14%, para construção de unidades de 50m<sup>2</sup>. Sendo assim, como a porcentagem não ultrapassa 30%, os valores com desapropriação não inviabilizam a construção das unidades habitacionais de HIS e, inclusive, possibilitam a produção das unidades pelo próprio mercado imobiliário.

Na Área 2, dos 25 lotes subutilizados identificados<sup>18</sup>, 13 têm área de terreno maior que 500m<sup>2</sup> e 6 são contíguos a outros lotes subutilizados (entre estes mesmos 6) que, juntos, somam área maior que 500m<sup>2</sup>. Então, restaram 6 lotes que possuem áreas menores que 500m<sup>2</sup> (e não são contíguos a outros que possam somar área maior do que esta) e, desta forma, não foram considerados para os cálculos de destinação para HIS. Na Área 2, a soma das áreas dos 19 lotes que podemos considerar para produção de HIS é de 14.779m<sup>2</sup>. A mesma metodologia de simulação foi utilizada para a Área 2 e chegou-se a uma estimativa de produção mínima de 1.182 unidades de HIS, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>, e na máxima de 2.463 unidades de 24m<sup>2</sup>, considerando a área de todos os lotes identificados. Utilizando os percentuais de 10 e 20% da somatória das áreas dos terrenos dos imóveis, poderiam ser feitas no mínimo 118 unidades habitacionais de HIS de 50m<sup>2</sup> e no máximo 493 unidades de 24m<sup>2</sup>.

Os valores dos 19 lotes que podemos considerar para produção de HIS, nesta segunda Área, somados chegaram a um gasto de R\$67.069.528,00 para desapropriação. Apesar da menor quantidade de lotes e área total disponível, este valor é maior do que o da Área 1 devido à região em que os lotes se situam, mais valorizada que a anterior. Neste caso os gastos com desapropriação seriam maiores, de 14%, para produção de unidades habitacionais de 24m<sup>2</sup>, e de 28%, no caso de unidades de 50m<sup>2</sup>. Mesmo assim, a porcentagem de gastos com desapropriação não ultrapassou 30%, o que garante a viabilidade financeira para construção das unidades habitacionais de HIS e, mais uma vez, permite a atuação do mercado imobiliário para produção destas.

Os imóveis, ainda, foram procurados na planilha do IPTU para verificação da tipificação dada no Tipo de Uso do Imóvel e poucos estão classificados como Terrenos, indicando que além dos imóveis não edificadas encontrados na planilha, existem mais imóveis ociosos nesta Subprefeitura e é realmente necessária a utilização de estratégias diversificadas para identificá-los.

---

<sup>16</sup> Valores extraídos de: Borrelli, Júlia. Santoro, Paula. Pesquisa mapeia Valores de Terreno em São Paulo. Texto publicado no blog observaSP, 2015, disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2015/10/07/pesquisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>>, acesso em 9 de novembro de 2016.

<sup>17</sup> O valor para desapropriação do terreno está incluso no valor de R\$200.000,00, empregado pela Prefeitura para produção de uma unidade habitacional, e não deve ultrapassar 30% deste, que é o valor total.

<sup>18</sup> O maior deles, quase 5.000m<sup>2</sup>, se trata de um terreno que era ocupado por uma concessionária de veículos (a construção ainda se encontra no local) e, atualmente, está desocupado. Parte do terreno está sendo utilizada como estacionamento.

## CONCLUSÃO

Este artigo procurou desenvolver metodologias que permitissem ensaiar métodos que um gestor público poderia realizar para estimar o quadro de necessidades habitacionais de uma Subprefeitura e construir cenários de opções de produção de novas unidades de Habitação de Interesse Social - HIS para que, em um processo de planejamento urbano, fossem concebidas formas de regulação socialmente inclusivas, de acordo com as características de cada região. Assim, foram exploradas diversas bases de dados disponíveis, ainda que reconhecidos seus limites e, como subsídios para a realização de um “Plano de Habitação de Interesse Social” no território de uma Subprefeitura, é possível sinalizar que existe a necessidade de desagregação de dados do Município por Subprefeitura, uma vez que o desafio de encontrar dados específicos do território dificultou o processo.

