



A EFICÁCIA DAS ZEIS DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ROSANA YAMAGUTI

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO | PGT | UFABC
Maio 2019

ROSANA YAMAGUTI

**A EFICÁCIA DAS ZEIS DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS
NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, como requisito à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Gestão do Território.

Linha de Pesquisa:
Políticas e instrumentos de planejamento e gestão do território

Orientadora:
Prof^a Dr^a Rosana Denaldi

São Bernardo do Campo, SP
2019

Esta pesquisa contou com o apoio financeiro do Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail da autora: rosieyamaguti@gmail.com

Capa: Daniela Tunes Zilio

Diagramação: He Nem Kim Seo

Revisão: Fabiane de Oliveira Alves

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Yamaguti, Rosana

A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo / Rosana Yamaguti. — 2019.

230 fls.

Orientadora: Rosana Denaldi

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo, 2019.

1. Zonas Especiais de Interesse Social. 2. Planejamento Urbano. 3. Instrumentos Urbanísticos. 4. Zoneamento. 5. Habitação de Interesse Social. I. Denaldi, Rosana. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2019. III. Título.

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única da autora e com a anuência da orientadora.

São Bernardo do Campo, ____ de _____ de 20__.

Assinatura do autor: _____

Assinatura do orientador: _____



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Fundação Universidade Federal do ABC
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território
Avenida dos Estados, 5001 – Bairro Santa Terezinha – Santo André – SP
CEP 09210-580 · Fone: (11) 4996-0017
pospgt@ufabc.edu.br

FOLHA DE ASSINATURAS

Assinaturas dos membros da Banca Examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Rosana Yamaguti, realizada em 2 de maio de 2019:



Prof.(a) Dr.(a) **Rosana Denaldi** (Universidade Federal do ABC) – Presidente



Prof.(a) Dr.(a) **Paula Freire Santoro** (Universidade de São Paulo) – Membro Titular



Prof.(a) Dr.(a) **Silvana Maria Zioni** (Universidade Federal do ABC) – Membro Titular

Prof.(a) Dr.(a) **Luciana Nicolau Ferrara** (Universidade Federal do ABC) – Membro Suplente

Prof.(a) Dr.(a) **Anderson Kazuo Nakano** (Universidade Federal de São Paulo) – Membro Suplente

AGRADECIMENTOS

À Rosana Denaldi, pelo profissionalismo, comprometimento e pela orientação sempre cuidadosa e presente, que possibilitaram a construção conjunta dessa pesquisa e tornaram muito mais suave o percurso do mestrado.

À Paula Santoro e Silvana Zioni, pelas preciosas contribuições no desenvolvimento da pesquisa e na banca de qualificação e pela participação na banca de defesa.

Ao Lincoln Institute of Land Police, pelo financiamento desta pesquisa.

À Embraesp, na pessoa do Engenheiro Reinaldo Fincatti, que permitiu a utilização dos dados elaborados pela empresa para desenvolvimento do trabalho.

À Fabiane Alves, pela revisão cuidadosa deste trabalho.

Aos colegas de trabalho da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e da São Paulo Urbanismo, por todos os conhecimentos e questionamentos compartilhado, base fundamental dessa dissertação. Em especial, Daniel Todtmann Montandon, Rosane Cristina Gomes e Rita Cassia Gonçalves, pela compreensão e por todo auxílio, sem os quais essa pesquisa não seria possível.

À Sonia Aparecida Gomes, bibliotecária de SMDU, cuja prestatividade e ajuda também foram muito importantes a esse trabalho.

A todos os amigos que a vida profissional e vida acadêmica me trouxeram. Vitor Vanetti, Carolina Sacconi, João Chiavone e Bruno Portes, pelas conversas, comentários, estudos conjuntos que possibilitaram o ingresso nesse mestrado. Rodrigo Minoru Tanaka, pela generosidade em compartilhar questionamentos e informações, também essencial ao desenvolvimento dessa pesquisa. He Nem Kim, Daniela Zilio e Dulci Cipriano, por disponibilizarem ajuda essencial nessa reta final, mesmo em meio a toda correria da vida. Aos queridos amigos do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território que contribuíram muito com esse processo e fizeram com que ele fosse mais divertido. À Amanda Paulista, Flavia Peretto e He Nem Kim, amigas essenciais para todos os momentos.

Aos meus pais, Dirce e Rubens, pelo amor, apoio e esforços incondicionais, que possibilitaram chegar até aqui. Aos meus irmãos, Ronaldo e Rosemeire, sempre presentes. À Manuela, minha sobrinha, que traz luz e esperanças de um futuro melhor.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

Frente aos problemas habitacionais e urbanos decorrentes da restrição de acesso à terra para a população mais pobre, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) demarcadas sobre imóveis vazios ou subutilizados se consolidaram como um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à política fundiária de interesse social, apresentando, entretanto, diferentes formas de aplicação e resultados, em função do contexto em que são aplicadas.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem por objetivo avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em São Paulo, buscando entender a influência do instrumento na produção de Habitação de Interesse Social (HIS), em especial quanto à localização e ao produto realizado. Para tanto, adotou-se como recorte temporal o período entre 2002, ano da implementação do instrumento no Município, e 2017, e como recorte espacial a Zona Leste paulistana.

A investigação foi desenvolvida por meio de pesquisa documental baseada na sistematização e análise dos alvarás de aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e no cruzamento desses dados com outros dados.

Conclui-se que as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados apresentam significativa importância na produção de HIS na Zona Leste de São Paulo, influenciando no produto realizado nessas áreas. Entretanto, a efetivação das ZEIS e o alcance dos objetivos a elas vinculados dependem de uma conjunção de fatores que incluem a existência de recursos para financiamento subsidiado da moradia voltada à população de baixa renda e uma forte atuação do poder público na implementação, aplicação e controle do instrumento.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Planejamento Urbano; Instrumentos Urbanísticos; Habitação de Interesse Social (HIS)

ABSTRACT

In the face of housing and urban problems resulting from the struggle in access to urban land of the poorest people, the Special Zones of Social Interest (ZEIS) demarcated on vacant or underutilized properties have been consolidated as one of the main urban planning instruments focused on social land policy. Depending on the context in which it has been applied, however, different results were achieved.

The present research sets out to evaluate the role of “ZEIS of empty or underutilized properties” in São Paulo City, seeking to understand the instrument influences on social housing production, especially regarding to location and construction characteristics. For this purpose, the analysis covers the social housing approved by the local government in the city’s “East Side” during the period between 2002, year of implementation of the instrument, and 2017.

The study was developed through documentary research based on the systematization and analysis of the building permits involving social housing and the cross-linking with other databases.

It concludes that “ZEIS of empty or underutilized properties” have significant importance in the housing provision in the “East Side”, influencing the construction characteristics in these areas. However, the achievement of the objectives related to the ZEIS depends on a combination of factors, which includes the existence of resources for subsidized housing financing for low-income families and a strong performance of local government in the implementation, application and control of the instrument.

Keywords: Special Zones of Social Interest; Urban Planning; Urban Planning Instruments; Social Housing

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Parâmetros estabelecidos para as ZEIS pelo PDE/2002.....	78
Quadro 2 - Áreas demarcadas como ZEIS pela LPUOS/2004	78
Quadro 3 - Percentuais de área construída computável exigidos para HIS e HMP estabelecidos pela LPUOS/2004.	80
Quadro 4 - Características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes em ZEIS, estabelecidas pelo Quadro 2/j, anexo à Parte III da LPUOS/2004.	80
Quadro 5 – Coeficientes de aproveitamento em ZEIS, definidos pelo PDE/2014.	86
Quadro 6 - Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS, definidos no PDE/2014.....	86
Quadro 7 - Comparativo das áreas de ZEIS nas legislações de 2002/2004 e 2014/2016.....	87
Quadro 8 - População recenseada, taxa de crescimento populacional e densidade demográfica (2010)	99
Quadro 9 - Área demarcada com cada categoria de ZEIS no Município e na Zona Leste pela LPUOS/2016	100
Quadro 10 - Alvarás para HIS e HMP emitidos entre 2003 e 2007 na cidade de São Paulo	110
Quadro 11 - Projetos aprovados e lançados, segundo número de unidades de HIS e HMP (janeiro de 2005 a setembro de 2011).....	111
Quadro 12 - Número de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por agente promotor, legislação e zona de uso	115
Quadro 13 - Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017, por agente promotor e zona de uso	119
Quadro 14 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e subcategoria de uso	124
Quadro 15 - Número de empreendimentos, número de unidades e número médio de unidades por empreendimento aprovado entre 2002 e 2017, por agente promotor e zona de uso.....	126
Quadro 16 - Empreendimentos HIS, HMP e Mistos aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora de ZEIS por agente promotor e Subprefeitura.....	137
Quadro 17 - Número de unidades aprovadas em cada Subprefeitura dentro e fora das ZEIS por agente promotor e categoria de uso.....	146
Quadro 18 - Estoque de terra reservado para a produção de empreendimentos HIS e HMP por agente promotor, legislação e zona de uso na Zona Leste	163
Quadro 19 - Número de empreendimentos efetivados, por agente promotor, legislação utilizada na aprovação e zona de uso	168
Quadro 20 - Tipos de empreendimentos efetivados, por agente promotor e zona de uso	170

Quadro 21 - Número de unidades efetivadas dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e categoria de uso	173
Quadro 22 - Número de unidades efetivadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas.....	181
Quadro 23 - Número de empreendimentos lançados por zona e subcategoria de uso	183
Quadro 24 - Número de unidades, preços mínimos máximo e média ponderada das unidades, categoria de uso, incorporador e construtor dos empreendimentos lançados em ZEIS	184
Quadro 25 - Número de unidades, preços mínimos máximo e média ponderada das unidades, categoria de uso, incorporador e construtor dos empreendimentos lançados fora de ZEIS	186
Quadro 26 - Número de empreendimentos por faixa de financiamento da unidade do PMCMV	197
Quadro 27 - Porte dos empreendimentos lançados por zona de uso	202

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo de tetos de renda de HIS e HMP, nominal e corrigidos pela inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA)	82
Gráfico 2 - Comparação entre os tetos de renda das faixas do PMCMV e dos conceitos de HIS 1, 2 e HMP definidos no PDE/2014.....	88
Gráfico 3 - Percentual de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por zona de uso.....	115
Gráfico 4 - Percentual de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017 por agente promotor e zona de uso.....	117
Gráfico 5 - Número de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por zona de uso, agente promotor e legislação	118
Gráfico 6 - Percentual de empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017, por tipo de empreendimento	120
Gráfico 7 - Número de empreendimentos públicos e privados aprovados entre 2002 e 2017, por tipo de empreendimento e zona de uso	121
Gráfico 8 - Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor.....	123
Gráfico 9 - Percentual de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona de uso.....	125
Gráfico 10 - Número de unidades HIS e HMP aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS	126
Gráfico 11 - Percentual de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona e subcategoria de uso..	127
Gráfico 12 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por subcategoria de uso	128
Gráfico 13 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por subcategoria e zona de uso	129

Gráfico 14 - Número de unidades de interesse social (HIS, HIS 1 e HIS 2) e de mercado popular (HMP 16SM e HMP 10SM) aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor	129
Gráfico 15 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e subcategoria de uso	130
Gráfico 16 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona de uso, agente promotor e categoria de uso	131
Gráfico 17 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas	132
Gráfico 18 - Empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados pelo Poder Público, por ano de aprovação.....	134
Gráfico 19 - Número de unidades aprovadas pelo Poder Público por subcategoria de uso e ano de aprovação.....	134
Gráfico 20 - Empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados pela iniciativa privada, por ano de aprovação.....	136
Gráfico 21 - Número de unidades aprovadas pela iniciativa privada, por subcategoria de uso e ano de aprovação.....	136
Gráfico 22 - Empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS por Subprefeitura e agente promotor.....	139
Gráfico 23 - Participação do Poder Público e da iniciativa privada na aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e HMP entre 2002 e 2017, dentro e fora de ZEIS, por Subprefeitura	139
Gráfico 24 - Percentual de unidades aprovadas envolvendo HIS e HMP, dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e Subprefeitura	148
Gráfico 25 - Número de unidades públicas aprovadas em ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura	149
Gráfico 26 - Número de unidades públicas aprovadas fora de ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura	149
Gráfico 27 - Número de unidades privadas aprovadas em ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura	154
Gráfico 28 - Número de unidades privadas aprovadas fora de ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura	155
Gráfico 29 – Taxa de efetivação dos empreendimentos, por legislação e zona de uso	169
Gráfico 30 – Taxa de efetivação dos empreendimentos dentro e fora das ZEIS por tipo de empreendimento e agente promotor	171
Gráfico 31 - Detalhamento da taxa de efetivação dos empreendimentos considerando a categoria de ZEIS, tipo de empreendimento e agente promotor.....	171

Gráfico 32 – Taxa de efetivação das unidades dentro e fora das ZEIS, por subcategoria de uso e agente promotor.....	174
Gráfico 33 – Detalhamento da taxa das unidades considerando a categoria de ZEIS, subcategoria de uso e agente promotor.	174

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Recorte territorial da pesquisa	96
Mapa 2 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004.....	140
Mapa 3 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004.....	141
Mapa 4 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016.....	142
Mapa 5 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004.....	143
Mapa 6 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004.....	144
Mapa 7 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016.....	145
Mapa 8 - Empreendimentos HIS aprovados pelo Poder Público em ZEIS por porte	150
Mapa 9 - Empreendimentos HIS aprovados pelo Poder Público fora de ZEIS por porte	151
Mapa 10 - Empreendimentos mistos aprovados pelo Poder Público em ZEIS por porte	152
Mapa 11 - Empreendimentos mistos aprovados pelo Poder Público fora de ZEIS por porte	153
Mapa 12 - Empreendimentos HIS aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte	156
Mapa 13 - Empreendimentos HIS aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte	157
Mapa 14 - Empreendimentos HMP aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte	158
Mapa 15 - Empreendimentos HMP aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte.....	159
Mapa 16 - Empreendimentos mistos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte	160
Mapa 17 - Empreendimentos mistos aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte	161
Mapa 18 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004.....	175
Mapa 19 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004.....	176
Mapa 20 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016.....	177
Mapa 21 - Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004.....	178
Mapa 22 - Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004.....	179
Mapa 23 – Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016.....	180
Mapa 24 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade .	199
Mapa 25 - Empreendimentos privados lançados fora de ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade	200
Mapa 26 - Empreendimentos privados lançados dentro e fora de ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade	201
Mapa 27 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017, por tipologia	203

Mapa 28 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017 com unidades vendidas por até R\$ 240 mil, por tipologia	204
Mapa 29 - Empreendimentos privados lançados fora de ZEIS até 2017, por tipologia	205
Mapa 30 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017 com unidades vendidas por até R\$ 240 mil, por tipologia	206

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Exemplo de alvará emitido pela PMSP, com destaque para algumas informações de interesse a esta pesquisa	101
Figura 2 - Croqui fiscal com localização do lote referente a um dos empreendimentos em estudo....	102
Figura 3 - Exemplo de utilização da foto aérea do Google Earth para identificação da efetivação de empreendimentos.....	108
Figura 4 - Exemplo de utilização da imagem de rua do Google Street View para identificação da efetivação de empreendimentos.....	108

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
PARTE I: AS ZEIS DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	23
1 A OPÇÃO PELO ZONEAMENTO	25
1.1 A questão da habitação no Brasil	25
1.2 A centralidade do zoneamento no planejamento urbano	35
1.3 O papel do zoneamento na política urbana do Município de São Paulo.....	39
1.4 Do ideário da Reforma Urbana aos instrumentos urbanísticos atuais.....	48
1.5 A opção pelas ZEIS	55
2 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	59
2.1 ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Brasil: expectativas e impasses.....	59
2.1.1 Reserva de terras com localização adequada	62
2.1.2 Regulação do preço da terra e associação com outros instrumentos.....	64
2.1.3 Produção de HIS.....	65
2.2 Antecedentes das ZEIS em São Paulo.....	69
2.3 A implementação das ZEIS no PDE/2002 e na LPUOS/2004.....	75
2.4 A revisão das ZEIS no PDE/2014 e na LPUOS/2016.....	82
PARTE II: A EFICÁCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS NA ZONA LESTE DE SÃO PAULO	91
3 NOTAS METODOLÓGICAS	95
3.1 Recortes temporal e espacial	95
3.2 Principais bases de dados utilizadas.....	100
3.3 Análise dos empreendimentos aprovados	103
3.4 Análise dos empreendimentos efetivados	107
3.5 Análise de aspectos de empreendimentos lançados	109
3.6 Pesquisas similares.....	109

4 O LICENCIAMENTO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP) NA ZONA LESTE DE SÃO PAULO	113
4.1 Empreendimentos aprovados.....	114
4.2 Destinação das unidades aprovadas.....	131
4.3 Produção por ano	133
4.4 Produção por localização	137
4.5 Estoque de Terras	162
4.6 Algumas considerações relativas aos dados apresentados.....	164
5 A EFETIVAÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP) NA ZONA LESTE E UMA BREVE ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS LANÇADOS	167
5.1 Efetivação dos empreendimentos	167
5.2 Destinação dos empreendimentos efetivados	181
5.3 Aspectos de empreendimentos lançados	182
CONCLUSÃO	207
REFERÊNCIAS.....	213

INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades brasileiras esteve continuamente acompanhado do incremento de formas de moradias precárias, como cortiços, favelas e loteamentos periféricos, que surgiram como alternativa habitacional para a população mais pobre, historicamente excluída do mercado imobiliário formal. Maricato (1996; 2000; 2001; 2003) relaciona esse processo de urbanização com características intrínsecas ao desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, apresentando raízes coloniais calcadas na concentração de terra, renda e poder, no patrimonialismo e em relações de favor, que resultam na forte presença do Estado no espaço da acumulação, mas em sua relativa ausência no espaço da miséria.

A falta de políticas voltadas à moradia e às condições urbanas da população pobre contrasta, assim, com a concentração de investimentos em setores nobres das cidades. Para Villaça (2011; 2012), isso decorre da dominação da produção do espaço urbano pelas elites, que influenciam nas ações e recursos do Estado, dentre outras formas, por meio da legislação urbanística, historicamente centrada no zoneamento.

Mancuso (1980) evidencia que o zoneamento tem origem na necessidade de um instrumento de controle social e econômico e se realiza por meio de uma simplificação da cidade, reduzida a um único componente, o solo urbano, que passa a ser submetido aos mecanismos de mercado e às leis de produção econômica, a partir de regramentos que permitem sua máxima exploração. Além disso, a legalidade urbana foi construída a partir de um único padrão, correspondente ao dos bairros mais ricos, deixando a maior parte do território (onde vive a população pobre) na extralegalidade. Ademais, a concentração de ações e investimentos públicos na cidade legal resulta em melhores índices de qualidade de vida e no alto preço da terra nessas regiões, o que reforça a urbanização desigual e a segregação urbana (VILLAÇA, 2011; 2012).

Com a incorporação do conceito de função social da propriedade urbana no Capítulo sobre a Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a regulamentação deste capítulo, mais de uma década depois, pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 (EC/2001), institui-se uma nova condição jurídico-institucional, abrindo a perspectiva de um novo rumo para as políticas urbanas. Essas conquistas foram resultado de anos de articulação e reivindicações de movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas, ONGs, parlamentares, entre outros, e da importante atuação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), posteriormente articulado no Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU).

Nesse contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram como um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à política fundiária de interesse social. Formuladas em meio ao processo de redemocratização do país e no âmbito das lutas pela reforma urbana, as ZEIS se configuraram em duas categorias, de acordo com seus objetivos: as ZEIS de regularização, que visam o reconhecimento, a reurbanização e a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, que pretendem a constituição de um estoque fundiário ou o aproveitamento de imóveis subutilizados para produção de Habitação de Interesse Social (HIS).

Enquanto as ZEIS de regularização foram formuladas e aplicadas desde o início da década de 80, a demarcação de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados só passou a ocorrer a partir da década de 90 e seu surgimento foi acompanhado de expectativas quanto às possibilidades de intervenção na lógica de produção habitacional e de redução das desigualdades urbanas. Com a inserção das ZEIS no EC/2001, o instrumento foi amplamente incorporado em planos diretores municipais, apresentando, entretanto, resultados distintos em função do contexto político, social e econômico de cada município, sendo que, na maioria dos casos, as expectativas iniciais não foram alcançadas.

No Município de São Paulo, as ZEIS foram instituídas pela Lei nº 13.430/2002 (Plano Diretor Estratégico – PDE/2002) e regulamentadas pela Lei nº 13.885/2004 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS/2004). Foram introduzidas quatro categorias de ZEIS, sendo três correspondentes a imóveis vazios ou subutilizados, além de serem estabelecidos regramentos específicos para essas áreas, em especial a exigência de destinação de área construída para HIS. Com a revisão do PDE por meio da Lei nº 16.050/2014 (PDE/2014), foi criada uma quinta categoria de ZEIS, também voltada a imóveis vazios ou subutilizados, além de serem revistos regramentos relacionados ao instrumento.

Dentre a literatura existente, entretanto, são poucos os trabalhos que avaliam a eficácia do instrumento no cumprimento de seus objetivos, especialmente com o contexto de disponibilidade de recursos para financiamento subsidiado de habitação decorrente do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, programa federal que visa auxiliar na redução do déficit habitacional do país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais (ROLNIK, et al., 2015). Nesse sentido, a presente pesquisa apresenta por objetivo geral investigar o papel das ZEIS de imóveis vazios

ou subutilizados no Município de São Paulo, buscando entender a influência do instrumento na produção de HIS, em especial quanto à localização e ao produto realizado.

São objetivos específicos da pesquisa: (i) identificar possíveis conflitos na legislação urbanística municipal quanto à existência de incentivos ou dispositivos que possam concorrer com as ZEIS ou desestimular a produção de HIS nesta zona de uso, influenciando, assim, a eficácia do instrumento em análise; (ii) identificar os empreendimentos declarados como HIS e HMP produzidos dentro e fora das ZEIS, avaliando quantitativamente o número de unidades produzidas e, por meio de análise amostral, as características de alguns destes empreendimentos; e (iii) entender se a demarcação como ZEIS influencia na escolha de terrenos para empreendimentos HIS.

Para tanto, além da revisão bibliográfica acerca da centralidade do zoneamento no planejamento urbano e da formulação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados nesse contexto, foi realizada pesquisa documental a partir do levantamento, da espacialização e da análise de dados relacionados à aprovação e efetivação de empreendimentos HIS e HMP dentro e fora das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados desde 2002, quando foram implementadas em São Paulo, até 2017, adotando como recorte territorial a Zona Leste e observando as influências do PMCMV e da revisão do marco regulatório da política urbana do município, nos anos de 2014 e 2016.

A principal base de dados utilizada na pesquisa foram os Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) (2000-2017), única base que contém informações acerca da subcategoria de uso dos empreendimentos, permitindo a identificação da aprovação de HIS e HMP. Considerando, todavia, que a aprovação em si não garante a efetivação do empreendimento e o cumprimento da função social da propriedade nos termos estabelecidos pelo PDE, os dados de aprovação foram cruzados com a base de lançamentos imobiliários residenciais da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp) e com fotos de satélite e imagens de rua do *Google*, de forma a identificar os empreendimentos lançados, em construção ou construídos, considerados, para fins dessa pesquisa, como efetivados.

A avaliação da “eficácia” do instrumento aqui realizada se restringiu à análise da aprovação e efetivação de empreendimentos declarados como HIS e HMP nos Relatórios de Aprovação de Projetos, não abrangendo a verificação quanto à derradeira destinação desses empreendimentos a famílias de baixa renda. A partir da metodologia utilizada foi possível

apenas estimar o número de unidades que, em tese, deveriam ser destinadas à demanda prioritária (famílias com renda de até três salários mínimos), designadas, para os fins propostos nesta pesquisa, de HIS Prioritária (HISP)

Cabe ressaltar que a metodologia adotada não compreende empreendimentos que não tenham sido aprovados pela Municipalidade ou cujos dados não constem nos Relatórios de Aprovação. Ademais, a presente investigação representa um retrato das aprovações e efetivações de HIS e HMP na Zona Leste do Município até dezembro de 2017, cujos números estão sujeitos a mudanças constantes, com a aprovação e efetivação de novos empreendimentos realizadas após a referida data, que podem ocorrer, inclusive, com base em legislação que já não se encontra em vigor, em vista do chamado “direito de protocolo”.

A presente pesquisa está estruturada em duas partes, totalizando cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão.

A Parte I apresenta a revisão bibliográfica que embasa a pesquisa, tendo por objetivo posicionar as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no contexto do planejamento urbano brasileiro e paulistano. Nesse sentido, o Capítulo 1 discorre sobre as motivações da centralidade do zoneamento no planejamento urbano, tanto na Alemanha e nos Estados Unidos, países responsáveis, respectivamente, pela origem e difusão do instrumento, quanto no Brasil, resgatando, especialmente, a influência do ideário da Reforma Urbana nos instrumentos urbanísticos brasileiros e o desenvolvimento do zoneamento paulistano. Já o Capítulo 2 aborda as expectativas e impasses ligados à aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Brasil e sua implementação em São Paulo.

Na Parte II é apresentada a investigação em si, que buscou avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na Zona Leste de São Paulo. O Capítulo 3 apresenta os principais aspectos da metodologia adotada, baseada principalmente na sistematização e análise dos dados relativos à aprovação de empreendimentos HIS e HMP dentro e fora das ZEIS e em seu cruzamento com outras informações, como os dados de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp. No Capítulo 4, é feita a análise dos dados de empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados na Zona Leste, buscando identificar a relevância das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados para a produção dessas subcategorias habitacionais, o que configura a parte principal da presente pesquisa. Entretanto, como a aprovação por si só não significa o cumprimento da função social da propriedade e dos

objetivos vinculados às ZEIS, no Capítulo 5 é avaliada a efetivação dos empreendimentos aprovados, a partir do cruzamento com a base de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp e da análise de fotos aéreas e das imagens de rua do Google.

Desse modo, a presente pesquisa pretende contribuir na avaliação da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, de forma a subsidiar as políticas públicas voltadas à produção habitacional para famílias de baixa renda.

**PARTE I: AS ZEIS DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS E SUA
IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

1 A OPÇÃO PELO ZONEAMENTO

Com o objetivo de compreender a formulação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados, o presente capítulo busca relacionar o contexto brasileiro e paulistano da política habitacional e urbana com as características e os interesses vinculados à formulação e aplicação do zoneamento.

Para tanto, o capítulo é dividido em cinco seções: a primeira apresenta um breve panorama do problema da habitação no Brasil, ressaltando sua vinculação com as ações do Estado e com a histórica restrição de acesso à terra pela população mais pobre; a segunda resgata a literatura que analisa a implantação do zoneamento na Alemanha e nos Estados Unidos, evidenciando as características intrínsecas ao instrumento e os interesses a ele vinculados em cada um dos mencionados contextos; a terceira seção aborda o desenvolvimento do zoneamento na cidade de São Paulo, levantando as motivações desse processo; a quarta recupera o ideário da Reforma Urbana e sua influência no campo da regulação urbana, em especial, na formulação dos instrumentos urbanísticos atuais; e, por fim, a quinta seção traz algumas considerações sobre as motivações que levaram à formulação das ZEIS, considerando as contradições do zoneamento e o contexto da política urbana brasileira.

1.1 A questão da habitação no Brasil

O processo de urbanização brasileiro é marcado pela dissincronia entre a adesão ao urbanismo e sua efetivação, apresentando problemas advindos da assimilação incompleta de contingentes populacionais não urbanos ao estilo de vida urbano (PEREIRA, 1969)¹, como de condições de trabalho e de consumo ou de acesso à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.

São partes intrínsecas dessa dissincronia, as históricas concentração da propriedade e as restrições de acesso à terra que, por ser item essencial da moradia, torna esta última uma mercadoria especial, de produção difícil e cara (VILLAÇA, 1986, 1999). Devido a tais restrições e a não inclusão do custo da habitação no salário dos trabalhadores, para uma grande parcela da população, a habitação só se viabiliza através da ocupação de terrenos

¹ O urbanismo é entendido por Pereira (1969, p. 59-60) como subprocesso fundamental da expansão da formação econômico-social capitalista, que ocorre por meio do fortalecimento de um ideal de estilo de vida urbano relacionado à satisfação de necessidades “materiais” e “não materiais”, operando na constituição de um grande mercado consumidor potencial, que pressiona o sistema nacional de produção de bens e serviços.

ociosos, muitas vezes em área de risco ou ambientalmente frágeis, e da autoconstrução da moradia de modo precário e inseguro (CARDOSO, 2016).

Faz parte da equação do problema habitacional, ainda, a chamada espoliação urbana, entendida como:

[...] o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p. 59).

Esse quadro reflete uma enorme carência habitacional, que afeta especialmente as famílias com renda inferior a três salários-mínimos mensais, que correspondem a 83,9% do déficit habitacional² urbano brasileiro (mais de 4,4 milhões de domicílios) e a 80,2% do déficit habitacional urbano da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) (mais de 500 mil domicílios), de acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2016), referentes ao ano de 2014. Somam-se a estes números os domicílios urbanos considerados inadequados³, que totalizam mais de 15,2 milhões no país e mais de 946 mil na RMSP.

Também compõem esse cenário, os índices de crescimento da população favelada e o aumento da proporção de favelados em relação à população total nas últimas décadas, com taxas de crescimento dos domicílios favelados que superam, em muito, as taxas totais de crescimento domiciliar: entre 1980 e 1991, os domicílios totais no país tiveram crescimento anual de 3,08%, enquanto os favelados, de 8,18%; entre 1991 e 2000, os domicílios totais cresceram 0,88% e os favelados, 4,18% ao ano; já entre 2000 e 2010, a taxa de crescimento

² Pela metodologia da Fundação João Pinheiro (2016), o conceito de déficit habitacional está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, englobando habitação precária (domicílios rústicos, sem condições de serem habitados em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física; e domicílios improvisados, em imóveis ou locais com fins não residenciais), coabitação familiar forçada (cômodos e família convivente), ônus excessivo com aluguel urbano (correspondente a famílias com renda de até três salários-mínimos que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel) e adensamento de domicílios alugados (com número médio de moradores superior a três por dormitório).

³ Pela metodologia da Fundação João Pinheiro (2016), a inadequação de domicílios está relacionada a moradias urbanas que não proporcionam condições desejáveis de habitação, sem, todavia implicar na necessidade de substituição por novas unidades. São classificados como inadequados os domicílios com carência de infraestrutura (energia elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), adensamento excessivo de moradores em domicílio próprio (com número médio de moradores superior a três por dormitório), problemas de natureza fundiária (ausência total ou parcial de propriedade do terreno ou da fração ideal do terreno onde se localiza a moradia), cobertura inadequada (domicílios que possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, mas telhados de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha), ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e domicílios em alto grau de depreciação.

anual dos domicílios foi de 0,57%, enquanto a de domicílios favelados foi de 6,93% (PASTERNAK; D’OTTAVIANO, 2016, p. 79). É preciso considerar, ainda, certo grau de subestimação do fenômeno: enquanto o Censo Demográfico de 2000 contabilizava 1.618.836 domicílios em favela, estimativas desenvolvidas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) praticamente dobravam esse número, totalizando 3.165.086 domicílios favelados no ano 2000 (MARQUES, et al., 2008⁴ apud CARDOSO, 2016).

Nesse sentido, a atuação do Estado é fundamental para a diminuição das desigualdades sociais e garantia de acesso à moradia digna, especialmente pela a população mais pobre. Essa atuação, todavia, tem sido, muitas vezes, pautada de forma a garantir os interesses das elites e do mercado imobiliário, conformando o que Ferreira (2009) denomina como “Estado do deixe-estar social”, em referência à postura, em geral, negligente em relação às políticas sociais. Na sequência, será traçado um breve panorama da questão habitacional e urbana no Brasil, destacando alguns aspectos das políticas adotadas pelo Estado.

As condições para a exploração comercial da terra só começaram a emergir no Brasil no final do período imperial, com a promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras (BRASIL, 1850), que estabeleceu os limites entre propriedade pública e privada e a proibição de aquisições de terra que não ocorressem por meio da compra. O novo regime de terras tem estreita relação com a abolição do trabalho escravo e a “importação de colonos europeus livres”, de forma que a terra no país era livre quando o trabalho era escravo – já que o acesso à terra era impossível pelo escravo, por sua própria condição de cativo – e passa a ser cativa no momento em que se implanta o trabalho livre - pois, se não regulada, poderia ser facilmente adquirida pelos trabalhadores livres (MARTINS, 1979⁵ apud ROLNIK, 1997, p. 23; MARICATO, 2000).

Silva (1998) evidencia que as disposições da Lei de Terras não pretendiam democratizar a propriedade, mas concentrá-la de forma a permitir sua utilização de acordo com os interesses de acumulação capitalistas, dentre os quais os imobiliários. Dessa forma, quando o direito de propriedade passa a ser assegurado, os proprietários já estavam definidos.

A restrição do acesso à terra, transformada em mercadoria, tem impacto direto no problema da habitação, potencializado pelo abrupto crescimento das cidades nos primórdios do período

⁴ MARQUES, E. et al. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: MCidades, 2008. v.1.

⁵ MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979.

republicano brasileiro. Assiste-se, assim, às origens da concentração da população pobre em casas de aluguel, cortiços e favelas, cuja precariedade leva a um problema de saúde pública, demandando ações mais vigorosas do Estado.

Conforme demonstra Bonduki (2011), as ações estatais na República Velha (1889-1930), fortemente influenciadas pelo pensamento higienista, deram-se em três frentes: (i) estratégias de controle sanitário, por meio de visitas domiciliares constantes, exames e inspeções nas habitações, vacinações etc.; (ii) legislação e código de posturas, que buscavam regulamentar as características das habitações operárias; e (iii) participação direta em obras de saneamento e urbanização da área central (por meio dos planos de melhoramento e embelezamento⁶).

O “autoritarismo sanitário⁷” dessas intervenções resultou no início do processo de segregação urbana da classe mais pobre, conforme aponta Reis Filho (1994, p. 14):

Mas a remoção da pobreza se confundiu também, quase sempre, com a remoção dos pobres. A negação da escravidão se confundiu com a segregação, com o afastamento dos negros, para fora dos espaços que passavam a ser destinados apenas aos brancos, reservados para a convivência das camadas dominantes, nos quais os grupos mais restritos desempenhavam os papéis de comando político do país. Os projetos urbanísticos assim concebidos eram em boa parte programas de segregação urbana. O império escravocrata, para melhor proveito de suas formas de exploração do trabalho humano, viveu em espaços destinados às classes dominantes, entremeados de espaços ocupados pelas massas escravas, que garantiam a sua operação. A República antiescravista implantou os espaços urbanos segregados.

⁶ Com os planos de melhoramento e embelezamento, o novo governo procurou criar uma imagem vinculada à ideia de progresso e rejeição ao passado monárquico e escravocrata, por meio da modernização das áreas centrais e dos bairros voltados às classes dominantes nas principais cidades, em especial na Capital Rio de Janeiro, em conformidade com os modelos estéticos europeus (REIS FILHO, 1994; RIBEIRO; CARDOSO, 1994). O caráter ideológico desses planos é evidenciado por Benchimol (1992 apud VILLAÇA, 1999, p. 193): “O termo ‘embelezar’ tem enorme ressonância no discurso propagandístico da época. Designa, mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas ‘estratégias’. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central; [...] a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao ‘desfrute’ das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes de exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional”. BENCHIMOL, J. L. **Peireira Passos**: um Haussmann tropical. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

⁷ De acordo com Bonduki (2011, p. 41-42), o “autoritarismo sanitário” resultante das concepções higienistas que guiaram a ação estatal nesse período consistia “na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres –, nunca questionando suas causas”, o que refletia, no plano urbano, o autoritarismo patronal exercido nas unidades produtivas.

Até a década de 30, a produção rentista⁸ de moradias voltadas ao aluguel foi a forma dominante de produção habitacional, por configurar investimento seguro e lucrativo dos excedentes da produção cafeeira, em face da restrita capacidade de aplicação no setor industrial ainda embrionário, da valorização imobiliária, da grande demanda por habitações, dos incentivos fiscais para a produção imobiliária privada e da inexistência de controle estatal sobre os valores dos aluguéis (BONDUKI, 2011). Essa forma de produção não foi suficiente, no entanto, para resolver o problema de moradia da classe trabalhadora.

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo. (BONDUKI, 2011, p. 39)

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo, em 1930, teve início uma política de fortalecimento do Estado, com incentivos à industrialização, e medidas populistas em resposta à organização crescente das classes populares urbanas, dentre as quais, a reorganização do setor previdenciário, que proporcionou vultuosos recursos para financiamento da produção imobiliária. Ademais, em face à crise habitacional vivida no país, ocorreu uma mudança de paradigma quanto à habitação, que passou a ser encarada como condição básica de reprodução da força de trabalho e como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador⁹, o que respaldou a ideia de transferir para o Estado o encargo de mobilizar os recursos e esforços necessários para enfrentar o problema da moradia popular (BONDUKI, 2011).

Porém, a ação do Estado na produção habitacional ficou restrita à atuação de órgãos como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), criada posteriormente, em 1946, já no Governo Dutra, falhando em implantar uma política habitacional efetiva. Conforme analisa Bonduki (2011), embora a produção dos

⁸ Bonduki (2011) denomina tal produção como rentista pois o investimento aplicado visava à obtenção de uma renda mensal.

⁹ Bonduki (2011, p. 86-87) destaca o papel da habitação na garantia de ordem social e na reprodução de um padrão de vida conservador: “A habitação operária torna-se, portanto, área crucial para a manutenção da ordem econômica, política e social. Além de um bem essencial para a sobrevivência do trabalhador, a moradia deveria tornar-se instrumento de transformação do trabalhador em proprietário, desempenhando papel importante na criação de um modo de vida conservador e reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês entre trabalhadores oriundos de vários países e longínquas regiões do país.”

IAPs e da FCP fosse importante e inédita, seu alcance foi limitado, dentre outros motivos, pelo caráter corporativo dos institutos, estruturados em torno de cada categoria profissional¹⁰, pela existência de clientelismo na indicação da demanda e pela não obrigatoriedade de destinação de parcela da produção para famílias de baixa renda.

A promulgação, a partir de 1942, de uma série de decretos-lei regulamentando o mercado de aluguéis, conhecida como Lei do Inquilinato, é considerada uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil. Com a justificativa inicial de defesa da economia popular frente ao aumento do custo de vida, especialmente com os impactos da Segunda Guerra Mundial, mas renovados continuamente até 1964, esses decretos-lei impuseram fortes restrições ao reajuste de aluguéis e aos despejos injustificados. Os efeitos, no entanto, foram contraditórios, gerando escassez e desestímulo à moradia de aluguel, o que leva Bonduki (2011) a levantar a hipótese de que a Lei do Inquilinato refletia uma intenção governamental de impactar na redução de investimentos no setor imobiliário, direcionando-os à montagem do parque industrial brasileiro.

Dessa maneira, no final desse período, ocorreu uma aceleração da especulação imobiliária e uma valorização sem precedentes dos imóveis urbanos, com a retração do mercado de aluguel e o aumento do mercado de compra e venda (FELDMAN, 2005), processo que dificulta ainda mais o acesso dos mais pobres à terra urbana e que marca a passagem de um modelo de moradia de aluguel e concentração do trabalhador próximo ao centro comercial e às fábricas, para um modelo de periferização, baseado no loteamento-autoconstrução-casa própria (SILVA, 1989). A propagação da moradia autoconstruída em loteamentos periféricos foi agravada, ainda, pela intensificação da industrialização no período desenvolvimentista brasileiro, resultado da associação ao capital internacional e da manutenção dos baixos salários e da decorrente velocidade de adensamento urbano (FERREIRA; MOTISUKE, 2007; BONDUKI, 2011), o que é chamado por Maricato (1996) de “urbanização com baixos salários”.

Essa conjuntura amplificou as tensões sociais e levou à discussão, no âmbito do Governo João Goulart (1961-1964), das chamadas “Reformas de Base”, com fortes conteúdos de justiça social e nacionalismo, o que atemorizou as elites conservadoras e conduziu ao golpe militar

¹⁰ A fragmentação e autonomia dos IAPs na gestão de seus patrimônios são apontadas por Bonduki (2011) como motivos de entrave para a consolidação de uma política de habitação social unificada, conforme pensado, a princípio, com a criação da FCP.

de 1964 (CANO, 2011). Institui-se, desse modo, um governo que seria marcado pela negligência quanto às políticas sociais e pela limitação da política urbana a novas formas de financiamento para habitação e saneamento básico (CANO, 2011).

Isso se deu, principalmente, por (i) difusão da casa própria e da propriedade privada como meio de equilíbrio social, necessário ao avanço capitalista internacional no país; (ii) criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Plano Nacional de Habitação (PNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU); (iii) implantação de aparato voltado ao financiamento das habitações, baseado na captação de poupanças privadas (voluntárias e compulsórias), remuneradas a baixas taxas de juro, mas garantidas pelo Governo Federal contra a inflação e possível falência dos agentes financeiros, com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE); e (iv) busca pela atenuação da crise econômica, com geração de novos empregos e dinamização da indústria da construção civil (SILVA, 1989; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

De maneira geral, a política habitacional no governo militar foi centrada na casa própria, frequentemente em conjuntos periféricos, estendendo os limites urbanos e impactando na valorização dessas áreas e na adoção de um modelo empresarial para sua operacionalização (SILVA, 1989), o que não atingiu a população mais pobre.

A urbanização acelerada gerou uma série de efeitos complexos. A periferização de populações de média e baixa renda foi a tônica desse processo, para o que muito contribuiu a própria política habitacional do regime militar. Esse processo estimulou o aumento da especulação imobiliária, encareceu os custos da infraestrutura urbana e piorou a qualidade de vida urbana, além de resultar na ocupação de espaços impróprios, como morros, encostas, alagadiços e outros. (CANO, 2011, p. 33)

Com esse processo de mercantilização, que se deu em diversos países e em diferentes tempos, a casa própria transformou-se em um estoque de riqueza e sua aquisição tornou-se vital para a população de baixa renda, em vista da ausência de alternativas, transferindo, entretanto, os riscos envolvidos para esses indivíduos (ROLNIK, 2015).

[...] a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado foi hegemônica, e o paradigma da “casa própria” transformou-se em modelo praticamente único de política habitacional. Esse processo eclipsou outras formas de posse bem estabelecidas, tais como a habitação para aluguel (pública e privada) e algumas formas de propriedade cooperativa e coletiva. (ROLNIK, 2015, p. 38)

A política recessiva da década de 80 somada à elevada inflação levaram ao aprofundamento da inadimplência de financiamentos habitacionais e à redução da capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, o que culminou com a extinção do BNH. A omissão do Estado e a inexistência de alternativas de acesso à moradia resultaram na formação de novas favelas. Frente a esse quadro, muitos municípios progressistas assumiram iniciativas no campo da habitação social, principalmente em programas de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, em um processo caracterizado pela “descentralização por ausência” (ARRETCHE, 2000; DENALDI, 2003; CARDOSO; RIBEIRO, 2000¹¹ apud CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Somente no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quase dez anos após o fim do BNH, que ocorreu uma reforma mais efetiva do setor habitacional, envolvendo a reorganização do aparato institucional, a ampliação da participação do setor privado, a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final (ARRETCHE, 2002¹² apud SHIMBO, 2010; CARDOSO, 2006).

Apesar de avanços no desenho dos programas habitacionais - como o princípio da “função social da cidade”, o reconhecimento da cidade ilegal, a incorporação das precariedades habitacionais no conceito de déficit habitacional, a descentralização operacional e diversidade de programas e o reconhecimento da produção privada não lucrativa (MARICATO, 1999¹³ apud SHIMBO, 2010), a política habitacional dos Governos de FHC foi marcada pela ênfase no consumo da habitação, implementando uma “abordagem de mercado” com a priorização de linhas de financiamento diretas ao consumidor para aquisição da moradia (VALENÇA, 2001¹⁴ apud SHIMBO, 2010).

No Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), a política habitacional passou por uma mudança de enfoque, com medidas voltadas à ampliação do financiamento habitacional e da produção privada (tais como a “MP do Bem¹⁵” e a Lei de Falências¹⁶, ambas de 2005), com o

¹¹ CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. (Orgs.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais** - uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

¹² ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 43- 458, 2002.

¹³ MARICATO, E. **Habitação e desenvolvimento urbano**: o desafio da próxima década. 1999. Disponível em: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf. Acesso em: 25 set. 2017.

¹⁴ VALENÇA, M. M. **Globalização**: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal. São Paulo: Terceira Margem, 2001.

¹⁵ Medida Provisória nº 252, de 15 de junho de 2005 (BRASIL, 2005c), cujo conteúdo foi aprovado por meio da

intuito de reservar os recursos de subsídios diretos aos setores de menor renda, tal como previsto no desenho do Projeto Moradia¹⁷.

Em conjunto, as medidas dos Governos FHC e Lula resultaram na ampliação do crédito e na elevação do financiamento para produção de novas unidades habitacionais, o que foi favorecido, a partir de 2007, por uma política de redução gradual de juros básicos, associadas a medidas para promover o crescimento da economia e melhoria da renda (CARDOSO; JAENISCH, 2017). Somadas a uma forte inversão do capital externo e à reestruturação do mercado, a partir de 2005, causada pela abertura de capital de empresas do setor imobiliário, e a conseqüente corrida pela formação de enormes estoques de terras que lastreassem os papéis dessas empresas na Bolsa de Valores (ROLNIK, 2015), tais medidas geraram um *boom* imobiliário entre 2007 e 2008, sustentado, no entanto, pelos mecanismos tradicionais de financiamento (BONDUKI, 2009; CARDOSO; JAENISCH, 2017).

Esse cenário foi intensificado, em 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desenhado em parceria com o setor imobiliário, que buscava alternativas de crédito e de financiamento da produção, e lançado anteriormente (e de forma desarticulada) ao Plano Nacional de Habitação (PNH), o Programa garantiu um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial e funcionou como importante medida anticíclica, frente à crise econômica mundial de 2008 (MARICATO, 2014; BONDUKI, 2009). No entanto, o aumento dos investimentos em habitação e a ampliação do mercado para as famílias de baixa renda ocorreram sem preocupação com a inserção urbana e sem a necessária mudança da base fundiária, o que tem gerado o agravamento dos problemas urbanos, além de ocasionar o aumento do preço dos imóveis (MARICATO, 2014).

Nesse sentido, Cardoso e Jaenisch (2017) apontam uma ambigüidade fundamental do período Lula-Dilma¹⁸, caracterizado, de um lado, pela promoção de importantes políticas sociais e

Medida Provisória nº 255, de 1º de julho de 2005 (BRASIL, 2005d), e convertido na Lei Federal nº 11.196, de 21 de novembro de 2005 (BRASIL, 2005a). Dentre outras medidas, tais normativas instituíram a isenção ou redução dos impostos sobre ganhos de capital na alienação de imóveis, com o intuito de aquecer o mercado imobiliário.

¹⁶ Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005b).

¹⁷ Projeto lançado em 2000, voltado a equacionar o problema habitacional do país, de iniciativa do Instituto Cidadania e coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo Bonduki (2009), que participou de sua elaboração, o projeto apresentava três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano-fundiário – e buscava articular o conjunto de agentes que compartilham responsabilidades no problema da habitação, propondo, dentre outras medidas, a criação do Sistema Nacional de Habitação, o controle social por meio do Conselho Nacional das Cidades e a instituição de um Fundo Nacional de Habitação, formado por recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS.

redistributivas¹⁹ – o que, para Singer (2009²⁰ apud CARDOSO; JAENISCH, 2017) configurou um “reformismo fraco” que sustentou a expansão do mercado interno e o crescimento da economia, mas teria como limites a manutenção dos mesmos princípios da política econômica e monetária – e, de outro, pelo favorecimento de setores do capital, especialmente o setor financeiro.

Ainda, para Cardoso e Jaenisch (2017), as perspectivas que se colocaram diante da crise econômica e política enfrentada, especialmente após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, não eram positivas: reversão das políticas sociais; ascensão de visões conservadoras e neoliberais; retração do financiamento habitacional, encolhimento e apropriação do setor imobiliário e dos fundos públicos pelas classes mais altas, agravando ainda mais a precariedade da população mais pobre. Tais previsões parecem se confirmar com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018.

Assim, de maneira geral, é possível depreender que a questão da habitação no Brasil tem sido marcada pela insuficiência de ações do Estado que, não raro, acabam por beneficiar setores específicos da sociedade, enquanto a solução da moradia é deixada a cargo da própria classe trabalhadora, com uma (não) política de “deixe-estar social” (FERREIRA, 2009) que impacta no crescimento do déficit habitacional e no agravamento de problemas urbanos, sociais e ambientais.

[...] a resposta do Estado tem sido insuficiente, excludente, autoritária e pautada pela lógica do clientelismo e, predominantemente, pela lógica da privatização, que busca lucratividade. Às classes populares, tem cabido buscar suas próprias soluções que, dado as condições materiais de superexploração a que são submetidas, também são insuficientes e sobretudo precárias, o que faz com que a questão habitacional seja uma das mais sérias enfrentadas nas cidades. (SILVA, 1989, p. 33)

Embora o principal programa habitacional implantado até o momento, o PMCMV, instituído pelo Governo Lula, tenha conseguido atender à população de baixa renda, isso aconteceu sem a necessária vinculação com uma política habitacional mais ampla - conforme aponta

¹⁸ Governo de Dilma Rousseff (2011-2016).

¹⁹ O Governo Lula-Dilma também implementou importantes ações redistributivas, como o aumento real do salário-mínimo, instituição do Bolsa Família, implementação dos Programas Universidade para Todos (ProUni) e Luz para Todos e projetos como o Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC 1), de 2007, que destinava a maior parte dos recursos para a urbanização de favelas, propondo incorporar essas áreas à cidade existente e elevar seu padrão de urbanidade (MARICATO, 2014).

²⁰ SINGER, A. **Raízes sociais e ideológicas do lulismo**. Novos Estudos, CEBRAP, nº 85, p. 83-102, 2009.

Bonduki (2009), em relação à desarticulação do Programa com o Plano Nacional de Habitação - e com a política fundiária e urbana. Isso tem impacto direto no alto preço da terra e na escassez de áreas bem localizadas para produção de moradia para a população mais pobre, o que, se não regulado no âmbito dos governos municipais, acaba ocorrendo em áreas periféricas e carentes de infraestrutura urbana.

A falta de ações e políticas voltadas à moradia e às condições urbanas da população de baixa renda contrasta com a concentração de investimentos nos setores mais nobres da cidade. Villaça (2011; 2012) destrincha esse processo ao demonstrar que as elites, visando principalmente a otimizar seu tempo de deslocamento, dominam a produção do espaço urbano por meio de três mecanismos: (i) o mercado imobiliário, (ii) a influência nas ações e recursos do Estado e (iii) a ideologia (VILLAÇA, 2011; 2012; VILLAÇA, 1998²¹ apud NERY JR., 2005). Isso gera uma centralização de ações e investimentos na parte da cidade em que essas elites estão concentradas (no caso de São Paulo, o chamado Quadrante Sudoeste), onde, por consequência, há melhores índices de qualidade de vida (ambiental, social, cultural etc.), o que resulta no alto preço da terra e reforça a urbanização desigual e a segregação urbana.

Uma das formas de controle do Estado pelas elites é a legislação urbanística, hoje centrada no zoneamento, cujos regramentos e disposições, embora abrangentes a toda a cidade, visam ao atendimento de certos interesses e acabam por dividir o território urbano em duas partes, a que se adequa e a que não se adequa aos parâmetros legais. Isso acaba por determinar as áreas de atuação dos diferentes nichos de mercado, intensificando as desigualdades no território urbano, o que será aprofundado nas próximas seções.

1.2 A centralidade do zoneamento no planejamento urbano

A intrínseca relação entre o problema da habitação e a concentração da propriedade da terra, somada a históricas extorsões às quais a população mais pobre é submetida, faz-se causadora de uma série de disputas em torno do espaço urbano. Tais disputas são mediadas pelo Estado por meio do planejamento urbano que, na atualidade, tem no zoneamento um de seus instrumentos fundamentais.

²¹ VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp, 1998.

O zoneamento configura a adoção, por parte do Poder Público Municipal, de normas definidoras de parâmetros de uso ou de ocupação do solo variáveis no território da cidade, que passa, no todo ou em parte, a ser dividido em zonas (VILLAÇA, 1991²² apud NERY JR., 2002). O zoneamento tratado neste capítulo corresponde ao que Basset (1931²³ apud FELDMAN, 2005, p. 26) denomina “zoneamento compreensivo²⁴”, abrangente ao conjunto da cidade.

O papel central do zoneamento no âmbito do planejamento é estudado por Mancuso (1980), que busca resgatar os contextos e motivações que levaram à ampla aceitação desse instrumento, partindo da tese que sua origem não é disciplinar e autônoma, nem tampouco uma tradução técnica de uma hipótese arquitetônica ou urbanística correspondente a uma determinada ideia de cidade, mas sim ideológica e fortemente funcional à execução de determinados objetivos econômicos e sociais. Com tal intuito, o autor desenvolve uma análise comparada de duas experiências, ressaltando as peculiaridades de cada uma, em vista dos diferentes contextos ideológicos, políticos e econômicos: a alemã, que corresponde à origem do zoneamento, e a americana, que representa sua maior difusão.

A origem do zoneamento na Alemanha ocorreu como “primeiro e real resultado da revolução industrial em terreno urbanístico”, frente ao nascimento do proletariado urbano, o descobrimento da problemática da habitação e a concentração da ação econômica nas áreas urbanas (MANCUSO, 1980, p. 336). Nesse contexto, o zoneamento surgiu como o instrumento mais apto para racionalizar as diversas transformações em curso, conferindo à cidade uma estrutura lógica e antecipadamente previsível (MANCUSO, 1980). Esse processo de elaboração teve como principais atores os funcionários e administradores municipais, que pretendiam a realização de um modelo global de cidade, em uma perspectiva reformista na qual o zoneamento vinha acompanhado de amplas políticas de intervenção (MANCUSO, 1980).

²² VILLAÇA, F. **Sistematização crítica da obra escrita sobre o Espaço Urbano**. Tese (livre-docência). São Paulo: FAUUSP, 1991.

²³ BASSET, E. M. **Control of Buildings Heights, Densities and Uses by Zoning**. Committee on Regional Plan of New York and its Environs, vol. VI, 1931.

²⁴ Quanto ao uso do termo “compreensivo”, Souza (2013, p. 250) aponta que se trata de uma tradução literal acrítica, uma vez que “o adjetivo *compreensivo* não admite ser tomado também como sinônimo de *abrangente*, como ocorre, sem problemas, na língua inglesa”, em seu original *comprehensive*.

Já nos Estados Unidos, o zoneamento foi implantado essencialmente para proteção dos valores do solo de interferências prejudiciais (dentre as quais as de grupos sociais considerados indesejáveis, como os negros), criando garantias antecipadas às inversões sobre o solo por meio de um mosaico de disposições locais advindo de demandas de grupos isolados, pouco ligados ao reformismo municipal (MANCUSO, 1980). Desse modo, Cullingworth (1993²⁵ apud SOUZA, 2013) evidencia que o zoneamento norte-americano se iniciou como um mecanismo de exclusão, cujo propósito principal e não explícito era o de afastar pessoas ou usos indesejáveis e, por consequência, de preservar o *status quo*. Visava, assim, a enfrentar contradições de caráter econômico, garantindo interesses individuais, o que resultou em ações de discriminação sociorracial.

Em comum aos dois casos, o zoneamento surgiu da exigência de um instrumento de controle social e econômico, o que se dá com a redução da cidade a um de seus componentes essenciais: o solo, por meio de sua submissão aos mecanismos de mercado e às leis de produção econômica, a partir de regramentos que permitem sua máxima exploração (MANCUSO, 1980).

Nesse sentido, Mancuso (1980) desenvolve sua pesquisa a partir de três hipóteses: (i) o zoneamento não é um instrumento “neutro”, servindo para conciliar conflitos e contradições oriundos da cidade industrial e apresentando, para tanto, objetivos de caráter econômico e político-social; (ii) o zoneamento não é um instrumento “disciplinar”, fruto de uma abordagem teórica e abstrata, mas resultado de uma série de ações desenvolvidas no âmbito das administrações municipais e experimentadas diretamente na cidade e, portanto, vinculado a motivações prévias; e (iii) a cultura urbanística e arquitetônica vem tentando abstrair as motivações do zoneamento, exaltando componentes de caráter técnico e operacional da nova disciplina e propondo um sistema de normas aplicável independentemente do contexto.

Dentre as razões de seu êxito, o autor aponta, além do momento histórico fundamental - o do racionalismo -, as características estruturais do zoneamento: o processo de extrema simplificação da cidade, reduzida a poucos componentes facilmente relacionáveis entre si, adotando o uso do solo como elemento ordenador; sua correspondência com o que se acredita ser um modelo “natural” de desenvolvimento urbano, baseado em densidades decrescentes do

²⁵ CULLINGWORTH, J. B. **The Political Culture of Planning**. American Land Use Planning in Comparative Perspective. Nova Iorque e Londres: Routledge, 1993.

centro à periferia e na tendência de um agrupamento espontâneo de atividades; e a crença em sua tecnicidade e neutralidade (MANCUSO, 1980). Ademais,

Além do papel inicial de determinação de um modelo interpretativo da cidade e seu correspondente dispositivo normativo - que agora podemos atribuir sem muitas dúvidas às codificações de Baumeister e Eberstadt – sua função subsequente é de ter preparado um sistema de regras bastante simples, mas suficientemente detalhado, facilmente transmissível, convincente pela racionalidade, de modo a ser considerado válido do ponto de vista científico e neutro do ponto de vista ideológico, e, assim, facilmente aplicável pelos profissionais responsáveis pelo planejamento e gestão da cidade²⁶. (MANCUSO, 1980, p. 328)

Assim, o zoneamento apresenta como constantes: sua relação com o poder (seja o público, como no caso alemão, ou de grupos privados, como no caso americano); seu conteúdo fundamentalmente reformista, que não pretende se opor aos processos em vigor, atuando somente sobre a consequência dos fenômenos e não sobre suas determinantes; e seu papel de instrumento de mediação, com função de solucionar os conflitos de forma antecipada (MANCUSO, 1980). Embora muitas das disposições do zoneamento possam ser corretas do ponto de vista social, essas são, em geral, pouco utilizadas em prol do coletivo, privilegiando interesses privados e debilitando, mais do que alimentando, ações reivindicativas de grupos sociais (MANCUSO, 1980). Além disso,

O plano urbanístico faz uma mediação preventiva, precisamente por meio do zoneamento, dos diferentes interesses que se estabelecem entre forças econômico-políticas dominantes e grupos sociais subordinados às decisões do poder público: implanta, entre as redes urbanas, áreas verdes, equipamentos, infraestrutura, áreas para construções populares, elementos aparentemente bem calibrados através de padrões legais, ou seja, tudo o que seria necessário para criar uma cidade futura mais avançada do ponto de vista social. Entretanto, frente à cidade real, percebe-se que apenas é feito o que interessa aos grupos econômicos mais fortes ou às necessidades de promoção pública dos políticos mais ardilosos, o que não é revelado.²⁷ (MANCUSO, 1980, p. 335)

²⁶ Tradução nossa, do original: “A parte del papel inicial de haber escogido un modelo interpretativo de la ciudad y su simétrico dispositivo normativo – y que podremos ahora atribuir sin muchas dudas a las codificaciones de Baumeister y de Eberstadt – el rol posterior es de haber preparado un sistema de reglas bastante sencillo pero suficientemente detallado, facilmente transmisibile, convincente por su racionalidad hasta el punto de poderlo considerar como válido desde el punto de vista científico y en consecuencia, neutral desde el punto de vista ideológico, y tal que pueda ser empleado con facilidad por todos aquellos que se encuentran en la condición profesional de deber ocuparse de la proyetación y la gestión de la ciudad.”

²⁷ Tradução nossa, do original: “El plano urbanístico media de modo preventivo, a través precisamente de la zonificación, los distintos intereses que se establecen entre fuerzas economico-políticas dominantes y grupos sociales subordinados a las decisiones del agente público: inserta entre las redes de la ciudad áreas verdes, equipamientos, servicios, áreas para la construcción popular, elementos aparentemente bien calibrados a través de los standards legislativos, es decir, todo cuanto puede utilizarse para crear la ciudad futura más avanzada

Desse modo, é importante entender o zoneamento como um instrumento vinculado a interesses específicos e à resolução antecipada de determinados conflitos, permitindo, assim, a máxima exploração do solo urbano e a proteção de determinados *status* no território, o que será estudado em seguida considerando o contexto social, político e econômico da Cidade de São Paulo.

1.3 O papel do zoneamento na política urbana do Município de São Paulo

No Município de São Paulo, a adoção de um zoneamento abrangente a todo território ocorreu somente na década de 70, tendo o instrumento sido adotado de forma pontual até então, objetivando o controle social e edilício do centro e a proteção de áreas de moradia da elite (ROLNIK, 1997; NERY JR., 2005; FELDMAN, 2005).

Para analisar o desenvolvimento do zoneamento em São Paulo, Nery Jr. (2002; 2005) divide a fase que antecedeu o zoneamento geral da cidade em quatro períodos: (i) de 1886 a 1931, teve por marco inicial a promulgação do Código de Posturas do Município, de 1886 (SÃO PAULO, 1886); (ii) de 1931 a 1947, foi inaugurado pelo Ato nº 127, de 20 de março de 1931 (SÃO PAULO, 1931); (iii) de 1947 a 1957, iniciou-se com a criação do Departamento de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo; e (iv) de 1957 a 1972, teve início com a Lei nº 5.261, de 4 de julho de 1957 (SÃO PAULO, 1957) e é finalizado com a promulgação do zoneamento geral de São Paulo, por meio da Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972 (SÃO PAULO, 1972).

O primeiro período, de 1886 a 1931, corresponde às primeiras formas de utilização do zoneamento, que ocorrem de maneira pontual no território, mais especificamente nas áreas residenciais de alta renda e no centro da cidade, sem que houvesse a vinculação de parâmetros de uso e de ocupação em uma mesma norma e visando ao alcance de objetivos específicos, quais sejam, o controle social e edilício do espaço (NERY JR, 2005), incorporando aspectos parciais da normativa urbanística norte-americana.

O referido período teve início com o Código de Posturas de 1886, que implementou dispositivo para impedir a construção de habitações populares no “perímetro de comércio” da

desde um punto de vista social. Y que luego, surja a partir de una confrontación con la ciudad realizada que lo que se hace es tan sólo lo que interesa a los grupos económicos más fuertes, o a las necesidades de promoción pública de los políticos más despiertos, ya no se revela.”

cidade (VILLAÇA, 1991²⁸ apud NERY JR., 2005, p. 182), além de exigências arquitetônicas de caráter higienista para as casas operárias, como parte de um projeto municipal de construção de uma nova imagem para a cidade que correspondesse à respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café identificava-se (ROLNIK, 1997).

A divisão de São Paulo em zonas foi então utilizada para definição dos terrenos urbanos e rurais, em 1916, e para a definição das áreas centrais e suburbanas, em 1920, o que foi reiterado no Código de Obras Arthur Saboya, Lei nº 3.427, 19 de novembro de 1929 (FELDMAN, 2005; SÃO PAULO, 1929). Conforme analisa Rolnik (1997), essa divisão, que determinou os territórios da riqueza (nos quais incidia uma legislação milimetricamente detalhada, baseada na homogeneidade de um padrão ideal) e da pobreza (onde o que não se adequasse à norma poderia ocorrer, mas fora da responsabilidade do Estado), permitiu, ao mesmo tempo, a preservação das propriedades da elite e a acomodação da crescente demanda por moradia, dualidade presente até os dias atuais.

Ressalta-se, assim, o viés segregador da legislação, uma vez que visava a garantir territórios para atuação do mercado imobiliário, desincentivando ou proibindo a moradia operária, especialmente os cortiços, nas áreas centrais das cidades. Nesse sentido, Maricato (2003, p. 154) ressalta que

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do Século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normativa contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária.

No segundo período, de 1931 a 1947, as normas de zoneamento passaram a contemplar, simultaneamente, parâmetros de uso e ocupação do solo, tendo o objetivo explícito de proteção dos capitais invertidos em imóveis urbanos (NERY JR., 2002; 2005; SOMEKH, 2014).

Feldman (2005) destaca a década de 30 como o momento decisivo na convergência do olhar de urbanistas e administradores de diferentes cidades brasileiras à experiência norte-americana, com a incorporação não só de ideias e práticas urbanísticas, mas de modelos de instituições daquele país. A autora também aponta que três leis aprovadas nesse período já

²⁸ idem nota 22.

apresentavam os elementos básicos do zoneamento que se desenvolveu a partir de 1947: o Ato nº 127/1931, a Lei nº 3.571/1937 e o Decreto-lei nº 99/1941 (FELDMAN, 2005; SÃO PAULO, 1931; 1937; 1941).

O Ato nº 127/1931, estabeleceu nos Jardins América e Europa a primeira demarcação de uma zona funcional na cidade, para a qual foram estabelecidos parâmetros de ocupação do solo, restringindo o uso a “habitações particulares-residenciais” (NERY JR., 2002; 2005; FELDMAN, 2005). Os parâmetros estabelecidos no referido Ato foram incorporados no Art. 40 do Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934 (SÃO PAULO, 1934), que consolidou o Código de Obras Arthur Saboya, instituindo a base para a criação das zonas exclusivamente residenciais Z1 (NERY JR., 2005), elemento do zoneamento ainda presente na legislação urbanística atual.

Por meio da Lei nº 3.571/1937, novas áreas exclusivamente residenciais foram definidas e estabeleceu-se que outras, com condições de ocupação específicas, poderiam ser instituídas por ato do prefeito (NERY JR., 2005; FELDMAN, 2005). Segundo Somekh (2014), a referida Lei tinha por objetivo estender as restrições do Art. 40 do Código Arthur Saboya às áreas em processo de verticalização residencial, definindo os territórios passíveis de verticalização na cidade.

Os regramentos da referida lei foram pensados principalmente para o Bairro de Higienópolis, região que passava, então, por processo de verticalização residencial com alto êxito comercial, o que indica a preocupação de prover diferentes grupos sociais da burguesia com elementos de identificação na cidade, conforme já indicava Mancuso, quanto às características gerais do zoneamento:

[...] a preocupação que logo surge de articular em tipologias diversas as diferentes zonas para moradia surge nos “manualistas” não só da exigência de dar aos diferentes grupos sociais da nascente burguesia urbana os elementos para uma identificação de status na cidade, mas também da vontade de se opor à monotonia da cidade, empobrecida de significados autênticos²⁹. (MANCUSO, 1980, p. 336)

Já o Decreto nº 99 de 13 de junho de 1941 (SÃO PAULO, 1941), que estabeleceu novos regramentos ao Jardim América, introduziu a demarcação de parâmetros construtivos no

²⁹ Tradução nossa, do original: “[...] *la preocupación por articular em diversas tipologías las diferentes zonas de viviendas que pronto aflora, em los manualistas nasce, además que de la exigencia de dar a los distintos grupos sociales de la naciente burguesía urbana los elementos para una identificación de status em la ciudad, también de la voluntad de contraponerse a la monotonia de la ciudad depauperada de autênticos significados.*”

âmbito de uma zona, definindo o padrão do bairro por meio da ampliação de controle sobre a ocupação do solo e sobre as características das edificações (FELDMAN, 2005). Feldman (2005) aponta o referido decreto como exemplo de submissão do Poder Público ao interesse privado, com a garantia, na forma da lei, de especificidades contidas em contratos de compra e venda entre particulares (conhecidas como restrições convencionais de loteamento)³⁰, o que se deu a partir da demanda política dos moradores e que ainda tem reflexo no zoneamento vigente³¹.

O terceiro período abordado por Nery Jr. (2002; 2005), de 1947 a 1957, teve início com a criação do Departamento de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo e foi marcado pelo começo das disposições de zoneamento para núcleos comerciais de bairros e da utilização de novos parâmetros urbanístico, em especial o coeficiente de aproveitamento (NERY JR., 2005). Trata-se de um período de intenso exercício de codificação técnica por meio de leis e decretos aplicados a parcelas da cidade, criando-se variadas zonas de usos e parâmetros urbanísticos que iriam compor a gramática do “zoneamento compreensivo”, em consonância com a hipótese de Mancuso (1980) de que o zoneamento resulta de uma série de ações desenvolvidas pelas municipalidades e experimentadas diretamente na cidade (FELDMAN, 2005; NERY JR., 2005).

Feldman (2005) destaca o caráter antidemocrático do processo de zoneamento do período, que se deu majoritariamente por meio de “decretos silenciosos”, cuja maturidade técnica, adquirida com a elaboração de três projetos de zoneamento geral³², ocorreu de maneira descolada de uma visão política do processo. Essa característica antidemocrática reflete o caráter elitista e discriminatório do zoneamento, que não necessitou aqui de mecanismos ideológicos para se legitimar política, social e juridicamente, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos (FELDMAN, 2005; NERY JR., 2005).

³⁰ Rolnik (1997) e Feldman (2005) detalham as estreitas relações existentes entre a *City of São Paulo Improvements Co.*, principal empresa loteadora dos bairros planejados de alto padrão na época, com os órgãos de administração da cidade e com as empresas concessionárias, o que possibilitou a viabilização, a valorização e a proteção do valor desses empreendimentos.

³¹ Há, no direito urbanístico, o entendimento de que as restrições convencionais de loteamento teriam validade somente enquanto não derogadas por leis urbanísticas supervenientes, que representam o interesse público e, por isso, suplantam o interesse particular do loteador e dos adquirentes do lote (MEIRELLES, 1974). Entretanto, em vista do poder político dos moradores dessas áreas, a garantia de atendimento das restrições convencionais foi historicamente incorporada na legislação, como, por exemplo, no Art. 247 da LPUOS/2004 e no Art. 59 da LPUOS/2016.

³² O histórico e análise de cada um desses projetos, assim como da construção do aparato institucional e normativo relacionado ao zoneamento da Cidade de São Paulo, podem ser encontrados em Feldman (2005).

Por fim, o quarto período identificado por Nery Jr. (2002, 2005), de 1957 a 1972, é caracterizado pela adoção de normas de zoneamento para a totalidade do território urbano, mas ainda de forma específica. A Lei nº 5.261, de 04 de julho de 1957 (SÃO PAULO, 1957), conhecida como “Lei Anhaia”, por ter sido proposta e corresponder à visão de Anhaia Mello, contrária à verticalização e adensamento construtivo (FELDMAN, 2005), é considerada o marco inaugural e a principal norma do período. Por meio dela, foram estabelecidos parâmetros urbanísticos para limitar o potencial construtivo da cidade como um todo, com a determinação de coeficientes de aproveitamento máximos em função do uso da edificação.

Embora a Lei nº 5.261/1957 tenha sido uma conquista de segmentos políticos progressistas, que acreditavam que tais regramentos poderiam impactar no controle do adensamento urbano e na contenção da especulação imobiliária (NERY JR., 2005), essa teve efeitos na elitização do padrão das unidades, em vista da exigência de cota mínima de terreno, que refletia em apartamentos amplos, e no processo de verticalização, com a possibilidade de burla da lei pela alteração de uso após a obtenção do “Habite-se³³” (FELDMAN, 2005).

Ocorreram ainda, nesse período, mudanças emblemáticas no papel do Departamento de Urbanismo, com a criação do Grupo Executivo de Planejamento (GEP), órgão transitório, diretamente subordinado ao prefeito, que passou a ter a competência de orientar e coordenar a elaboração do Plano da Cidade, o que antes cabia ao setor de urbanismo (FELDMAN, 2005). O GEP era parte da resposta dada aos setores que se mobilizavam pela institucionalização de um sistema de planejamento hierarquizado, envolvendo todas as esferas de governo e tendo em seu cerne a concepção de plano abrangente a todos os aspectos da vida urbana, em consonância com as transformações em âmbito estadual e federal³⁴ (FELDMAN, 2005).

Até então, a efetivação do zoneamento ocorreu de maneira independente da implementação do Plano da Cidade, ocupando o lugar deste último na prática do planejamento urbano na cidade (FELDMAN, 2005). Com o GEP, viabiliza-se a elaboração do Plano Urbanístico

³³ “Habite-se” é o nome popular dado ao Certificado de Conclusão, documento emitido pela Prefeitura atestando a regularidade da edificação – conforme Art. 34 da Lei nº 16.642, de 09 de maio de 2017 - Código de Obras e Edificações (SÃO PAULO, 2017) – e possibilitando sua utilização.

³⁴ No âmbito federal, tais transformações deram-se com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado do Banco Nacional de Habitação (BNH), para financiamento de planos e estudos de desenvolvimento local integrado (FELDMAN, 2005). Já no âmbito do Estado de São Paulo, a concessão de recursos foi regulada e criou-se uma instância de assistência técnica estadual, além de terem sido criados o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran) - para promover a elaboração do Plano Estadual da Grande São Paulo e implantar um sistema de planejamento metropolitano – e o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam) – para prestar assistência aos municípios em assuntos relacionados à administração (FELDMAN, 2005).

Básico (PUB), proposta de plano geral que incorporava a legislação de zoneamento, elaborado por um consórcio internacional de empresas de consultoria que possibilitou a conexão direta de profissionais brasileiros com o *planning* americano, mas que ignorou as décadas de experiência de construção do zoneamento no interior do Departamento de Urbanismo (FELDMAN, 2005). Por conseguinte, Feldman (2005) entende que tais planos resultam de um movimento de entidades de classe, especialmente dos arquitetos, sem que houvesse demanda pelas administrações municipais e, por isso, não se viabilizam como instrumentos de direcionamento da ação do executivo, mas primordialmente como instrumento de formação de quadros técnicos para o planejamento urbano.

Ainda nessa lógica, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado por meio da Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971 (SÃO PAULO, 1971), constituiu a base para a Lei Geral de Zoneamento de 1972 e representou uma negação ao Plano Diretor apresentado pelo PUB, ao rejeitar a necessidade de diagnósticos aprofundados e restringir-se ao campo do planejamento físico-territorial (FELDMAN, 2005). Essa Lei limitou-se a estabelecer um conjunto de objetivos e diretrizes genéricos e pouco pragmáticos, sem relação com o território, exemplo do que Villaça (1999³⁵ apud NERY JR., 2002) denomina “plano sem mapa”, sendo a única exceção o dispositivo que fixou o coeficiente de aproveitamento máximo em quatro vezes a área do terreno para toda a cidade (NERY JR., 2005; GIAQUINTO, 2010). Para Giaquinto (2010), o PDDI/1971 tem um forte viés tecnocrático, positivista, administrativista e autoritário, além de características conservadoras que visavam à preservação dos territórios da classe dominante.

Para atuação vinculada às atividades de planejamento e assessoria ao prefeito quanto à implantação do PDDI, foi criada a Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep), com uma instância para gerir o zoneamento – a Comissão de Zoneamento. Segundo Feldman (2005), a importância da Cogep se dá enquanto marco institucional do processo de construção do zoneamento e de definição do perfil do setor de planejamento como órgão normativo. Já a Comissão de Zoneamento adquiriu não só caráter consultivo, mas também a prerrogativa de alterar disposições legais e constituiu passo decisivo para a consolidação do zoneamento como principal instrumento de controle do uso e ocupação do solo, institucionalizando a prática já usual de combinar regramentos rígidos e proteção de valores com a possibilidade de

³⁵ VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C., SCHIFFER, S. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 169-244.

flexibilização e adaptação constantes, além de configurar o único vínculo entre o setor de planejamento e alguns setores da sociedade (FELDMAN, 2005).

No início da década de 70, o zoneamento era constituído por 194 normas, das quais 139 destinavam-se às áreas residenciais, sendo que muitas se sobrepunham entre si, dificultando o entendimento e aplicação da legislação, especialmente na área da cidade com atividade imobiliária mais intensa, o que serviu de justificativa para a adoção da Lei Geral de Zoneamento, aprovada por meio da Lei nº 7.805/1972 (NERY JR., 2002; 2005; SÃO PAULO, 1972). Essa Lei representou uma continuidade do processo de construção do zoneamento, iniciado em 1947, no Departamento de Urbanismo, absorvendo do PUB apenas elementos isolados (FELDMAN, 2005). Nessa perspectiva, é clara a utilização de um duplo critério de zoneamento: por um lado, por meio da manutenção da lógica existente na parcela da cidade que já vinha sendo regulada pelas leis precursoras; e, por outro lado, por meio da demarcação, no restante do município, de zonas que correspondam a uma estrutura polinucleada desejada (FELDMAN, 2005).

Em relação ao uso do solo, são seguidas as diretrizes do PDDI/1971, com a utilização de categorias básicas de uso do solo (residencial, comercial, serviços, industrial e institucional) e do escalonamento de intensidade dessas atividades em subcategorias de uso, cujo controle ocorre por sua permissão ou não em função de cada zona (GIAQUINTO, 2010). Além disso, a Lei instituiu elementos uniformizadores, como a imposição de um padrão único e elitista de parcelamento do solo, incompatível com a realidade dos bairros da população pobre ou mesmo de classe média, mas em consonância com a produção do setor formal da construção civil nos bairros mais ricos (FELDMAN, 2005; NERY JR., 2002). De modo geral, na prática, a Lei Geral de Zoneamento dividia a cidade em duas: a legal e a ilegal.

É importante ainda apontar que, tal como as normativas anteriores, o processo de elaboração da Lei Geral de Zoneamento ocorreu de forma silenciosa, com a colaboração informal de entidades específicas, como o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais (Secovi), mas sem discussões ou questionamentos da sociedade como um todo (FELDMAN, 2005; GIAQUINTO, 2010), o que reflete no regramento adotado.

As disposições da Lei Geral de Zoneamento foram alteradas por 53 normas, tanto para criação de novas zonas de uso, quanto para alteração de perímetros ou características de uso e

ocupação das zonas já existentes (NERY JR., 2002). As oito zonas de uso instituídas inicialmente foram ampliadas para mais de vinte tipos (GIAQUINTO, 2010).

Nery Jr. (2002) avalia que a zona exclusivamente residencial Z1 foi a que mais sofreu alterações em seus perímetros e que a própria gestão do zoneamento estava vinculada aos interesses da classe dominante paulistana, sem participação, por exemplo, de entidades de moradores de bairros populares, ocupações, loteamentos irregulares ou cortiço. Nesse sentido, o autor conclui que o zoneamento paulistano atuou, desde suas origens, em prol de objetivos político-sociais e econômicos das elites: o controle social, urbanístico e ambiental dos territórios dessa classe social, visando à manutenção de um padrão de ocupação que propiciasse uma acentuada diferenciação espacial e a garantia de proteção dos valores imobiliários destas áreas (NERY JR., 2002).

A Lei Geral de Zoneamento de 1972 só foi totalmente revogada em 2016 com a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 – LPUOS/2016 – (SÃO PAULO, 2016), uma vez que a Lei nº 13.885/2004 – LPUOS/2004 (SÃO PAULO, 2004), ainda manteve em vigor alguns dispositivos relacionados à classificação de conjuntos residenciais e parâmetros de ocupação a eles vinculados. Nesse ínterim, foram aprovados dois planos diretores – Lei nº 10.676, de 07 de novembro de 1988 (SÃO PAULO, 1988) e Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (SÃO PAULO, 2002) – e elaborados quatro outros (em 1985, 1987, 1991 e 1997), sendo mantidas a vigência e a lógica do Zoneamento de 1972, o que já indica a predominância e autonomia do zoneamento no planejamento urbano municipal.

Nesse sentido, ao analisar a legislação urbanística paulistana, Giaquinto (2010, p. 163-165) constata que a escolha e a forma de utilização dos parâmetros e instrumentos urbanísticos na legislação de 2002 e 2004 ainda são semelhantes às legislações anteriores, o que evidencia “que o PDE e os PRE obedeceram rigidamente uma tradição da Prefeitura do Município de São Paulo que consiste em ver o planejamento urbano somente através do zoneamento de uso” e demonstra a existência de uma tradição do planejamento urbano na cidade, baseada “na priorização da regulação da produção do mercado imobiliário e da proteção dos bairros onde reside a elite paulistana, repetindo a cultura de confundir o zoneamento com o planejamento urbano”.

Novos elementos e dinâmicas foram colocados em pauta com o estabelecimento de um novo quadro jurídico-institucional pela Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (BRASIL, 1988) e

com a promulgação do Estatuto da Cidade de 2001 – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), impactando nas normativas municipais elaboradas a partir de então.

Cabe, no entanto, ponderar que, em que pese a incorporação de uma série de conquistas vinculadas ao movimento de luta pela Reforma Urbana, especialmente a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE/2002), aprovado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (SÃO PAULO, 2002) – como as ZEIS, objeto desta pesquisa, e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) –, a estrutura e o conteúdo dessas leis em São Paulo ainda refletem a prática e os interesses que transpassaram o processo de construção do zoneamento desde seus primórdios. Dessa forma, por exemplo, a proteção das áreas de moradia da elite ainda é dada pelas Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) e pela garantia da aplicação dos parâmetros de ocupação estabelecidos pelas restrições convencionais de loteamento. A possibilidade de flexibilização dos parâmetros instituídos, em vista da dinâmica e dos interesses do mercado imobiliário, ainda é possibilitada por meio da elaboração de Projetos de Intervenção Urbana (PIU).

Também são mantidos os efeitos perversos da aplicação do zoneamento, provenientes de sua simplificação e homogeneização, que não abarcam as diversas realidades presentes no tecido urbano, conforme evidencia Somekh (2014, p. 21):

A defesa do zoneamento pressupõe uma racionalidade, baseada na crença de que essa legislação é efetivamente boa para a cidade. Negam-se, assim, os efeitos perversos que eram claramente apontados: 67% da cidade era irregular, escapando, portanto, ao controle da lei de zoneamento. Sua concepção considerou uma infraestrutura inexistente e desconsiderou a própria geomorfologia da cidade, tratando-a de forma bidimensional. Além disso, a escassez de terra urbana verticalizável, consequência do zoneamento, incrementa o processo de supervalorização fundiária.

Ainda nesse sentido, Rolnik (1997) aponta que o direito urbanístico age como definidor de linhas de poder, que determinam formas espaciais com diferentes significados e distintas estratégias de inserção no mercado, estabelecendo territórios diferenciados entre si. Desse modo, se por um lado, a legalidade urbana foi construída a partir de um padrão único, correspondente ao modo de vida das elites paulistanas – cujo território, ainda assim, não é livre de irregularidades –, por outro, a ilegalidade, ou extralegalidade, que se apresenta de múltiplas formas no território da população pobre, é parte intrínseca da construção do espaço e da economia urbanos, além de integrar as estratégias de atuação do mercado.

Fica claro, então, que a centralidade do zoneamento no planejamento urbano paulistano está vinculada à garantia de controle social e econômico de parte da cidade, possibilitada pela crença na tecnicidade e neutralidade do instrumento, o que viabiliza a proteção do *status* e do valor das áreas de moradia das elites, a resolução adiantada dos conflitos urbanos e a possibilidade de flexibilização de parâmetros em áreas de interesse do mercado imobiliário, tal como Mancuso (1980) já havia analisado na década de 80, sem que haja, de fato, o intuito de resolver os problemas urbanos nas áreas voltadas à população mais pobre.

Nesse contexto, o planejamento urbano e a legislação urbanística, centrados no zoneamento, têm importante papel na manutenção do *status quo* da condição da cidade. Todavia, o contexto brasileiro apresenta como particularidade a influência do ideário da Reforma Urbana no desenho dos instrumentos urbanísticos atuais, o que pode ter o potencial de subversão da lógica vigente.

1.4 Do ideário da Reforma Urbana aos instrumentos urbanísticos atuais

Em meio às discussões sobre as “Reformas de Base” do Governo João Goulart, em 1963, foi promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com o apoio do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, intitulado “O Homem, sua Casa, sua Cidade”. O seminário, considerado como inaugural de um período de luta pela implantação de uma política habitacional e urbana, reuniu profissionais de diferentes especialidades e tinha por objetivo discutir os temas do urbano e a questão da habitação e inseri-los nas discussões das reformas previstas em âmbito federal (SANTO AMORE, 2013).

O documento final do evento ainda enfatizava a luta pela moradia, mas já continha a defesa de princípios e fundamentos de justiça social nas cidades que seriam posteriormente incorporados à ordem jurídica (BASSUL, 2010), como o da ilegitimidade da propriedade ociosa (MARICATO, 2010³⁶ apud BRAJATO, 2015), colocando a questão do acesso à terra e a necessidade de limites ao direito de propriedade como pontos centrais às transformações necessárias no país.

³⁶ MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

Ainda como parte das conclusões do seminário, a Reforma Urbana foi definida como “o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SERRAN, 1976³⁷, p. 56-58 apud SANTO AMORE, 2013, p. 26). Serran (1976 apud SANTO AMORE, 2013) ressalta, entretanto, que as formas de enfrentamento e concretização da Reforma Urbana sugeridas no seminário associavam soluções tecnocráticas (por meio de planos e instituições) com a participação popular.

Com o início do regime militar, interrompeu-se o curso das reformas de base, colocando o projeto de Reforma Urbana em uma fase de letargia (RIBEIRO, 2003³⁸ apud BRAJATO, 2015; AVRITZER, 2010; CANO, 2011; SANTO AMORE, 2013; MARICATO, 2014). Conforme anteriormente abordado, a política habitacional do período foi centrada na promoção da casa própria em loteamentos periféricos e não abrangeu a população mais pobre, o que, junto com o processo de urbanização acelerada, acabou por agravar os problemas urbanos. Gerou-se, assim, um progressivo movimento de insatisfação e mobilização da população excluída, formado em torno de organizações promovidas pela Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra e as Comunidades Eclesiais de Base, pelos sindicatos, pela universidade e pelo Partido dos Trabalhadores (FERREIRA; MOTISUKE, 2007; FERNANDES, 2010).

Frente a essas questões, ainda durante o regime militar, foi elaborado pelo Executivo o Projeto de Lei nº 775, de 1983 (BRASIL, 1983), que consolidaria o novo marco regulatório de desenvolvimento urbano que já vinha sendo gestado (SANTO AMORE, 2013; BRAJATO, 2015), sendo considerado o precursor do que hoje é conhecido como Estatuto da Cidade (RIBEIRO, 2003 apud BRAJATO, 2015).

O projeto introduziu diversos instrumentos jurídicos pautados em um novo conceito de propriedade urbana, como a desvinculação entre direito de construir e direito de propriedade, a edificação compulsória, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e o direito de preempção, além de pautar a participação popular, a regularização fundiária e medidas para assegurar a permanência da população em áreas ocupadas (SILVA; SILVA,

³⁷ SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira – 1954-1975**. São Paulo: Schema, 1976.

³⁸ RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

2005³⁹ apud SANTO AMORE, 2013). Para Santo Amore (2013), o referido PL, que nunca foi posto em votação, funcionou como resposta institucional às demandas populares e refletiu a mudança de orientação acerca da política habitacional e urbana, que vinha ocorrendo desde a segunda metade década de 70, sob influência de organismos internacionais.

Com o declínio do governo militar e o conseqüente processo de redemocratização do país, a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição serviu como catalisadora para recomposição do campo da Reforma Urbana, o que se deu “em um plano qualitativamente superior” amadurecido em torno de uma concepção progressista, caracterizada por “[...] um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para [...] reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades”. (SOUZA, 2013, p. 157-158)

Dessa forma, teve origem o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU), associação nacional com participação de movimentos populares, setores progressistas da igreja, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos, com o propósito de configurar um canal de organização das demandas e pressão junto à Assembleia Nacional Constituinte para que a pauta da Reforma Urbana fosse incluída no texto constitucional (AVRITZER, 2010; SANTO AMORE, 2013).

O MNRU encaminhou ao Congresso Constituinte a Emenda Popular nº 63, de 1987, subscrita por cerca de 150 mil pessoas (SANTOS JR., 1995⁴⁰ apud SANTO AMORE, 2013), baseada nos seguintes princípios: (i) direito à cidade, com proposta de política habitacional pautada pela regularização fundiária de áreas irregularmente ocupadas, pelo acesso a programas habitacionais de locação ou aquisição da moradia, pela regulação do mercado e pela oferta de assessorias técnicas na construção da moradia; (ii) subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana, por meio de instrumentos como o parcelamento e edificação compulsórios, os impostos progressivo e de valor agregado da propriedade urbana, o direito de preempção e a usucapião de imóveis urbanos; e (iii) gestão democrática da cidade, por meio de audiências públicas, conselhos municipais e comunitários, plebiscitos ou referendos

³⁹ SILVA, E. R. D.; SILVA, R. S. D. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço & Debates**. São Paulo, n. 46, jan./jul. 2005. p. 144-156.

⁴⁰ SANTOS JÚNIOR, O. A. **Reforma urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidade. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR-UFRJ, 1995.

populares, iniciativa e veto popular à legislação (AVRITZER, 2010; SANTO AMORE, 2013).

Para Brajato (2015), o conteúdo da Emenda Popular revela a nova plataforma da Reforma Urbana, ampliada em relação ao enfoque original (que era centrado principalmente no direito à moradia), por meio de conceitos que incorporam o Direito à Cidade. Para a autora,

Nesse momento, diferentemente da década de 60, a luta pela Reforma Urbana fundamenta-se em uma ampla articulação de movimentos sociais, em âmbito nacional, em torno da justiça social no espaço urbano e por um modelo democrático de planejamento e gestão urbanos, em contestação ao modelo predominante no país: tecnocrático e excludente. (BRAJATO, 2015, p. 52)

Já para Santo Amore (2013, p. 43), embora recuperasse alguns dos preceitos propostos anteriormente,

[...] os parâmetros que limitavam a propriedade já estavam bem mais frouxos e a política habitacional se curvava definitivamente à consolidação de situações irregulares, inclusive com a proposta de assessoria técnica à construção da moradia, que sugere a prática do mutirão ou da institucionalização da autoconstrução.

A emenda desencadeou uma forte disputa com os setores conservadores e os interesses imobiliários (AVRITZER, 2010) e o resultado das negociações foi considerado “não favorável” (SANTOS JR., 1995 apud SANTO AMORE, 2013, p. 43), uma vez que a proposta foi esvaziada, restando na CF/1988 (BRASIL, 1988) um conteúdo “diluído e modificado” na forma dos artigos 182 e 183, que compõem o Capítulo da Política Urbana (SOUZA, 2013, p. 161).

Embora muitos pontos importantes tenham sido incorporados, como os regramentos relacionados à função social da propriedade e os critérios para usucapião de imóvel urbano, a inexistência de amarração da Reforma Urbana em nível nacional e a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais, que não constavam na emenda popular, são entendidas como uma importante derrota estratégica por parte do MNRU (SOUZA, 2013; SANTO AMORE, 2013).

A inserção, na CF/1988 (BRASIL, 1988), da obrigatoriedade de planos diretores é analisada sob diversas hipóteses, dentre as quais a de triunfo de uma visão tecnocrática de que o planejamento poderia sanar os problemas urbanos; a de pulverização da política urbana pelos municípios para conter os avanços que resultariam da unificação dos movimentos populares; e

a de associação entre tecnocratas e o setor conservador do congresso (SANTOS JR., 1996; VILLAÇA, 1999; FERNANDES, 2010).

Além disso, o próprio campo da esquerda, na impossibilidade de aprovação de um conteúdo mais progressista, foi obrigado a se reposicionar (SOUZA, 2013), e buscou

[...] tirar o máximo possível de proveito dessa situação e “subverter” a utilização de dispositivos constitucionais aprovados, propondo um investimento consciente dos atores sociopolíticos e institucionais envolvidos na formulação de planos diretores municipais incluídos e participativos em todo o País. (FERNANDES, 2010, p. 58)

A dificuldade de aplicação dos instrumentos em função do tratamento dado no texto constitucional (MARICATO, 2001) e a necessidade de elaboração dos planos diretores para viabilizar sua aplicação, colocou a exigência de regulamentação do Capítulo sobre Política Urbana por meio de legislação infraconstitucional, levando a uma batalha congressual que se estendeu por mais de treze anos, até a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), em 2001 (AVRITZER, 2010; SOUZA, 2013).

A manutenção da articulação formada no MNRU aconteceu com o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que desempenhou papel importante não só na aprovação do EC/2001, como também no projeto de revisão da lei federal de parcelamento do solo e na proposta de criação de um fundo nacional para habitação (SANTO AMORE, 2013).

Nos anos posteriores à promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988), surgiram dezesseis projetos de lei sobre a regulamentação do capítulo sobre a Política Urbana. Avritzer (2010) relata a atuação do FNRU no processo de aprovação do EC/2001, destacando como necessária a mudança gradual da organização para uma estratégia suprapartidária, tendo em vista que não houve, após a Assembleia Constituinte, o alinhamento esperado entre a sociedade civil e os partidos de esquerda. Nesse contexto, o autor aponta as estratégias empregadas frente às disputas com os setores conservadores do Congresso, especialmente para garantia da participação popular, demanda que se tornou suprapartidária e ponto central da agenda democratizante do movimento de luta pela reforma urbana, sendo inserida na versão final do Projeto de Lei por meio da necessidade de audiências públicas na elaboração dos planos diretores municipais (AVRITZER, 2010).

Paralelamente a esse processo e frente à autonomia e à preponderância dadas aos Municípios pela CF/1988 (BRASIL, 1988), tem destaque as experiências “democráticas e populares”

protagonizadas por prefeituras progressistas, que lograram implantar algumas das propostas presentes na pauta do movimento pela Reforma Urbana, dentre as quais a urbanização de favelas e as ZEIS, mesmo sem regulamentação no âmbito da legislação federal. Tais experiências, denominadas por Maricato (2011, p. 101) de “nova escola do urbanismo”, consistiram em um novo olhar sobre a cidade, reconhecendo como regra a cidade construída fora dos padrões legais (SANTO AMORE, 2013).

Apesar do longo tempo decorrido entre a promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988) e a aprovação do EC, por meio da Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), esta última é considerada uma conquista por instituir um rol de ferramentas voltadas ao cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, configurando uma nova base jurídica para promoção de uma gestão democrática sobre os conflitos de uso e ocupação do solo urbano (SAULE JR., 2016; MARICATO, 2010;2014; FERNANDES, 2010; 2016; KLINK; DENALDI, 2012; 2015; SANTO AMORE, 2013).

Brajato (2015) pontua os seguintes avanços trazidos pelo EC/2001 no campo legislativo: (i) disseminação de uma nova agenda pautada no princípio da função social da propriedade urbana e da cidade; (ii) definição de instrumentos com potencial de promover maior justiça social na apropriação da terra urbanizada; (iii) valorização da participação popular na elaboração e implementação dos planos e instrumentos; e (iv) reconhecimento da necessidade de intervenção e urbanização na cidade ilegal. Ainda em relação ao EC, Fernandes (2016, p. 43) acrescenta:

Em termos conceituais, o Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função do reconhecimento das responsabilidades e obrigações sociais que resultam da condição de ser proprietário de um bem imóvel, bem como dos direitos coletivos e sociais sobre o solo urbano e seus recursos. [...] o Estatuto da Cidade consolidou a interpretação de que, muito mais do que mera “limitação administrativa”, a função social acarreta o poder de obrigar o proprietário a certos comportamentos. Trata-se assim menos do reconhecimento de um “direito de propriedade”, e mais de “direito à propriedade”: um direito sem conteúdo pré-determinado, e cujos valores sociais de uso coexistem – e em muitos casos superam – o seu valor econômico de troca.