Optou-se por estudar, de forma mais aprofundada, como produzir HIS a partir da dinâmica do mercado imobiliário, admitindo que o dinamismo da Subprefeitura poderia ser visto como potencial de transformação urbana com inclusão social. Por isso, alguns temas não foram desenvolvidos, mas em um plano ideal não poderiam ser deixados em segundo plano, como a identificação da precariedade dispersa – como é o caso de cortiços – ou, ainda, estudos de formas de resolução das ocupações precárias existentes.

A invisibilidade dos cortiços e de moradias precárias dispersas também chamou a atenção para a necessidade de um Zoneamento que consiga lidar com esta questão, pois, estas habitações só aparecem em listagens específicas, ficando invisíveis nos mapeamentos. Talvez, a dificuldade do Zoneamento de trabalhar com um território tão grande possa explicar a invisibilidade apontada, indicando a necessidade de descentralização de alguns tipos de mapeamento. E, claro, a necessidade de criação de novos instrumentos de regulação urbana mais rigorosos, que apliquem com eficácia regras que permitam, efetivamente, o alcance dos objetivos do PDE.

Consciente da forma como a legislação foi aprovada e, sendo assim, das poucas, ou quase nulas, possibilidades de inclusão de camadas de baixa renda no território da Subprefeitura Vila Mariana e, ainda, considerando a importância deste tema no contexto do Município e da Região Metropolitana de São Paulo - RMS, um dos intuitos deste artigo foi demonstrar que há dados e metodologia disponível que permitiriam, em pouco tempo, fazer simulações que possibilitassem prever nos instrumentos de planejamento urbano, a reserva e destinação de terras para promoção de HIS em regiões como a desta Subprefeitura. Apesar de não terem ocorrido, as terras existem e poderiam ter instrumentos melhores concebidos para este fim.

Mesmo com a baixa demanda habitacional existente na Subprefeitura Vila Mariana, considerando as características do território, poderiam ser incorporadas necessidades habitacionais municipais e metropolitanas. A pergunta frequente e pouco explorada foi: qual a quantidade de novas moradias populares deveria ser feita nesta Subprefeitura, considerando o período de um Plano Diretor? O estudo mostra que, talvez, a resposta possa estar dentro das possibilidades apresentadas em cada Subprefeitura, não apenas uma divisão cartesiana pelo número de Subprefeituras, mas o estabelecimento de metas por Subprefeitura, que dialoguem com as possibilidades apontadas.

Conforme vimos, as ZEIS demarcadas, quando muito, podem auxiliar a manter a população de baixa renda já instalada na região, mas sempre existem processos (e interesses) que, mesmo com a demarcação das “ZEIS de regularização”, podem levar a expulsão destas famílias para outras regiões. Os levantamentos realizados neste trabalho mostram que existem terras, mesmo que não se tratem de grandes glebas, disponíveis para promoção de HIS e, inclusive, para alcançar os objetivos do PDE

– apesar de, talvez, trazer algumas desvantagens financeiras –, não seria mais interessante construir HIS em lotes menores e dispersos, ao invés de concentrar esta população em grandes glebas com conjuntos habitacionais sem identidade? E a demarcação de ZEIS? Deveria ser exclusividade, apenas, do Zoneamento? Poderia se dar através de Planos Regionais, alterando o zoneamento por justamente terem a oportunidade de se debruçar sobre esta escala de território? Poderia se dar através das alterações urbanas que se dão ao longo dos EETUs?

As simulações realizadas com a Cota de Solidariedade demonstraram os efeitos reduzidos do instrumento como foi aprovado e que, considerando a intensa atuação do mercado imobiliário na Subprefeitura Vila Mariana, a proposta original do instrumento produziria números não inibidores das ações de incorporação pelo mercado e muito relevantes para auxiliar a promover soluções habitacionais para o Município e para a RMSP. Os estudos sobre os instrumentos relativos ao cumprimento da função social da propriedade mostram que estes poderiam ter sido utilizados, pois foram encontradas situações de subutilização ou não edificação em alguns terrenos. Além disso, estes poderiam ter sido articulados com reserva de terra para HIS. Ainda, as simulações sobre custos com desapropriação mostram que é possível utilizar recursos obtidos a partir do próprio desenvolvimento urbano para a utilização para desapropriação de terrenos para HIS.