Muitas expectativas foram criadas quanto aos instrumentos urbanísticos do EC, especialmente após 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que promoveu avanços sociais e redistributivos, o fortalecimento dos quadros institucionais e o aumento de recursos

para programas habitacionais de interesse social (SANTO AMORE, 2013; MARICATO, 2014; BRAJATO, 2015; KLINK; DENALDI, 2015; BRAJATO; DENALDI, 2019). Tais conquistas, entretanto, não foram o suficiente para diminuir as desigualdades relacionadas à produção do espaço urbano, o que tem agravado a crise urbana (MARICATO, 2014; KLINK; DENALDI, 2015; BRAJATO; DENALDI, 2019).

Como componentes desse impasse da política urbana, Maricato (2014) aponta a institucionalização das lutas dos movimentos sociais, cujas conquistas, incluindo o EC/2001, ocorreram majoritariamente no âmbito jurídico; além da apropriação pelos interesses privados do enorme montante de recursos voltados à habitação, inclusive para a população de baixa renda, resultando em programas que focam na quantidade de moradias produzidas, em detrimento de sua qualidade e inserção urbana.

Para Brajato e Denaldi (2019), o impasse na implementação da agenda urbana não está relacionado apenas à dificuldade de “tirar os instrumentos do papel”, mas também com a efetividade de alcance das finalidades iniciais, quando esses são aplicados. A pesquisa da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011) evidenciou que, apesar do aumento do número de planos diretores com a exigência de formulação colocada na CF/1988 e reforçada pelo EC/2001, os instrumentos constantes, em muitos casos, apresentavam inadequações que prejudicavam sua aplicação ou não eram autoaplicáveis. Além disso, vários autores demonstram a aplicação dos instrumentos previstos no EC/2001 de maneira contrária à lógica original (KLINK; DENALDI, 2015; BRAJATO, 2015; BRASIL, 2016; MATTOS, 2017; SOUZA; KLINK; DENALDI, no prelo), não sendo intrínsecos aos instrumentos a forma de aplicação e os objetivos e princípios pensados em sua formulação.

Dessa forma, Souza, Klink e Denaldi (no prelo) argumentam:

que o “urbanismo progressista” caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos, dissociadas das relações sociais, dos projetos e das estratégias dos agentes públicos e privados para “preencher” e dar conteúdo a esses instrumentos.

Os autores pontuam, ainda, que não é possível deduzir antecipadamente o caráter supostamente progressista-redistributivo ou neoliberal-mercantil dos instrumentos, uma vez que esses são resultado de uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais e de um Estado que não representa um bloco monolítico. De tal forma que a implementação de cada

instrumento ocorrerá de forma diversa, a depender do contexto político, econômico e social do município.

Ademais, apesar da importância dos instrumentos constantes no EC/2001, é nos índices e parâmetros de zoneamento que se encontra o principal interesse do mercado e dos proprietários de terra, uma vez que tais variáveis determinam o potencial construtivo e as atividades permitidas em cada lote da cidade (influenciando diretamente preço desses imóveis) e, conforme mencionado, possibilitam a resolução antecipada de conflitos.

1.5 A opção pelas ZEIS

Em que pese o caráter controverso do zoneamento, foi por meio de uma zona de uso que se consolidou no Brasil um dos principais instrumentos urbanísticos voltados ao problema da habitação e à política fundiária de interesse social: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS, que serão tratadas com mais profundidade no Capítulo 2, apresentam entre seus objetivos o reconhecimento, a reurbanização e a regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda (ZEIS de regularização); e a constituição de um estoque fundiário ou o aproveitamento de imóveis subutilizados para produção de moradias voltadas a famílias de baixa renda (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados). Podem constituir, portanto, ferramenta importante para democratização de acesso à terra urbanizada.

Em vista da complexidade da tarefa de apontar as razões pelas quais a formulação de um instrumento voltado à democratização de acesso à terra ocorreu por meio do zoneamento, esta pesquisa limitar-se-á a tecer apenas algumas considerações a respeito.

A primeira delas parte da observação de Mancuso (1980) de que os conflitos urbanos são essencialmente de natureza econômica ou social, contudo, busca-se compensá-los na esfera do urbanismo, o que ocorre de variadas maneiras, a depender do contexto vivido nas diferentes localidades e em cada tempo.

Considerando os problemas sociais enfrentados e as diferentes experiências que formaram a política urbana brasileira, as ZEIS podem ser entendidas como uma resposta, dentro do contexto do país, ao principal reatamento dos problemas sociais na esfera do urbano: a

questão da terra. Possivelmente, seguindo a análise de Mancuso (1980), o desenvolvimento do instrumento deu-se como ferramenta de mediação, possibilitando de forma antecipada a resolução de conflitos relacionados à terra urbana, o que, por um lado, atenderia às demandas populares e, por outro, definiria de antemão as regras vigentes em cada lote da cidade, de forma a permitir uma avaliação prévia do mercado quanto a sua atuação no local.

Além disso, com a descentralização proposta no desenho institucional do federalismo brasileiro, o desenvolvimento da política urbana passou a ser competência de cada município, que tem a prerrogativa de implantar, dentre o rol de ferramentas instituídas pelo EC/2001, aquelas que mais adequadamente responderem a seus problemas. Nessa lógica, ainda considerando a análise de Mancuso (1980), um segundo ponto pode ser aventado: a implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados ocorreu de maneira bastante diversa entre os municípios, a depender das diferentes correlações de forças e interesses.

No caso do Município de São Paulo, mostrou-se que o zoneamento foi, de maneira geral, construído e historicamente aplicado objetivando a proteção das áreas de moradia das elites. Embora a implementação e a demarcação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados tenha sido objeto de polêmicas na cidade⁴¹, a análise dos mapas de zoneamento evidencia a ausência de áreas significativas de ZEIS no quadrante sudoeste, região de moradia da elite e que contou com as primeiras zonas instituídas na cidade, as zonas exclusivamente residenciais, ainda mantidas na legislação atual. Assim, se por um lado, as ZEIS representam um instrumento importante para a política habitacional, conforme será aprofundado nesta pesquisa, por outro, sua aplicação em São Paulo também parece encaixar-se na máxima de Tomasi di Lampedusa de que “algo deve mudar para que tudo continue como está”⁴².

Uma terceira consideração tem por referência o posicionamento dos grupos progressistas em relação ao capítulo sobre a Política Urbana da CF/1988 (BRASIL, 1988): o conteúdo aprovado foi aceito, mesmo com seu caráter tecnocrata, com a intenção de “subversão”

⁴¹ O que pode ser exemplificado com o processo de elaboração do PDE/2014, que contou, por um lado, com ampla participação dos movimentos populares de moradia favoráveis à sua aprovação e, por outro, com a mobilização de associações de bairros de classe média contrários às ZEIS.

⁴² Variações dessa frase foram utilizadas por Rolnik (1997) – ao tratar da estratégia de política urbana iniciada nos anos 30 e que se manteve quase sem alterações até o final dos anos 60, composta pela anistia ao território das classes trabalhadoras, cujas conquistas estavam subordinadas a um Estado populista, e pelo zoneamento seletivo que protegia os bairros residenciais de alto padrão, fazendo com que as alterações sociais e urbanas não tivessem impacto no poder das elites – e por Giaquinto (2010) – ao tratar das alterações instituídas pelo PDE/2002 e pela LPUOS/2004, que procuraram trazer características atuais ao texto sem, no entanto, alterar a lógica já estabelecida de aplicação das variáveis e parâmetros urbanísticos.

posterior de sua aplicação. De maneira similar, as ZEIS poderiam ser interpretadas como uma espécie de subversão dos objetivos das normas vigentes, utilizando-se do formato dessas. Ademais, o movimento de luta pela Reforma Urbana, assim como suas conquistas, teve caráter reformista, buscando a transformação social e urbana sem transgredir a ordem vigente, o que também pode ser um argumento para explicar a formulação das ZEIS.

Nesse sentido, Souza (2013, p. 262) entende que as ZEIS configuram um “zoneamento includente” ou “zoneamento de prioridades”, que adota como princípio a “inversão de prioridades” em relação aos investimentos. O autor ainda acrescenta que:

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento de uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim *a identificação de espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infraestrutura apresentado* (SOUZA, 2013, p. 263).

Por fim, Mancuso (1980) apresenta a tese de que não é possível a operação dos instrumentos sem colocar em discussão o processo de gestão da cidade em seu conjunto. Segundo o autor, não se trata da resolução de um problema do ponto de vista técnico, mas da implementação de uma gestão da cidade que privilegie a participação coletiva.

[...] o problema não é técnico, não se trata de substituir um instrumento historicamente ultrapassado por um mais moderno, mas de modificar uma concepção de governo municipal baseada em autoridade, delegação, competências específicas – mecanismos por meio dos quais se incorporam interesses particulares e objetivos político-sociais ligados aos grupos dominantes - por outro que se enquadre no princípio do compromisso entre os habitantes da cidade, que restrinja os órgãos decisórios, renunciando ao autoritarismo, e que a partir daí aprimore instrumentos novo, acessíveis e praticáveis pela comunidade.⁴³ (MANCUSO, 1980, p. 22)

Nessa lógica, também se insere a observação de Fernandes (2016) acerca da crescente descrença em torno do EC/2001, que decorre de uma superestima do Direito, vinda da tradição cultural e sociopolítica de “legalismo messiânico”, do imediatismo das demandas sociais, que não se veem contempladas no tempo de realização do direito, do assistencialismo

⁴³ Tradução nossa, do original: “[...] *el problema no es técnico, no se trata de substituir un instrumento históricamente superado por uno más moderno, sino de reemplazar una concepción del gobierno de la ciudad basado en la autoridad, em la delegación, em las competencias específicas – todos los expedientes a través de los cuales se filtran interes particulares y objetivos politicosociales ligados a los grupos dominantes – por otra que se ajuste al principio del compromiso entre los habitantes de la ciudad, que restrinja el número de delegaciones, renunciando al autoritarismo, y que a partir de ahí potencie instrumentos nuevos, accesibles y practicables por la colectividad.*”

e clientelismo do Estado e da percepção, ainda dominante, do planejamento urbano como técnica desvinculada de interesses e conflitos políticos.

A aplicação conjunta dos instrumentos do EC/2001 tem o potencial de possibilitar uma gestão urbana mais justa, que democratize o acesso à cidade e socialize parte da mais-valia obtida pela valorização imobiliária. Todavia, isso depende do cenário político, econômico e social de cada município, tanto na elaboração do plano diretor, quanto na implementação dos instrumentos e políticas, refletindo diferentes resultados entre municípios e em períodos diferentes de um mesmo município.

Dessa forma, o fortalecimento de novas formas de participação social e de ocupação do espaço urbano coloca-se como um caminho para intervir nas correlações de forças que influenciam na construção das cidades e para pressionar por uma melhor utilização do aparato normativo já instituído e internacionalmente reconhecido.

2 AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O presente capítulo busca traçar um breve panorama da aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados no Brasil, destacando as expectativas e impasses relacionados ao instrumento, além de levantar o histórico de sua aplicação no Município de São Paulo.

Dessa forma, seu conteúdo é dividido em quatro partes: na primeira, busca-se apontar as expectativas e impasses relacionados às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, a partir de uma breve análise de sua aplicação em alguns municípios brasileiros, procurando identificar aspectos que influenciem na efetivação do instrumento; na segunda, faz-se um levantamento das normativas relacionadas à Habitação de Interesse Social (HIS) antes da implementação das ZEIS em São Paulo; na terceira, discorre-se sobre o processo de implementação das ZEIS em São Paulo, os regramentos instituídos e as distorções em sua aplicação; por fim, na última parte, aborda-se o processo de revisão das ZEIS e as alterações instituídas na legislação e no processo de aplicação.

2.1 ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Brasil: expectativas e impasses

Embora as ZEIS de regularização sejam aplicadas desde o início da década de 80, a demarcação de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados só passou a ocorrer a partir da década de 90, no âmbito da atuação de governos municipais progressistas. Seu surgimento foi cercado de expectativas quanto às possibilidades de intervenção na lógica de produção habitacional e, assim, na redução das desigualdades urbanas, especialmente por meio: (i) da constituição de estoque fundiário que garantisse a reversão de terras urbanas vazias para provisão de HIS; (ii) da regulação dos preços dos terrenos, necessária para viabilizar empreendimentos voltados à baixa renda, através de sua associação com instrumentos indutores da função social da propriedade; (iii) da garantia de melhores localizações para os empreendimentos de HIS; e (iv) do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário (AFFONSO; DENALDI, 2012; AFFONSO, 2013; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; SANTO AMORE, 2013).

O pioneiro na demarcação de um estoque de imóveis vazios ou subutilizados vinculado ao instrumento foi o Município de Diadema, que instituiu em seu Plano Diretor de 1994⁴⁴ as Áreas Especiais de Interesse Social 1 - AEIS 1 (HEREDA et al., 1997; BRASIL; ANCONA, 2009; ANCONA, 2011; SANTO AMORE, 2013; TANAKA, 2018), demarcadas sobre 3% do território da cidade, com a exigência de vinculação de 80% da área dos terrenos para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, voltados a famílias de baixa renda⁴⁵. Para diversos atores, a implementação do instrumento em Diadema articulava-se com as políticas de urbanização e regularização, possibilitando desadensar áreas ocupadas, quebrar o ciclo vicioso de surgimento de novas ocupações e melhorar a qualidade urbana (BALTRUSIS, 2007).

A partir de então, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados passaram a ser implementadas em outros municípios, como Santo André e São Bernardo do Campo, enfrentando, porém, dificuldades para “sair do papel” e ser efetivamente aplicada, frente aos pensamentos e interesses conservadores e à ausência de regulamentação (TANAKA, 2018).

A regulamentação das ZEIS (de regularização e de imóveis vazios ou subutilizados) só ocorreu em 2001, com sua inserção no rol de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (EC/2001), o que faz com que as expectativas relacionadas ao instrumento como um todo aumentassem e fosse amplamente incorporado em planos diretores municipais. No entanto, o EC/2001 incorporou as ZEIS de forma pontual⁴⁶, sem conceituação e detalhamento, motivo pelo qual Santo Amore (2013) as define como um “instrumento de guias, cartilhas e manuais”, uma vez que a maneira como o instrumento deveria ser aplicado foi estabelecida, ao longo da década de 2000, por meio de uma série de materiais, guias e cursos do Ministério das Cidades e em resoluções do Conselho das Cidades. Somente em 2009, com a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a definição de ZEIS passou a constar na normativa federal como sendo “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal,

⁴⁴ Aprovado por meio da Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994 (DIADEMA, 1994) que, em seu Art. 27, inciso V definia as AEIS 1 como “terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social e com reserva de áreas para equipamentos comunitários de acordo com o Plano de Urbanização”.

⁴⁵ Conforme Art. 35 da Lei Complementar nº 50, de 1º de março de 1996 (DIADEMA, 1996).

⁴⁶ Conforme Capítulo II (Dos instrumentos da política urbana), Seção I (Dos instrumentos em geral), item V (Instrumentos jurídicos e políticos), alínea f do EC/2001.

destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”⁴⁷.

Em muitos casos, entretanto, o instrumento parece estar longe de ser efetivado. Em balanço da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, Cardoso e Silveira (2011) destacam frequentes inadequações na instituição das ZEIS, como ausência de previsão de ZEIS de áreas vazias, não demarcação de perímetros ou necessidade de regulamentação do instrumento em lei posterior. Dos 524 Planos Diretores estudados, aproximadamente 420 previram ou instituíram algum tipo de ZEIS, mas menos da metade demarcou perímetros de áreas ocupadas ou vazias com tal zoneamento e cerca de 60 tornaram suas disposições autoaplicáveis (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Segundo os autores, do total estudado, apenas 110 planos (cerca de 20% do universo estudo) faziam referência às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. Exemplificando esse cenário, mesmo Recife e Belo Horizonte, municípios pioneiros na implementação das ZEIS de regularização, só regulamentaram as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizado em seus territórios a partir do final dos anos 2000.

Em Recife, as ZEIS II só foram instituídas em 2008, com a Lei nº 17.511, de 19 de dezembro (RECIFE, 2008), que revisou o Plano Diretor. Essa categoria de ZEIS é composta por áreas voltadas a Programas Habitacionais de Interesse Social propostas pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização⁴⁸, dependendo, portanto, das ações do Poder Público para sua viabilização. Todavia, a demarcação de perímetros de ZEIS II e dos parâmetros neles incidentes só ocorreu com a promulgação da Lei nº 18.093, de 19 de dezembro de 2014 (RECIFE, 2014), que implementou cinco perímetros da mencionada zona de uso. Posteriormente, as Leis nº 17.862, de 10 de abril de 2013 (RECIFE, 2013) e 18.391, de 18 de outubro de 2017 (RECIFE, 2017) implementam mais dois perímetros de ZEIS II, totalizando sete áreas com esse zoneamento incidentes atualmente no Município.

⁴⁷ Definição dada pelo inciso V do Art. 47 da Lei Federal nº 11.977/2009 e revogada pelo parágrafo 1º do Art. 18 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que passa a definir as ZEIS como “parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

⁴⁸ Conforme Art. 107 da Lei nº 17.511/2008 (RECIFE, 2008).

No caso de Belo Horizonte, as ZEIS foram instituídas no Plano Diretor de 1994⁴⁹ e categorizadas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 1996, que implementou as ZEIS-2, definidas como “regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, nas quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social”⁵⁰. Entretanto, essa categoria de ZEIS foi regulamentada somente em 2010, por meio da Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010 (BELO HORIZONTE, 2010) que alterou a LPUOS/1996 e extinguiu as ZEIS-2, que passaram a compor outro instrumento⁵¹, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que correspondem a “áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social vinculados ao uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação”.

Mesmo quando foram efetivamente implementadas, as ZEIS enfrentaram diferentes problemas em sua aplicação, apresentando resultados diversos, a depender do contexto de cada município. Alguns desses casos serão abordados a seguir, considerando as principais expectativas relacionadas ao instrumento.

2.1.1 Reserva de terras com localização adequada

Uma das expectativas relacionada às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados era de que essa resultasse na constituição de um estoque de terras urbanas com localização adequada, voltado à produção de HIS. Como apontado anteriormente, no entanto, são comuns os casos em que não houve demarcação de áreas como ZEIS ou que, quando ocorreu, foi feita em quantidade mínima, sem de fato constituir um estoque, ou em locais inadequados, com o objetivo de flexibilizar parâmetros em áreas com restrições de uso e ocupação ou de viabilizar terrenos baratos para produção habitacional, especialmente após o lançamento do PMCMV (RUFINO, 2015).

Nesse sentido, Queimados, município da Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, sem destaque na dinâmica imobiliária da região, fez uso da demarcação de ZEIS como estratégia para flexibilização dos parâmetros legais em terrenos vazios onde havia estudo de viabilidade do

⁴⁹ Art. 57 da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 (BELO HORIZONTE, 1996a).

⁵⁰ Conforme Art. 12 da Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996 (BELO HORIZONTE, 1996b).

⁵¹ As ZEIS ficam restritas a conjuntos habitacionais de interesse social implantados pelo Executivo ou áreas ocupadas de forma espontânea, nas quais há interesse público em ordenar a ocupação pro meio de implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, conforme Art. 12 da Lei nº 7.166/1996, alterado pela Lei nº 9.959/2010 (BELO HORIZONTE, 1996; 2010).

mercado para implementar empreendimentos pela Faixa 1 do PMCMV, conseguindo, assim, atrair empresas para seu território (CARDOSO; QUEIROZ E MELO; JAENISH, 2015). Com esse tipo de atuação, alguns governos municipais abdicaram de uma atuação mais eficaz do disciplinamento do uso do solo, submetendo tais disposições à viabilização do PMCMV.

Em Fortaleza, a demarcação das ZEIS-3 em vazios urbanos pelo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor/2009) não era autoaplicável e foi acompanhada da instituição de um mecanismo que permite que essas sejam progressivamente liberadas para outros usos⁵², configurando um artifício de “autossabotagem” (SANTO AMORE, 2013). Ademais, Mattos (2017) afirma que essa categoria de ZEIS não foi concebida como mecanismo de combate à especulação imobiliária, tendo sido demarcada sobre poucas áreas e sem articulação com outros instrumentos e estratégias.

Por sua vez, o Município de Santo André (SP), instituiu em 1991, as AEIS 3, categoria de AEIS a ser demarcada sobre terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social⁵³, com o objetivo de propiciar terras para a produção de moradias populares, reduzir o preço dos terrenos e ampliar sua oferta (AFFONSO, 2013), sem que houvesse, então, a demarcação de áreas com tal zoneamento. Assim, o início da aplicação do instrumento ficou dependente de iniciativas pontuais, por meio de legislação específica, permitindo sua utilização para flexibilizar parâmetros urbanísticos de loteamentos e possibilitar a transformação de áreas longínquas que apresentavam, muitas vezes, restrições ambientais e baixo interesse do mercado (AFFONSO, 2013).

O mesmo Município, entretanto, instituiu em 2004, com a promulgação do Plano Diretor Participativo (PD-P), Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004 (SANTO ANDRÉ, 2004), duas categorias de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados: as ZEIS-B, localizadas na Macrozona Urbana, e as ZEIS-C, localizadas no Projeto Eixo Tamanduatehy⁵⁴. Tais áreas conformaram um estoque de terras com localização adequada, no qual incidia exigência de destinação de parte do terreno para HIS e foram amplamente utilizadas para produção habitacional pelo PMCMV. Além de Santo André, nos Municípios de Diadema e São

⁵² Conforme Art. 312 da Lei nº 62, de 2 de fevereiro de 2009 (FORTALEZA, 2009).

⁵³ Conforme Art. 6º, inciso III, da Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991 (SANTO ANDRÉ, 1991).

⁵⁴ Projeto lançado em 1998, durante a gestão de Celso Daniel (1997-2000), que tinha por objetivo a requalificação urbana da área de uso predominantemente industrial ao longo do Rio Tamanduateí, em Santo André, em decorrência da reestruturação produtiva ocorrida na Região do Grande ABC, a partir da década de 90. Para análise do Projeto Eixo Tamanduatehy, ver Teixeira (2010).

Bernardo do Campo, a boa localização de empreendimentos financiados pela Faixa 1 do PMCMV também foi favorecida pela política de demarcação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados (DINIZ; FONSECA, 2017).

Ainda há casos como o de Uberlândia (JESUS; DENALDI, 2018) onde a demarcação de ZEIS ocorreu em áreas adequadas e em um cenário de existência de financiamento, mas os empreendimentos acabaram sendo executados em locais menos adequados, fora das ZEIS.

2.1.2 Regulação do preço da terra e associação com outros instrumentos

São diversos os fatores que influenciam na formação do preço da terra, sendo difícil analisar o papel isolado de cada um. Por isso, são escassos os estudos que tratam desse assunto, não sendo possível estabelecer ao certo o potencial das ZEIS em conter a valorização excessiva do preço da terra.

Contudo, é notável que a submissão das ZEIS às regras do mercado imobiliário, associada à disponibilidade de recursos para subsidiar e financiar a produção habitacional e à ausência de uma política municipal de reserva de terras e de mecanismos de controle do preço da terra, podem resultar na ampliação do processo de especulação sobre os terrenos, como ocorreu em Diadema, após 1998. Até então, havia uma forte atuação da Prefeitura nas negociações com os proprietários de imóveis, o que resultou na aquisição de aproximadamente 55% da área de AEIS 1 pelo Poder Público ou pelos movimentos de moradia (HEREDA et al., 1997; BALTRUSIS, 2007; REALI; ALLI, 2010). Com a queda da atividade industrial e o crescimento do número de associações de moradia, as AEIS 1 passaram a ser de grande interesse para o mercado imobiliário, que descobriu oportunidades de ganhos em sua negociação, o que ocasionou o aumento progressivo de preços dessas terras, chegando a situações absurdas em que áreas de AEIS passaram a ser mais valorizadas do que áreas não demarcadas com o instrumento (REALI; ALLI, 2010).

Em sentido inverso, o relatório final do estudo *Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas* (BIDERMAN, 2019, p. 280-281) sugere “que a ZEIS pode ter tido um papel em segurar o preço da terra ao impedir usos potencialmente mais rentáveis”, apontando a possibilidade de que o instrumento funcione como uma alternativa mais barata à criação de um banco de terras, o que ainda demanda estudos mais aprofundados. O Entrevistado 1 (2018), arquiteto atuante no mercado imobiliário de incorporações em São Paulo, concorda com essa possibilidade, ponderando, no entanto, que o

efetivo preço da terra acaba sendo resultado direto das negociações com os proprietários, e relatando, inclusive, casos de proprietários que se retiram da negociação, optando por aguardar alguma alteração futura no zoneamento do imóvel.

Nesse sentido, a articulação das ZEIS com outros instrumentos pode favorecer ou dificultar sua efetivação. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos, por exemplo, se devidamente aplicados, teriam potencial de induzir a utilização das ZEIS, coibindo processos de especulação imobiliária e facilitando a disponibilização de áreas para produção de HIS. No Município de São Bernardo do Campo, por exemplo, a notificação para PEUC priorizou imóveis em ZEIS-2, apresentando, até o final de 2014, 650 mil m² de terrenos notificados que apresentavam esse zoneamento (DENALDI et al., 2016).

Outros instrumentos, no entanto, podem fragilizar a viabilização das ZEIS. Teixeira (2018), em análise quanto à influência de instrumentos previstos no atual Plano Direto Estratégico de São Paulo (PDE/2014) sobre as ZEIS-1, aponta, dentre outros aspectos: (i) a vulnerabilidade das áreas de ZEIS dentro do perímetro de Operações Urbanas Consorciadas (OUC), com a valorização do custo da terra provocado pela simples demarcação da operação e pela assimetria de forças da população mais pobre frente à influência do capital financeiro nos processos decisórios; (ii) a possibilidade de aumento de valor da terra em ZEIS em função da proximidade dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), áreas relacionadas ao transporte público de massa, para as quais o PDE direciona o adensamento construtivo e populacional da cidade; e (iii) a sobreposição das intervenções de infraestrutura propostas em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) em elaboração pelo poder público com áreas de ZEIS, sem construção conjunta com os moradores do local.

2.1.3 Produção de HIS

Conforme mencionado, a demarcação de perímetros de ZEIS não garante por si só a produção de HIS no local, que depende de uma conjunção de fatores para sua realização, dentre os quais os regramentos associados às ZEIS e à conceituação de HIS, a existência de financiamento subsidiado e a atuação do Poder Público e dos movimentos de moradia.

A importância dos regramentos vinculados às ZEIS encontra-se no fato de que esses definem a exigência de produção de HIS nessas áreas e o público-alvo para o qual a referida produção deve ser destinada. A incorporação das ZEIS na legislação municipal sem tais definições torna-se, portanto, inócua. O público-alvo da produção em ZEIS é dado pelo próprio conceito

de HIS, geralmente associado a um padrão de tipologia habitacional (área máxima da unidade, número máximo de banheiros e vagas de estacionamento etc.) e ao teto de renda das famílias para as quais a unidade é destinada.

Além disso, a viabilização das ZEIS, especialmente quando demarcada sobre terrenos bem localizados, que apresentam alto preço, depende em grande medida da existência de financiamento subsidiado. Nesse sentido, os recursos advindos do PMCMV foram importantes para possibilitar a produção de HIS tanto em ZEIS quanto em outras áreas, uma vez que os regramentos do Programa não se limitam ao instrumento.

Os Municípios da Região do Grande ABC configuram exemplos positivos da viabilização de áreas bem localizadas de ZEIS por meio de regramentos apropriados e da produção habitacional subsidiada.

Em Santo André, nove de onze empreendimentos ou 92,7% das unidades habitacionais (2.262 unidades) produzidas pelo PMCMV-Faixa 1 encontram-se em ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados (DENALDI et al., 2016; JESUS; DENALDI, 2018). O Município definiu o teto do conceito de HIS em três salários-mínimos e demarcou 46 perímetros de ZEIS-B e C, perfazendo 1.489.839,16 m² (DENALDI et al., 2016), além de instituir uma política de aquisição de terras que possibilitou a produção habitacional nessas áreas (AFFONSO, 2013)⁵⁵.

Já em Diadema, em que pese a alteração de algumas áreas de AEIS 1 para implementação de outros usos⁵⁶, a totalidade das unidades que configuram a Faixa 1 do PMCMV (1.582 unidades, oriundas de nove empreendimentos) encontram-se nessas Zonas, além de 1.089 unidades contratadas correspondentes à Faixa 2 (DENALDI et al., 2016; JESUS; DENALDI, 2018). O teto de HIS é definido em três salários-mínimos e foram demarcados 73 perímetros de AEIS 1 totalizando 394.423,37 m² (DENALDI et al., 2016).

O compromisso político e protagonismo dos governos, especialmente no âmbito municipal, em implementar medidas de caráter redistributivo e a atuação dos movimentos sociais podem

⁵⁵ Entretanto, em relação à viabilização de ZEIS de propriedade privada no município, Affonso (2013) aponta como possíveis motivos a definição bastante restritiva de HIS e o comportamento especulativo dos proprietários, somado a descontinuidade da aplicação dos instrumentos de indução da função social da propriedade.

⁵⁶ Lobo Júnior (2014) levanta que 13,55% ou 109.021,46 m² das AEIS 1 demarcadas em 1994 foram alteradas para implementação de usos industriais, 17,46% ou 140.469,93m² foram objeto de ocupações e 5,38% ou 43.281,60 m² receberam edifícios de apartamento de médio padrão, mas aproximadamente 54% ou 436.674,91 m² foram destinadas à EHIS.

ter papel importante para intervir na correlação de forças que rege a produção habitacional e urbana.

O protagonismo de Diadema na implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, por exemplo, foi resultado da conjuntura favorável em termos de participação social e vontade política⁵⁷. Ademais, no início da aplicação do instrumento, a forte atuação do Poder Público na mediação das negociações pelos terrenos resultou na aquisição de percentual significativo de terras pelo próprio Poder Público ou pelos movimentos de moradia (HEREDA et al., 1997; REALI; ALLI, 2010), o que refletiu na produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS)⁵⁸. Por outro lado, a descontinuidade da atuação pública nos anos posteriores resultou na promoção de empreendimentos irregulares, desrespeito à lei de cadastramento dos beneficiários e no aumento da especulação nessas áreas (BALTRUSIS, 2007; REALI; ALLI, 2010).

Rolnik e Santoro (2013) destacam, ainda, o caso do Município de Taboão da Serra, onde a viabilização das ZEIS foi possível a partir da proatividade dos gestores locais, em um contexto de existência de subsídios e financiamentos para a produção habitacional. Segundo as autoras, após a instituição de todo o aparato normativo, a Prefeitura adotou as ZEIS como base para o planejamento de suas intervenções na área habitacional, com ações envolvendo a articulação de empreendedores de HIS, a organização das demandas e de projetos de interesse dos movimentos de moradia, bem como a mobilização de diversos tipos de programas e recursos disponíveis junto aos Governos Municipal, Estadual e Federal.

De maneira geral, no entanto, o posicionamento do Poder Público, marcado pela ausência de prioridade política na efetivação das ZEIS e pela descontinuidade das gestões municipais (FERREIRA; MOTISUKE, 2007), e a assimetria de poder político dos agentes envolvidos no

⁵⁷ A criação da AEIS 1 é apenas uma das conquistas obtidas em Diadema no âmbito de administrações progressistas que se iniciam em 1983 e se estenderam até 1996. Conforme relata Baltrusis (2007, p. 337), tais conquistas incluem, ainda, o processo de urbanização de favelas e sua regularização por meio da Concessão do Direito Real de Uso. Segundo Reis e Liso (1998, p. 129 apud BALTRUSIS, 2007, p. 338), Diadema foi o primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão do Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, em 1990.

REIS, M. A.; LISO, C. H. A Concessão de Direito Real de Uso na regularização fundiária. *In*: FERNANDES, E. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

⁵⁸ Em análise das AEIS 1 demarcadas pelo PD/1994 em Diadema, Lobo Júnior (2014) levantou que dos EHIS produzidos nessas áreas, 32,64% das unidades habitacionais configuraram produção pública, representando 33,01% do estoque consumido; 42,71% das unidades foram produzidas por associações por moradias, representando 45,28% do estoque consumido; e 24,64% das unidades foram oriundas de parceria entre o Poder Público e as associações de moradia, representando 21,70% do estoque consumido.

processo impactam em resultados não satisfatórios em relação à viabilização das ZEIS, conforme destacam Oliveira e Biasotto (2011, p. 75):

A eficácia das ZEIS como instrumento indutor da promoção de democratização de acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil.

Assim, considerando os diferentes exemplos de aplicação e de resultados relacionados às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, é perceptível que o instrumento por si só não garante a produção habitacional para a população de baixa renda. A ausência de detalhamento das ZEIS nas normativas federais acaba por deixar a cargo de cada Município seu desenho e implementação, incluindo definição do público-alvo, categorias, critérios de demarcação, associação com outros instrumentos etc.

Por um lado, isso permite que cada Município implemente a ZEIS de acordo com sua própria realidade. Por outro, pode resultar em sua desconfiguração, em vista da possibilidade de utilização apenas para flexibilizar parâmetros ordinários da legislação urbanística, o que gera disputas em torno do instrumento (FERREIRA; MOTISUKE, 2007). Conforme pontua Santo Amore (2013, p. 124), “A falta de padrão nessas definições e a complexa engenharia de gestão dos instrumentos acabam relegando às ZEIS a um nível conceitual e a aplicabilidade é determinada justamente pela ação direta do Estado na produção, mais que por meio da regulação das ações do mercado”.

Nesse sentido, ressalta-se que a viabilização das ZEIS depende de uma conjunção de fatores, dentre os quais se destacam: (i) uma forte atuação do Poder Público e dos movimentos sociais na formulação do instrumento e no fomento e controle de sua aplicação, de forma a influenciar na correlação de forças que direciona a produção habitacional e urbana; (ii) a demarcação de áreas bem localizadas e o estabelecimento de normativas que garantam sua destinação às populações de baixa renda; (iii) a associação com instrumentos que desestimulem os processos especulativos, tais como os relacionados ao cumprimento da função social da propriedade; e (iv) a existência de fontes de financiamento subsidiado para a produção habitacional.

2.2 Antecedentes das ZEIS em São Paulo

Conforme visto no Capítulo 1, o zoneamento implementado em São Paulo apresentava como principais objetivos a preservação dos bairros exclusivamente residenciais de alto padrão e a regulação do mercado imobiliário formal, sendo raras as disposições legais que abarcassem a questão da moradia social (GIAQUINTO, 2010). Nesta seção, serão abordados os principais regramentos relacionados à questão da habitação de interesse social no Município de São Paulo antes do processo de implementação das ZEIS, pelo PDE/2002.

As primeiras menções na legislação municipal quanto à concepção de programa de produção de moradia social parecem datar de meados da década de 60, em consonância com a política habitacional do governo militar, abordada no Capítulo 1. Em 1965, foram criados pela Lei nº 6.649, de 23 de fevereiro (SÃO PAULO, 1965a), o Fundo Municipal de Habitação⁵⁹ e a Superintendência Municipal de Habitação (Sumhab), que apresentava dentre suas atribuições a formulação do Plano Municipal de Habitação, a elaboração e execução de “programas habitacionais, tendo por objetivo principal tornar acessível às famílias de baixa renda a aquisição da casa própria” e o estímulo à iniciativa privada, “no sentido de que seus investimentos sejam aplicados visando o interesse social”⁶⁰. A mencionada Lei foi revogada em novembro do mesmo ano, pela Lei nº 6.738, de 16 de novembro de 1965 (SÃO PAULO, 1965b), que autorizou a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), voltada à “contribuição do Município na solução do problema habitacional”⁶¹.

Ainda nesse período, foram instituídos regramentos para a construção de moradia econômica, pela Lei nº 7.420, de 30 de dezembro de 1969 (SÃO PAULO, 1969), regulamentada pelo Decreto nº 8.641, de 5 de fevereiro de 1970 (SÃO PAULO, 1970). Tais normativas determinavam as características da moradia econômica, tais como: ter um único pavimento, ser destinada exclusivamente à residência do interessado, ter área de construção não superior a 50m² (posteriormente ampliada para 72m²)⁶², não constituir parte de agrupamento ou conjunto de realização simultânea e empregar materiais simples disponíveis no local⁶³. Também estabeleciam incentivos, como isenção de emolumentos, dispensa de obrigatoriedade de responsabilidade técnica, projeto gratuito fornecido pela Prefeitura e licenciamento rápido

⁵⁹ Conforme Art 5º da Lei nº 6.649/1965 (SÃO PAULO, 1965a).

⁶⁰ Conforme Art. 2º da Lei nº 6.649/1965 (SÃO PAULO, 1965a).

⁶¹ Conforme Art. 2º da Lei nº 6.738/1965 (SÃO PAULO, 1965b).

⁶² Conforme alterações trazidas pela Lei nº 8.246, de 6 de maio de 1975 (SÃO PAULO, 1975).

⁶³ Conforme Art. 1º do Decreto nº 8.641/1970 (SÃO PAULO, 1970).

com apresentação de projeto simplificado para a construção de moradia econômica fora da zona central do Município, reforçando o caráter segregacionista das legislações anteriores, que visavam a viabilizar áreas para atuação do mercado na região central.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI/1971), instituído pela Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971 (SÃO PAULO, 1971), por sua vez, incluiu entre seus objetivos a “ampliação de oferta de habitações, especialmente as de interesse social, segundo padrões, custo e modalidades de financiamento compatíveis com os níveis de vida e de renda da população”⁶⁴, mas não instituiu regramentos específicos para esse tipo de habitação. O conjunto residencial R3 estabelecido por esse Plano foi incorporado na Lei Geral de Zoneamento de 1972, mas os regramentos a ele associados eram incompatíveis com a realidade dos bairros populares (NERY JÚNIOR, 2002; GIAQUINTO, 2010).

O Código de Obras de 1975, Lei nº 8.266, de 20 de junho (SÃO PAULO, 1975), contemplou um capítulo específico para Habitações de Interesse Social, tratando de aspectos de apresentação do projeto, assistência técnica gratuita pela Prefeitura, prazos e isenções de taxas⁶⁵, em similaridade aos regramentos anteriormente instituídos para moradias econômicas. Também estabeleceu a possibilidade de normas técnicas especiais para programas habitacionais de interesse social promovidos por entidades sob controle acionário do Poder Público⁶⁶.

Por meio do Decreto nº 14.025, de 19 de novembro de 1976 (SÃO PAULO, 1976), foi criada a figura do conjunto habitacional de interesse social e estabelecidos parâmetros específicos para habitações de interesse social, além de definidas como “Entidades Promotoras” dos programas habitacionais de interesse social as empresas sob controle acionário do Poder Público e as Cooperativas Habitacionais mencionadas na normativa⁶⁷. Para Tanaka (2018), esse decreto inaugurou o disciplinamento de duas práticas bastante generosas para com a promoção pública de HIS: a permissão abrangente de empreendimentos HIS no território do município, abarcando inclusive zonas com restrições e controle especial para uso residencial; e a possibilidade de parâmetros mais permissivos de ocupação do solo para empreendimentos HIS, estabelecidas por meio de decreto, que se sobrepunha às disposições da LPUOS.

⁶⁴ Conforme Art. 2º, inciso II, alínea c da Lei nº 7.688/1971 (SÃO PAULO, 1971).

⁶⁵ Conforme Parte E, Título A, Capítulo IV da Lei nº 8.266/1975 (SÃO PAULO, 1975).

⁶⁶ Conforme Art. 565 da Lei nº 8.266/1975 (SÃO PAULO, 1975).

⁶⁷ Conforme Art. 1º do Decreto nº 14.025/1976 (SÃO PAULO, 1976).

A Lei Geral de Zoneamento de 1972 instituiu, ainda, a zona Z8.100, correspondente à zona rural do Município, limitando o parcelamento do solo à zona urbana e às áreas na zona rural delimitadas por lei para fins de expansão urbana⁶⁸. Em decretos e leis posteriores, estabeleceu-se a subdivisão da Zona Rural, com o intuito de disciplinar a expansão urbana, possibilitando a implementação de conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo Poder Público nas Z8.100/1⁶⁹ e permitindo a instalação de indústrias, de forma a fomentar o emprego, especialmente na Zona Leste (SANTORO, 2012; TANAKA, 2018).

Dessa forma, a demarcação de terras como Z8.100/1 associada à política de aquisição desses imóveis a baixo custo pela Cohab-SP integraram uma estratégia de reserva de áreas rurais para produção pública de habitação, sendo consideradas por Bonduki (2014) um exemplo de política urbana que articulou a legislação urbanística com a formação de um banco de terras, configurando, talvez, a primeira experiência no Brasil de criação de uma Zona Especial de Interesse Social, ainda sem esse nome. Tanaka (2018), no entanto, aponta diferenças conceituais importantes entre as Z8.100 e as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados: enquanto a primeira se aproveitava da disponibilidade de recursos do Banco Nacional da Habitação (BNH) para aquisição de terrenos em áreas rurais, o que fomentou a expansão urbana, a segunda problematiza e busca combater a ociosidade e o descumprimento da função social da propriedade em regiões já urbanizadas.

Para Nery Júnior (2002, p. 289), essa política habitacional refletia o caráter segregativo presente desde a primeira norma de zoneamento no Município:

O zoneamento jamais teve o intuito de romper a segregação espacial, determinada pelas elites paulistanas, na estruturação do espaço intraurbano, nem o de reconhecer as características dos territórios populares, para promover-lhes melhores condições ambientais. Muito pelo contrário, antes da Lei nº 7.805/72, o zoneamento ignorou os bairros populares, uma vez que as normas visaram à regulamentação somente dos espaços de domínio da população de alta renda; e, depois dela, o instrumento acentuou o caráter de exclusão social da legislação urbanística, ao estabelecer parâmetros urbanísticos elevados para todo o Município de São Paulo. Ele também condicionou a política habitacional do Município, incentivando a construção, pela Cohab, de conjuntos residenciais populares, na extrema periferia da cidade (zona rural – Z8-100/1) cujas áreas eram desprovidas de serviços urbanos básicos.

⁶⁸ Conforme Arts. 3º e 20 da Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972 (SÃO PAULO, 1972).

⁶⁹ No Decreto nº 14.025/1976, alterado pelo Decreto nº 15.047, de 3 de maio de 1978 (SÃO PAULO, 1976; 1978), foi apresentada a possibilidade de implementação pelas “Entidades Promotoras” de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social nas Z8, sendo essa permissão limitada à Z8.100/1 pelo Art. 19 da Lei nº 9.412, de 24 de agosto de 1981 (SÃO PAULO, 1981).

Para Bonduki (2014, p. 68), a urbanização pública de áreas periurbanas alavancada pela habitação social financiada por fundos públicos poderia ter sido “um excelente mecanismo de qualificação da expansão urbana, que inevitavelmente iria existir no momento de excepcional crescimento das cidades”. No entanto, a política praticada pelo BNH “acabou ficando reduzida à mera produção de unidades habitacionais, sem se preocupar em construir cidades qualificadas” (BONDUKI, 2014, p. 70). Como principal exemplo dessa política, o autor destaca o caso de Cidade Tiradentes, um dos maiores conjuntos habitacionais do país, promovido pela Cohab-SP, implantado a cerca de 35 km do centro da cidade, sem considerar o meio físico, a escala do empreendimento e a ausência de comércios, serviços e ofertas de emprego (BONDUKI, 2014), problemas ainda enfrentados pela população local.

Com a Lei nº 9.414, de 30 de dezembro de 1981 (SÃO PAULO, 1981), que alterou o Código de Obras e Edificações de 1975 (COE/1975), os agentes privados que operassem com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passaram a ser incluídos no rol de agentes promotores de HIS. O Decreto nº 17.810, de 4 de fevereiro de 1982 (SÃO PAULO, 1982), que regulamentou a mencionada Lei, instituiu parâmetros específicos para HIS promovida por agentes privados, aplicáveis somente à área urbana do município e similares ou até mais restritivos do que a regra ordinária colocada pela LPUOS/1972 (TANAKA, 2018).

Na década de 80, frente à crise econômica enfrentada, que teve forte impacto na questão da moradia, e com o processo de redemocratização do país, foram eleitos governos progressistas em diversos municípios, que lograram sucesso ao implementar experiências inovadoras relacionadas às pautas do movimento de luta pela Reforma Urbana, instituindo uma agenda de inversão de prioridades na gestão municipal. Nesse contexto, tem destaque a gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na Prefeitura de São Paulo.

Maricato (2014), que dirigiu a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) no período, relata que o órgão estava, até então, organizado para tratar da cidade formal, ocupando-se apenas marginalmente dos locais de moradia dos pobres. Dessa forma, “Inverter prioridades significava transformar o orçamento e todos os procedimentos – incluindo corações, mentes e ‘especializações’ dos servidores da máquina ‘pública’ – em realmente públicos” (MARICATO, 2014, p. 33), o que resultou em uma política de quebra de paradigmas que incluiu a adoção de modelo de construção de unidades habitacionais apoiado no protagonismo dos movimentos de moradia, em regime de mutirão e com estímulo aos processos

autogestionários; a reformulação da estratégia de aquisição de terras pelo Poder Público, viabilizando terras mais bem localizadas aos programas habitacionais; a atuação junto aos cortiços, pautada no direito de permanência dos moradores; e a adoção de novo arranjo de fiscalização integrada dos mananciais, entre outras ações (MARICATO, 2014; BONDUKI, 2014; TANAKA, 2018). Assim, o caso de São Paulo é considerado emblemático pela diversidade de soluções implementadas e pela extensão dos resultados alcançados, além de, somada a outras experiências locais, ter possibilitado o avanço na gestão pública em relação ao tratamento dado à cidade real e às formas de acesso da população mais pobre à terra e à moradia (TANAKA, 2018).

O Plano Diretor de 1991, encaminhado pela gestão de Luiza Erundina à Câmara Municipal de São Paulo por meio Projeto de Lei nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991), refletiu o caráter progressista da política urbana que vinha sendo implementada na cidade, incorporando propostas de gestão democrática e participativa da cidade e de instrumentos redistributivos, advindas das reivindicações do movimento de luta pela Reforma Urbana, com o objetivo de modificar a lógica de uso e ocupação do solo no município. O projeto, que não chegou a ser aprovado, apresentava entre suas principais intenções⁷⁰:

- (i) A racionalização do uso da infraestrutura urbana, por meio do estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico único para toda a cidade, que só poderia ser ultrapassado na Zona Adensável, mediante o pagamento de outorga onerosa do direito de construir. Dessa forma, o adensamento da cidade seria direcionado às áreas com infraestrutura, otimizando os investimentos públicos e diminuindo o número de viagens intraurbanas.
- (ii) A priorização do transporte coletivo e de medidas que melhor estruturassem o sistema viário, associada à política de uso do solo, para melhoria do sistema de viário e de transporte da cidade.
- (iii) A redistribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, por meio da criação de um Fundo de Urbanização constituído especialmente da receita advinda da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cujos recursos seriam destinados à produção de habitação de interesse social, implantação e conservação de áreas verdes, obras de drenagem ou obras viárias.
- (iv) O incentivo ao aumento da oferta de terra e área edificada, especialmente para habitação, por meio da revisão dos limites da zona rural, onde a ocupação seria limitada visando à garantia da permanência de atividades produtivas e a preservação dos recursos naturais; de uma política de estoques de potencial construtivo, que seriam maiores onde o adensamento era desejado; da urbanização ou edificação compulsória na Zona Adensável; e da OODC gratuita para construção de HIS, definida como aquela destinada à população que

⁷⁰ Conforme Exposição de Motivos integrante do Projeto de Lei nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

- vive em condições de habitabilidade precária ou auferir renda inferior a doze salários mínimos.
- (v) A preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, por meio das Zonas Especiais de Preservação, que apresentavam coeficiente de aproveitamento baixo e permitiam aos proprietários a transferência do potencial construtivo destas áreas, além de outros regramentos específicos.
 - (vi) O controle do impacto de determinados empreendimentos, em função de seu porte ou natureza da atividade, por meio de análise e avaliação específica.
 - (vii) A associação entre os setores público e privado na promoção das transformações urbanísticas que tragam benefícios à coletividade, por meio, por exemplo, de consórcio imobiliário, operações de interesse social ou operações urbanas;
 - (viii) A democratização do processo de planejamento, por meio de propostas de regulamentações locais e instituição do Sistema de Planejamento e do Sistema de Informações.

O PD/1991 propôs, ainda, a implementação das ZEIS no município, conceituadas como zonas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social e divididas em: ZEIS-1, que correspondiam a áreas ocupadas por favelas, população de baixa renda ou assentamentos assemelhados, onde houvesse interesse público em se promover a urbanização ou a regularização da posse da terra; ZEIS-2, que correspondiam a loteamentos irregulares; ZEIS-3, que correspondiam a terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, necessários à implementação de programas habitacionais de interesse social; e ZEIS-4, que correspondiam a áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços)⁷¹.

Previa, também, o dever de elaboração, por parte do Executivo Municipal, de planos de urbanização para as ZEIS, estabelecendo os requisitos mínimos desses planos, dentre os quais o estabelecimento de parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo, a necessidade de formas de gestão e participação popular e a fixação de preço e forma de financiamento, transferência ou aquisição das unidades, além da possibilidade de utilização da Concessão de Direito Real de Uso, no caso de regularização fundiária de interesse social⁷².

Por fim, a proposta estabelecia mecanismos para viabilização das ZEIS e ampliação da produção de HIS, tais como outorga gratuita do direito de construir para HIS em ZEIS⁷³, como forma de estímulo à produção privada; a possibilidade de incidência de edificação e

⁷¹ Conforme Art. 21 do PL nº 2/1991 (SÃO PAULO, 1991).

⁷² Conforme Arts. 22 e 23 do PL nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

⁷³ Conforme Art. 24 do PL nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

urbanização compulsória nos terrenos em ZEIS-3⁷⁴; a prioridade de aplicação dos recursos do Fundo de Urbanização, oriundos da cobrança da OODC, no atendimento da demanda habitacional prioritária na execução de programas em ZEIS⁷⁵; e a operação de interesse social⁷⁶, que visava à recuperação de áreas habitacionais deterioradas, por meio da produção de novas HIS pela iniciativa privada, em troca de área edificável gratuita para usos não residenciais, situados na mesma área.

Segundo Somekh (2012), o PD/1991 foi amplamente discutido não só no Município de São Paulo, mas também em outras cidades brasileiras, o que permitiu uma construção coletiva de ideias e, embora não tenha sido aprovado, lançou sementes que resultaram na construção de importantes conceitos, incorporados posteriormente no EC/2001 e no PDE/2002.

Por fim, na gestão Erundina o Decreto nº 14.025/1975 foi substituído pelo Decreto nº 31.601, de 26 de maio de 1992 (SÃO PAULO, 1975; 1992), elaborado a partir da avaliação de que as exigências daquele decreto oneravam desnecessariamente os projetos de HIS (SILVA, 1998). Dentre as alterações instituídas, destacam-se o resgate de tipologias tradicionais de habitação, como as vilas, as casas superpostas e os condomínios horizontais; a flexibilização de parâmetros de parcelamento e ocupação, tais como a redução do lote mínimo para 60m²; e o estabelecimento de área máxima do lote de 20 mil m², para empreendimentos multifamiliares (SILVA, 1998; TANAKA, 2018). A normativa instituiu, ainda, uma definição de EHIS mais detalhada, que abrangia parcelamento do solo e edificações destinados a famílias que viviam em habitação subnormal, em condições de habitabilidade precária, que auferiam renda mensal igual ou inferior a doze salários-mínimos ou que se enquadrassem nos critérios das instituições operadoras do SFH⁷⁷, englobando, assim, características da precariedade habitacional na definição da demanda (TANAKA, 2018).

2.3 A implementação das ZEIS no PDE/2002 e na LPUOS/2004

Somente no início dos anos 2000, durante a gestão de Marta Suplicy (2001-2004), as ZEIS foram implementadas no Município de São Paulo, com a promulgação do PDE, por meio da

⁷⁴ Conforme inciso II do Art. 53 do PL nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

⁷⁵ Conforme parágrafo 3º do Art. 49 do PL nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

⁷⁶ Conforme Arts. 57 a 59 do PL nº 02/1991 (SÃO PAULO, 1991).

⁷⁷ Conforme Art. 2º do Decreto nº 31.601/1992 (SÃO PAULO, 1992).

Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (SÃO PAULO, 2002). O PDE/2002 configurou um dos primeiros planos diretores do país formulados após a aprovação do Estatuto da Cidade, incorporando todos os instrumentos propostos na normativa federal, além de integrar um programa mais amplo de reorganização da gestão da cidade denominado “Reconstruindo a cidade”, que envolvia reformas administrativa, política, tributária e urbana (BONDUKI; ROSSETTO, 2018).

O processo de elaboração do plano, iniciado no Executivo em 2001, teve intensa participação de três grupos: os movimentos de moradia, que junto com Organizações Não Governamentais (ONGs) e urbanistas vinculados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), articularam-se na Frente Popular pelo Plano Diretor, mais afinada com a proposta do PDE e defendendo a autoaplicabilidade das ZEIS e sua ampliação, sobretudo em áreas centrais, além de outros instrumentos relacionados à Reforma Urbana; o mercado imobiliário, articulado na chamada Frente pela Cidadania, que se opunha principalmente à cobrança de OODC acima do coeficiente de aproveitamento básico, defendendo a manutenção da lógica do solo criado, com cobrança apenas para exceder os índices máximos; e o Movimento Defenda São Paulo, que organizou cerca de 50 outras associações de moradores, que criticavam de maneira generalizada o projeto, temendo, especialmente, a alteração das zonas exclusivamente residenciais Z1 (BERNARDINI, 2012; BONDUKI; ROSSETTO, 2018). Nas negociações do PDE/2002, são inseridos elementos como as Habitações de Mercado Popular (HMP), a adequação da fórmula de cálculo da OODC considerando um Fator de Planejamento (relacionado à localização) e um Fator Social (relacionado ao uso e à localização), a variação do coeficiente de aproveitamento básico e o estabelecimento das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) que garantiram a manutenção dos territórios das antigas Z1 (BONDUKI; ROSSETTO, 2018; ROLNIK; SANTORO, 2014)⁷⁸.

Em relação às ZEIS, o Art. 171 do PDE/2002 trouxe o seguinte conceito:

porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular – HMP [...], incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local (SÃO PAULO, 2002).

⁷⁸ Para detalhes sobre o processo de elaboração e aprovação do PDE/2002, ver Bernardini (2012) e Bonduki e Rossetto (2018).

Por meio da mencionada lei, foram instituídas quatro categorias de ZEIS, que diferiam em função das características de ocupação, dos objetivos, do percentual mínimo obrigatório de produção de HIS e dos territórios em que incidiam (BONDUKI, ROSSETTO, 2018), sendo três referentes a terrenos vazios, subutilizados ou não utilizados. As ZEIS-1 correspondiam a áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, como favelas e loteamentos irregulares, que demandariam ações públicas para regularização urbanística e fundiária; as ZEIS-2, a glebas e terrenos não edificadas ou subutilizados adequados à urbanização; as ZEIS-3, imóveis vazios ou subutilizados localizados em regiões dotadas de infraestrutura; e as ZEIS-4, a glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização, localizados em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM), para atendimento habitacional de famílias removidas de ocupações nessas áreas⁷⁹.

Foram demarcados 94 perímetros de ZEIS-2, 60 perímetros de ZEIS-3 e 18 perímetros de ZEIS-4, além de estabelecidos parâmetros de ocupação e percentual mínimo de destinação de área construída para HIS⁸⁰, sintetizados no Quadro 1, sendo gratuita a OODC para HIS e unidades HMP com até 50 m² de área útil total e com cobrança de 50% para unidades HMP entre 50 e 70m² de área útil total. Os conceitos de HIS e HMP foram determinados a partir da renda familiar e do padrão da unidade habitacional, reduzidos em relação às normativas anteriores⁸¹. Conforme Art. 146, incisos XIII e XIV do PDE/2002:

XIII - Habitação de Interesse Social – HIS, é aquela que se destina a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimo, de promoção pública ou a ela vinculada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 50 m² (cinquenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias;

XIV – Habitação de Mercado Popular – HMP, é aquela que se destina a famílias de renda igual ou inferior a 16 (dezesseis) salários mínimos ou capacidade de pagamento a ser definida em lei específica, de promoção privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de no máximo 70m² (setenta metros quadrados) (SÃO PAULO, 2002).

⁷⁹ Ver definições nos incisos I a IV do Art. 171 da Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

⁸⁰ Conforme Art. 175 da Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

⁸¹ O Decreto nº 31.601/1992 (SÃO PAULO, 1992) estabelecia área máxima de 72m² para as unidades HIS e renda familiar máxima de doze salários-mínimos, não havendo, até então, distinção entre HIS e HMP.

Quadro 1 - Parâmetros estabelecidos para as ZEIS pelo PDE/2002⁸²

	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-4
Destinação mínima de área construída total para HIS	70%	70%	50%	70%
CA mínimo	0,1	0,1	0,3	0,1
CA básico	1	1	1	1
CA máximo	2,5	2,5	4	2,5

Fonte: Elaboração própria, com base nas disposições da Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

Ademais, o PDE/2002 definiu as diretrizes básicas dos Planos de Urbanização, a serem elaborados por decreto para cada ZEIS, devendo constituir Conselhos Gestores compostos por representantes dos moradores, proprietários e da Subprefeitura⁸³, além de critérios para demarcação de novos perímetros de ZEIS na LPUOS ou no Plano Municipal de Habitação (PMH)⁸⁴.

As disposições do PDE/2002 foram regulamentadas pela LPUOS/2004, Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 (SÃO PAULO, 2004), que substituiu o sistema de zonas vigente desde a Lei Geral de Zoneamento de 1972, adotando nomenclatura por tipologia de uso (TANAKA, 2018). Essa lei ampliou a demarcação de perímetros de ZEIS, totalizando cerca de 18,7 milhões m² de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, conforme dados do Quadro 2.

Quadro 2 - Áreas demarcadas como ZEIS pela LPUOS/2004

Zonas	Área (m²)
ZEIS-1	144.522.815,84
ZEIS-2	8.300.119,51
ZEIS-3	6.664.504,24
ZEIS-4	3.745.141,30

Fonte: Elaboração própria com base em Montandon (2016, p. 83).

A descentralização administrativa proposta pela gestão de Marta Suplicy, com a criação das Subprefeituras, refletiu na estrutura e na formulação da LPUOS/2004: a Parte II da Lei é composta pelos Planos Regionais Estratégicos (PRE), que estabelecem parâmetros de

⁸² Aplicáveis para lotes com área maior que 250 m² nas ZEIS-1, 2 e 4, e com área maior que 500m² nas ZEIS-3.

⁸³ Conforme Arts. 176 e 178 da Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

⁸⁴ Conforme Art. 181 da Lei nº 13.430/2002 (SÃO PAULO, 2002).

ocupação e disposições específicas para cada uma das 31 Subprefeituras então existentes. Por um lado, a descentralização adotada favoreceu o processo participativo na demarcação das zonas de uso, aproximando Poder Público e sociedade civil na incorporação de leituras locais do território; por outro, resultou em arbitrariedade na aplicação de critérios de demarcação das zonas de uso e na despadronização dos parâmetros a elas vinculados, resultando em uma lei de difícil aplicação (TANAKA, 2018).

O regramento aplicável às ZEIS foi estabelecido na Parte III da Lei, que disciplinou e ordenou o parcelamento, uso e ocupação do solo em todo o território do Município. De modo geral, a LPUOS/2004 consolidou e detalhou as disposições do PDE/2002 para as ZEIS, alterando alguns pontos importantes, como o percentual mínimo de destinação de área construída para HIS e HMP, sintetizado no Quadro 3. Considerando as preexistências no território das ZEIS, a Lei também estabeleceu os tipos de imóveis que se enquadram nas definições de ZEIS, dos quais são exigidos os percentuais mínimos de HIS e HMP⁸⁵, estabelecendo que os empreendimentos construídos nesses imóveis ficariam isentos da cobrança de OODC. No caso de HIS de iniciativa privada, a Lei passou a exigir a celebração de convênio com a Sehab, para garantia de atendimento das exigências legais, em especial da destinação de unidades a famílias com renda igual ou inferior a seis salários-mínimos⁸⁶. Também foram complementados os parâmetros de ocupação incidentes nas ZEIS (representado no Quadro 4) e estabelecidos os usos não residenciais permitidos e as condições para sua instalação (definidos no Quadro 2/i da Lei).

Em paralelo aos regramentos das ZEIS, foi mantida a prática de regulamentações específicas para HIS, por meio do Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004 (SÃO PAULO, 2004), que adequou a aplicação das normativas anteriores às disposições do PDE/2002, incluindo o disciplinamento das ZEIS, o que o tornou mais abrangente do que seus antecessores (TANAKA, 2018). Dentre as alterações trazidas nessa normativa, destacam-se o tratamento igualitário dado a empreendimentos públicos e privados, a definição de EHIS a partir da

⁸⁵ Conforme Art. 136 da Lei nº 13.885/2004, que inclui no rol de imóveis que se enquadram nas definições de ZEIS: (i) lotes e glebas não edificadas; (ii) terrenos ocupados por favelas; (iii) imóveis utilizados como cortiços; (iv) habitações coletivas precárias; (v) conjuntos habitacionais irregulares ocupados por moradores de baixa renda; (vi) edificações deterioradas; (vii) lotes e glebas com área superior a 250 m² nos quais o coeficiente de aproveitamento não exigiu o mínimo definido para a zona onde se situam; (viii) edificações em lotes ou glebas com área de terreno superior a 500m² que tenham, no mínimo, 80% de sua área construída desocupada a mais de cinco anos; e (ix) parcelamentos do solo e loteamentos irregulares ocupados por moradores de baixa renda (SÃO PAULO, 2004).

⁸⁶ Conforme Art. 144 da Lei nº 13.885/2004 (SÃO PAULO, 2004).

destinação de 80% ou 90% de área construída computável para HIS, a depender da zona de uso e o aumento das restrições de porte dos conjuntos HIS, limitados a 15 mil m² de lote máximo e 200 unidades (TANAKA, 2018). De toda forma, foi mantido o princípio da ampla admissibilidade dos EHIS no território do município, com parâmetros mais flexíveis que o da LPUOS para sua implantação.⁸⁷

Quadro 3 - Percentuais de área construída computável exigidos para HIS e HMP estabelecidos pela LPUOS/2004⁸⁸.

	HIS	HIS ou HMP	HIS, HMP ou outros usos
ZEIS 1	50%	30%	20%
ZEIS 2	40%	40%	20%
ZEIS 3	40%	40%	20%
ZEIS 4	70%	-	30%

Fonte: Elaboração própria, com base nas disposições da LPUOS/2004 (SÃO PAULO, 2004).

Quadro 4 - Características de aproveitamento, dimensionamento e ocupação dos lotes em ZEIS, estabelecidas pelo Quadro 2/j, anexo à Parte III da LPUOS/2004.

Zona de uso	Coeficiente de aproveitamento			Características de dimensionamento e ocupação dos lotes					Recuos mínimos (m)		
	Mínimo	Básico	Máximo	Taxa de ocupação	Taxa de permeabilidade	Lote mínimo (m ²)	Frente mínima (m)	Gabarito de altura máximo (m)	Frente	Fundos e Laterais	
										Altura da edif. até 6m	Altura da edif. superior a 6m
ZEIS 1 (g)	0,2	1	2,5 (c)	0,5 (a)	0,15	125 m ²	5 m	sem limite (b)	5 m (d)	não exigido (e)	(e) (f)
ZEIS 2	0,2	1	2,5 (c)	0,5 (a)	0,15	125 m ²	5 m	sem limite (b)	5 m (d)	não exigido (e)	(e) (f)
ZEIS 3	0,3	1	4 (c)	0,7	0,15	125 m ²	5 m	sem limite (b)	5 m (d)	não exigido (e)	(e) (f)
ZEIS 4 (g)	0,1	1	1	0,5	0,3	125 m ²	5 m	9 m	5 m (d)	não exigido (e)	(e) (f)

NOTAS

- a) Quando a altura da edificação não exceder 12 metros, a Taxa de Ocupação Máxima será igual a 0,7.
 b) Ver artigo 193 da Parte III desta lei
 c) Na Macrozona de Proteção Ambiental, a aprovação de novas edificações deverá observar o Coeficiente de Aproveitamento Máx. de 1.
 e) Ver Parágrafo Único do artigo 186 da Parte III desta lei.
 f) Ver artigo 186 da Parte III desta lei.
 g) Em Áreas de Proteção aos Mananciais, observar a legislação estadual pertinente

Fonte: São Paulo (2004).

⁸⁷ Uma análise mais detalhada dos decretos de HIS no Município de São Paulo pode ser encontrada em Tanaka (2018).

⁸⁸ Conforme Arts. 139 a 141 da Lei nº 13.885/2004 (SÃO PAULO, 2004).

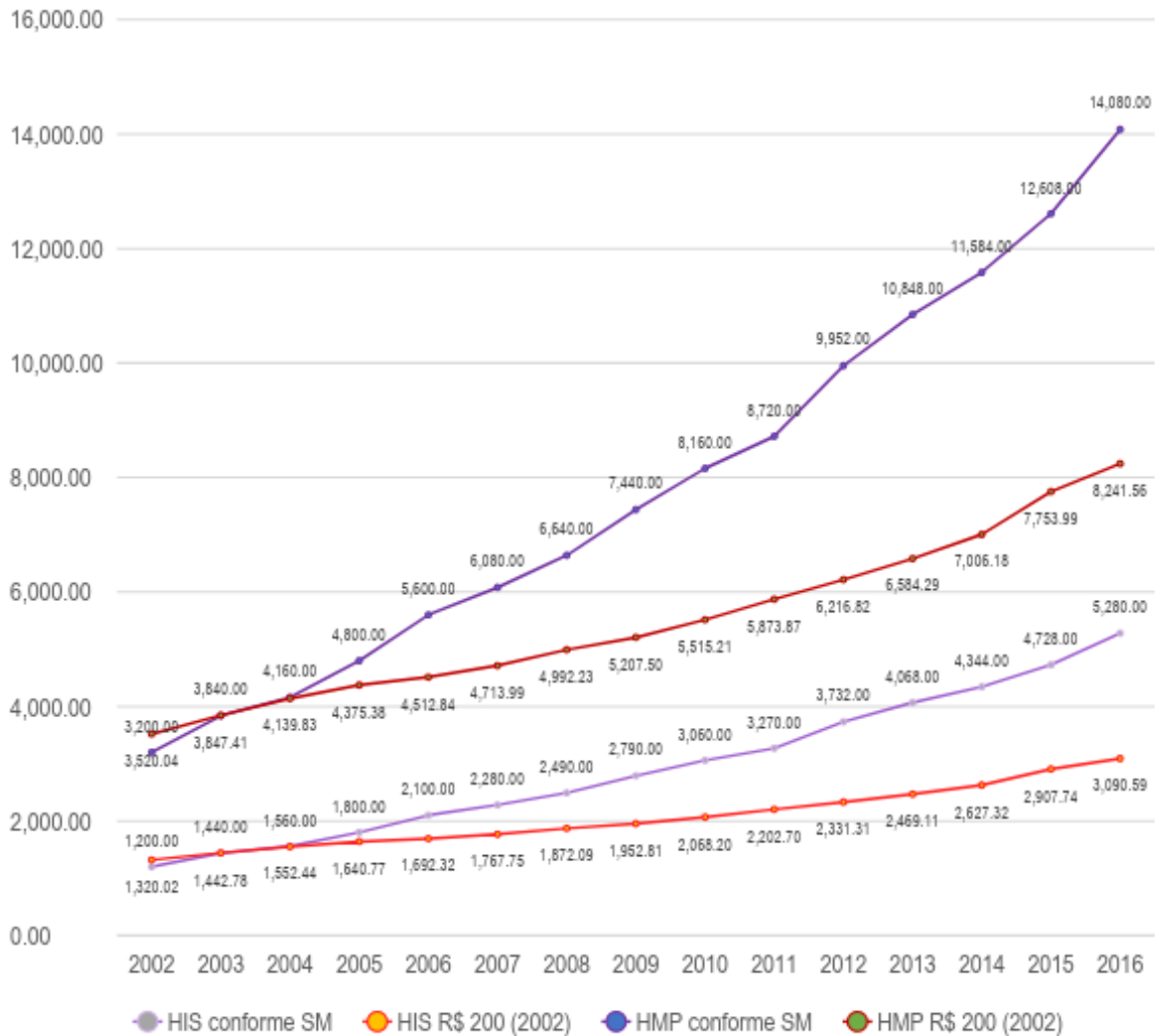
O Decreto nº 44.667/2004 (SÃO PAULO, 2004) sofreu diversas alterações, para adequação às normas instituídas pela LPUOS/2004 ou, de modo mais frequente, para mudanças em parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para HIS e nas zonas onde essas eram permitidas. Tais mudanças resultaram de diferentes posições acerca da possibilidade de regimentos para HIS implementados por decretos suplantarem disposições instituídas por lei, transgredindo, por um lado, a hierarquia legal, mas configurando, por outro, incentivo por meio do estabelecimento de uma “via especial” para a aprovação desse tipo de uso (TANAKA, 2018). Nesse sentido, até 2006, os empreendimentos HIS localizados dentro ou fora das ZEIS obedeciam aos mesmos parâmetros, estabelecidos por decreto, situação alterada com a publicação do Decreto nº 47.702, de 19 de setembro de 2006 (SÃO PAULO, 2006), que determinou a necessidade de atendimento dos parâmetros estabelecidos para a zona de uso na qual o imóvel encontra-se inserido (CALDAS, 2009; TANAKA, 2018).

Por fim, cabe, aqui, aprofundar as distorções ocorridas no conceito de HIS e, conseqüentemente, no produto realizado nas ZEIS durante a vigência do PDE/2002 e LPUOS/2004. Entre 2002 e 2014, período de vigência do PDE/2002, o salário-mínimo brasileiro apresentou aumento real de 72,31% (DIEESE, 2013). Somada à insuficiência de ações do Poder Público para efetivo controle da demanda das HIS e ao aquecimento do mercado imobiliário, decorrente da maior disponibilidade de financiamento, essa valorização resultou na perda de aderência de parte dos empreendimentos classificados como HIS pelas leis municipais em relação ao público-alvo para o qual esses foram originalmente pensados (YAMAGUTI, 2019).

Esse processo é demonstrado por Tanaka (2018) no Gráfico 1, que evidencia como o aumento real do salário-mínimo refletiu nos tetos de renda para HIS e HMP, atingindo valores muito acima do que seria esse teto baseado no salário-mínimo de 2002 (R\$ 200) corrigido pela inflação. Segundo o autor, isso possibilitou o incremento do Valor Geral de Vendas (VGV) e da margem de lucro do incorporador de forma a facilitar a viabilização do empreendimento, não refletindo em um maior acesso da população mais pobre à moradia.

Na revisão do marco regulatório da política urbana em 2014/2016, buscou-se a correção dessa distorção com a revisão dos conceitos de HIS e HMP, conforme será visto na próxima seção.

Gráfico 1 - Comparativo de tetos de renda de HIS e HMP, nominal e corrigidos pela inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA)



Fonte: Tanaka (2018, p. 145).

2.4 A revisão das ZEIS no PDE/2014 e na LPUOS/2016

Os regramentos relativos às ZEIS passaram por alterações recentes com o processo de revisão do PDE e da LPUOS, em 2014 e 2016, respectivamente. A conjuntura nesse processo foi totalmente diferente daquela enfrentada em 2002, conforme apontam Bonduki e Rossetto (2018): em âmbito nacional, houve um aprofundamento do debate após a criação do Ministério das Cidades e a ampliação de experiências sobre planos diretores no país. Por outro lado, em âmbito local, as políticas urbanas haviam sido objeto de amplo debate no ínterim entre os dois marcos regulatórios, incluindo mobilização social contra a proposta de revisão

da legislação na segunda gestão de Gilberto Kassab (2009-2012), entendida como tentativa de alterar aspectos importantes do PDE em um momento de grande *boom* econômico.

A conjuntura política e os avanços tecnológicos favoreceram o processo participativo, que se deu de forma intensa, mas ainda com forte presença das três principais articulações de 2002: movimentos de moradia, mercado imobiliário e associações de bairro. Bonduki e Rossetto (2018), no entanto, ressaltam o surgimento de novos interlocutores, destacando, por exemplo, os coletivos de defesa do espaço público, da mobilidade ativa, da agroecologia, do patrimônio cultural, entre outros, além do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) que, atuando de forma autônoma, teve forte presença tanto nos debates, reivindicando a demarcação de ZEIS sobre áreas recém-ocupadas pelo movimento, quanto na pressão para aprovação do Plano na Câmara Municipal. Ademais, o Projeto de Lei nº 688, de 26 de setembro de 2013 (SÃO PAULO, 2013) que deu origem ao PDE/2014 não sofreu oposição tão forte por parte do mercado imobiliário, que já havia absorvido o conceito da OODC (BONDUKI; ROSSETTO, 2018).

A proposta de desenvolvimento urbano presente no PDE/2014 associa o conceito de cidade compacta e mudanças na lógica da mobilidade, articulando a instituição de um coeficiente básico igual a uma vez a área dos terrenos para toda cidade e o direcionamento do adensamento urbano e populacional nas áreas já servidas de transporte público de massa, denominadas Áreas de Influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), por meio de coeficientes de aproveitamento mais altos e de valores de OODC mais baratos nessas áreas, em comparação com o restante da cidade. Segundo Bonduki e Rossetto (2018), essa proposta configurava uma diretriz no PDE/2002 e se tornou uma estratégia do PDE/2014.

A arrecadação da OODC compõe o Fundo de Desenvolvimento Urbano, que visa a socialização dos ganhos provenientes da produção imobiliária, apresentando por prioridades de destinação a aquisição de terrenos, preferencialmente em ZEIS-3, para produção de HIS e a implantação de sistema de transporte público coletivo e mobilidade ativa.

Quanto à garantia do direito à moradia digna e em vista da perda de aderência do conceito de HIS do PDE/2002 em relação à demanda prioritária do déficit habitacional, o PDE/2014 revisou o conceito de HIS, dividido em HIS 1 e HIS 2, e fixou a renda máxima das famílias, a ser revista anualmente, com teto de, respectivamente, três e seis salários-mínimos. No conceito de HMP, também houve a fixação de renda máxima das famílias, sujeita à revisão

anual, cujo teto foi rebaixado para até dez salários-mínimos. Tais conceitos, abaixo reproduzidos, encontram-se no Quadro 1, anexo ao PDE/2014:

Habitação de Interesse Social – HIS é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos:

a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda *per capita* de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais);

b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) *per capita* e igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) *per capita*;

Habitação de Mercado Popular – HMP é aquela destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) e igual ou inferior a R\$ 7.240,00 (sete mil duzentos e quarenta reais), com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada (SÃO PAULO, 2014).

Nota-se, ainda, que foram retirados dos conceitos de HIS e HMP o limite máximo de área útil da unidade, para que pudessem ser estabelecidos por meio de decreto. Segundo Tanaka (2018), essa alteração considerou a rigidez de instituir o referido parâmetro na LPUOS, obrigando que qualquer alteração fosse objeto de novo processo legislativo.

Como medida conciliatória, frente aos pleitos do mercado imobiliário, que se viu prejudicado com as mudanças no conceito de HIS e HMP que impactariam no produto realizado nas ZEIS, foi criada a ZEIS-5, que mantém os parâmetros de destinação de HIS e HMP estabelecidos na legislação anterior (TANAKA, 2018). O Entrevistado 1 (2018), arquiteto que atua no mercado de incorporação imobiliária em São Paulo, entende que, muito embora o empreendimento viabilizado pelas ZEIS-5 seja atualmente produzido em outras zonas de uso, em um cenário futuro, tais zonas serão importantes para a reserva de terra para HIS 2, em um cenário de escassez de imóveis advindo das restrições do PDE/2014 e de ausência de financiamento subsidiado para a produção habitacional de baixa renda.

Assim, passam a incidir no município cinco categorias de ZEIS, definidas no Art. 45 do PDE/2014:

I – ZEIS-1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a

população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II – ZEIS-2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III – ZEIS-3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV - ZEIS-4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados e adequados à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V - ZEIS-5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social (SÃO PAULO, 2014).

Além disso, a obrigatoriedade de destinação de área construída para HIS passou de terrenos com mais de 250 m² nas ZEIS-1, 2 e 4 para terrenos com mais de mil m² e o coeficiente de aproveitamento máximo nas ZEIS-2 e 4 foi majorado, conforme Quadro 5. Por outro, houve aumento dos percentuais de destinação de área para HIS nas ZEIS, que passou a exigir o atendimento a famílias com até três salários-mínimos (HIS 1), conforme Quadro 6. Tais ajustes partem do pressuposto de que a produção de HIS 1 dar-se-á com participação do Poder Público, lembrando que o PDE/2014 foi elaborado em um cenário de existência de recursos públicos para financiamento da produção habitacional.

Ademais, o PDE/2014 instituiu a possibilidade de majoração do coeficiente de aproveitamento (CA) fora das ZEIS em 25% para EHMP e em 50% para EHIS, dispositivo que consolida a prática de oferecer índices maiores à produção habitacional de interesse social (TANAKA, 2018). Entretanto, esse dispositivo faz com que o CA de algumas áreas, demarcadas como EETU, seja maior do que as ZEIS para produção de HIS, o que pode causar uma concorrência entre esses instrumentos.

Quadro 5 – Coeficientes de aproveitamento em ZEIS, definidos pelo PDE/2014.

ZEIS	Coeficiente de aproveitamento		
	mínimo	básico	máximo
ZEIS 1	0,5	1	2,5 (a)
ZEIS 2	0,5	1	4
ZEIS 3 (b)	0,5	1	4
ZEIS 4 (c)	NA	1	2
ZEIS 5	0,5	1	4

NOTAS

(a) Em situações especiais, o C.A. máximo poderá ser superado até o limite máximo de 4,0 (quatro), de acordo com o plano de urbanização de ZEIS aprovado pelo Conselho gestor de ZEIS e pela CAEHIS.

(b) Na Operação Urbana Centro, o Coeficiente de Aproveitamento Mínimo é igual a 1 e máximo igual a 6.

(c) Observar a legislação estadual pertinente relativa aos mananciais.

Fonte: Quadro 3, anexo ao PDE/2014.

Quadro 6 - Percentuais de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS, definidos no PDE/2014.

Tipo de ZEIS	HIS 1	HIS 2	HMP	Usos R e nR
ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4	No mínimo 60%	Permitido	No máximo 20%	
ZEIS 5	Mínimo 40%		Permitido	No máximo 40%

Fonte: Quadro 4, anexo ao PDE/2014.

Ao contrário do ocorrido na LPUOS/2004, a LPUOS/2016 não trouxe alterações significativas aos regramentos instituídos pelo PDE/2014 para as ZEIS. Houve, entretanto, a revisão dos perímetros de ZEIS, em grande parte decorrente da criação de três zonas de uso associadas às ZEIS: a Zona de Centralidade lindeira à ZEIS (ZC-ZEIS), voltada a promover a diversificação de usos na região; e a Zona Mista de Interesse Social (ZMIS) e a Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa), relacionadas a assentamentos habitacionais já regularizados, assim definidas:

Art. 9º As Zonas Centralidade (ZC) são porções do território voltadas à promoção de atividades típicas de áreas centrais ou de subcentros regionais ou de bairros, destinadas principalmente aos usos não residenciais, com densidades construtiva e demográfica médias, à manutenção das atividades comerciais e de serviços existentes e à promoção da qualificação dos espaços públicos, subdivididas em:

[...]

III - Zona Centralidade lindeira à ZEIS (ZC-ZEIS): porções do território formadas pelos lotes lindeiros às vias que exercem estruturação local ou regional, lindeiras a ZEIS-1, destinadas majoritariamente a incentivar os usos não residenciais, de forma a promover a diversificação dos usos com a habitação de interesse social, a regularização fundiária de interesse social e a recuperação ambiental.

[...]

Art. 11. As Zonas Mistadas (ZM) são porções do território destinadas a promover usos residenciais e não residenciais, com predominância do uso

residencial, com densidades construtiva e demográfica baixas e médias, subdivididas em:

[...]

III - Zona Mista de Interesse Social (ZMIS): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais;

IV - Zona Mista de Interesse Social Ambiental (ZMISa): porções do território caracterizadas predominantemente pela existência de assentamentos habitacionais populares regularizados, conjugados ou não com usos não residenciais, localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, destinadas à produção de habitação de interesse social e a usos não residenciais, com parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo compatíveis com as diretrizes da referida macrozona (SÃO PAULO, 2016).

Dessa forma, com a aprovação da LPUOS/2016, as áreas de ZEIS passam a se configurar conforme Quadro 7, apresentando significativo aumento em relação às áreas demarcadas pela legislação de 2002/2004.

Quadro 7 - Comparativo das áreas de ZEIS nas legislações de 2002/2004 e 2014/2016

Zonas	Lei nº 13.885/2004	Lei nº 16.402/2016	Varição(*)
Tipo da zona	Área (m ²)	Área (m ²)	%
ZEIS-1(*)	144.522.815,84	130.902.864,30	-9,42
ZEIS-2	8.300.119,51	14.872.158,73	79,18
ZEIS-3	6.664.504,24	8.669.487,44	30,17
ZEIS-4	2.745.141,30	4.726.638,10	26,04
ZEIS-5	-	6.248.152,87	-
ZMIS	-	5.256.127,55	-
ZMISa	-	5.174.178,87	-
ZC-ZEIS	-	1.690.645,75	-
TOTAL	163.232.580,89	177.540.253,61	8,77

(*) A redução da área de ZEIS-1 decorre da demarcação de ZMIS, ZMISa e ZC-ZEIS.

Fonte: Montandon (2016, p. 83)

Outra mudança importante trazida pela LPUOS/2014 diz respeito ao conceito de HIS e HMP. O PDE/2014 instituiu mudanças necessárias para a destinação de parte da produção habitacional nas ZEIS à população de baixa renda, fixando o valor máximo da renda das famílias para as quais a HIS 1 e 2 e a HMP são voltadas e estabelecendo a necessidade de reajuste anual desse valor, com teto fixado no salário-mínimo. Dessa forma, mesmo que houvesse aumento real do salário-mínimo, o Poder Público poderia estabelecer o montante do reajuste, de forma a garantir o atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional

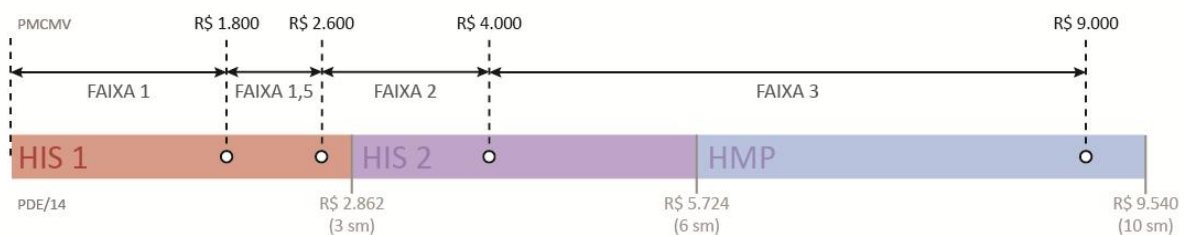
(YAMAGUTI, 2019). Entretanto, a LPUOS/2016 institui o Artigo 170, abaixo transcrito, que retira a competência do Poder Público em regular esse reajuste, determinando que seu valor seja o maior entre a aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o salário-mínimo, o que configura a manutenção dos problemas existentes no PDE/2002, podendo resultar, no futuro, nas mesmas distorções quanto à demanda atendida observadas no marco legal anterior.

Art. 170. Para fins de aplicação do Art. 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, a atualização dos valores da renda familiar mensal para HIS e HMP deverá considerar o maior valor dentre aquele decorrente da aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e aquele definido para o salário-mínimo, considerando o número de salários conforme HIS 1, HIS 2 e HMP, respeitados os limites estabelecidos no parágrafo único do referido artigo. (SÃO PAULO, 2016)

Outro agravante na garantia de destinação da produção de HIS à demanda prioritária foi a publicação do Decreto nº 58.106, de 1º de março de 2018 (SÃO PAULO, 2018), que retira a obrigatoriedade de celebração de Termo de Cooperação entre a Sehab e os agentes privados produtores de HIS. Como consequência, a Portaria Sehab nº 40, de 22 de maio de 2018 (SÃO PAULO, 2018) revogou portarias da Sehab que definiam os critérios de indicação da demanda para HIS.

Desse modo, a verificação da demanda ficou unicamente a critério da Caixa Econômica Federal (CEF), agente financiador do PMCMV. Todavia, é necessário considerar que há um descompasso entre o conceito de HIS instituído no Município e as faixas do PMCMV, demonstrado no Gráfico 2: o teto de renda do conceito de HIS 1 (R\$ 2.862,00) corresponde à Faixa 2 do Programa, que é voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 4.000,00; já o teto de renda de HIS 2 (R\$ 5.724,00) corresponde à Faixa 3 do Programa, voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 9.000,00.

Gráfico 2 - Comparação entre os tetos de renda das faixas do PMCMV e dos conceitos de HIS 1, 2 e HMP definidos no PDE/2014



Fonte: Yamaguti (2019, p. 12)

Quanto aos decretos regulamentadores de HIS e ZEIS, Tanaka (2018) ressalta que o PDE/2014 instituiu disposições que delimitaram o papel do decreto. O Artigo 59, que determina que EHIS e EHMP são permitidos em todo o território do município, com exceção de áreas nas Macroáreas de Preservação dos Ecossistemas Naturais e de Contenção Urbana e Uso Sustentável e em ZER-1, incorpora na lei o princípio de ampla permissividade da produção de HIS e HMP (TANAKA, 2018). Já o Artigo 60 define o coeficiente de aproveitamento máximo e o gabarito máximo incidentes em Empreendimentos em ZEIS (EZEIS), EHIS, Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular (EHMP), HIS e HMP, deixando os demais parâmetros a cargo do decreto.

Juntamente com o Artigo 95 da LPUOS/2016, que determina que as normas, índices e parâmetros incidentes sobre HIS, HMP, EHIS e EHMP serão definidos em decreto, tais dispositivos conferem segurança jurídica na aplicação de regras estipuladas por decreto.

Por fim, quanto à perspectiva de aplicação conjunta com outros instrumentos, o PDE/2014 ampliou, em relação à legislação que regulamentou o PEUC em 2009⁸⁹, as áreas passíveis de aplicação do instrumento, incluindo, dentre outras, ZEIS-2, 3 e 5, perímetros de operações urbanas consorciadas e áreas de influência dos Eixos de Estruturação Urbana, sendo estabelecidas prioridades de aplicação e procedimentos por decreto (BONDUKI; ROSSETTO, 2018). Durante a gestão de Fernando Haddad foi estruturado o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Embora o início de aplicação do instrumento só tenha ocorrido em abril de 2017, até novembro desse mesmo ano, 1.380 imóveis ociosos haviam sido notificados (BONDUKI; ROSETTO, 2018). Todavia, as notificações caíram expressivamente na atual gestão de João Dória/Bruno Covas (AMÂNCIO, 2019), o que evidencia as constatações de Costa (2017) acerca da desestruturação do departamento, que deixou de ser prioridade nessa gestão e das práticas conservadoras e patrimonialistas que dificultam e retardam a efetivação dos instrumentos de combate à especulação.

⁸⁹ Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010 (SÃO PAULO, 2010).

**PARTE II: A EFICÁCIA DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE
SOCIAL (ZEIS) DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS NA
ZONA LESTE DE SÃO PAULO**

A Parte II deste trabalho objetiva avaliar o papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo, buscando entender se sua demarcação é determinante para a escolha de terrenos para produção de Habitação de Interesse Social (HIS), se garante uma melhor inserção urbana desses empreendimentos e se influencia no produto realizado nessas áreas. Para tanto, estabeleceu-se como recorte territorial a Zona Leste do Município e foram consideradas como ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados as ZEIS 2, 3 e 5 estabelecidas na legislação urbanística paulistana, além de imóveis vazios demarcados como ZEIS de regularização (ZEIS 1).

O Capítulo 3 apresenta a metodologia adotada, baseada principalmente na sistematização e análise dos dados de licenciamento disponibilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), referentes aos empreendimentos aprovados até dezembro de 2017, e no cruzamento dos dados obtidos com outras informações e bases de dados, como a de lançamentos imobiliários da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp).

Já no Capítulo 4, é feita a análise dos dados de aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) na Zona Leste, buscando identificar a relevância das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados para a produção dessas subcategorias habitacionais. O processo de licenciamento representa não só o cumprimento de exigências legais para a construção de um empreendimento, mas também a reserva de território para determinados projetos e usos. Por integrarem a base de dados mais completa disponível, a análise das informações de licenciamento configura a parte principal da presente pesquisa.

O licenciamento em si, todavia, não significa o cumprimento da função social da propriedade ou, no caso das ZEIS, dos objetivos vinculados ao instrumento, mas indica a possibilidade de realização futura desse cumprimento, que pode ocorrer enquanto o alvará tiver validade ou puder ser revalidado. É somente com a construção e uso do empreendimento que esse pode ser considerado efetivado e a função social da propriedade, de fato, é cumprida. Por tal motivo, o Capítulo 5 avalia a efetivação dos empreendimentos aprovados e, a partir da base de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp, alguns aspectos dos empreendimentos habitacionais lançados nessas áreas.

Ressalta-se, entretanto, que tanto a aprovação quanto a efetivação dos empreendimentos retratam a situação apresentada até dezembro de 2017, que sofrerá alterações ao longo do tempo com a aprovação (mesmo pela legislação antiga, conforme previsto pelo chamado “direito de protocolo”) e efetivação de novos empreendimentos.

3 NOTAS METODOLÓGICAS

Neste capítulo, será detalhada a metodologia utilizada para desenvolvimento deste trabalho, baseada principalmente na sistematização e análise dos dados disponibilizados pela PMSP referentes à aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e HMP na Zona Leste de São Paulo, dentro e fora das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. A pesquisa também inclui a avaliação de dados quanto à efetivação de empreendimentos e de aspectos relativos aos empreendimentos lançados no território foco da pesquisa.

A questão central da pesquisa consiste em investigar se a demarcação de ZEIS em imóveis vazios ou subutilizados é determinante para a escolha de terrenos para produção de HIS, garantindo uma melhor inserção urbana desses empreendimentos.

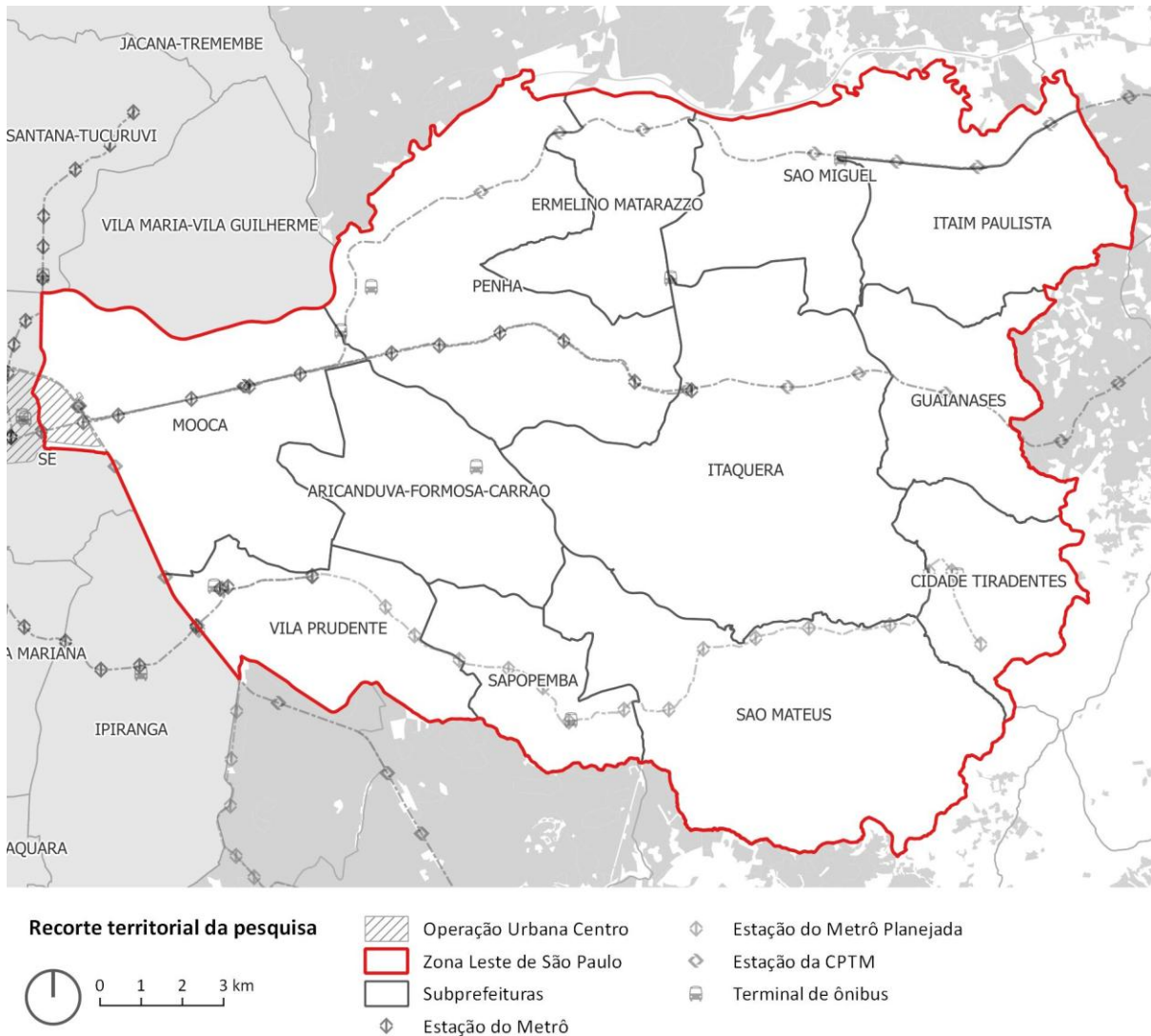
Dessa forma, a pesquisa apresenta como objetivo-geral avaliar a eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município, com base nas disposições instituídas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) para esse instrumento. Como objetivos específicos, a pesquisa pretende: (i) identificar possíveis conflitos na legislação urbanística municipal quanto à existência de incentivos ou dispositivos que possam concorrer com as ZEIS ou desestimular a produção de HIS nessa zona de uso, influenciando, assim, a eficácia do instrumento em análise; (ii) identificar os empreendimentos declarados como HIS e HMP e aprovados dentro e fora das ZEIS, avaliando quantitativamente o número de unidades produzidas e, por meio de análise amostral, as características de alguns desses empreendimentos; (iii) identificar e analisar quantitativamente os empreendimentos de outras subcategorias de uso produzidos em ZEIS; e (iv) entender se a demarcação como ZEIS influencia na escolha de terrenos para empreendimentos HIS.