Os estudos, simulações e análises apresentados demonstram que, para reverter as desigualdades socioterritoriais, é preciso enfrentar as resistências políticas e econômicas que conseguem driblar, alterar e criar alternativas a uma regulação mais rigorosa. Além disso, é necessária uma atuação do Poder Público que planeje, gestione e acompanhe, minimamente, o ritmo do mercado imobiliário de forma comprometida com os interesses da cidade e de toda a população que nela habita, enfrentando as pressões políticas e econômicas que atuam de forma contrária. Sabemos que, historicamente, esta confrontação não acontece e, assim, se torna cada vez mais urgente este comprometimento e a inversão dos interesses que prevalecem. Apesar das inovações e avanços ocorridos, eles ainda são muito pequenos diante das necessidades habitacionais (crescentes) do Município e da RMSP. Sendo assim, ficam os questionamentos: neste ritmo de conquistas, quanto tempo levará para alcançarmos os objetivos do PDE? O que acontecerá com a cidade e a população enquanto os objetivos não são alcançados? Quando o mercado imobiliário assumir a responsabilidade que lhe cabe para promover um desenvolvimento mais igualitário da cidade?

Além das possibilidades apresentadas, podem existir outras formas para viabilização de HIS em territórios como o desta Subprefeitura. Atualmente, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário - DGPI, da SMDU, está mapeando os terrenos públicos do Município. Após o término deste mapeamento será possível verificar se existem terrenos públicos pouco aproveitados e, talvez, poderiam ser realizadas propostas para utilizações distintas simultâneas, como construir unidades de HIS sobre uma creche ou uma escola. Ou, ainda, mais uma alternativa que poderia ser utilizada neste território, seria a locação social, aproveitando edificações usadas existentes.

Todas as ações parecem depender de vontade política e, conforme já mencionamos, da inversão dos interesses puramente econômicos em interesses coletivos. Portanto, para além destas quantificações, simulações e métricas, é preciso que sejam concebidos e implementados processos onde estes resultados possam ser debatidos e pactuados com uma população mais ampla e de fato informada sobre as possibilidades de destinação das terras disponíveis.

## REFERÊNCIAS

BORRELLI, Júlia. SANTORO, Paula Freire. **Pesquisa mapeia Valores de Terreno em São Paulo.** Texto publicado no blog observaSP, 2015. Disponível em <<https://observasp.wordpress.com/2015/10/07/pesquisa-mapeia-valores-de-terreno-em-sao-paulo/>>, acesso em 9 de novembro de 2016

CEZARIO, Patrícia. **Transformação do capital imobiliário e manutenção da estrutura fundiária: reproduzindo a segregação territorial.** Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2015.

CEZARIO, Patrícia. **Aquisição de Terras e Habitação de Interesse Social.** Capítulo 6 da Publicação Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Prefeitura do Município de São Paulo - PMSP, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, Editores: Renato Balbim e Cleandro Krause, Rio de Janeiro, 2016.

NAKANO, Kazuo. CAMPOS, Candido Malta. ROLNIK, Raquel. **Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. Caminhos para o Centro.** São Paulo: Editora da Unesp, p. 130-133, 2004.

ROLNIK, Raquel. SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo.** Trabalho apresentado no Fórum Latinoamericano sobre Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana organizado pelo *Instituto Lincoln de Políticas de Suelo* e pelo *Banco del Estado de Ecuador*, com o apoio do Ministério das Cidades do Brasil, Quito, Equador, 2013.

SANTORO, Paula Freire. **Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia.** Artigo publicado pela Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR, 2015.

SANTORO, Paula Freire. BORRELLI, Júlia. **Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade.** Artigo publicado pelo XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR – Espaço, Planejamento e Insurgências, Seção Temática: Dinâmica Imobiliária, habitação e regulação urbana, Belo Horizonte, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **Mapa da exclusão/inclusão social.** São Paulo: EDUC/PUC, 1996.

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade.** Artigo da Revista Estudos Avançados – nº 25, Vol. 71, São Paulo, 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor.** 2005. Disponível em <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>, acesso em 19 de novembro de 2016.

VILLAÇA, Flávio. ZIONI, Silvana. **A expansão do metrô de São Paulo: acentuando desigualdades.** Anais: Encontros Nacionais da ANPUR, v. 12, 2007.