3.1 Recortes temporal e espacial

O presente trabalho abrange os alvarás de aprovação de empreendimentos envolvendo HIS ou HMP aprovados com base no PDE/2002, lei que instituiu as ZEIS em São Paulo, ou nas normativas que vieram a regulamenta-lo ou sucede-lo (a saber, a LPUOS/2004, o PDE/2014 ou a LPUOS/2016), emitidos até dezembro de 2017, observando, neste íterim, a influência do PMCMV e da revisão da legislação urbanística no Município de São Paulo.

Quanto ao recorte territorial, a investigação se restringiu às Prefeituras Regionais que compõem a Zona Leste do Município (Mooca, Penha, Aricanduva, Vila Prudente, Sapopemba, Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Itaquera, São Miguel, São Mateus, Guaianases e Cidade Tiradentes).

Mapa 1 - Recorte territorial da pesquisa



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (s.d.c).

A ocupação da Zona Leste ocorreu a partir de núcleos que se formaram ao longo do antigo caminho que, saindo da Ladeira do Carmo e atravessando a Várzea do Carmo, se direcionava ao Vale do Paraíba e ao Rio de Janeiro, e foi intensificada com a implantação da Estrada de Ferro Central do Brasil, no final do Século XIX (ROLNIK; FRÚGOLI JÚNIOR, 2001; ACKEL; CAMPOS, 2002; OLIVEIRA, 2016). As características da região, até então rural e pouco densa, começaram a se alterar a partir da década de 40, com a instalação de indústrias e

construção de moradias operárias às margens da linha férrea em bairros como o Brás, Belém e Mooca (OLIVEIRA, 2016). Esse processo foi impulsionado pela legislação urbanística do início do século, que estava associada a um projeto de construção de uma nova imagem para o centro da cidade, levando ao aumento do valor dos imóveis nessa região e à consequente expulsão da indústria e da população mais pobre.

Essa estruturação revela a posição dos que vivem fora da cidade, do "lado de lá" da várzea do Carmo e da ferrovia Santos-Jundiaí, ao longo da qual se implantou um cinturão de indústrias, definindo uma forte barreira entre a cidade das elites e a ocupação periférica, ao longo do século XX, por moradias de trabalhadores em loteamentos irregulares ou clandestinos, casas autoconstruídas e conjuntos habitacionais construídos pelo poder público. (ROLNIK; FRÚGOLI JÚNIOR, 2001, p. 44)

A construção da Radial Leste, iniciada na década de 1960, e a implantação da Linha Vermelha do Metrô, a partir da década de 1970, ambas no mesmo fundo de vale da ferrovia, consolidaram o eixo Leste-Oeste como principal estruturador da Zona Leste (ROLNIK; FRÚGOLI JÚNIOR, 2001).

Com o acelerado crescimento da cidade e a transformação do subúrbio em periferia, o que ocorreu à margem das políticas públicas, o modelo de ocupação do solo na Zona Leste se transformou rapidamente (OLIVEIRA, 2016). Nesse contexto, foi inserida a política de produção habitacional da COHAB na região, com a construção de grandes conjuntos habitacionais em Itaquera e Lajeado, na década de 80, e em São Mateus e Cidade Tiradentes, na década de 90, áreas então pouco habitadas e carentes de infraestrutura. Como consequência, houve uma intensificação do mercado informal de terras na região, em vista do baixo valor do solo e da chegada de alguns serviços públicos (OLIVEIRA, 2016).

Até os dias de hoje, a Zona Leste apresenta problemas decorrentes do processo de urbanização e da ausência de investimentos públicos, havendo, no início dos anos 2000, uma baixa atuação do mercado imobiliário formal nos distritos mais distantes do Centro, como Lajeado, Guaianases, Itaim Paulista, Cidade Tiradentes e Iguatemi, que apresentavam maiores graus de exclusão territorial, conforme apontado por Rolnik e Frúgoli Jr. (2001). Os autores já identificavam àquela época, no entanto, um aquecimento no mercado residencial formal em setores intermediários da região (Belém, Mooca, Tatuapé, Água Rasa, Penha, Vila Formosa, Vila Prudente), decorrente da organização da produção imobiliária por meio de planos de autofinanciamento e cooperativas habitacionais, o que possibilitou um processo de

verticalização da paisagem dessas áreas. Essa dinâmica é intensificada com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009.

Atualmente, a Zona Leste é a região que concentra a maior parte da população do Município (35,53%) e, depois da região central, a que apresenta a maior densidade (117,49 hab/ha), conforme detalhado no Quadro 8. A distribuição da população no território e o processo de urbanização, assim como a atuação do mercado imobiliário, não ocorreram de maneira uniforme, o que configura uma das justificativas para a opção por este recorte territorial.

Embora a Zona Leste represente 22,5% da área do Município, 34,1% das ZEIS-1, 56,7% das ZEIS-2, 43,7% das ZEIS-3 e 53,6% das ZEIS-5 demarcadas pela LPUOS/2016 encontram-se na região (Quadro 9). Além disso, dos 5.003 documentos (alvarás de aprovação, execução, apostilamentos, modificativos e certificados de conclusão) envolvendo HIS ou HMP emitidos pela PMSP entre 2002 e 2017, 2.659 (53,1%) estão associados aos 1.319 empreendimentos identificados na Zona Leste, constituindo o universo deste trabalho. Esses números evidenciam a relevância dessa região à política habitacional e à produção imobiliária de São Paulo.

Ademais, a escolha da Zona Leste também foi influenciada pela ausência de operações urbanas em vigor na maior parte de seu território, cujos regramentos poderiam influir na avaliação da eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. Nesse sentido, não será considerada, para fins deste trabalho, a área da Prefeitura Regional da Mooca inserida no perímetro da Operação Urbana Centro⁹⁰.

⁹⁰ Instituída pela Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997 (SÃO PAULO, 1997).

Quadro 8 - População recenseada, taxa de crescimento populacional e densidade demográfica (2010)

	População (2010)	% da População do Município	Taxa de crescimento (2000/2010)	Área (ha)	Densidade (pop/ha)
MSP	11.253.503	-	0,76	150.900	74,58
CENTRO	431.106	3,83%	1,43	2.620	164,54
Sé	431.106	3,83%	1,43	2.620	164,54
LESTE	3.998.237	35,53%	0,04	34.030	117,49
Leste 1	1.617.454	14,37%	0,03	14.630	110,56
Aricanduva	267.702	2,38%	0,03	2.150	124,51
Mooca	343.980	3,06%	1,11	3.520	97,72
Penha	474.659	4,22%	-0,03	4.280	110,90
Sapopemba	284.524	2,53%	0,08	1.350	210,76
Vila Prudente	246.589	2,19%	0,21	3.330	74,05
Leste 2	2.380.783	21,16%	0,05	19.400	122,72
Cidade Tiradentes	211.501	1,88%	1,04	1.500	141,00
Ermelino Matarazzo	207.509	1,84%	0,12	1.510	137,42
Guaianases	268.508	2,39%	0,47	1.780	150,85
Itaim Paulista	373.127	3,32%	0,38	2.170	171,95
Itaquera	523.848	4,65%	0,68	5.430	96,47
São Mateus	426.794	3,79%	1,12	4.580	93,19
São Miguel	369.496	3,28%	-0,24	2.430	152,06
NORTE	2.214.654	19,68%	0,06	29.530	75,00
Norte 1	914.395	8,13%	0,03	12.520	73,03
Jaçanã	291.867	2,59%	1,34	6.410	45,53
Santana	324.815	2,89%	-0,07	3.470	93,61
Vila Maria	297.713	2,65%	-0,22	2.640	112,77
Norte 2	1.300.259	11,55%	0,08	17.010	76,44
Casa	309.376	2,75%	-0,13	2.670	115,87
Freguesia do Ó	407.245	3,62%	0,38	3.150	129,28
Perus	146.046	1,30%	2,96	5.720	25,53
Pirituba	437.592	3,89%	1,14	5.470	80,00
OESTE	1.023.486	9,09%	0,11	12.790	80,02
Butantã	428.217	3,81%	1,27	5.610	76,33
Lapa	305.526	2,71%	1,22	4.010	76,19
Pinheiros	289.743	2,57%	0,61	3.170	91,40
SUL	3.586.020	31,87%	0,12	73.280	48,94
Sul 1	1.032.216	9,17%	0,08	7.810	132,17
Ipiranga	463.804	4,12%	0,78	3.750	123,68
Jabaquara	223.780	1,99%	0,44	1.410	158,71
Vila Mariana	344.632	3,06%	0,97	2.650	130,05
Sul 2	2.553.804	22,69%	0,13	65.470	39,01
Campo Limpo	607.105	5,39%	1,84	3.670	165,42
Capela do Socorro	594.930	5,29%	0,54	13.420	44,33
Cidade Ademar	410.998	3,65%	1,03	3.070	133,88
M'Boi Mirim	563.305	5,01%	1,51	6.210	90,71
Parelheiros	139.441	1,24%	2,29	35.350	3,94
Santo Amaro	238.025	2,12%	0,86	3.750	63,47

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE – Censo 2010 trabalhados por SMDU/DEINFO⁹¹.

Quadro 9 - Área demarcada com cada categoria de ZEIS no Município e na Zona Leste pela LPUOS/2016

	Município	Zona Leste	% do Município
Total do território	1.509.000.000,00	340.300.000,00	22,5%
ZEIS 1	130.902.864,30	44.699.998,04	34,1%
ZEIS 2	14.872.158,73	8.430.621,89	56,7%
ZEIS 3	8.669.487,44	3.787.526,78	43,7%
ZEIS 5	6.248.152,87	3.348.827,59	53,6%

Fonte: Elaborado pela autora com base em Montandon (2016, p. 83) e São Paulo (2016).

3.2 Principais bases de dados utilizadas

A investigação da eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados baseou-se na sistematização e análise dos dados relativos aos empreendimentos aprovados envolvendo HIS e HMP dentro e fora das ZEIS. Para tanto, a principal base de dados utilizada foram os Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) (2000-2017), que contém informações acerca dos alvarás e certificados de licenciamento emitidos pela PMSP desde janeiro de 2000.



Desses relatórios, foram selecionados os dados relativos aos alvarás de aprovação/execução de edificação nova, alvarás de aprovação/execução de reforma, projetos modificativos, certificados de conclusão e apostilamentos que apresentavam HIS ou HMP como categorias de uso, sendo excluídos os casos de aprovação duplicada ou de mais de um alvará no mesmo local sem que houvesse capacidade de implantação de mais de um empreendimento, além de corrigidos os erros identificados. Dessa forma, a metodologia adotada não contempla eventuais empreendimentos que não puderam ser identificados por imprecisões na base de dados de aprovação ou por terem sido construídos sem o devido licenciamento.

A partir dos dados dos Relatórios de Aprovação de Projetos, foram consultados os documentos emitidos pela PMSP para cada empreendimento, divulgados no Portal “De olho na obra” (SÃO PAULO, s.d.). Por meio desses documentos, foi feita a identificação da legislação que embasou a aprovação do projeto, que pode se configurar nos seguintes conjuntos de lei: (i) PDE/2002 e LPUOS/2004; (ii) PDE/2014 e LPUOS/2004; e (iii) PDE/2014 e LPUOS/16⁹². Tal identificação foi possível por meio de informações como a data

⁹² O PDE/2002 foi aprovado pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (SÃO PAULO, 2002); o PDE/2014, pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 (SÃO PAULO, 2014); a LPUOS/2004 foi aprovada pela Lei nº

de autuação do processo administrativo, a zona de uso na qual o empreendimento foi aprovado ou a categoria de uso declarada (que podem variar em função da lei) e as notas constantes no alvará. A análise dos alvarás também permitiu contabilizar o número de unidades aprovado para cada subcategoria de uso e verificar dados como a área construída total e a área de terreno, utilizados para estimar o estoque de construção e de terras reservado para HIS e HMP (Figura 1).

Figura 1 - Exemplo de alvará emitido pela PMSP, com destaque para algumas informações de interesse a esta pesquisa

<p>12/14/2017 De olho na obra</p> <p> Prefeitura da Cidade de São Paulo SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO</p> <p>DOCUMENTO APENAS PARA CONSULTA</p> <p>048-0-01 ALVARA DE APROVACAO E EXECUCAO DE EDIFICACAO NOVA 2017-08692-00</p> <p>PERSPECTIVA CONST E INCORPORADORA LTDA EPP</p> <table border="0"> <tr> <td>Codlog</td> <td>Endereço</td> <td>Número</td> </tr> <tr> <td>371572</td> <td>R ARTUR FRANCO</td> <td>395</td> </tr> <tr> <td>Complemento/Bairro</td> <td>CEP</td> <td></td> </tr> <tr> <td>LT 21 QD 2 GUANANAZES</td> <td>08473-300</td> <td></td> </tr> </table> <p>SubPref. 08473-300</p> <p>Zona: ZONEAMENTO ANTERIOR: ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL - 1.</p> <p>Via:</p> <p>Expedição:</p> <p>O DIVISAO TECNICA HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL SEL/PARNIS 1 EXPIDE O PRESENTE ALVARA DE APROVACAO E EXECUCAO DE EDIFICACAO NOVA.</p> <p>USO DO IMOVEL: ESPECIFICO - HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL, HABITACAO DE MERCADO DODIAB.</p> <p>AREA DE TERRENO: REAL - 1017,00 M2 AREA TOTAL DE CONSTRUCAO - 676,70 M2</p> <p>DESTINADO A USO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL.</p> <p>COM: 1 PRÉDIO DE 2 ANDAR(ES), 15 UNIDADES(S), 15 VAGA(S) DE GARAGEM POR UNIDADE, DESTINADO(S) A USO MISTO.</p> <p>COM RECUO DE FRENTE DE 5,35 M PARA RUA ARTUR FRANCO, COM RECUO LATERAL DE 9,90 M PARA DO LADO ESQUERDO DE QUEM DA RUA OLHA PARA O IMOVEL, COM RECUO LATERAL DE 1,50 M PARA DO LADO DIREITO DE QUEM DA RUA OLHA PARA O IMOVEL. SEM RECUO DE FUNDOS. AUTOR E RESERTÉCNICO: MELBIEL FERNANDES DE OLIVEIRA CAU 146991-6</p> <p>ZONEAMENTO : ZEIS-1/L143 CLASSIFICACAO URBANA - LOCAL</p> <p>RESSALVAS: 1) SOMENTE SERA CONCEDIDO O CERTIFICADO DE CONCLUSAO SE A CONSTRUCAO ATENDER INTEGRALMENTE AS NORMAS DE INSTALACAO DE GAS COMBUSTIVEL, QUE LHE FOREM APLICAVEIS, CONFORME DISPOSTO NOS DECRETOS 24714/87 DE 07/10/87 E 27011/88 DE 30/09/88. 2) POR OCASIAO DO CERTIFICADO DE CONCLUSAO DEVERA SER ATENDIDO INTE-</p>	Codlog	Endereço	Número	371572	R ARTUR FRANCO	395	Complemento/Bairro	CEP		LT 21 QD 2 GUANANAZES	08473-300		<p>12/14/2017 De olho na obra</p> <p> Prefeitura da Cidade de São Paulo SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO</p> <p>DOCUMENTO APENAS PARA CONSULTA</p> <p>048-0-01 ALVARA DE APROVACAO E EXECUCAO DE EDIFICACAO NOVA 2017-08692-00</p> <p>PERSPECTIVA CONST E INCORPORADORA LTDA EPP</p> <table border="0"> <tr> <td>Codlog</td> <td>Endereço</td> <td>Número</td> </tr> <tr> <td>371572</td> <td>R ARTUR FRANCO</td> <td>395</td> </tr> <tr> <td>Complemento/Bairro</td> <td>CEP</td> <td></td> </tr> <tr> <td>LT 21 QD 2 GUANANAZES</td> <td>08473-300</td> <td></td> </tr> </table> <p>SubPref. 08473-300</p> <p>Zona: ZONEAMENTO ANTERIOR: ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL - 1.</p> <p>Via:</p> <p>Expedição:</p> <p>GRALMENTE O ITEM 9.3.4. DA LEI 11.228/92 (ESGOTO).</p> <p>3) A(S) EDIFICACAO(ES) OU LICENCIADA(S) DEVER(AO) CONSTITUIR UM SO CONDOMINIO E QUALQUER DESMEMBRAMENTO DEFRUICAO DE APROVACAO DA MUNICIPALIDADE, CONFORME DISPOSTO NO DECRETO 10.107/77.</p> <p>4) O PRESENTE ALVARA DE EXECUCAO INCLUI O MOVIMENTO DE TERRA, AUTORIZADO COM BASE NOS DADOS TECNICOS APRESENTADOS CONFORME RESOLUCAO CEIS/0118/2014, SENDO A EXECUCAO DE RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS E DOS PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NO PROJETO, QUAISSQUER DANOS A TERCEIROS SERIAO DE INTERIA RESPONSABILIDADE DO AUTORIZADO EM TELA, ESTANDO TAMBEM CERTO DE QUE DEVERA FERRABR QUAISSQUER DANOS CAUSA DOS AO PATRIMONIO PUBLICO</p> <p>5) O CERTIFICADO DE CONCLUSAO DAS UNIDADES HMP SOMENTE PODERA SER EMITIDO APÓS APRESENTACAO DO CERTIFICADO DE CONCLUSAO DAS UNIDADES HIS.</p> <p>NOTAS: 1) O PRESENTE DOCUMENTO REFERE-SE EXCLUSIVAMENTE A LEGISLACAO MUNICIPAL, DEVENDO ANDA, SEREM OBSERVADAS AS LEGISLACOES ESTADUAL E FEDERAL, PERTINENTES. 2) O PRESENTE ALVARA DE EXECUCAO COMPREENDE A DEMOLICAO TOTAL DO EXISTENTE NOS TERREOS DO ITEM 3.7.1. DA LEI 11.228/92. 3) AS UNIDADES HABITACIONAIS OBJETO DESTE ALVARA, DEVERAO SER COMERCIALIZADAS NOS TERMOS DO ART. 46 DA LEI 16.050/2014.</p> <p>Obs.: 1) UNIDADES HIS: 7 UNIDADES HMP: 8 TOTAL DE UNIDADES:15</p>	Codlog	Endereço	Número	371572	R ARTUR FRANCO	395	Complemento/Bairro	CEP		LT 21 QD 2 GUANANAZES	08473-300	
Codlog	Endereço	Número																							
371572	R ARTUR FRANCO	395																							
Complemento/Bairro	CEP																								
LT 21 QD 2 GUANANAZES	08473-300																								
Codlog	Endereço	Número																							
371572	R ARTUR FRANCO	395																							
Complemento/Bairro	CEP																								
LT 21 QD 2 GUANANAZES	08473-300																								

1 - 2

2 - 2

https://www3.prefeitura.sp.gov.br/dei/honaobra/Foms/Documento.aspx?P_COD_DOCUM=2017-08692-00

https://www3.prefeitura.sp.gov.br/dei/honaobra/Foms/Documento.aspx?P_COD_DOCUM=2017-08692-00

Fonte: São Paulo (2017)

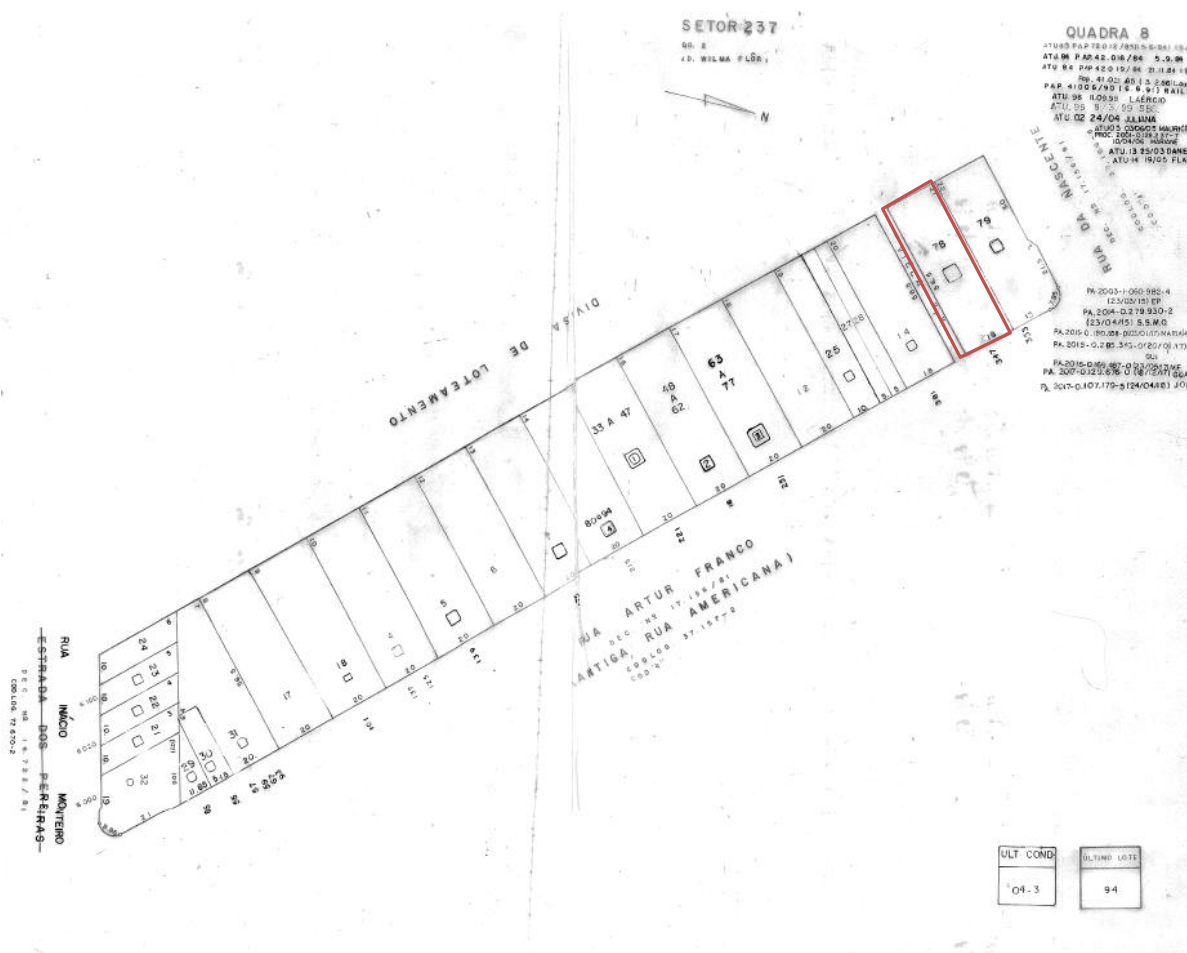
Para a devida localização e identificação dos empreendimentos, foram utilizados os dados do Portal GeoSampa⁹³ (SÃO PAULO, s.d.a), especialmente o croqui de quadra fiscal, que consiste em representação espacial dos dados do Cadastro Imobiliário Fiscal da PMSP (Figura

13.885, de 13 de agosto de 2004 (SÃO PAULO, 2004); e a LPUOS/2016, pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (SÃO PAULO, 2016).

⁹³ O GeoSampa é um portal que reúne informações geoespaciais de diferentes órgãos municipais, tais como dados do cadastro imobiliário fiscal relativo ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, dados relativos à legislação urbana (zoneamento, operações urbanas, imóveis notificados pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, etc.) e fotos aéreas oficiais.

2), os dados relativos à legislação urbana (zoneamento, operações urbanas etc.) e as fotos aéreas disponibilizados no portal. Com o mesmo objetivo, contou-se também com os recursos e informações do *Google Earth Pro* e do *Google Street View*.

Figura 2 - Croqui fiscal com localização do lote referente a um dos empreendimentos em estudo



Fonte: São Paulo (s.d.a)

Os dados de aprovação foram cruzados com a base de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp⁹⁴, possibilitando a obtenção de informações relativas ao produto imobiliário lançado, tais como área útil e total da unidade, número de dormitórios, banheiros e vagas de garagem e preço de venda.

A base de lançamentos residenciais engloba empreendimentos que possuem registro de incorporação e que foram “ostensivamente lançados”, o que, pelos critérios da Empresa,

⁹⁴ A base de lançamentos imobiliários da Embraesp de 1985 a 2013 foi trabalhada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Os dados de 2013 a setembro de 2017 foram obtidos por meio da Biblioteca da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, com autorização de uso pela Embraesp (CEM, s.d.; EMBRAESP, s.d.).

consiste na identificação da comercialização do empreendimento em, no mínimo, dois dos seguintes meios: (a) anúncio de vendas na mídia; (b) distribuição de material publicitário nas ruas; (c) abertura de plantão de vendas com identificação do endereço do novo empreendimento; (d) distribuição de malas diretas; (e) divulgação em *sites* e portais da internet, em páginas públicas ou por distribuição controlada de *e-mails* de divulgação. Adicionalmente, são cadastrados os empreendimentos apresentados diretamente à própria Embraesp por meio de declaração por escrito das empresas. Os dados pesquisados são conferidos mensalmente em busca de eventuais inconsistências e confrontados anualmente com informações advindas das empresas envolvidas no lançamento, em vista do interesse dessas no “Ranking Anual da Indústria Imobiliária” promovido pela Embraesp⁹⁵.

Cabe apontar que os empreendimentos constantes na base da Embraesp não correspondem à totalidade dos empreendimentos realizados no município, não englobando aqueles que não tiveram divulgação ostensiva nos critérios da empresa e que não solicitaram inclusão na base de dados. Isso exclui empreendimentos voltados à demanda prioritária que não são lançados no mercado por atenderem aos critérios de destinação da PMSP.

Complementarmente, foram consultados os dados do HabitaSampa⁹⁶ referentes à produção municipal de habitação e aos empreendimentos monitorados pelo Sistema de Informação para Habitação Social (Habisp) da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab).

3.3 Análise dos empreendimentos aprovados

O desenvolvimento da investigação ocorreu por meio do cruzamento das bases de dados primárias, necessário para agregar diferentes informações, não existentes hoje em uma base unificada, como tipo do empreendimento (HIS, HMP etc.), localização, características (número de unidades, número de vagas de estacionamento, área útil da unidade, número de dormitórios etc.) e forma de financiamento. Fez-se necessário, entretanto, o tratamento prévio dessas bases, de forma a tornar possível a junção dos dados.

⁹⁵ As informações sobre a metodologia foram obtidas por meio de documentos disponibilizados pela Embraesp para a autora a respeito da atuação da empresa e das regras aplicadas nos levantamentos de dados e cálculo do “Ranking Anual da Indústria Imobiliária”.

⁹⁶ Portal criado pela Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (Sehab) e pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) para disponibilização de informações referentes à demanda habitacional e ao seu atendimento promovido no âmbito da Política Municipal de Habitação (HABITASAMPA, s.d.).

Assim, a pesquisa foi desenvolvida a partir das seguintes etapas:

- i. Reunião dos relatórios mensais de aprovação da PMSP em uma base de dados unificada.
- ii. Tratamento dos dados dos Relatórios de Aprovação de Projetos, buscando eliminar inconsistências como ausência de informações de subprefeituras, subcategoria de uso e número de contribuinte dos empreendimentos.
- iii. Criação de colunas a serem preenchidas com os dados analisados necessários à pesquisa, tais como legislação utilizada para a aprovação do empreendimento; número de unidades referentes a cada subcategoria de uso; existência de projetos modificativos; alvará de execução ou certificado de conclusão referente ao alvará de aprovação analisado⁹⁷; ou identificação do empreendimento no *Google Earth*, *Google Street View* ou na base da Embraesp.
- iv. Seleção das linhas da planilha referentes à empreendimentos envolvendo HIS e HMP nas subprefeituras da Zona Leste do município, que configuram o universo de investigação.
- v. Análise dos documentos emitidos pela PMSP, referentes às aprovações constantes na planilha advinda dos Relatórios de Aprovação de Projetos da PMSP e preenchimento das informações pertinentes na base de dados (tais como número de unidades⁹⁸, legislação, ano de aprovação e zona de uso);
- vi. Localização do empreendimento no GeoSampa, por meio do Setor Quadra Lote⁹⁹ (SQL) ou endereço;
- vii. Georreferenciamento do empreendimento utilizando o *Google Earth*;
- viii. Cruzamento das informações dos empreendimentos georreferenciados no *Google Earth* com os dados do Embraesp e do HabitaSampa, utilizando o *software* QGIS¹⁰⁰;

⁹⁷ Cada linha da planilha referente a esses relatórios corresponde a um documento emitido pela PMSP (alvarás de aprovação e/ou execução, apostilamentos, projetos modificativos e certificados de conclusão). Ao longo da realização de um empreendimento, são emitidos vários documentos pela Prefeitura, sendo necessário o cruzamento das informações durante a análise de dados.

⁹⁸ Nos casos em que não estava claro o número de unidades aprovados em cada subcategoria, essas foram estimadas com base nos percentuais de destinação de HIS exigidos na legislação, o que não garante a exatidão do número de unidades, uma vez que a exigência legal é dada por área construída e não por número de unidades.

⁹⁹ Corresponde ao número de contribuinte do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

ix. Elaboração de mapas e planilhas com os dados trabalhados.

Para desenvolvimento da análise de dados, os empreendimentos aprovados foram classificados como: (i) HIS, quando a totalidade das unidades aprovadas era voltada à Habitação de Interesse Social; (ii) HMP, quando a totalidade das unidades aprovadas era voltada à Habitação de Mercado Popular; ou (iii) mistos, quando mesclavam unidades HIS, HMP e/ou outros usos residenciais ou não residenciais. A legislação urbanística estabelece, ainda, os conceitos de Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS)¹⁰¹, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular (EHMP)¹⁰² e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social (EZEIS)¹⁰³, mas esses não foram enquadrados na classificação mencionada nos itens (i) a (iii).

Quanto às unidades, essas foram contabilizadas de acordo com as definições constantes na legislação utilizada para aprovação dos projetos: (i) HIS para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda até seis salários-mínimos, aprovada pelo PDE/2002 e LPUOS/2004; (ii) HIS 1 para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda até R\$ 2.862,00¹⁰⁴, aprovada pelo PDE/2014 ou pela LPUOS/2016; (iii) HIS 2 para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda superior a R\$ 2.862,00 e igual ou inferior a R\$ 5.724,00¹⁰⁵, aprovada pelo PDE/2014 ou pela LPUOS/2016; (iv) HMP 16sm para Habitação de Mercado Popular voltada a famílias com renda de seis a 16 salários-mínimos, aprovada pelo PDE/2002 e/ou LPUOS/2004; ou (v) HMP 10sm para Habitação de Mercado Popular voltada a famílias com renda superior a R\$ 5.724,00 e igual ou inferior a R\$ 9.540,00¹⁰⁶, aprovada pelo PDE/14 e/ou pela LPUOS/2016.

A variação do tipo de unidade em função da legislação permitiu o desenvolvimento de análises comparativas entre as diferentes legislações, além de uma avaliação preliminar

¹⁰⁰ QGIS é um software livre que permite a visualização, edição e análise de dados georreferenciados.

¹⁰¹ Pela definição do Quadro 1 do PDE/2014, EHIS corresponde a uma edificação ou um conjunto de edificações, destinado total ou parcialmente à HIS e usos complementares, conforme disposto na legislação específica

¹⁰² Pela definição do Quadro 1 do PDE/2014, EHMP corresponde a uma edificação ou um conjunto de edificações, destinados a HMP, HIS 2 e usos complementares, conforme disposto na legislação específica.

¹⁰³ Pela definição do Quadro 1 do PDE/2014, EZEIS corresponde a empreendimento localizado em ZEIS e que contém destinação obrigatória de parte da área construída total para HIS.

¹⁰⁴ Conforme definição dada pelo Quadro 1 do PDE/2014, cujo valor foi atualizado pelo Decreto nº 58.302, de 10 de julho de 2018 (SÃO PAULO, 2018), tendo por teto três salários mínimos de renda familiar mensal.

¹⁰⁵ Conforme definição dada pelo Quadro 1 do PDE/2014, cujo valor foi atualizado pelo Decreto nº 58.302/2018, tendo por teto seis salários mínimos de renda familiar mensal.

¹⁰⁶ Conforme definição dada pelo Quadro 1 do PDE/2014, cujo valor foi atualizado pelo Decreto nº 58.302/2018, tendo por teto dez salários-mínimos de renda familiar mensal.

quanto à faixa de renda das famílias para as quais foi destinada a produção imobiliária em estudo¹⁰⁷. Entretanto, como a conceituação de HIS alterou-se com a revisão do PDE, fez-se necessária uma simplificação baseada nos seguintes critérios: (i) para as aprovações pela legislação antiga (PDE/02 e LPUOS/2004), cuja definição de HIS não distinguia a demanda com renda até três salários-mínimos e entre três e seis salários-mínimos, considerou-se que as unidades HIS públicas foram destinadas a famílias com renda até três salários-mínimos, que são, em geral, o foco dos empreendimentos realizados pelo poder público; e (ii) que as unidades HIS privadas foram destinadas a famílias com renda entre três e seis salários-mínimos, capazes de arcar com a compra financiada de sua moradia. Para os fins propostos nesta pesquisa, as unidades voltadas a famílias com renda até três salários-mínimos, que configuram o déficit habitacional prioritário, serão denominadas Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP).

Cabem, ainda, algumas observações sobre os critérios adotados na análise dos dados:

- (i) Para os empreendimentos mistos em ZEIS, nos casos em que o alvará não esclarecia o número de unidades correspondente a cada uma das subcategorias de uso e não havendo esta informação nas demais bases, as unidades foram estimadas a partir da porcentagem mínima de HIS estabelecida pela legislação (o que não garante o número exato de unidades, uma vez que a legislação exige um percentual mínimo de área construída para HIS, mas não de unidades).
- (ii) Empreendimentos em mais de uma zona de uso, sendo uma delas ZEIS, foram contados apenas em ZEIS.
- (iii) Para analisar a produção de HIS e HMP em função dos marcos temporais, foi considerado o ano de emissão do alvará de aprovação, uma vez que os dados de autuação do processo muitas vezes estão ausentes nos Relatórios de Aprovação de Projetos. Além disso, a utilização da data de autuação como referência seria inadequada para os casos de manifestação do interessado solicitando a análise nos

¹⁰⁷ Trata-se de uma avaliação preliminar pois não é objeto deste trabalho investigar se a produção imobiliária foi de fato destinada a famílias com rendas compatíveis aos conceitos de HIS e HMP definidos pela legislação. Nesse sentido, foi apenas analisado se, pela faixa de financiamento, os imóveis poderiam ser adquiridos por tais famílias.

termos de legislação posterior à vigente na época do protocolo, conforme previsto legalmente¹⁰⁸.

- (iv) Lotes em ZEIS que pela área do terreno não se enquadram nos critérios de exigência de área construída para HIS foram contabilizados como produção fora de ZEIS, uma vez que os projetos nele aprovados não se encontram diretamente influenciados pela demarcação do instrumento em estudo.

3.4 Análise dos empreendimentos efetivados

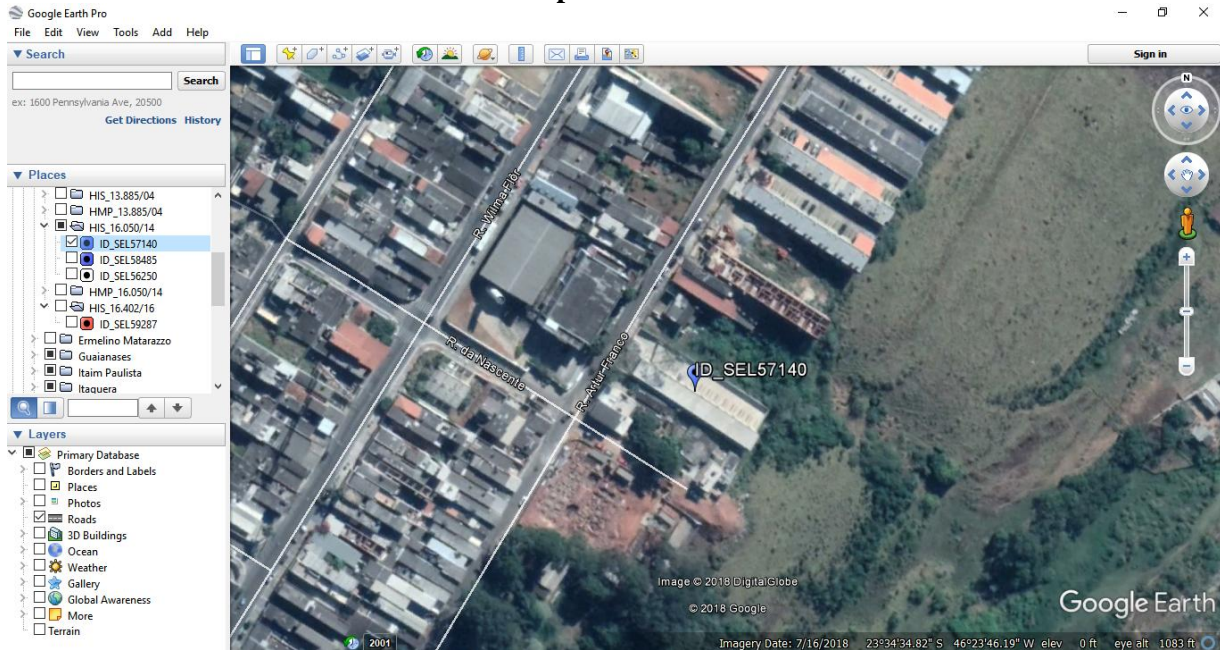
Tendo em vista que a aprovação dos empreendimentos não é garantia de sua realização, julgou-se necessário avaliar também a efetivação dos alvarás de aprovação emitidos. Para tanto, considerou-se como efetivados os empreendimentos que:

- (i) apresentavam Certificado de Conclusão;
- (ii) constavam na base de lançamentos imobiliários da Embraesp; e/ou
- (iii) foram identificados nas imagens de satélites do *Google Earth* ou nas imagens de rua do *Google Street View* (Figuras 3 e 4).

Nos casos em que o *stand* de venda ou anúncio de lançamento já se encontravam no local do empreendimento, esse também foi contabilizado como efetivado. Os empreendimentos cujo prazo de entrega previsto na base da Embraesp já havia se esgotado sem que o início da construção fosse identificado nas imagens do *Google Earth* e *Street View* foram considerados não efetivados.

¹⁰⁸ Ver Art. 380 do PDE/2014 e Art. 162 da LPUOS/2016.

Figura 3 - Exemplo de utilização da foto aérea do Google Earth para identificação da efetivação de empreendimentos



Fonte: Google Earth (2019a)

Figura 4 - Exemplo de utilização da imagem de rua do Google Street View para identificação da efetivação de empreendimentos



Fonte: Google Earth (2019b)

3.5 Análise de aspectos de empreendimentos lançados

O cruzamento dos dados de empreendimentos aprovados da PMSP com a base de lançamentos residenciais da Embraesp foi feito a partir da correspondência direta entre números de contribuintes constantes nas duas bases.

O número de contribuinte configura o registro do imóvel na Secretaria Municipal da Fazenda para fins de cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e pode sofrer alterações ao longo do processo de realização do empreendimento em função do desmembramento ou remembramento de lotes.

Em vista dos objetivos propostos neste trabalho, a análise de aspectos de empreendimentos lançados foi feita de forma amostral, apenas com os empreendimentos diretamente identificados a partir do cruzamento de contribuintes, não compreendendo o esforço de verificar os casos em que houve alteração do contribuinte ao longo do processo de realização do empreendimento.

Para comparação dos preços de venda das unidades declarados na base da Embraesp, tais valores foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2017.

3.6 Pesquisas similares

A investigação desenvolvida neste trabalho mantém diálogo com e tem como base pesquisas anteriores que também abordaram o papel das ZEIS na produção habitacional do Município, especialmente Caldas (2009), Rolnik e Santoro (2013) e Tanaka (2018).

A tese de Caldas (2009) avalia o papel das ZEIS de regularização e de imóveis vazios ou subutilizados na regularização fundiária de áreas ocupadas e na ampliação da oferta de moradias populares no Município de São Paulo, entre 2002 e 2007. A metodologia adotada pela autora para avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados é similar à empregada no presente trabalho, com a análise dos dados e documentos de licenciamento disponibilizados pela PMSP, complementados com dados do GeoSecovi¹⁰⁹, relativos a

¹⁰⁹ Plataforma com informações do mercado imobiliário georreferenciadas desenvolvida pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais – Secovi (GEOSECOVI, s.d.).

empreendimentos HIS e HMP dentro e fora das ZEIS. Apresenta, portanto, o mesmo limite da investigação aqui desenvolvida de não conseguir identificar empreendimentos que não constem na base de licenciamento municipal. A autora não examina a efetivação dos empreendimentos.

O período avaliado é anterior ao lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), sendo constatada uma baixa atratividade do instrumento para o mercado imobiliário, com maior produção de HIS pela iniciativa privada em áreas não demarcadas como ZEIS, conforme Quadro 10. Dentre os motivos apontados pela autora para essa baixa atratividade, encontram-se a margem de rentabilidade estreita dos empreendimentos para o segmento de baixa renda, as dificuldades de viabilização das aprovações diante das exigências normativas e a existência de outros incentivos para HIS, como a isenção de pagamento de outorga onerosa do direito de construir independentemente da zona de uso, o que gera uma competição com as ZEIS.

Quadro 10 - Alvarás para HIS e HMP emitidos entre 2003 e 2007 na cidade de São Paulo

Tipo	Público		Privado	
	ZEIS	Outras zonas	ZEIS	Outras zonas
HIS (até 6 SM)	76	19	22	62
HMP (de 6 a 10 SM)	0	0	6	157
HIS + HMP	0	1	6	2
Outros	0	1	0	0
Total	76	21	34	221

Fonte: Elaboração própria com base em Caldas (2009, p. 149)

Os dados do período abordado por Caldas (2009) foram reanalisados na presente pesquisa, uma vez que existe a possibilidade de aprovação de alvará pela legislação anterior nos dias atuais, caso o protocolo do processo tenha ocorrido na vigência da legislação anterior¹¹⁰. Por esse motivo, os números encontrados no presente trabalho são superiores aos da mencionada tese.

Rolnik e Santoro (2013) apresentam a trajetória de implantação das ZEIS no Brasil, abordando as ZEIS em São Paulo no contexto do aumento do financiamento e subsídio para produção de HIS, com o lançamento do PMCMV (2009). A partir de dados cedidos pelo

¹¹⁰ Nos termos do Artigo 380 do PDE/2014 e do Artigo 162 da LPUOS/2016.

Secovi-SP para o período de janeiro de 2005 a setembro de 2011, as autoras apontam uma mudança no cenário levantado por Caldas (2009), com uma maior produção de unidades habitacionais do tipo HIS em ZEIS do que em outras zonas, conforme Quadro 11, atribuindo tais alterações à disponibilidade de crédito e subsídios.

Quadro 11 - Projetos aprovados e lançados, segundo número de unidades de HIS e HMP (janeiro de 2005 a setembro de 2011)

Tipo	HIS (até 6 SM)			HMP (de 6 a 10 SM)		
	ZEIS	Outras zonas	Total	ZEIS	Outras zonas	Total
Projetos aprovados e lançados	6.248	3.534	9.782	6.391	30.667	37.058
Projetos aprovados e não lançados	7.532	6.462	13.994	309	6.795	7.104

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Secovi-SP e Rolnik e Santoro (2013, p. 16)

Por fim, a dissertação de Tanaka (2018) traça um panorama das transformações ocorridas nas ZEIS de vazios no período de vigência do PDE/2002, entre 2002 e 2014, em todo o município. Para tanto, o autor avaliou, primordialmente por meio de fotos aéreas de diferentes períodos, cada perímetro de ZEIS de vazios estabelecido pela legislação anterior, complementando sua análise com dados dos alvarás de licenciamento e da Embraesp. A metodologia adotada é complementar à desenvolvida na presente pesquisa: tem a vantagem de conseguir levantar empreendimentos não constantes nos Relatórios de Aprovação de Projetos da Prefeitura (especialmente empreendimentos públicos carentes de alvará e outros usos aprovados utilizando brechas legais) e de avaliar o que efetivamente ocorreu com estas áreas, com a limitação de não identificar empreendimentos menores (embora a análise das ZEIS-3, em vista do tamanho dos imóveis e por tratar-se, muitas vezes, de área já construída, tenha sido feita pelo autor a partir dos alvarás), não avaliar os terrenos vazios em ZEIS-1 e não apresentar a leitura comparativa do que acontece fora das ZEIS.

A partir de diversos aspectos analisados, como usos encontrados, produção habitacional, estoque de terra e produtos desenvolvidos pelo mercado, o autor chega à conclusão de que as ZEIS de vazios vigentes entre 2002 e 2014 atenderam parcialmente o objetivo de indução e fomento à produção habitacional. Dentre os argumentos que baseiam tal conclusão, expõe que a produção habitacional em ZEIS consumiu proporções pequenas do estoque de terras

instituído e que houve o deslocamento da demanda em vista da distorção do conceito de HIS e HMP ocorrida com o aumento real do salário-mínimo. Identifica, ainda, a importância das ZEIS para atuação do Poder Público, constatada não apenas pela produção habitacional, como pelo programa de aquisição de terras públicas demarcadas com tal zoneamento, e sua influência no produto realizado pelo mercado (promoção de empreendimentos mistos e apartamentos com área reduzida e sem vaga de garagem) e no preço de metro quadrado, abaixo de produtos praticados na mesma região.

4 O LICENCIAMENTO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP) NA ZONA LESTE DE SÃO PAULO

Considerando que o processo de licenciamento de edificações representa a reserva de áreas da cidade para determinados projetos e usos e que os dados referentes aos empreendimentos aprovados encontram-se amplamente disponíveis nos portais da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), formando uma consistente base de dados, a análise do papel das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados por meio da comparação dos dados de aprovação de empreendimentos habitacionais de interesse social dentro e fora dessa zona de uso configura a principal parte deste trabalho.

Tendo em vista que a presente pesquisa tem por universo os empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017, abarcando três conjuntos de legislação (PDE/2002 e LPUOS/2004, PDE/2014 e LPUOS/2004 e PDE/2014 e LPUOS/2016) com diferentes regramentos em relação às ZEIS e aos conceitos de HIS e HMP, a análise realizada apresenta algumas complexidades que não puderam ser contornadas.

Nesse sentido, convém detalhar alguns aspectos metodológicos referentes aos dados apresentados neste capítulo. Em um primeiro momento, optou-se por apresentar conjuntamente os dados de aprovação dos empreendimentos, desconsiderando as diferenças existentes nos regramentos de ZEIS para cada normativa, de forma a permitir uma análise comparativa geral desses dados. Posteriormente, as aprovações em cada conjunto de lei estudado serão pormenorizadas por meio das informações referentes ao tipo de unidade aprovada. Para isso, é preciso que se tenha claro que os diferentes tipos de unidades (HIS, HIS 1, HIS 2, HMP 16sm e HMP 10sm) refletem diferentes regramentos e são voltados a públicos-alvo distintos.

Para evidenciar os elementos mais pertinentes relacionados à análise das ZEIS, foi estabelecido o conceito de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP) como sendo a HIS aprovada por qualquer legislação com provável destinação a famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, que constituem a demanda prioritária do déficit habitacional.

Outro ponto que vale ser detalhado para melhor compreensão da análise é a utilização do termo “HIS” para categorizar empreendimentos ou unidades habitacionais, com diferentes conceituações para cada caso. Quando relacionado a empreendimento, o termo em questão indica que a totalidade das unidades presentes no empreendimento configura HIS, sem fazer

referência à legislação utilizada para a aprovação (podem configurar, portanto, HIS, HIS 1 ou HIS 2). Já, quando associados a unidades, esses termos referem-se exclusivamente às aprovações pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, voltada a famílias com renda de até seis salários-mínimos.

Ainda no sentido de facilitar a apreensão da análise de dados, o capítulo foi dividido em seis partes. A primeira trata dos números gerais relacionados à aprovação de empreendimentos e unidades envolvendo HIS e HMP na Zona Leste de São Paulo; a segunda considera, a partir do estabelecimento de algumas suposições, que serão posteriormente detalhadas, as prováveis faixas de renda das famílias para as quais essas unidades foram destinadas, observando, sobretudo, as unidades HISP, voltadas a famílias com renda até três salários-mínimos, o que possibilita uma avaliação dessa produção em relação aos objetivos propostos para as ZEIS; na terceira parte, analisa-se o montante de empreendimentos e unidades aprovados em função do ano, tentando considerar a influência do contexto político e econômico; na quarta parte, desenvolve-se uma análise da produção considerando a localização dos empreendimentos; na quinta, busca-se apresentar um panorama do consumo de terras relacionado a essas aprovações; e, por fim, na última parte, são descartadas algumas considerações a partir da análise desenvolvida no presente capítulo.

4.1 Empreendimentos aprovados

Foram identificados 1.319 empreendimentos aprovados até dezembro de 2017 envolvendo HIS ou HMP nas Subprefeituras da Zona Leste do Município de São Paulo, sendo 58,2% aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, 24% pelo PDE/2014 e LPUOS/2004 e 17,8% pelo PDE/2014 e LPUOS/2016, percentuais que refletem o tempo de aplicação de cada conjunto de leis. Do total de empreendimentos aprovados, 141 (10,7%) foram promovidos pelo Poder Público e 1.178 (89,3%), pela iniciativa privada (Quadro 12).

De maneira geral, as aprovações de empreendimentos deram-se majoritariamente fora das ZEIS (80% dos empreendimentos estudados), conforme evidenciado no Gráfico 3. Dos 265 empreendimentos aprovados em ZEIS, mais da metade (57%) encontra-se em ZEIS-1. As ZEIS-2 representam 23% das aprovações em ZEIS e as ZEIS-3, 13%. O baixo percentual de

empreendimentos em ZEIS-5 deve-se ao tempo de aplicação dessa categoria de ZEIS, implementada somente em 2014.

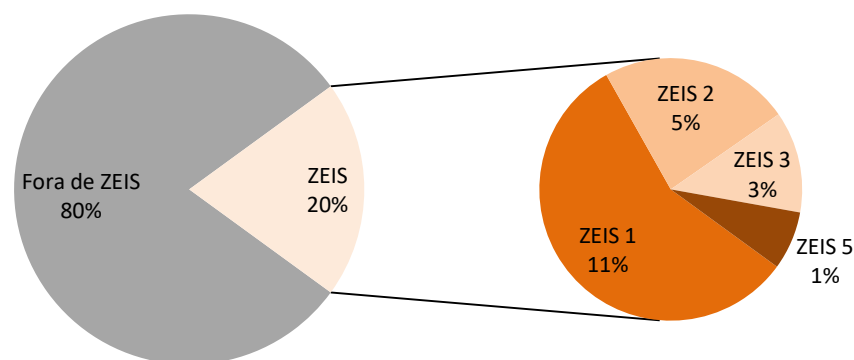
Quadro 12 - Número de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por agente promotor, legislação e zona de uso

Promoção	Legislação	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
Pública	PDE/2002 + LPUOS/2004	70	6	12	-	22	111*
	PDE/2014 + LPUOS/2004	4	14	2	4	0	24
	PDE/2014 + LPUOS/2016	0	1	0	0	5	6
	Total	74	21	14	4	27	141*
Privada	PDE/2002 + LPUOS/2004	72	32	17	-	535	656
	PDE/2014 + LPUOS/2004	2	3	2	10	276	293
	PDE/2014 + LPUOS/2016	2	6	0	5	216	229
	Total	76	41	19	15	1027	1178
Pública + Privada	PDE/2002 + LPUOS/2004	142	38	29	-	557	767*
	PDE/2014 + LPUOS/2004	6	17	4	14	276	317
	PDE/2014 + LPUOS/2016	2	7	0	5	221	235
	Total	150	62	33	19	1054	1319*

* Foi somado ao total um empreendimento público aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, cuja categoria de ZEIS não pode ser identificada pelos documentos emitidos pela PMSP.

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 3 - Percentual de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por zona de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Considerando o agente promotor, é notável que a atuação do Poder Público esteja concentrada em ZEIS (81% dos empreendimentos públicos aprovados), especialmente em ZEIS-1 (53% dos empreendimentos públicos aprovados), conforme ilustrado nos Gráficos 4 e 5. Conforme aponta Caldas (2009), embora as ZEIS-1 não sejam conceitualmente voltadas à produção de novas unidades, a maior produtividade do Poder Público nessa categoria de ZEIS pode estar relacionada às áreas remanescentes de conjuntos habitacionais da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

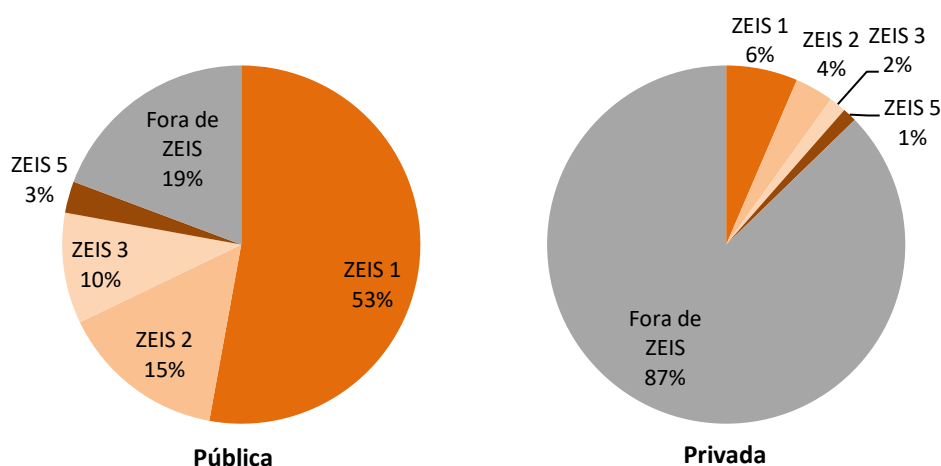
A maior parte dos empreendimentos públicos foi aprovada na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004 (111 empreendimentos, representando 78,7% da produção pública de empreendimentos HIS, HMP e mistos), tendo esse número diminuído significativamente nas leis subsequentes (24 empreendimentos pelo PDE/2014 e LPUOS/2004 e seis empreendimentos pelo PDE/2014 e LPUOS/2016, representando, respectivamente, 17% e 4,3% dos empreendimentos aprovados pelo Poder Público).

Quanto à iniciativa privada, esta tem sua atuação concentrada fora das ZEIS (87% dos empreendimentos HIS, HMP e mistos privados aprovados). Embora a maior parte dos empreendimentos privados também tenha sido aprovada na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004 (55,7%), as aprovações por parte desse agente nas demais legislações apresentam uma maior participação percentual do que as do Poder Público (24,9% pelo PDE/2014 e LPUOS/2004 e 19,4% pelo PDE/2014 e LPUOS/2016).

Em que pese a forte atuação fora das ZEIS, 57,2% do total de empreendimentos aprovados em ZEIS foram promovidos pela iniciativa privada. A maior parte desses empreendimentos encontra-se em ZEIS-1 (50,3%), seguida pelas ZEIS-2 (27,1%), e deu-se, em sua maioria, na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004. A considerável participação da iniciativa privada na aprovação de empreendimentos em ZEIS-1 pode estar relacionada às imprecisões na demarcação dos perímetros dessa zona de uso e à falta de mecanismos de controle dessas áreas. De acordo com Caldas (2009, p. 168), embora as ZEIS-1 sejam entendidas pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) como destinadas “a apoiar as ações corretivas estabelecidas nos planos de urbanização (desadensamentos, remoção e realocação das famílias)”, não há mecanismo de coibição para utilização desses terrenos ou de reserva desses perímetros para futuras intervenções municipais, o que permite sua utilização pelo mercado.

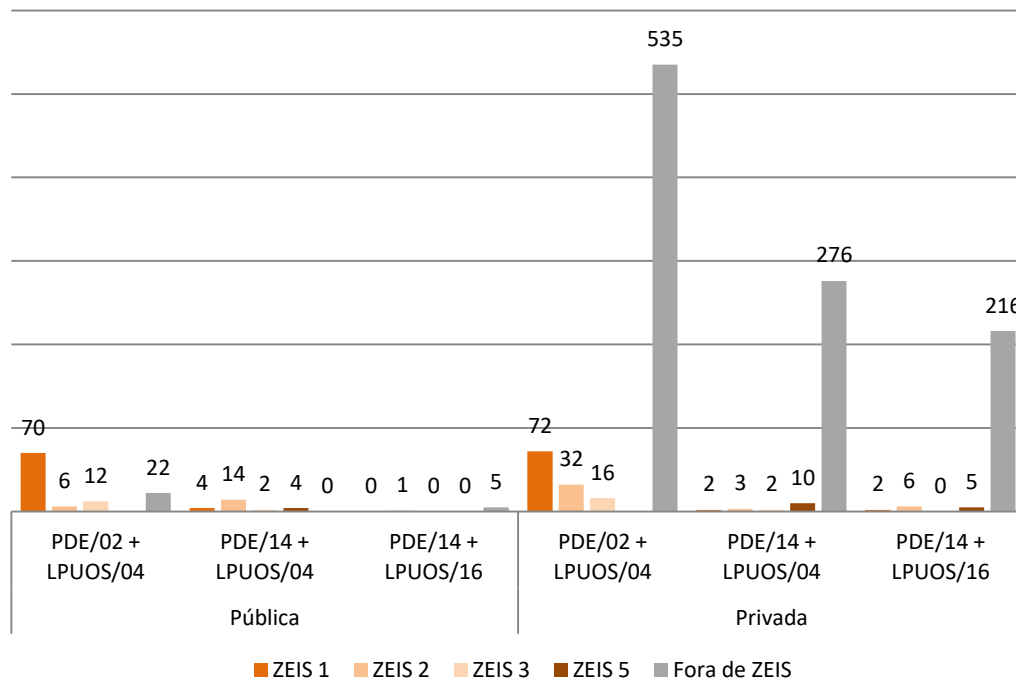
Com a criação das ZEIS-5, categoria que não exige destinação de área construída para HIS 1, passou-se a concentrar as aprovações do setor privado em ZEIS ocorridas a partir do PDE/2014 (15 de 30 aprovações). Os regramentos dessa categoria de ZEIS aproximam-se daqueles vigentes no PDE/2002 e LPUOS/2004, quando não havia exigência de destinação de unidades às famílias com renda até três salários-mínimos. Entretanto, com o processo de aumento real do salário-mínimo ocorrido durante a vigência das mencionadas leis, detalhado no Capítulo 2, o conceito de HIS foi se descolando do público-alvo para o qual foi originalmente pensado, permitindo, dentro das normativas legais, que empreendimentos produzidos em ZEIS não atendessem às camadas de renda mais baixa da população (TANAKA, 2018). Nesse sentido, as ZEIS-5 configuram reserva de terra para a continuidade desse tipo de produção.

Gráfico 4 - Percentual de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017 por agente promotor e zona de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 5 - Número de empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados entre 2002 e 2017, por zona de uso, agente promotor e legislação



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Do total de empreendimentos aprovados analisados neste trabalho, 61% são puramente HMP, 29% puramente HIS e apenas 10% são mistos (Quadro 13 e Gráfico 6). Os empreendimentos puramente HMP estão quase em sua totalidade localizados fora de ZEIS, com exceção de quatro, cujos alvarás estavam associados à aprovação de empreendimentos puramente HIS em lotes próximos, atendendo, assim, às exigências de percentual mínimo de área construída para essa subcategoria de uso.

Quadro 13 - Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017, por agente promotor e zona de uso

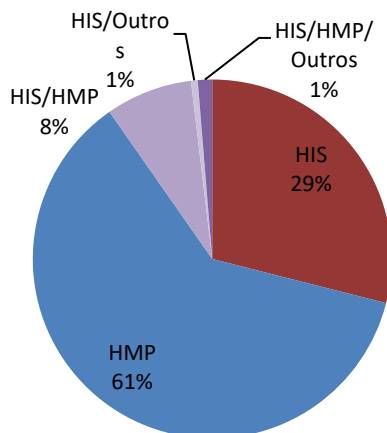
Promoção	Zona de uso	HIS	HMP	HIS/HMP	HIS/ Outros	HIS/HMP/ Outros	Total
Público	ZEIS-1	74	0	0	0	0	74
	ZEIS-2	20	0	0	1	0	21
	ZEIS-3	12	0	0	1	1	14
	ZEIS-5	4	0	0	0	0	4
	Fora de ZEIS	25	0	2	0	0	27
	Total ZEIS	111*	0	0	2	1	114*
	Total	136*	0	2	2	1	141*
Privado	ZEIS-1	42	0	31	1	2	76
	ZEIS-2	16	3**	18	0	4	41
	ZEIS-3	3	1**	9	2	4	19
	ZEIS-5	1	0	8	0	6	15
	Fora de ZEIS	184	805	35	3	0	1.027
	Total ZEIS	62	4	66	3	16	151
	Total	246	809	101	6	16	1.178
Público + Privado	ZEIS-1	116	0	31	1	2	150
	ZEIS-2	36	3**	18	1	4	62
	ZEIS-3	15	1**	9	3	5	33
	ZEIS-5	5	0	8	0	6	19
	Fora de ZEIS	209	805	37	3	0	1.054
	Total ZEIS	173*	4	66	5	17	265*
	Total	382*	809	103	8	17	1.319*

* Foi somado ao total, um empreendimento público, aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, cuja categoria de ZEIS não pode ser identificada por meio dos documentos emitidos pela PMSP.

** Os alvarás de HMP em ZEIS correspondem a processos associados à produção de HIS em lote próximo, atendendo, assim, à exigência de destinação percentual de área construída para HIS.

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 6 - Percentual de empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017, por tipo de empreendimento



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

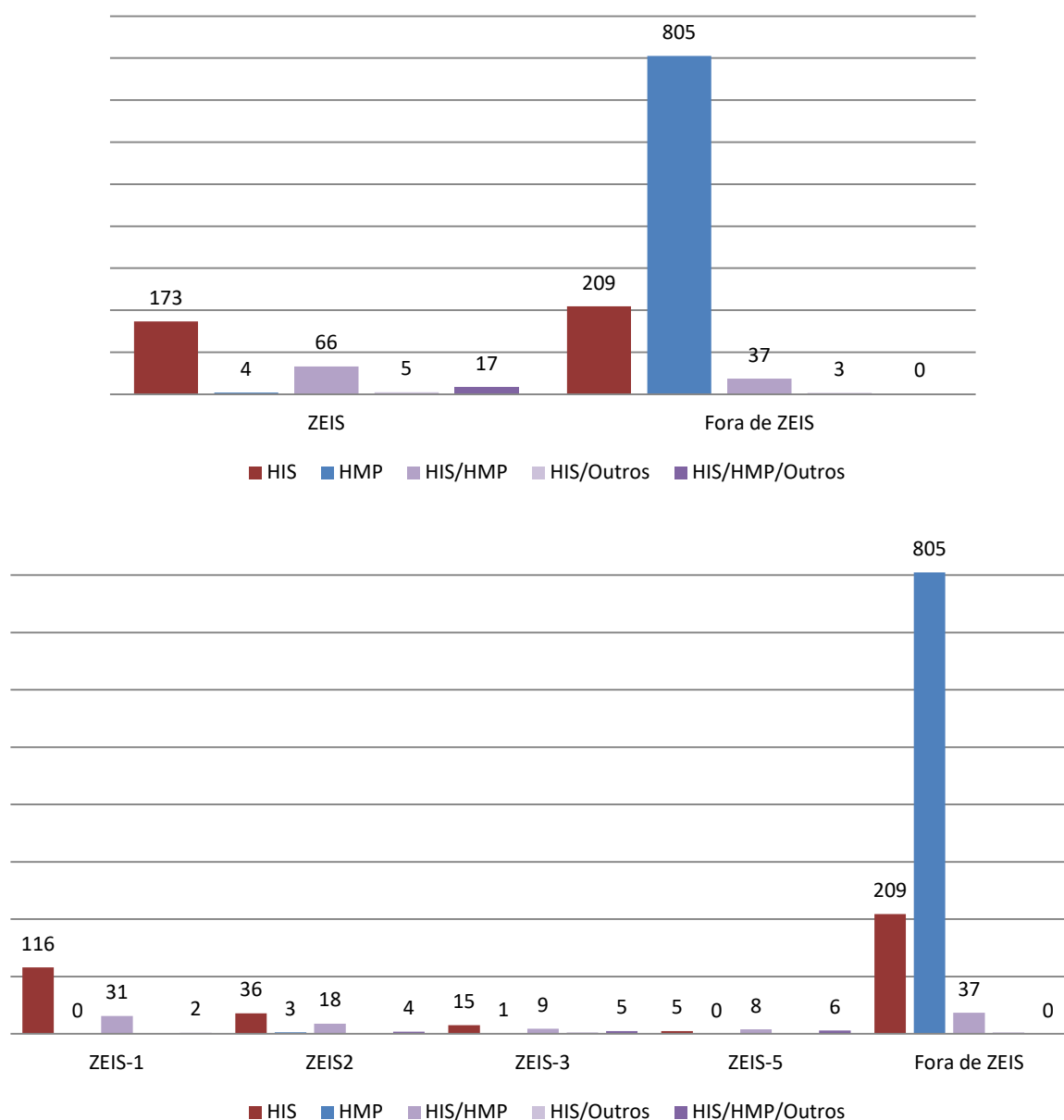
O Gráfico 7 evidencia que a maior parte dos empreendimentos puramente HIS encontra-se fora das ZEIS (55,4%), muito embora não haja exigência de destinação de área construída para essa subcategoria de uso nas demais zonas. Isso decorre da existência de incentivos específicos para a produção de HIS, aplicáveis independentemente da localização do empreendimento em ZEIS, conforme constatado por Caldas (2009) e Tanaka (2018) e detalhado no Capítulo 2 deste trabalho, especialmente com a existência de subsídios para esse tipo de produção. Ademais, as ZEIS representam 18,1% do território da Zona Leste¹¹¹, o que também pode justificar uma produção maior fora dessas zonas de uso.

Apesar disso, há nas ZEIS um predomínio de aprovação de empreendimentos puramente HIS (173 ou 65,3% das 265 aprovações em ZEIS correspondem a esse tipo de empreendimento). As ZEIS-1 concentram 67% dos empreendimentos puramente HIS aprovados em ZEIS.

Embora o número de empreendimentos mistos aprovados seja baixo (128 empreendimentos), 68,7% deles encontram-se em ZEIS. Nas ZEIS-2 e 3, os empreendimentos mistos representam 37,1% e 51,5% dos alvarás aprovados em cada uma dessas zonas de uso. As ZEIS-5 representam a zona de uso com o maior número de empreendimentos HIS/HMP/Outros aprovados (seis empreendimentos), o que pode configurar uma tentativa de aumentar o Valor Geral de Vendas (VGV) do empreendimento em vista da boa localização ou frente ao provável custo mais caro da terra nessas áreas.

¹¹¹ Percentuais calculados com base na área de ZEIS estabelecida pela LPUOS/2016.

Gráfico 7 - Número de empreendimentos públicos e privados aprovados entre 2002 e 2017, por tipo de empreendimento e zona de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Em relação ao agente promotor, o Poder Público tem sua atuação focada em empreendimentos puramente HIS, que representam 96,5% de suas aprovações, sendo o restante composto por empreendimentos mistos (Quadro 13 e Gráfico 8).

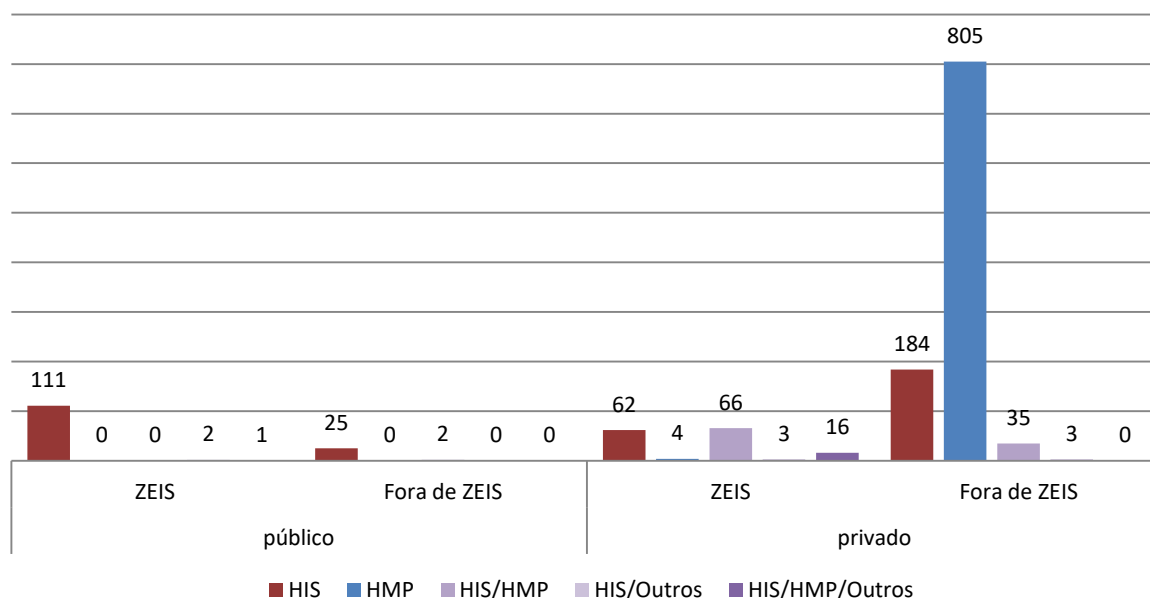
A iniciativa privada, por sua vez, tem sua atuação voltada à aprovação de empreendimentos puramente HMP, que representam 68,7% do total de licenciamentos desse agente. Os empreendimentos HIS configuram 20,9% dos empreendimentos privados e os mistos, 10,4%. Fora das ZEIS, há um aumento na proporção de empreendimentos HMP em relação aos

demais tipos: 78,4% configuram HMP, 17,9%, HIS e apenas 3,7%, mistos. Já em ZEIS, 2,7% dos empreendimentos privados são puramente HMP (vinculados, entretanto, a alvarás de empreendimentos HIS, conforme anteriormente explicado), 41% são puramente HIS e 56,3% são mistos.

Tais números já indicam que há um direcionamento do produto em função da demarcação dos terrenos como ZEIS. Caldas (2009) ressalta que a legislação regulamenta a atuação do setor privado em ZEIS ao impor o subsídio cruzado, determinado pela exigência de percentuais mínimos de HIS e possibilidade de destinação de área para outros usos, estratégia estabelecida nos PDEs para promover um “zoneamento includente”. Dessa forma, a combinação de usos seria uma forma de viabilizar os empreendimentos, visto que a produção de HIS opera com reduzidas taxas de retorno. Isso explica o maior percentual de empreendimentos mistos em ZEIS.

Entretanto, o Entrevistado 1 (2018), arquiteto com atuação junto a grandes incorporadoras do mercado imobiliário em São Paulo, em entrevista semiestruturada realizada para a presente pesquisa, aponta que o subsídio cruzado, em geral, não se viabiliza em terrenos cujas dimensões não possibilitam a diferenciação dos condomínios. Segundo ele, como as unidades destinadas às diferentes faixas de renda em empreendimentos com subsídio cruzado acabam sendo similares devido à padronização da construção, necessária à produção de HIS, são os itens que compõem o custo do condomínio (como vagas de garagem, piscina etc.) que diferem os produtos. Isso impõe a separação dos condomínios ou a utilização do subsídio cruzado para faixas de renda próximas, que possam arcar com os mesmos custos condominiais. Essa informação explica o considerável percentual de empreendimentos puramente HIS em ZEIS, além dos alvarás de empreendimentos HMP vinculados a empreendimentos HIS, que representam essa separação de condomínios. Ademais, ainda segundo o entrevistado, empreendimentos voltados a diferentes faixas de renda apresentam modelos de negócio distintos e viabilizam-se de diferentes formas, em vista da existência de subsídio e do financiamento da obra pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que limita a existência de unidades voltadas a faixas de renda muito diferentes dentro de um mesmo empreendimento.

Gráfico 8 - Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

A hipótese da influência das ZEIS no produto é reforçada com a análise do número de unidades aprovadas. Enquanto apenas 20% dos empreendimentos aprovados estão localizados em ZEIS (Gráfico 3), 58% das unidades encontram-se nessas zonas de uso (Quadro 14 e Gráfico 9). Também é perceptível a diferença de produto em função da categoria de ZEIS: enquanto as ZEIS-1 concentram 57% dos empreendimentos aprovados em ZEIS e as ZEIS-2 apenas 23% (Gráfico 3), em número de unidades aprovadas, as ZEIS-2 ultrapassam as ZEIS-1 (41% e 33%, respectivamente, das unidades aprovadas, conforme Gráfico 9).

Quadro 14 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e subcategoria de uso¹¹²

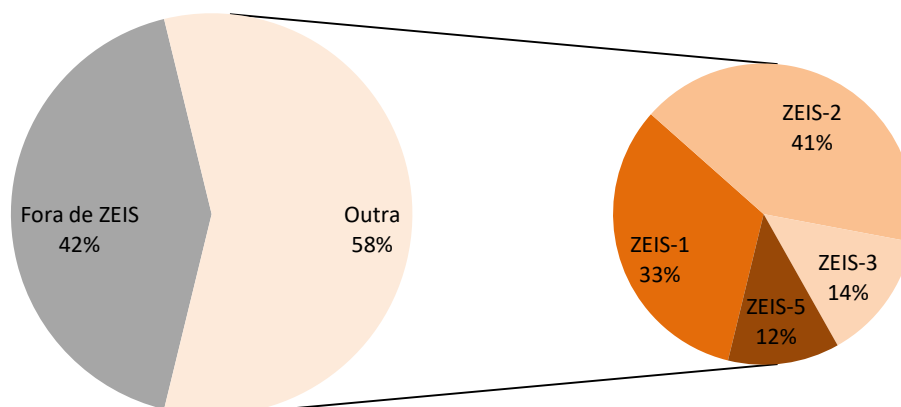
Promoção	Zona de uso	HIS	HIS 1	HIS 2	HMP 16 SM	HMP 10 SM	Total HIS	Total HMP	Total
Público	ZEIS-1	7.509	994	0	0	0	8.503	0	8.503
	ZEIS-2	1.333	5.290	0	0	0	6.623	0	6.623
	ZEIS-3	1.352	433	0	136	0	1.785	136	1.921
	ZEIS-5	-	878	836	-	0	1.714	0	1.714
	Fora de ZEIS	2.555	362	0	487	0	2.917	487	3.404
	Total ZEIS	10.254	7.595	836	136	0	18.685*	136	18.821*
	Total	12.809	7.957	836	623	0	21.602*	623	22.225*
Privado	ZEIS-1	7.203	427	76	1.179	84	7.706	1.263	8.969
	ZEIS-2	6.905	2.440	556	5.106	476	9.901	5.582	15.483
	ZEIS-3	3.039	214	70	2.155	6	3.323	2.161	5.484
	ZEIS-5	-	356	1.932	-	2.393	2.288	2.393	4.681
	Fora de ZEIS	4.851	43	4.189	23.053	3.724	9.083	26.777	35.860
	Total ZEIS	17.147	3.437	2.634	8.440	2.959	23.218	11.399	34.617
	Total	21.998	3.480	6.823	31.493	6.683	32.301	38.176	70.477
Público + Privado	ZEIS-1	14.712	1.421	76	1.179	84	16.209	1.263	17.472
	ZEIS-2	8.238	7.730	556	5.106	476	16.524	5.582	22.106
	ZEIS-3	4.391	647	70	2.291	6	5.108	2.297	7.405
	ZEIS-5	-	1.234	2.768	-	2.393	4.002	2.393	6.395
	Fora de ZEIS	7.406	405	4.189	23.540	3.724	12.000	27.264	39.264
	Total ZEIS	27.401	11.032	3.470	8.576	2.959	41.903*	11.535	53.438*
	Total	34.807	11.437	7.659	32.116	6.683	53.903*	38.799	92.702*

* Foram somadas ao total as 60 unidades HIS referentes ao empreendimento público aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 cuja categoria de ZEIS não foi identificada.

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

¹¹² Além das unidades HIS, HIS 1, HIS 2, HMP 16SM e HMP 10 SM, há, nos empreendimentos mistos, outros tipos de unidades residenciais, voltados a famílias com renda acima de dez ou dezesseis salários-mínimos (a depender da legislação). Essas não foram consideradas na análise de dados desta pesquisa, mas totalizam, em ZEIS, 1.164 unidades.

Gráfico 9 - Percentual de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Isso significa que, a depender da zona de uso, o produto imobiliário tende a apresentar um maior ou menor porte. O Quadro 15 evidencia esse aspecto ao apresentar a média de unidades por empreendimento em função da zona de uso e do agente promotor. Tanto a produção pública quanto a privada apresentam, em média, um número maior de unidades por empreendimento nas ZEIS: os empreendimentos públicos apresentam em média 165 unidades por empreendimento em ZEIS e em média 126 unidades por empreendimento fora de ZEIS. Por sua vez, os empreendimentos privados apresentam em média 229 unidades por empreendimento em ZEIS e apenas 35 unidades por empreendimento fora de ZEIS.

Esses dados diferem, ainda, em função de cada categoria de ZEIS, que apresentam características diferentes entre si, especialmente quanto à dimensão dos terrenos. Assim, nota-se que os empreendimentos públicos de maior porte encontram-se em ZEIS-5 (embora caiba ressaltar que só foram identificados quatro empreendimentos públicos aprovados nessa zona), seguida das ZEIS-2. Por sua vez, os empreendimentos privados de maior porte localizam-se em ZEIS-2, seguida das ZEIS-5. Normalmente, os empreendimentos menores situam-se em ZEIS-1 que, no geral, para a presente pesquisa, configuram remanescentes de empreendimentos habitacionais já implantados, apresentando dimensões menores.

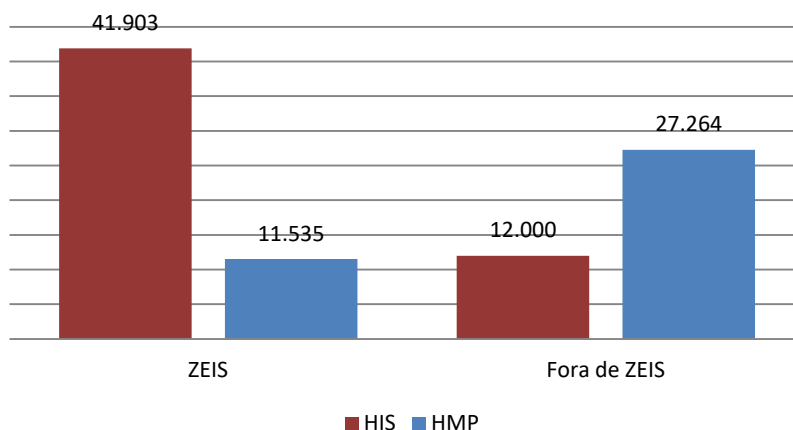
Quadro 15 - Número de empreendimentos, número de unidades e número médio de unidades por empreendimento aprovado entre 2002 e 2017, por agente promotor e zona de uso

Zona de uso	Público			Privado		
	Emp	Un	Un/Emp	Emp	Un	Un/Emp
ZEIS-1	74	8.503	114,91	76	8.969	118,01
ZEIS-2	21	6.623	315,38	41	15.483	377,63
ZEIS-3	14	1.921	137,21	19	5.484	288,63
ZEIS-5	4	1.714	428,50	15	4.681	312,07
Total ZEIS	114	18.821	165,10	151	34.617	229,25
Fora de ZEIS	27	3.404	126,07	1027	35.860	34,92

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Considerando o número de unidades aprovadas por subcategoria de uso, é comprovada a importância das ZEIS na promoção de unidades HIS. Das 92.297 unidades HIS e HMP aprovadas na Zona Leste, 57,9% (53.436 unidades) correspondem a HIS (referentes aqui a unidades aprovadas como HIS, HIS 1 e HIS 2) e 42,1% (38.861 unidades) configura HMP (referentes aqui a unidades aprovadas como HMP 16SM e HMP 10SM). Das unidades HIS, 77,8% (41.571 unidades) encontram-se em ZEIS, enquanto 22,2% (11.865 unidades) estão em outras zonas de uso. O Gráfico 10 compara a proporção de unidades HIS e HMP aprovados dentro e fora das ZEIS, evidenciando que as aprovações na Zona Leste em número de unidades foram, em sua maioria, de HIS em ZEIS.

Gráfico 10 - Número de unidades HIS e HMP aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS

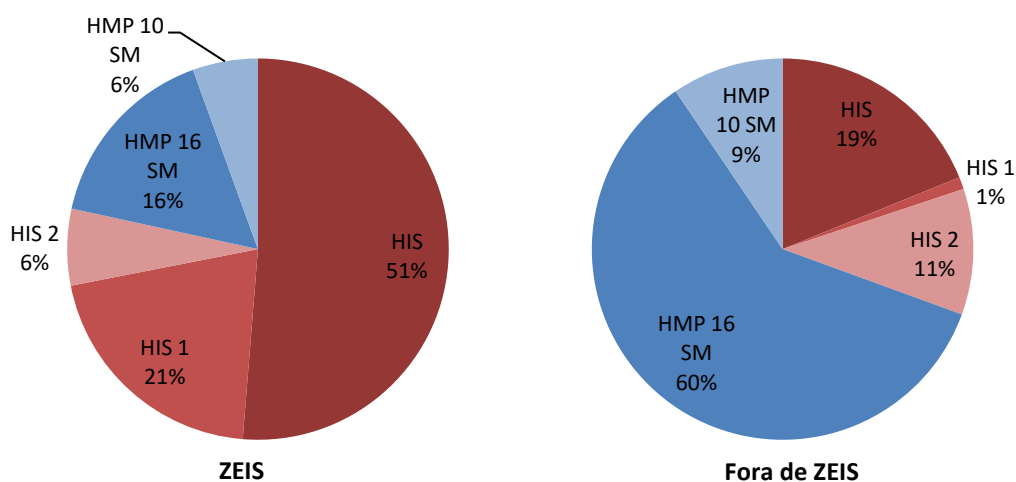


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Aprofundando essa análise, percebe-se que, das unidades em ZEIS, mais da metade corresponde à subcategoria HIS (51,3%, voltada a famílias com renda até seis salários-mínimos e aprovadas pelo PDE/2002 e LPUOS/2004), seguida de unidades HIS 1 (20,6%, voltada a famílias com renda até três salários-mínimos e aprovadas pelo PDE/2014). Fora das ZEIS, 59,9% das unidades aprovadas correspondem à HMP 16SM (voltadas a famílias com renda de seis a dezesseis salários-mínimos e aprovadas pelo PDE/2002 e LPUOS/2004), seguida de unidades HIS (18,8%). As unidades HIS 1 correspondem a apenas 1% das aprovações de unidades fora de ZEIS (Gráfico 11).

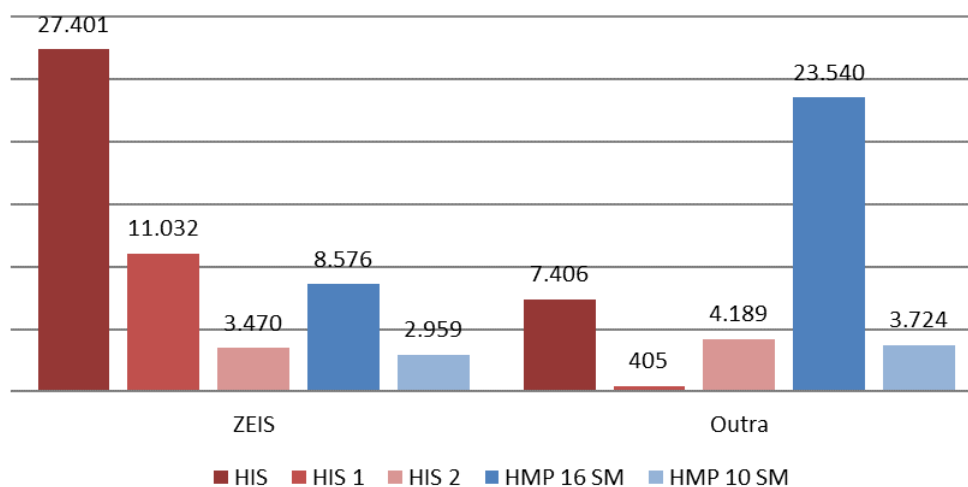
A perda de aderência dos conceitos de HIS às famílias de baixa renda, detalhada no Capítulo 2, somada à existência de incentivos legais e à possibilidade de subsídio e financiamento para tais unidades podem explicar a aprovação, pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, de um número considerável de unidades HIS fora das ZEIS, mesmo não havendo exigência de produção desse tipo de unidade nessas zonas de uso. Já as adaptações nesses conceitos, realizadas no PDE/2014, evidenciaram que a aprovação fora das ZEIS, realizada em sua maior parte pela iniciativa privada, geralmente não contemplam as famílias de renda mais baixa, o que reflete na baixa aprovação de HIS 1 e na significativa aprovação de HIS 2 nessas zonas (conforme Quadro 14, foram aprovadas pela iniciativa privada, fora das ZEIS, 405 unidades HIS 1 e 4189 unidades HIS 2). Tais alterações também impactaram na diminuição das aprovações de unidades HMP (HMP 10SM) que, pelo PDE/2002, apresentavam uma maior proporção em relação às unidades HIS (Gráfico 11 e Gráfico 12).

Gráfico 11 - Percentual de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona e subcategoria de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 12 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por subcategoria de uso

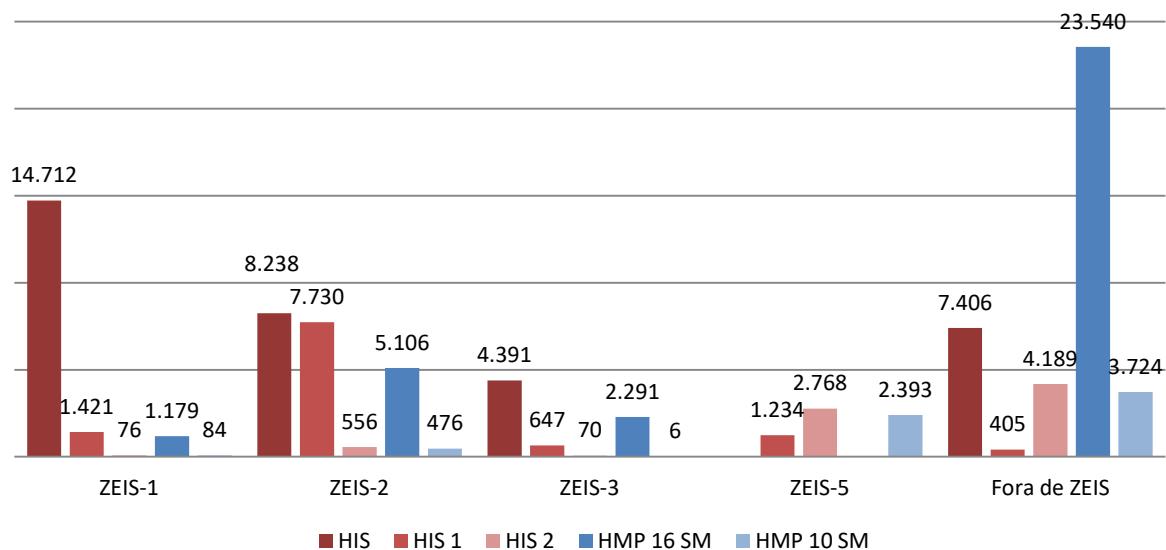


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Considerando a aprovação de unidades em cada categoria de ZEIS, o Gráfico 13 demonstra que, no PDE/2002 e LPUOS/2004, as ZEIS-1 destacavam-se na aprovação de HIS, seguida pelas ZEIS-2 e pelas aprovações fora de ZEIS. Com o PDE/2014, as ZEIS-2 passaram a concentrar as aprovações de HIS 1, mas é notável, pela comparação do número de unidades HMP 16SM e HMP 10SM, que houve uma queda no número de empreendimentos mistos envolvendo HMP nessa zona de uso¹¹³. Esses números condizem com os argumentos do Entrevistado 1 (2018) de que, com a exigência de HIS 1 em ZEIS, o mercado imobiliário passou a buscar terrenos maiores para viabilizar seu produto, o que explica a maior produção em ZEIS-2. Tal exigência, no entanto, dificultou a viabilização do subsídio cruzado nesses empreendimentos, refletindo no baixo número de HMP 10SM aprovado em ZEIS.

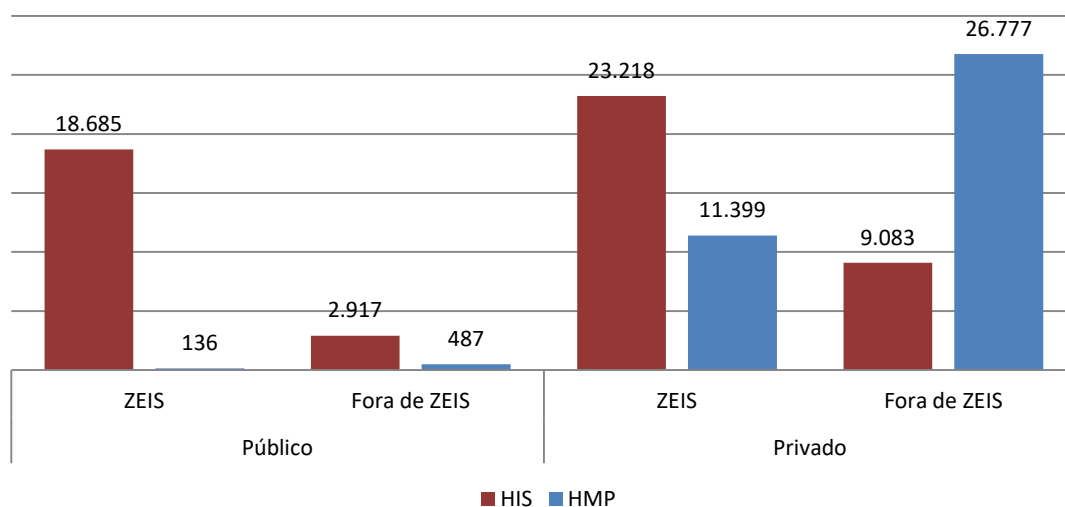
A produção de HIS 2 em ZEIS concentra-se nas ZEIS-5, refletindo as permissões legais dessa categoria, na qual não há exigência de HIS 1. O número considerável de HIS 1 em ZEIS-5 corresponde, em sua maior parte, à produção pública, o que será mostrado na sequência.

¹¹³ Esta análise parte do princípio de que as unidades HIS e HMP 16SM correspondem a empreendimentos aprovados pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 e que as unidades HIS 1, HIS 2 e HMP 10SM correspondem a empreendimentos aprovados pelo PDE/2014 e LPUOS/2004 ou pelo PDE/2014 e LPUOS/2016, conforme conceitos explicados no Capítulo 3 e no início deste capítulo.

Gráfico 13 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por subcategoria e zona de uso

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Em números gerais, a iniciativa privada tem participação maior em relação ao Poder Público na aprovação de unidades de interesse social (HIS, HIS 1 e HIS 2): 59,9% dessas unidades são de iniciativa privada, das quais 71,8% (23.218 unidades) encontram-se em ZEIS. Das unidades aprovadas pelo Poder Público, 84,7% (18.685 unidades) localizam-se em ZEIS (Gráfico 14).

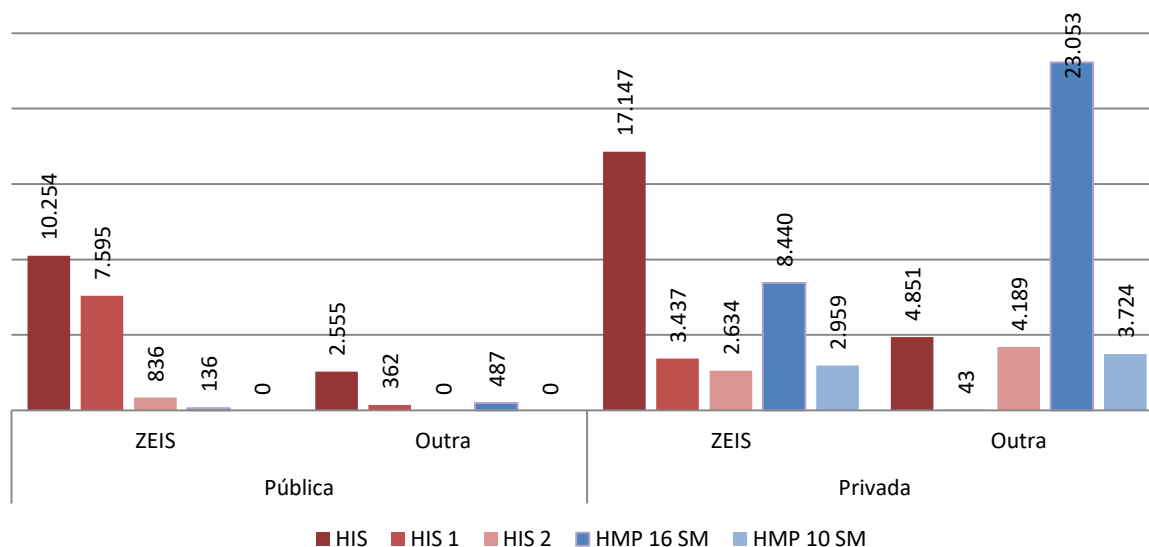
Gráfico 14 - Número de unidades de interesse social (HIS, HIS 1 e HIS 2) e de mercado popular (HMP 16SM e HMP 10SM) aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Ao detalhar os dados de aprovação de unidades por cada agente em função da subcategoria de uso, entretanto, confirmam-se os impactos das alterações ocorridas na legislação. Enquanto pelo PDE/2002, a maior parte das unidades HIS corresponde à atuação da iniciativa privada em ZEIS, a partir do PDE/2014, com a divisão do conceito de HIS, a produção de HIS 1 em ZEIS passou a ser majoritariamente pública (Gráfico 15). Esse cenário reflete as intenções trazidas na alteração do PDE, passando as ZEIS-1, 2, 3 e 4 “a compor uma reserva exclusiva do Poder Público, ou a produção de iniciativa privada em consonância com a demanda tradicionalmente atendida pela promoção pública” (TANAKA, 2018, p. 98).

Fora das ZEIS, conforme indicado anteriormente, houve uma diminuição da produção de mercado popular (HMP 10SM) pela iniciativa privada, cujo número de unidades aprovado foi ultrapassado pelas unidades HIS 2.

Gráfico 15 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e subcategoria de uso



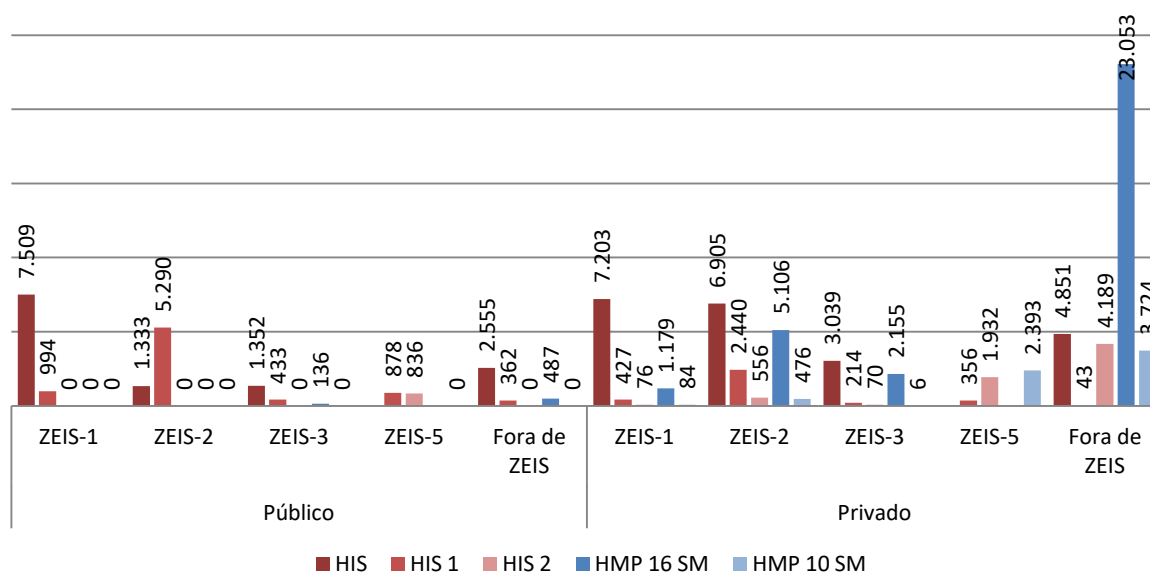
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

A análise das unidades públicas e privadas aprovadas em cada categoria de ZEIS (Gráfico 16) demonstra que as alterações na legislação também refletiram em mudanças na atuação dos agentes promotores. A atuação do Poder Público pelo PDE/2002 deu-se majoritariamente em áreas em ZEIS-1, mas, a partir do PDE/2014, essa passou a concentrar-se nas ZEIS-2. Também é notável a presença do Poder Público na aprovação de unidades HIS 1 e HIS 2 em ZEIS-5, muito embora essa zona de uso seja primordialmente voltada à atuação do mercado. Tal cenário pode ser reflexo da política de compra de terras para habitação, especialmente em ZEIS, adotada durante a gestão de Fernando Haddad. Ademais, a atuação do Poder Público

em número de unidades contrasta com sua baixa atuação em número de empreendimentos (Quadro 15), especialmente após a aprovação do PDE/2014, o que indica que os empreendimentos públicos aprovados a partir da referida lei passaram a apresentar, em média, um maior porte.

A iniciativa privada tinha, por sua vez, um maior número de unidades HIS aprovado em ZEIS-1 e ZEIS-2 pelo PDE/2002, seguido das unidades dessa subcategoria de uso fora de ZEIS. Com o PDE/2014, o número de unidades de interesse social aprovadas pelo setor privado em ZEIS diminuiu, passando a haver uma concentração de unidades HIS 1 aprovadas por esse agente em ZEIS-2 e de unidades HIS 2 fora de ZEIS e em ZEIS-5. Nota-se, também, um baixo número de unidades HIS 2 e HMP 10SM nas ZEIS-1, 2 e 3, o que reflete o menor número de empreendimentos mistos aprovados pela nova legislação nessas zonas de uso.

Gráfico 16 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por zona de uso, agente promotor e categoria de uso



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

4.2 Destinação das unidades aprovadas

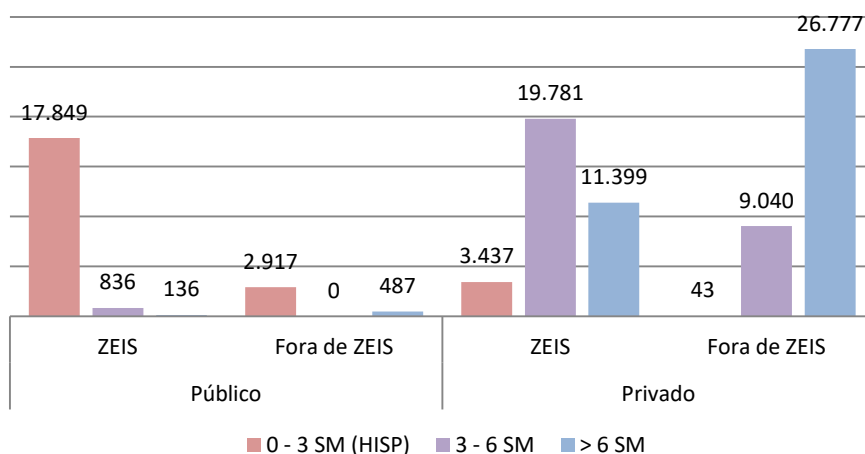
Embora a presente pesquisa não se proponha a avaliar se os empreendimentos aprovados na Zona Leste foram efetivamente destinados a famílias de baixa renda, para a análise do papel das ZEIS, é primordial entender a que faixas de renda as unidades aprovadas deveriam, em teoria, ser destinadas. Esse levantamento, no entanto, apresenta como dificuldade a

conceituação de HIS e HMP, em especial a ausência de categoria de HIS voltada a famílias com renda até três salários-mínimos no PDE/2002 e LPUOS/2004.

Dessa forma, optou-se pela adoção de duas premissas que, embora não resultem em dados rigorosamente precisos, possibilitam uma aproximação que demonstra características importantes do cenário de aprovação de empreendimentos de interesse social e do papel das ZEIS. A primeira delas é a de que as unidades HIS aprovadas pelo Poder Público pretendiam-se destinadas a famílias com renda até três salários-mínimos (demanda prioritária), que são, em geral, o foco da atuação pública. Tal premissa desconsidera o número de unidades HIS aprovadas pelo Poder Público que possam ter sido destinadas a outras faixas de renda. A segunda considera que as unidades HIS aprovadas pela iniciativa privada na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004 foram comumente voltadas ao limite máximo de renda permitido pelo conceito legal, ou seja, a famílias com renda de seis salários-mínimos, que apresentam maior capacidade de arcar com a compra de moradia financiada. Essa premissa desconsidera, por exemplo, a produção subsidiada pelas Faixas 1 e 1,5 do PMCMV, que correspondem à produção privada de HISP.

A partir dessas premissas, foi desenvolvido o Gráfico 17, que relaciona as unidades aprovadas pelo Poder Público e pela iniciativa privada dentro e fora das ZEIS à faixa de renda das famílias para as quais essas deveriam ser destinadas, considerando a somatória dos três conjuntos de lei em estudo e destacando, assim, a produção de HISP (voltada a famílias com renda de até três salários-mínimos).

Gráfico 17 - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

É notável que as ZEIS tenham influência no produto aprovado pela iniciativa privada, mas que, em vista do descolamento do conceito de HIS do PDE/2002 e da LPUOS/2004 em relação à demanda prioritária, a maior parte das unidades privadas aprovadas em ZEIS foi voltada a famílias com renda acima de três salários-mínimos (muito provavelmente, a partir de seis salários-mínimos, teto do referido). Fora das ZEIS, a maior parte das unidades privadas destinou-se a famílias com renda superior a seis salários-mínimos.

Fica clara também a importância do Poder Público na produção de HISP, voltada às famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional e que são pouco atendidas pelo mercado imobiliário.

4.3 Produção por ano

A análise da produção de HIS e HMP, tomando por base o ano de aprovação dos empreendimentos, faz-se importante para perceber o impacto de outros fatores na produção habitacional, em especial o contexto político e a disponibilização de financiamento.

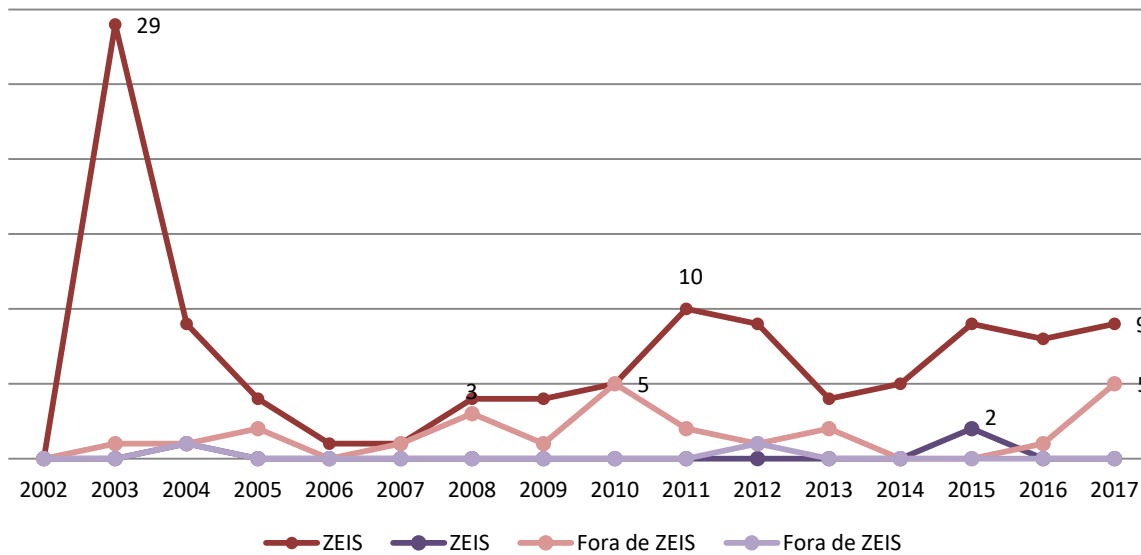
A atuação do Poder Público, focada em empreendimentos HIS em ZEIS, teve um pico em 2003, quando foram aprovados 29 empreendimentos puramente HIS e 2.731 unidades HIS nessas zonas de uso (Gráficos 18 e 19). Esse pico coincide com o início da aplicação do PDE/2002, lei que implementou as ZEIS no Município de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), e pode configurar um esforço do Poder Público em impulsionar o funcionamento do instrumento recém-implantado e objeto de disputas políticas.

Os anos seguintes, que coincidem com o lançamento do PMCMV e com a instituição de medidas regulatórias federais ao mercado imobiliário, apresentam queda nas aprovações públicas, que só voltam a ter números mais significativos a partir de 2010, no segundo mandato da gestão de Gilberto Kassab (2009-2012).

Em número de empreendimentos, a média de aprovações é mantida na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), que revisou o PDE, a LPUOS e os regramentos relativos às ZEIS. Entretanto, em número de unidades, houve um novo pico de aprovação no período, com 2.331 unidades HIS 1 e 816 unidades HIS 2 aprovadas em ZEIS em 2015, ano seguinte à entrada em vigor do PDE/2014. Conforme aponta Tanaka (2018), a agenda habitacional de Haddad

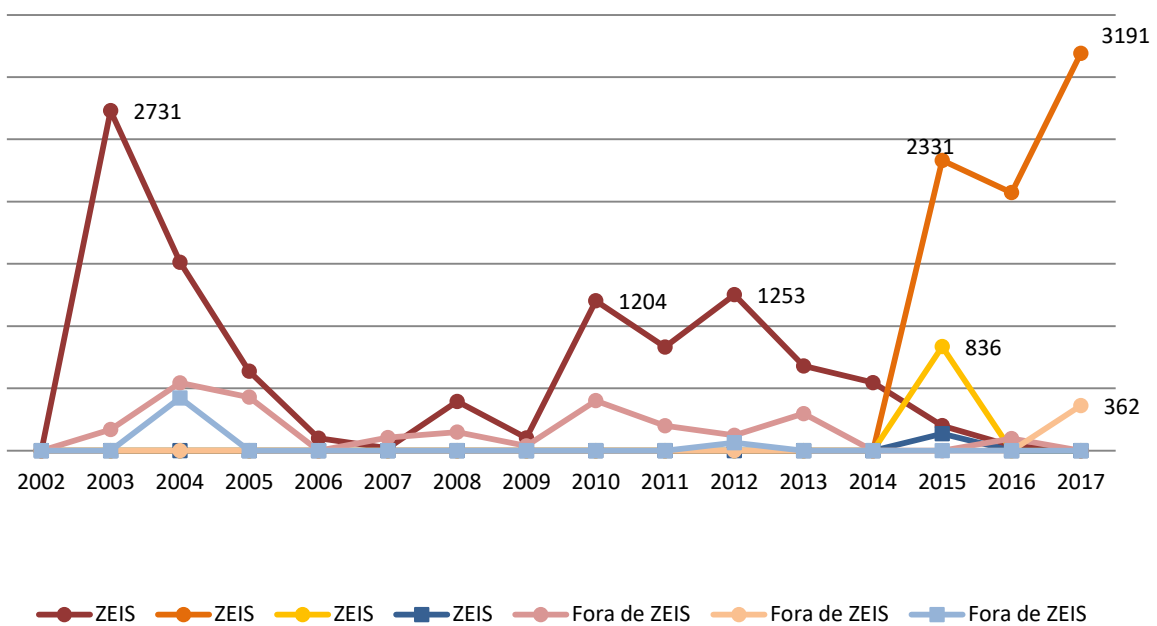
apresentava um importante componente de construção de unidades habitacionais, tendo por meta a entrega de cinquenta mil unidades pelo PMCMV.

Gráfico 18 - Empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados pelo Poder Público, por ano de aprovação



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 19 - Número de unidades aprovadas pelo Poder Público por subcategoria de uso e ano de aprovação



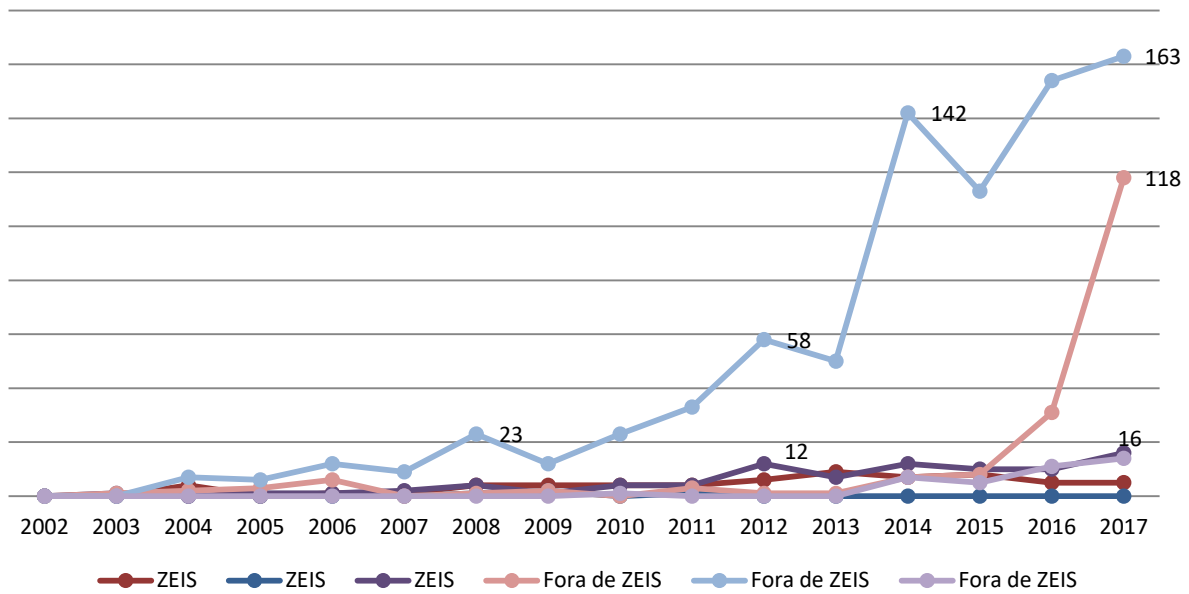
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Em 2017, já na gestão de João Doria (2017-2018), o número de unidades aprovadas chega a 3.191, superando o pico de 2003. O alto número de unidades aprovadas contraposto à manutenção do número de empreendimentos aprovados indica um maior porte dos empreendimentos aprovados pelo Poder Público a partir do PDE/2014.

Já a iniciativa privada tem sua atuação mais significativa na aprovação de HMP fora das ZEIS e apresentou picos crescentes de aprovação nos anos de 2004 (ano de aprovação da LPUOS/2004), 2006, 2008, 2012, 2014 e 2017 (Gráficos 20 e 21). A partir do ano de 2008, a aprovação de unidades HIS em ZEIS passou a ser mais significativa, o que pode ser explicado pelo posterior lançamento do PMCMV (em 2009) e a consequente existência de financiamento para esse tipo de moradia. O pico de 2012 é subsequente ao lançamento da segunda fase do PMCMV (em 2011). Em 2013, com a mudança de gestão na PMSP, há uma visível queda na aprovação de unidades pela iniciativa privada, que teve novo pico em 2014, com a aprovação de empreendimentos HIS e HMP 16SM dentro e fora das ZEIS, indicando movimentação do mercado para garantia de aprovação pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, em vista da mudança de regras que ocorreria naquele ano, com a aprovação do PDE/2014.

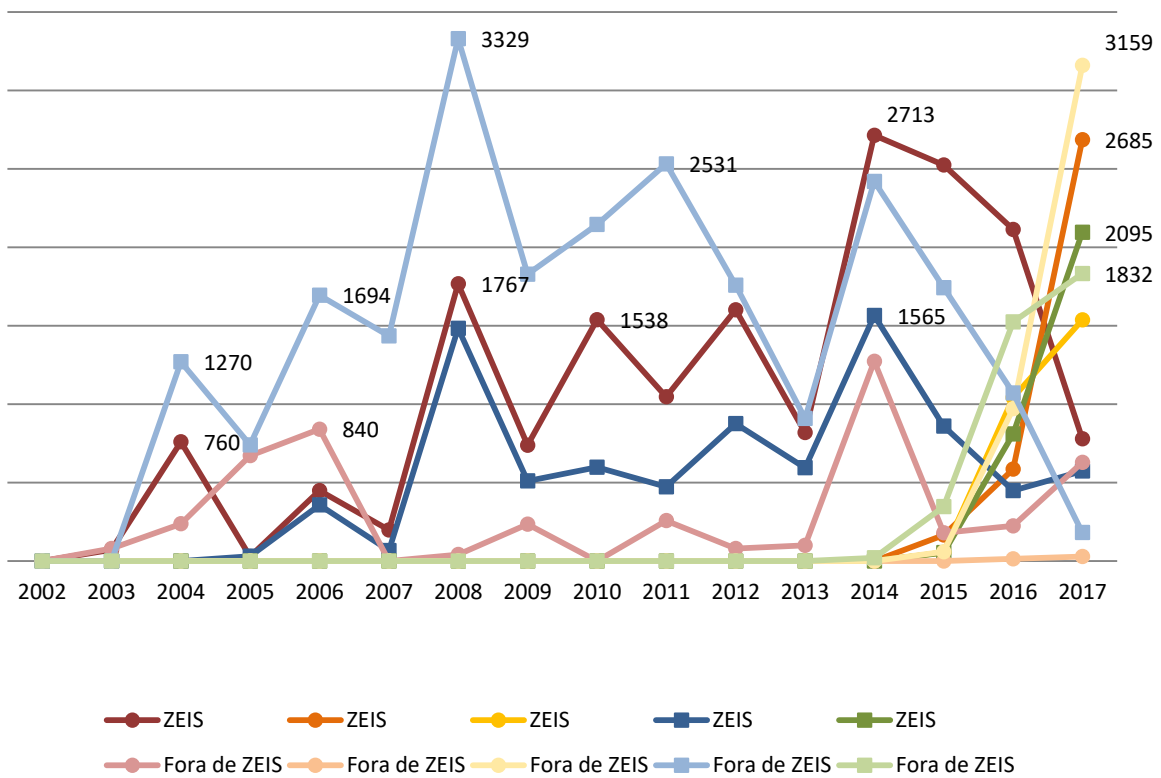
A partir de 2016, houve um notável crescimento de aprovação de empreendimentos HIS fora das ZEIS. Em 2017, em número de unidades, a atuação do mercado passou a focar na aprovação de HIS 2 fora das ZEIS, seguida pela aprovação de HIS 1 em ZEIS. Este é um dado significativo: a aprovação de HIS 1 representa a destinação pelo mercado de moradias para famílias com renda até três salários-mínimos, o que não ocorria necessariamente pela legislação anterior (que exigia a destinação de moradias para famílias com renda até seis salários-mínimos).

Gráfico 20 - Empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados pela iniciativa privada, por ano de aprovação



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 21 - Número de unidades aprovadas pela iniciativa privada, por subcategoria de uso e ano de aprovação



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

4.4 Produção por localização

O Quadro 16 e os Gráficos 22 e 23 evidenciam que a produção de empreendimentos HIS e HMP apresenta significativa variação em função da localização.

Quadro 16 - Empreendimentos HIS, HMP e Mistos aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora de ZEIS por agente promotor e Subprefeitura

		AF*	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP	
Público	ZEIS	HIS	2	32	2	7	7	32	8	1	6	0	10	1
		HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Misto	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
		Total	2	32	2	7	8	32	9	1	6	0	10	1
	Fora de ZEIS	HIS	0	1	0	2	1	6	5	7	2	0	0	0
		HMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Misto	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
		Total	0	1	0	3	1	7	5	7	2	0	0	0
Privado	ZEIS	HIS	0	11	6	12	6	7	2	6	8	3	0	1
		HMP	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0
		Misto	0	4	7	13	11	16	14	7	3	3	0	6
		Total	0	15	13	25	17	23	17	13	14	6	0	7
	Fora de ZEIS	HIS	10	2	19	13	10	28	7	75	6	7	3	7
		HMP	59	0	71	22	34	212	26	252	19	57	8	45
		Misto	3	0	1	1	2	7	3	13	2	1	0	2
		Total	72	2	91	36	46	247	36	340	27	65	11	54
Público + Privado	ZEIS	HIS	2	43	8	19	13	39	10	7	14	3	10	2
		HMP	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0
		Misto	0	4	7	13	12	16	15	7	3	3	0	6
		Total	2	47	15	32	25	55	26	14	20	6	10	8
	Fora de ZEIS	HIS	10	3	19	15	11	34	12	82	8	7	3	7
		HMP	59	0	71	22	34	212	26	252	19	57	8	45
		Misto	3	0	1	2	2	8	3	13	2	1	0	2
		Total	72	3	91	39	47	254	41	347	29	65	11	54

* AF – Aricanduva/Formosa/Carrão; CT – Cidade Tiradentes; EM – Ermelino Matarazzo; GU – Guaianases; IT – Itaim Paulista; IQ – Itaquera; MO – Mooca; PE – Penha; SM – São Mateus; MP – São Miguel Paulista; SB – Sapopemba; VP – Vila Prudente

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Itaquera e Cidade Tiradentes são as Subprefeituras que apresentam maior número de aprovações de empreendimentos públicos (28% e 23% dos empreendimentos públicos aprovados, respectivamente). Tratam-se, em sua maior parte, de projetos da Cohab-SP em lotes remanescentes de conjuntos habitacionais em ZEIS-1 aprovados pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 (Mapa 2). Também por esse conjunto de leis, tem destaque a aprovação de

empreendimentos públicos dentro e fora das ZEIS na Mooca, a maior parte de iniciativa da CDHU.

A partir do PDE/2014, a aprovação de empreendimentos públicos passou a ocorrer de maneira mais pulverizada e, de modo geral, não vinculada a terrenos remanescentes de conjuntos habitacionais. As aprovações pela LPUOS/2016 voltaram a localizar-se em áreas remanescentes de conjuntos habitacionais, porém, fora das ZEIS, em decorrência da criação da Zona Mista de Interesse Social (ZMIS), que substituiu áreas de ZEIS regularizadas (Mapa 3).

Por outro lado, Vila Prudente e Aricanduva representam, cada uma, somente 1% dos empreendimentos públicos aprovados e São Miguel Paulista é a única Subprefeitura sem qualquer aprovação pública.

Os empreendimentos privados, via de regra, estão concentrados ao longo das Linhas 3 – Vermelha do Metrô e 11 – Coral da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) ou no território entre essas linhas e a 12 – Safira da CPTM, não parecendo haver distinção quanto à localização de HIS e HMP (Mapas 5, 6 e 7). Pela análise dos mapas, é perceptível a diminuição da aprovação de empreendimentos em ZEIS a partir do PDE/2014, como reflexo das alterações dessa lei no conceito de HIS e da exigência de percentual mínimo de HIS 1 nos empreendimentos em ZEIS.

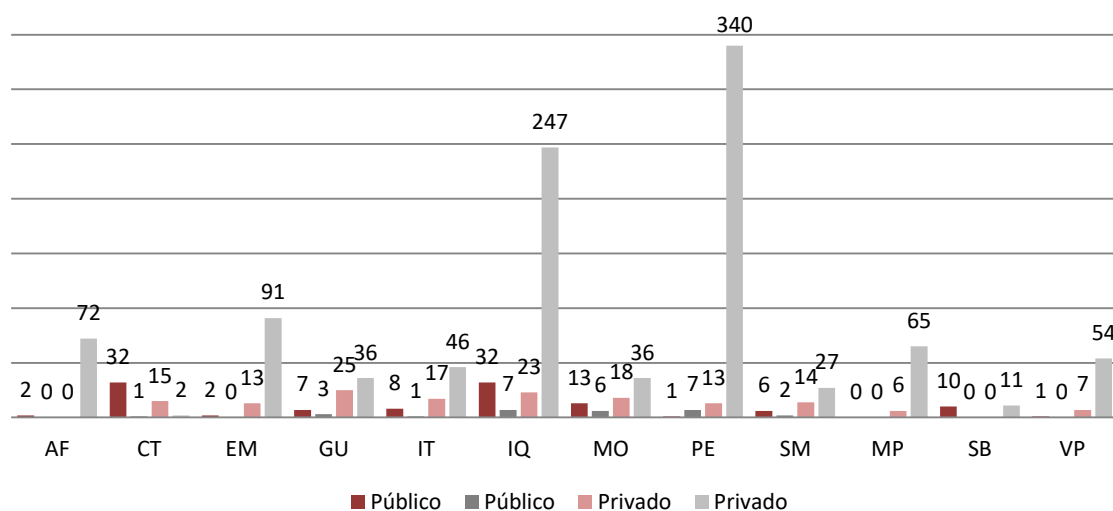
Penha e Itaquera são as Subprefeituras que mais apresentam empreendimentos aprovados pela iniciativa privada (30% e 23% dos empreendimentos privados aprovados, respectivamente), principalmente HMP fora de ZEIS. Nas ZEIS, o maior número de aprovações de empreendimentos privados deu-se nas Subprefeituras de Guaianases, Itaquera, Itaim Paulista e Mooca (Quadro 16 e Gráficos 22 e 23). Nota-se que parte considerável dessas aprovações é de empreendimentos mistos.

A produção privada em todas as Subprefeituras é maior fora de ZEIS. Entretanto, com exceção da Subprefeitura da Penha, todas as demais apresentam mais empreendimentos mistos em ZEIS do que fora dessa zona de uso.

As Subprefeituras de Aricanduva e Sapopemba são as únicas que não possuem empreendimentos privados em ZEIS. A atuação privada difere bastante entre essas duas Subprefeituras: enquanto Aricanduva apresenta um significativo número de empreendimentos

privados em outras zonas de uso, Sapopemba possui baixo número de empreendimentos nessas condições. Junto com São Mateus e Cidade Tiradentes, que também apresentam atuação modesta do mercado, Aricanduva e Sapopemba são as únicas Subprefeituras que ainda não possuem estação de trem ou metrô em seu território (Mapas 5, 6 e 7). Aricanduva, no entanto, possui poucas áreas demarcadas como ZEIS e está localizada nas proximidades de estações do Metrô das Linhas Vermelha, Verde e de futuras estações da Linha Prata, o que explica o cenário diferenciado de atuação do mercado.

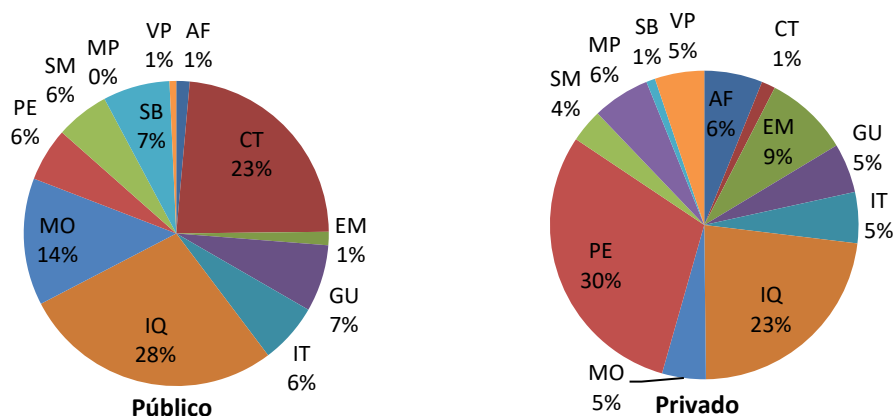
Gráfico 22 - Empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS por Subprefeitura e agente promotor



* AF – Aricanduva/Formosa/Carrão; CT – Cidade Tiradentes; EM – Ermelino Matarazzo; GU – Guaianases; IT – Itaim Paulista; IQ – Itaquera; MO – Mooca; PE – Penha; SM – São Mateus; MP – São Miguel Paulista; SB – Sapopemba; VP – Vila Prudente

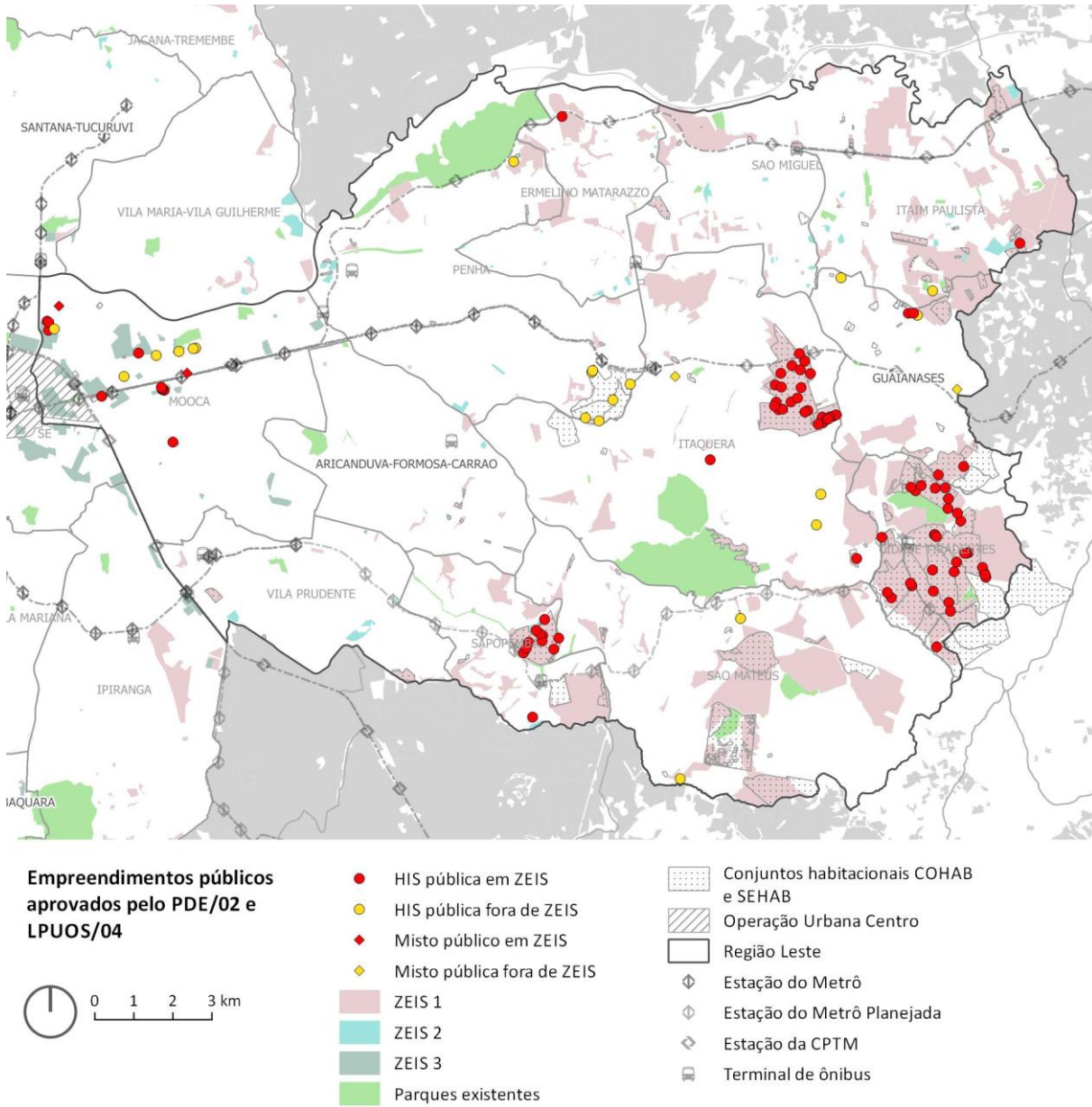
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 23 - Participação do Poder Público e da iniciativa privada na aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e HMP entre 2002 e 2017, dentro e fora de ZEIS, por Subprefeitura



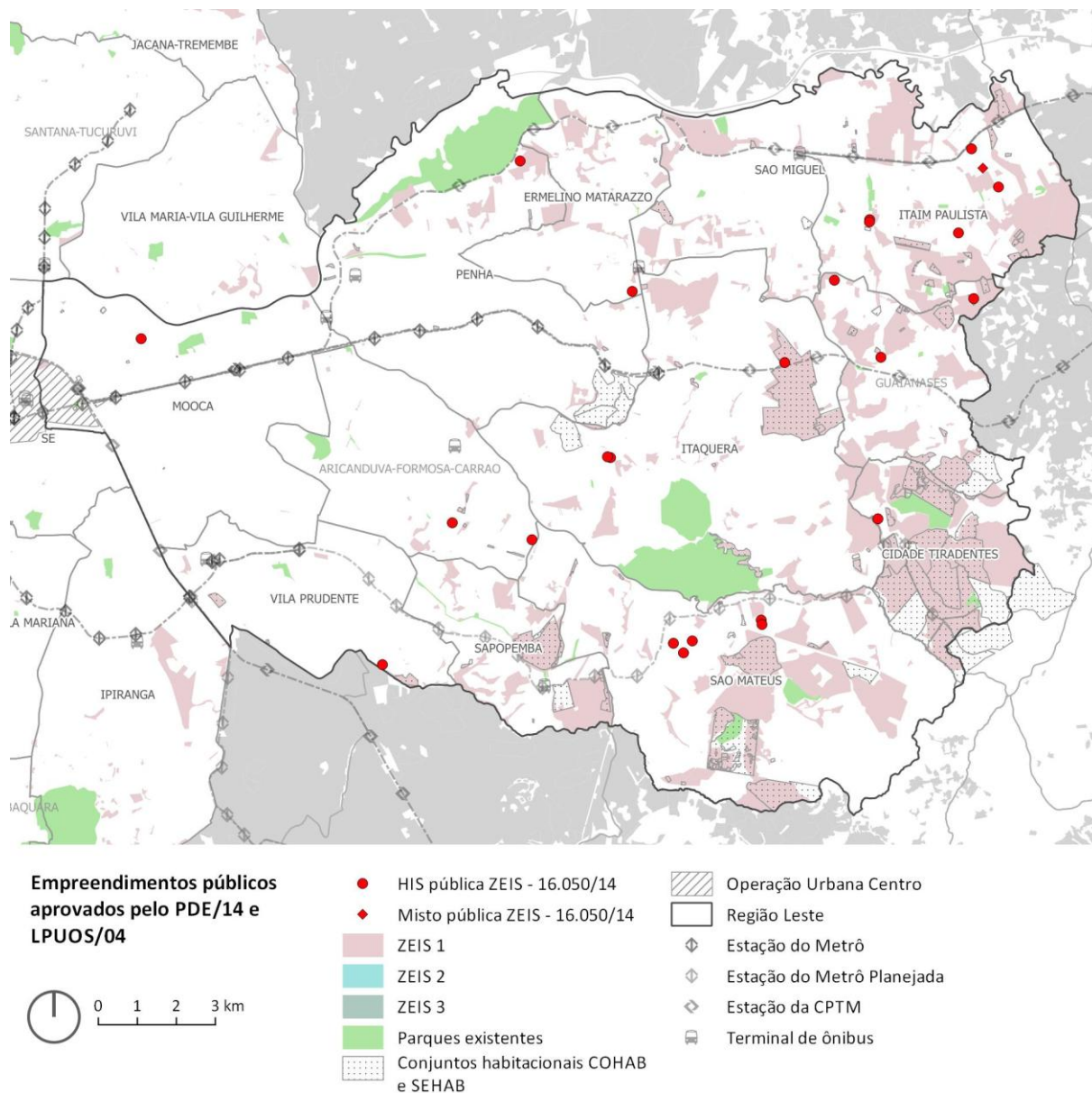
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Mapa 2 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004



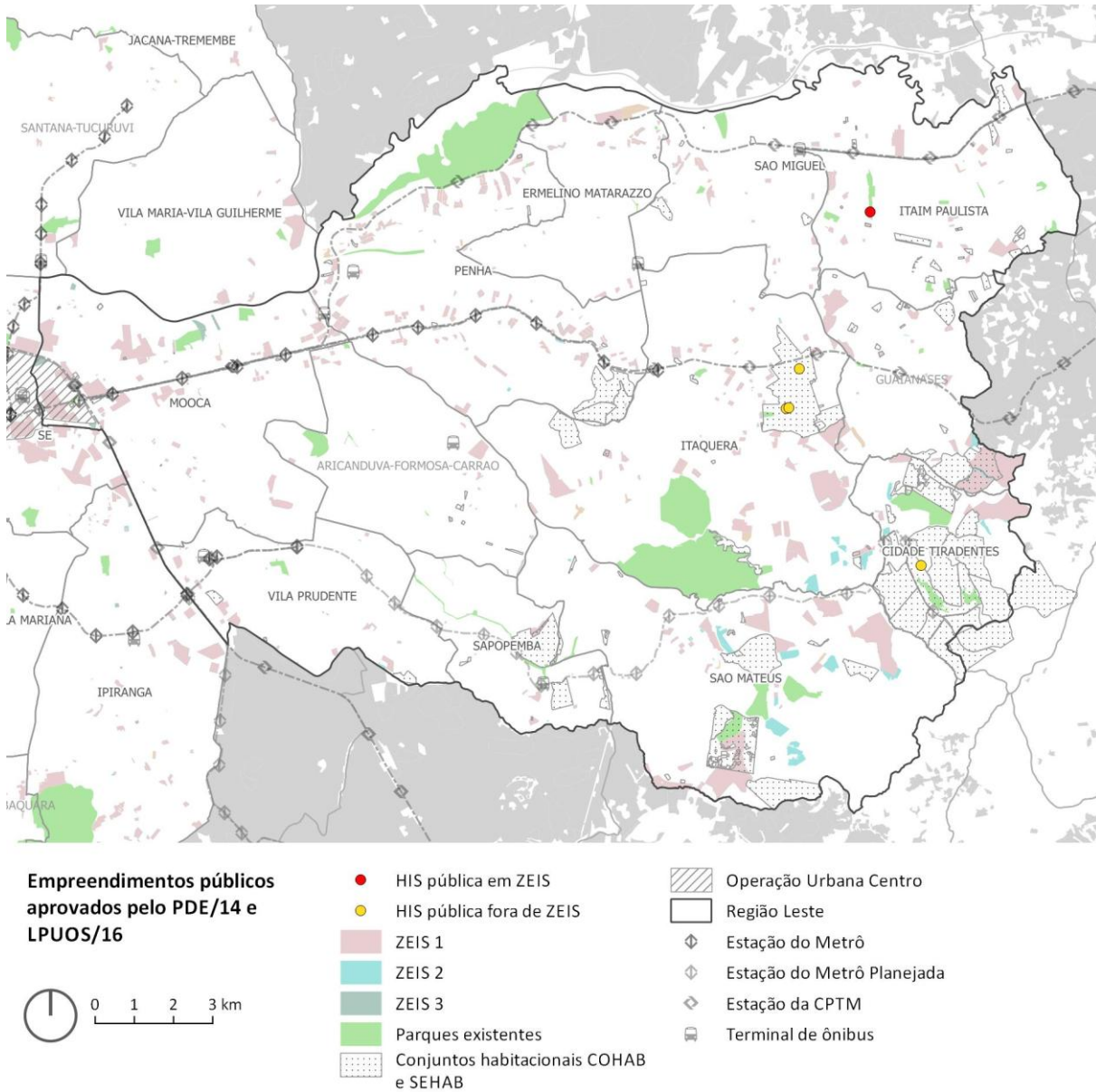
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 3 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004



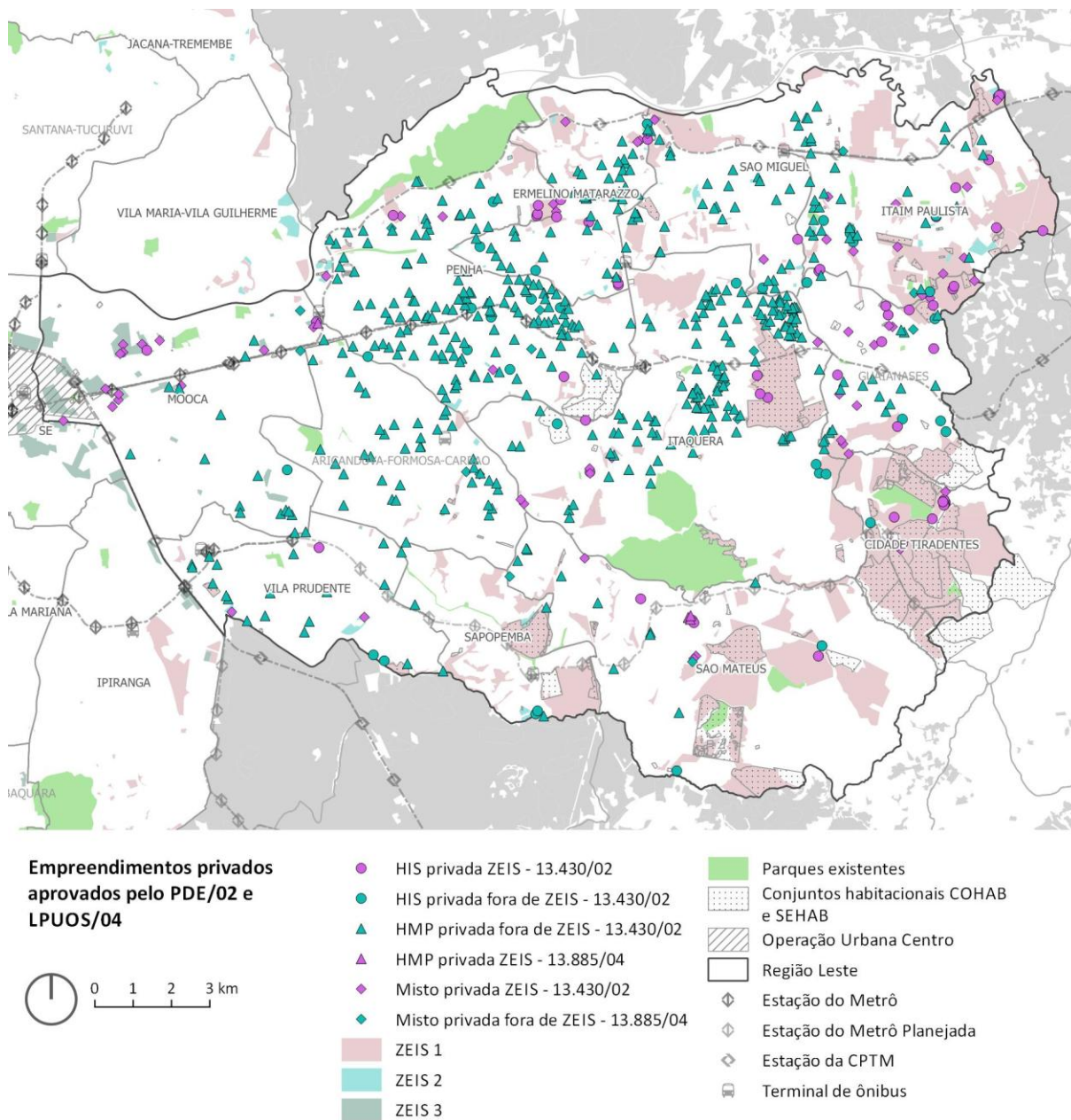
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2004; 2014; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 4 - Empreendimentos públicos aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016



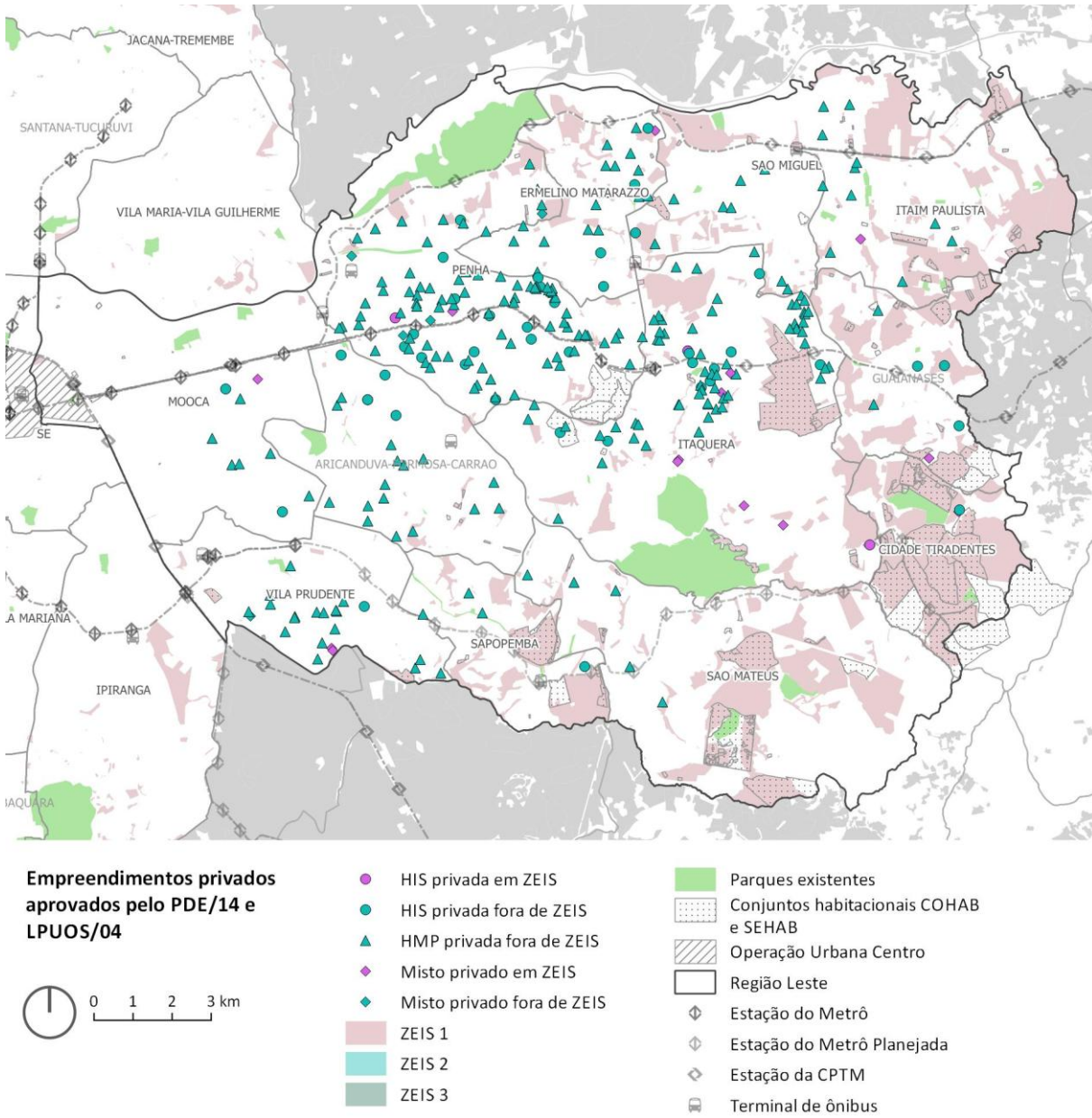
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 5 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004



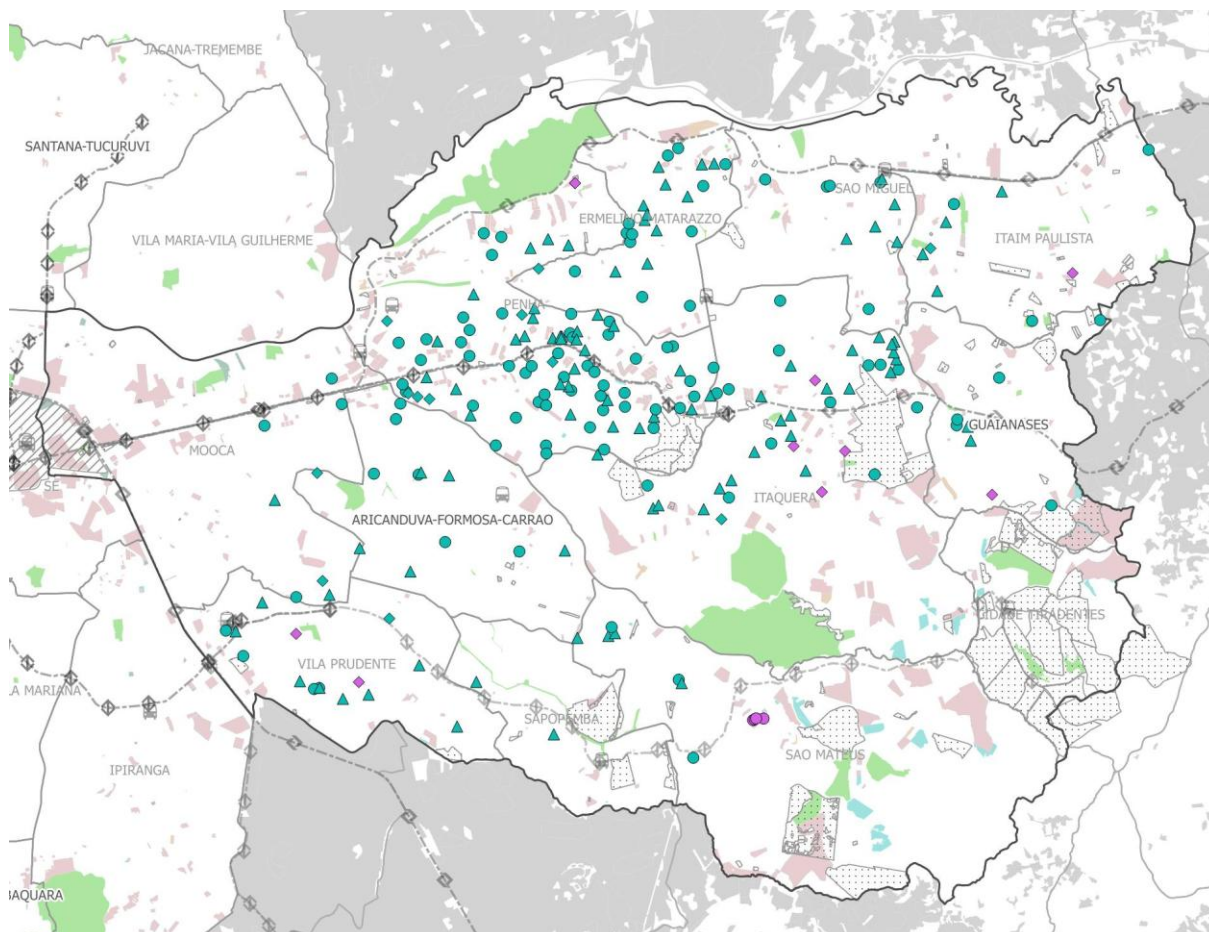
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 6 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004

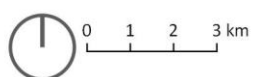


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2004; 2014; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 7 - Empreendimentos privados aprovados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016



Empreendimentos privados aprovados pelo PDE/14 e LPUOS/16



- HIS privada em ZEIS
- HIS privada fora de ZEIS
- ▲ HMP privada fora de ZEIS
- ◆ Misto privado em ZEIS
- ◆ Misto privado fora de ZEIS
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3

- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◆ Estação do Metrô
- ◆ Estação do Metrô Planejada
- ◆ Estação da CPTM
- ◆ Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Com a análise do número de unidades aprovadas em função da localização, percebe-se que há uma variação no porte dos empreendimentos por Subprefeitura. Em relação à atuação do Poder Público, Itaquera, que tem o maior percentual de empreendimentos aprovados, também apresenta o maior percentual de unidades aprovadas (28% das unidades públicas). Todavia, enquanto Cidade Tiradentes e Mooca apresentam, na sequência da Subprefeitura de Itaquera, os maiores percentuais de empreendimentos aprovados pelo Poder Público, em número de unidades, é Itaim Paulista – que tem somente 6% do percentual de empreendimentos – que aparece em segundo lugar, com 14% das unidades aprovadas, seguida de Cidade Tiradentes com 13% (Quadro 17 e Gráfico 24).

Quadro 17 - Número de unidades aprovadas em cada Subprefeitura dentro e fora das ZEIS por agente promotor e categoria de uso

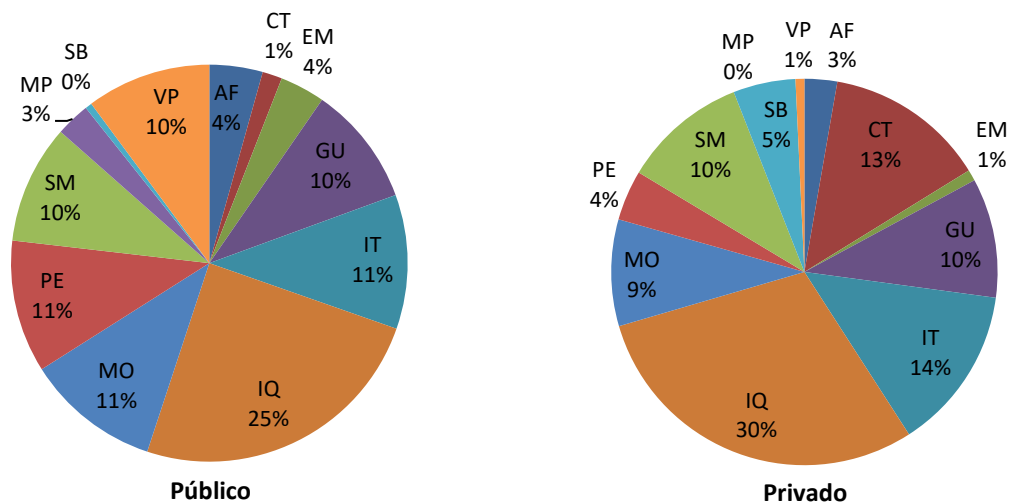
	Uso	AF*	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP	Total	
Público	ZEIS	HIS	0	2801	117	552	466	3726	1352	0	80	0	1160	0	10254
		HIS 1	424	160	89	1334	2494	400	166	454	1910	0	0	164	7595
		HIS 2	184	0	0	0	0	652	0	0	0	0	0	0	836
		HMP 16SM	0	0	0	0	0	0	136	0	0	0	0	0	136
		HMP 10SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Total HIS	608	2961	206	1886	2960	4778	1518	454	1990	0	1160	164	18685
		Total HMP	0	0	0	0	0	0	136	0	0	0	0	0	136
	Total	608	2961	206	1886	2960	4778	1654	454	1990	0	1160	164	18821	
	Outra	HIS	0	0	0	274	97	1044	328	482	330	0	0	0	2555
		HIS 1	0	32	0	0	0	330	0	0	0	0	0	0	362
		HIS 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		HMP 16SM	0	0	0	64	0	423	0	0	0	0	0	0	487
		HMP 10SM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Total HIS	0	32	0	274	97	1374	328	482	330	0	0	0	2917
Total HMP		0	0	0	64	0	423	0	0	0	0	0	0	487	
Total	0	32	0	338	97	1797	328	482	330	0	0	0	3404		
Privado	ZEIS	HIS	0	712	588	2339	2421	1845	3039	1004	2876	638	0	1685	17147
		HIS 1	0	7	202	276	96	1846	0	22	816	0	0	172	3437
		HIS 2	0	0	96	92	200	1481	40	170	0	0	0	555	2634
		HMP 16SM	0	91	113	569	879	1311	2155	873	1062	228	0	1159	8440

Público + Privado		HMP 10SM	0	8	32	92	216	2067	56	150	0	0	0	338	2959
		Total HIS	0	818	886	2707	2717	5172	3079	1196	3692	638	0	2412	23317
		Total HMP	0	99	145	661	1095	3378	2211	1023	1062	228	0	1497	11399
		Total	0	917	1031	3368	3812	8550	5290	2219	4754	866	0	3909	34716
	Outra	HIS	7	200	160	613	695	1000	24	446	770	120	84	732	4851
		HIS 1	0	0	4	11	0	14	0	4	0	0	0	10	43
		HIS 2	195	16	249	690	406	678	92	1209	38	61	12	543	4189
		HMP 16SM	2641	0	945	2166	2438	6288	2199	2551	1174	753	270	1628	23053
		HMP 10SM	220	0	203	70	373	905	124	1196	103	166	22	342	3724
		Total HIS	202	216	413	1314	1101	1692	116	1659	808	181	96	1285	9083
		Total HMP	2861	0	1148	2236	2811	7193	2323	3747	1277	919	292	1970	26777
		Total	3063	216	1561	3550	3912	8885	2439	5406	2085	1100	388	3255	35860
	ZEIS	HIS	0	3513	705	2891	2887	5571	4391	1004	2956	638	1160	1685	27401
		HIS 1	424	167	291	1610	2590	2246	166	476	2726	0	0	336	11032
		HIS 2	184	0	96	92	200	2133	40	170	0	0	0	555	3470
		HMP 16SM	0	91	113	569	879	1311	2291	873	1062	228	0	1159	8576
		HMP 10SM	0	8	32	92	216	2067	56	150	0	0	0	338	2959
		Total HIS	608	3680	1092	4593	5677	9950	4597	1650	5682	638	1160	2576	41903
		Total HMP	0	99	145	661	1095	3378	2347	1023	1062	228	0	1497	11535
		Total	608	3779	1237	5254	6772	13328	6944	2673	6744	866	1160	4073	53438
	Outra	HIS	7	200	160	887	792	2044	352	928	1100	120	84	732	7406
		HIS 1	0	32	4	11	0	344	0	4	0	0	0	10	405
		HIS 2	195	16	249	690	406	678	92	1209	38	61	12	543	4189
		HMP 16SM	2641	0	945	2230	2438	6711	2199	2551	1174	753	270	1628	23540
HMP 10SM		220	0	203	70	373	905	124	1196	103	166	22	342	3724	
Total HIS		202	248	413	1588	1198	3066	444	2141	1138	181	96	1285	12000	
Total HMP		2861	0	1148	2300	2811	7616	2323	3747	1277	919	292	1970	27264	
Total		3063	248	1561	3888	4009	10682	2767	5888	2415	1100	388	3255	39264	

* AF – Aricanduva/Formosa/Carrão; CT – Cidade Tiradentes; EM – Ermelino Matarazzo; GU – Guaianases; IT – Itaim Paulista; IQ – Itaquera; MO – Mooca; PE – Penha; SM – São Mateus; MP – São Miguel Paulista; SB – Sapoemba; VP – Vila Prudente

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Gráfico 24 - Percentual de unidades aprovadas envolvendo HIS e HMP, dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e Subprefeitura

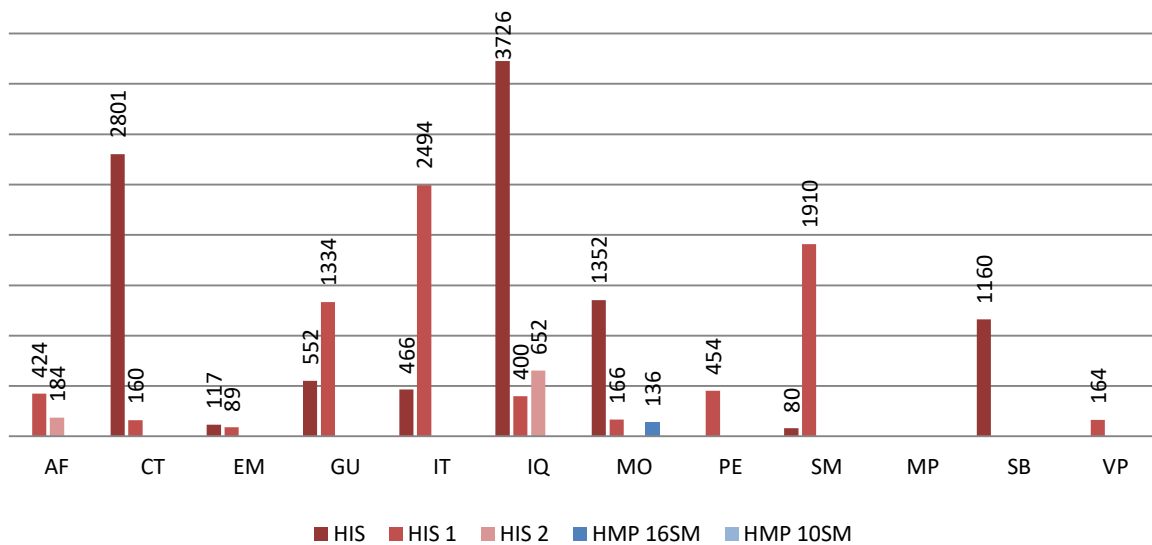


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Até a aprovação do PDE/2014, a aprovação de unidades HIS públicas em ZEIS foi mais evidente em Itaquera, Cidade Tiradentes e Sapopemba e fora de ZEIS, em Itaquera e Penha. Com o PDE/2014, as unidades HIS 1 públicas em ZEIS passaram a localizar-se, em sua maioria, em Itaim Paulista, São Mateus e Guaianases e fora de ZEIS em Itaquera (Quadro 17 e Gráficos 25 e 26).

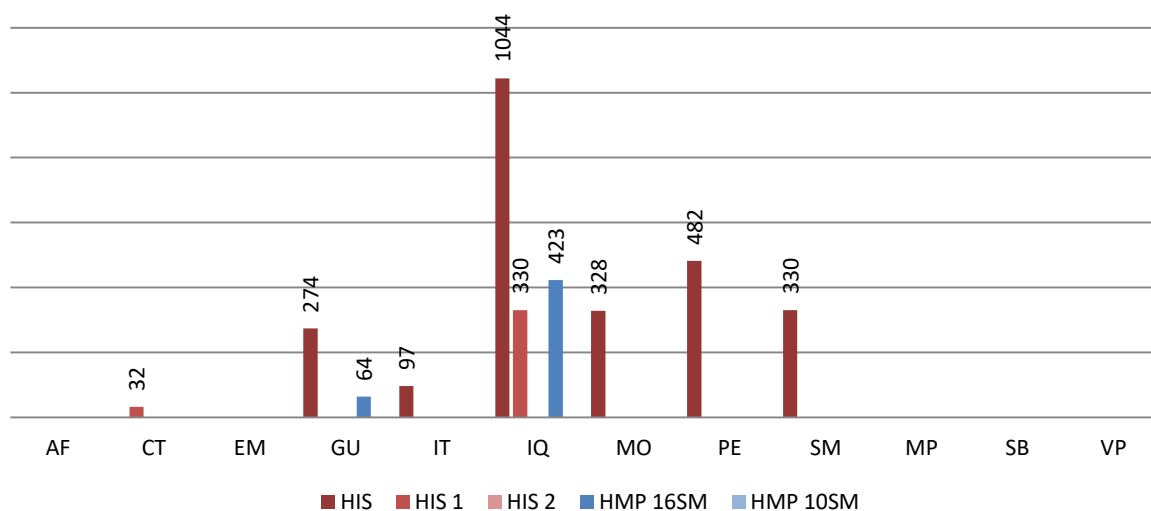
O porte dos empreendimentos aprovados pelo Poder Público parece estar relacionado à área disponível para construção de habitação, sendo que os empreendimentos localizados nas áreas mais centrais ou em lotes remanescentes de conjuntos habitacionais apresentam portes menores (Mapas 8, 9 e 10).

Gráfico 25 - Número de unidades públicas aprovadas em ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura



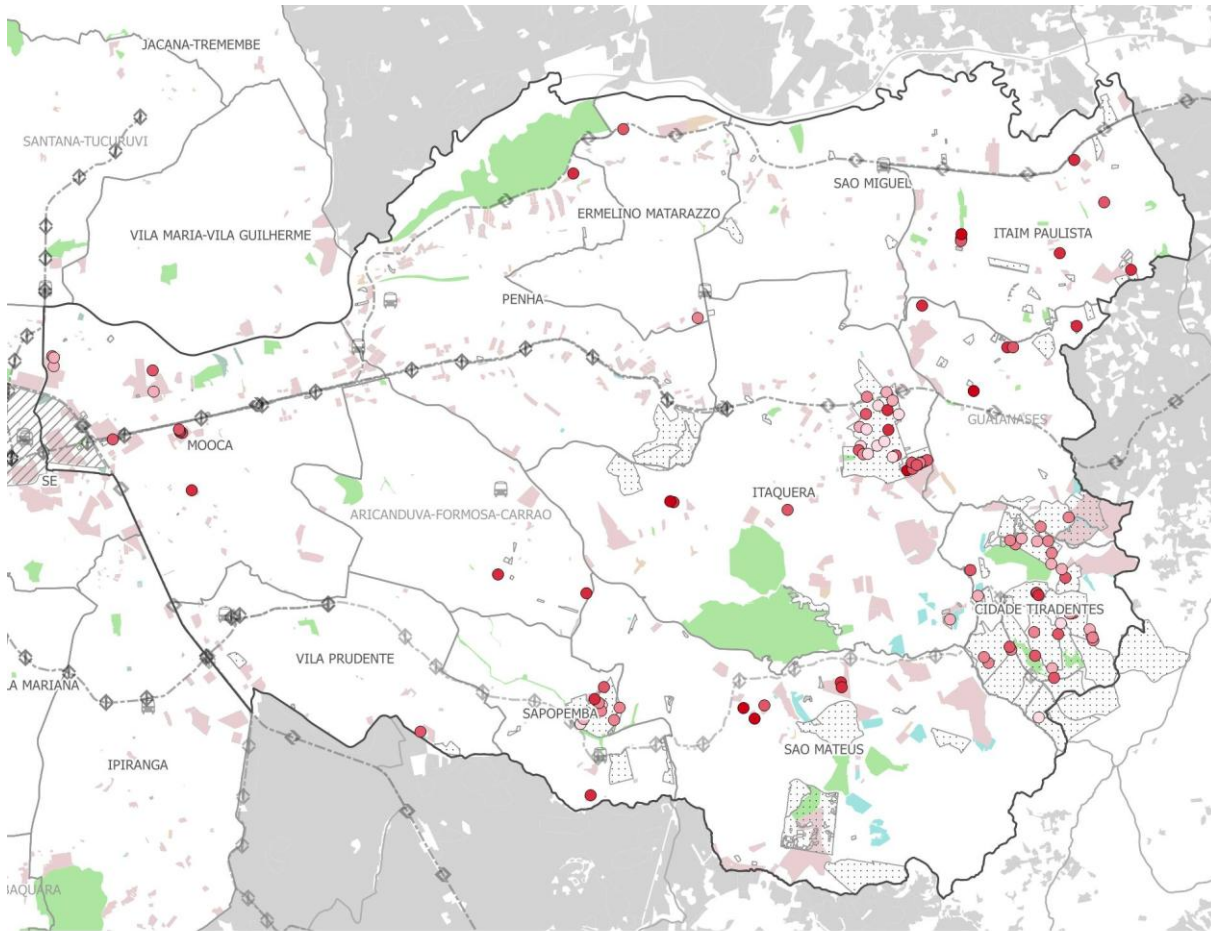
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.a).

Gráfico 26 - Número de unidades públicas aprovadas fora de ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura

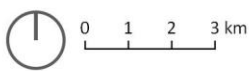


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Mapa 8 - Empreendimentos HIS aprovados pelo Poder Público em ZEIS por porte



Porte dos empreendimentos HIS públicos em ZEIS



Número de unidades

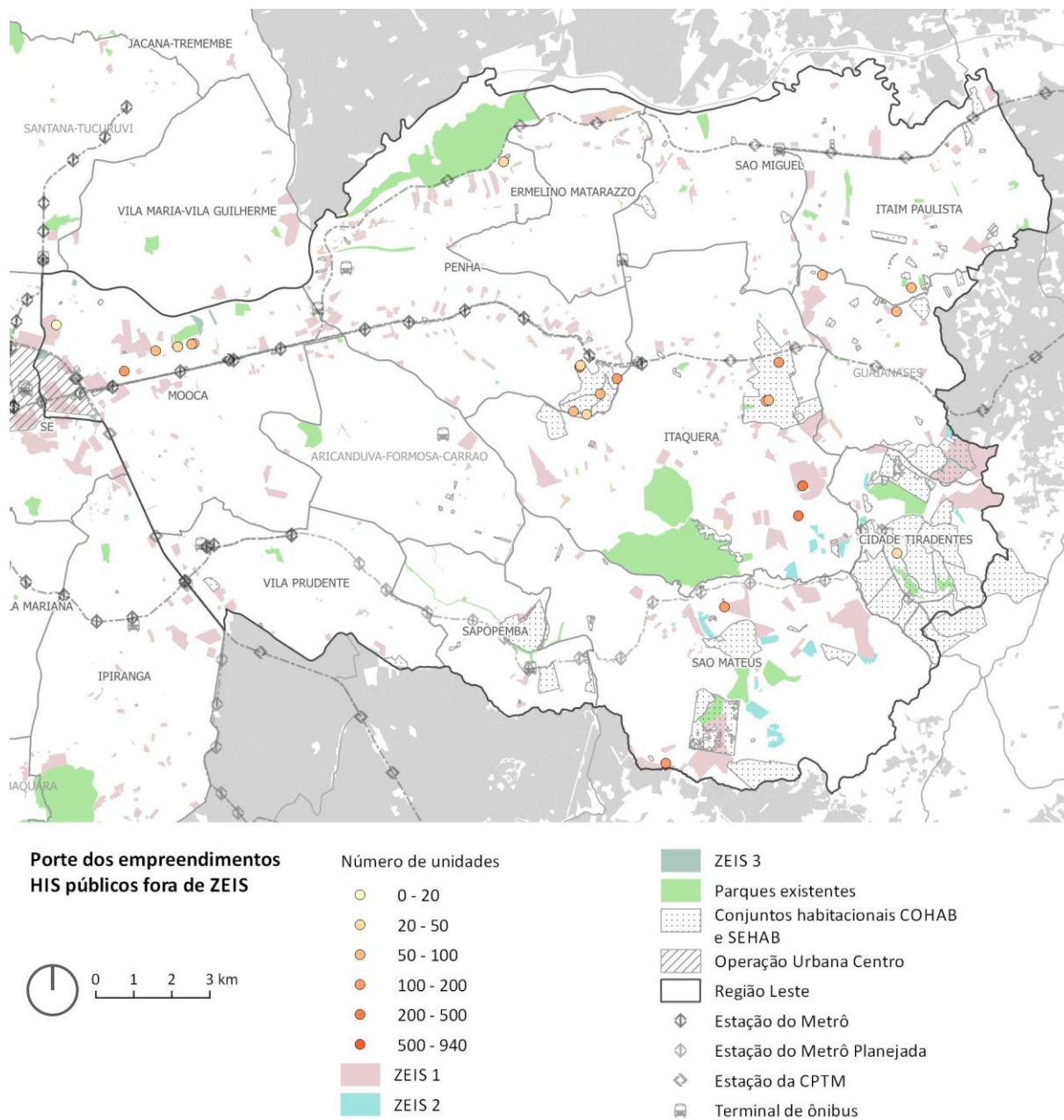
- 0 - 20
- 20 - 50
- 50 - 100
- 100 - 200
- 200 - 500
- 500 - 940

- ZEIS 1
- ZEIS 2

- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◆ Estação do Metrô
- ◆ Estação do Metrô Planejada
- ◆ Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

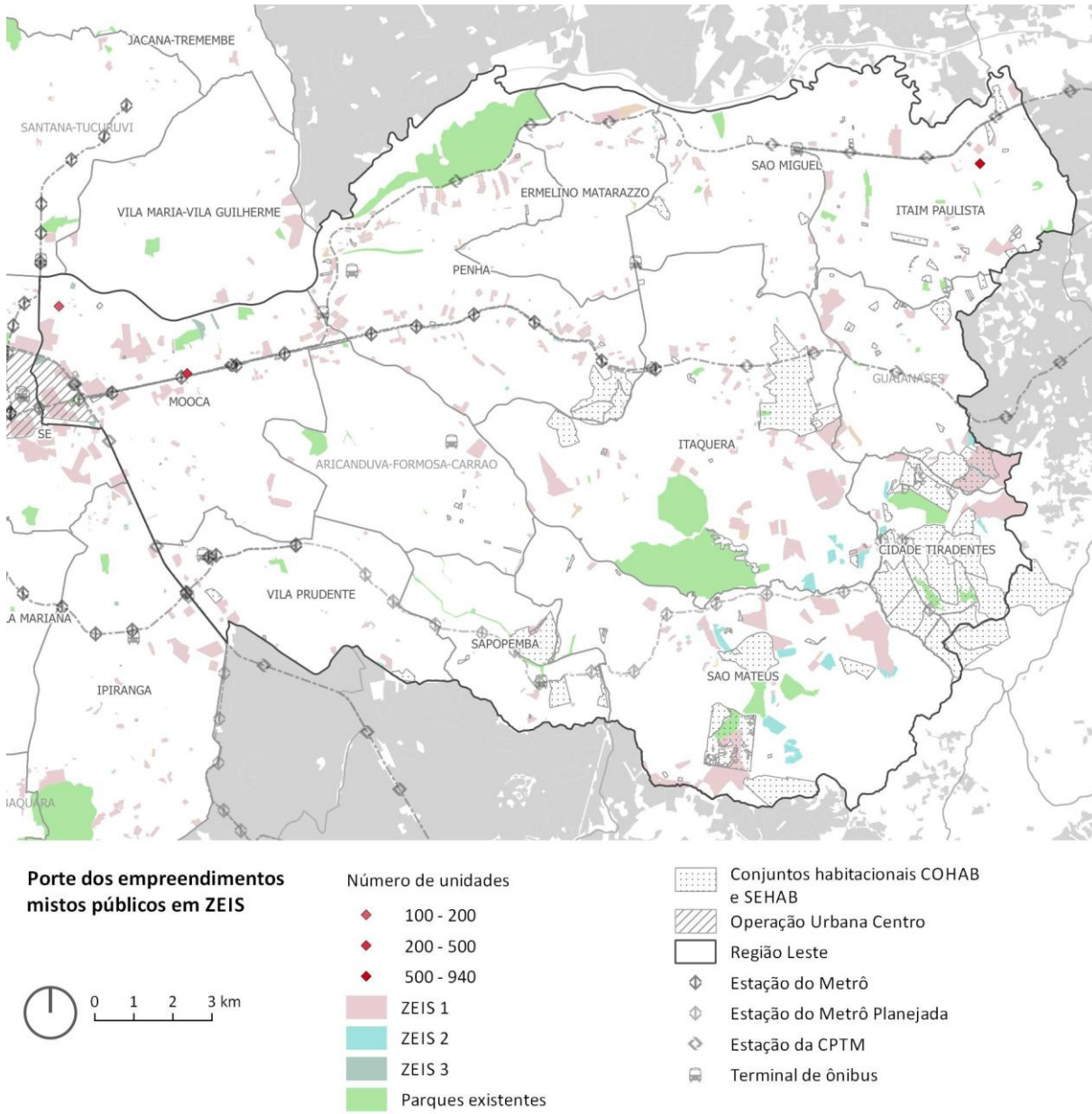
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 9 - Empreendimentos HIS aprovados pelo Poder Público fora de ZEIS por porte



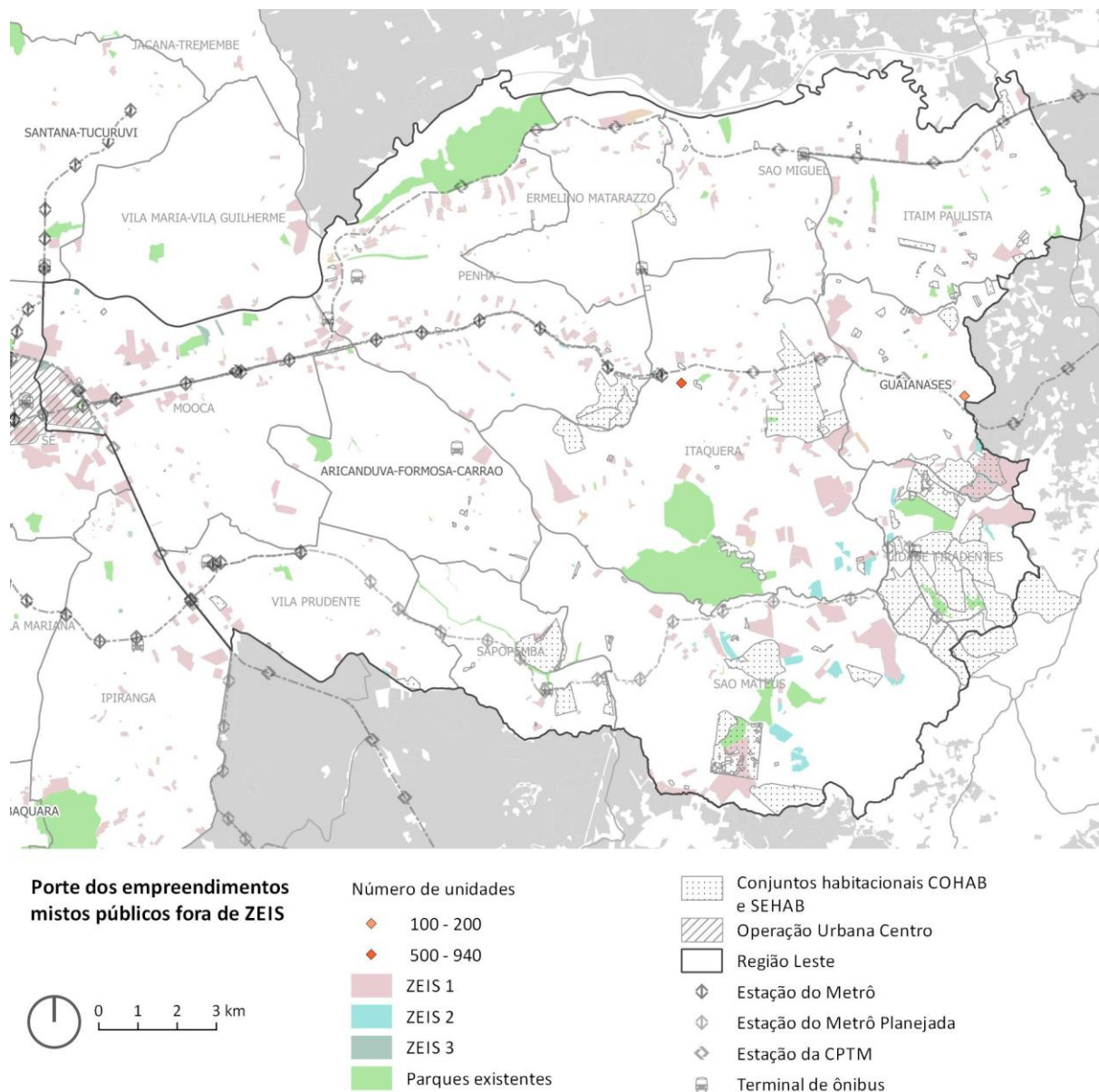
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 10 - Empreendimentos mistos aprovados pelo Poder Público em ZEIS por porte



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 11 - Empreendimentos mistos aprovados pelo Poder Público fora de ZEIS por porte

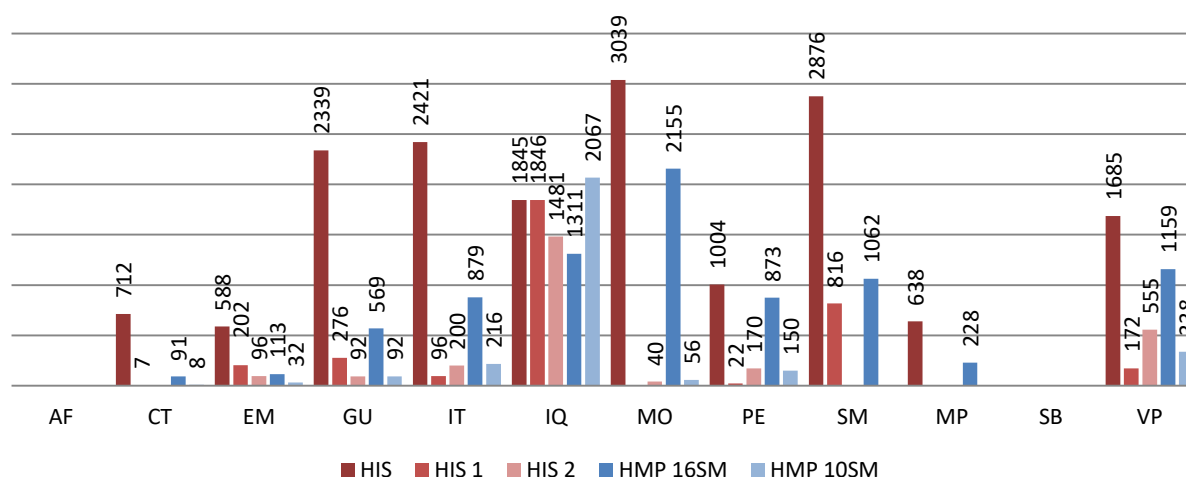


Situação similar acontece na atuação da iniciativa privada: enquanto Penha, Itaquera e Ermelino Matarazzo apresentam os maiores percentuais de empreendimentos privados aprovados (30%, 23% e 9%, respectivamente), Itaquera é a Subprefeitura com maior percentual de unidades privadas aprovadas (25%), seguida de Penha, Mooca e Itaim Paulista, todas com 11%.

Até o PDE/2014, a aprovação privada de unidades HIS em ZEIS foi mais evidente nas Subprefeituras da Mooca, São Mateus, Itaim Paulista e Guaianases, enquanto fora de ZEIS, foi mais evidente nas Subprefeituras de Itaquera, São Mateus e Vila Prudente. Ainda nesse período, as unidades HMP 16SM em ZEIS localizavam-se, em sua maior parte, na Mooca, Itaquera e Vila Prudente e, fora das ZEIS, majoritariamente em Itaquera (Gráficos 27 e 28).

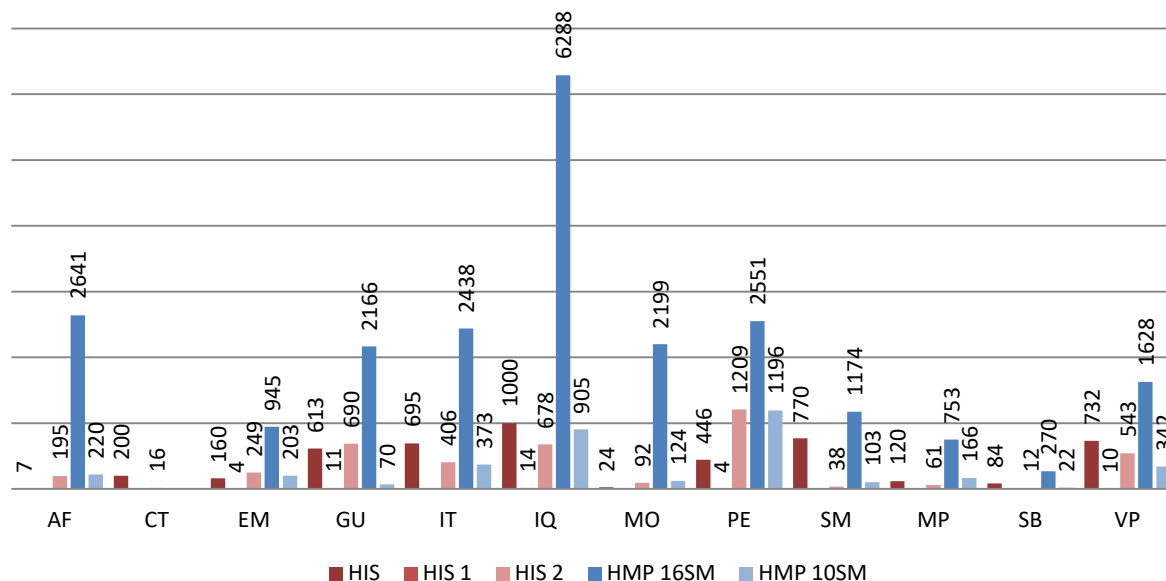
A partir do PDE/2014, Itaquera mantém-se como Subprefeitura com maior número de unidades HIS 1 e HIS 2 em ZEIS, passando a apresentar também o maior número de HMP 10SM nessa zona de uso. Grande parte das unidades HIS 2 e HMP 10SM estão localizadas em ZEIS-5. Ainda considerando as unidades em ZEIS, São Mateus aparece na sequência na aprovação de HIS 1 e Vila Prudente, na aprovação de HIS 2 e HMP 10SM. Fora das ZEIS, não há produção privada significativa em número de unidades de HIS 1. As unidades HIS 2 estão localizadas majoritariamente na Penha, Guaianases e Itaquera e de HMP 10SM na Penha e em Itaquera (Gráficos 27 e 28).

Gráfico 27 - Número de unidades privadas aprovadas em ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

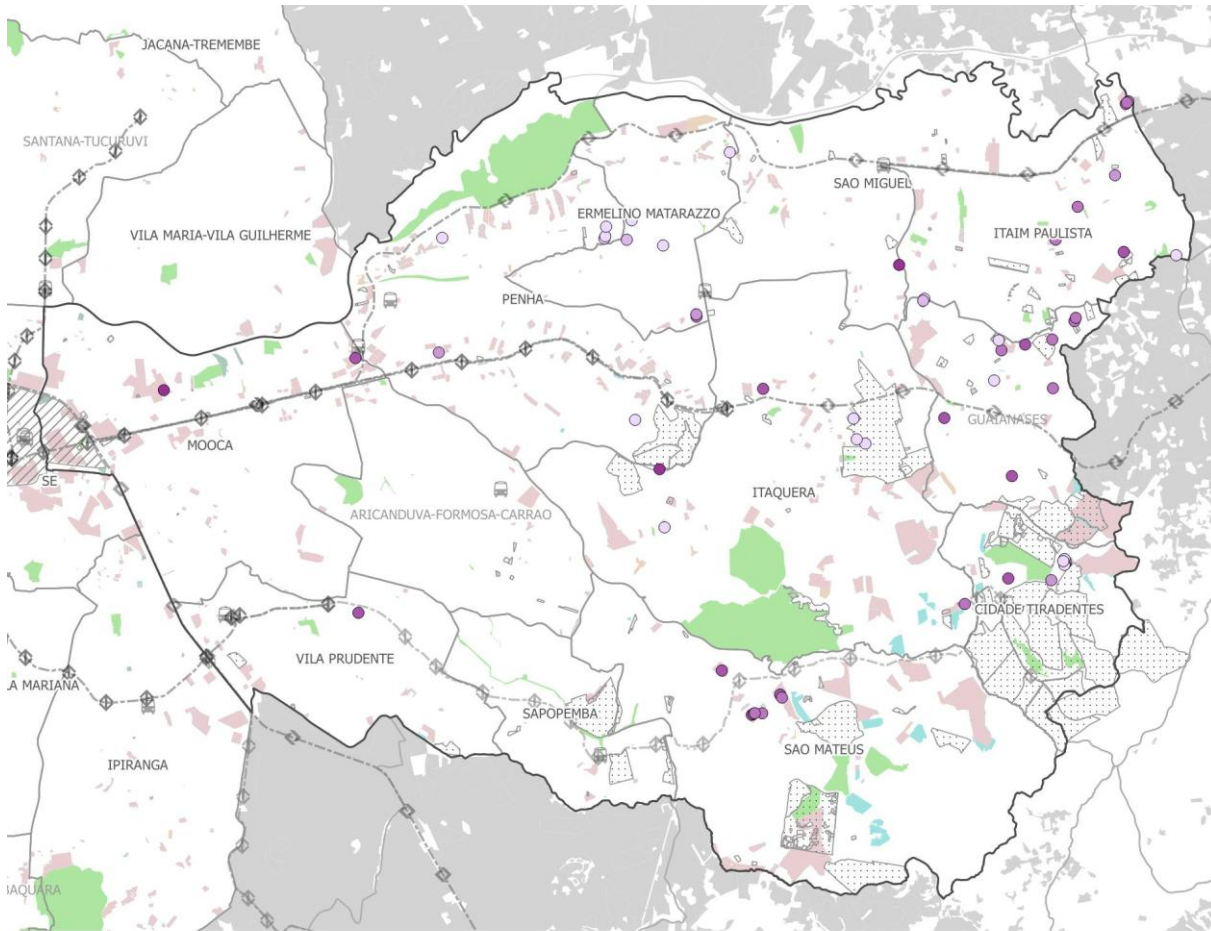
Gráfico 28 - Número de unidades privadas aprovadas fora de ZEIS por subcategoria de uso e Subprefeitura



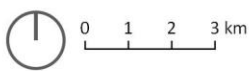
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

Os empreendimentos puramente HIS em ZEIS apresentam maior porte e localizam-se, de maneira geral, mais afastados das estações de metrô e trem existentes (Mapa 12). Em relação aos empreendimentos puramente HIS e HMP fora de ZEIS, há uma concentração de empreendimentos de menor porte nas proximidades das estações de trem e metrô, estando os empreendimentos de maior porte localizados a certa distância destas estações (Mapa 13 e Mapa 15). Os empreendimentos mistos fora de ZEIS apresentam menor porte e estão concentrados junto às estações da Linha Vermelha do Metrô e Linha Coral da CPTM (Mapa 17). Já os empreendimentos mistos em ZEIS apresentam maior porte e localizam-se em áreas mais distantes das estações de trem e metrô ou na proximidade da Linha Safira da CPTM (Mapa 16), conseguindo, entretanto, se instalar em subprefeituras mais centrais, diferentemente dos empreendimentos puramente HIS em ZEIS.

Mapa 12 - Empreendimentos HIS aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte



Porte dos empreendimentos HIS privados em ZEIS



Número de unidades

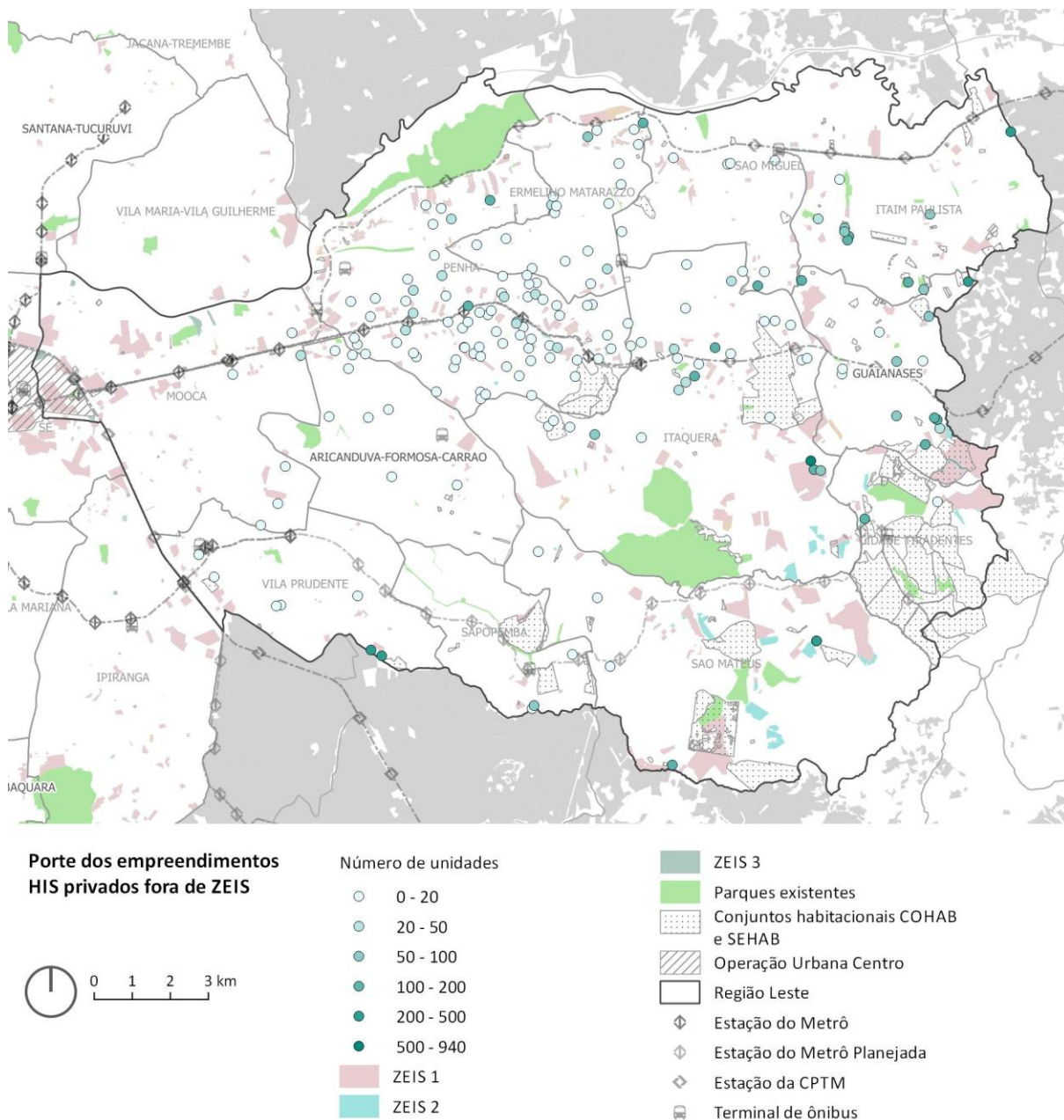
- 0 - 20
- 20 - 50
- 50 - 100
- 100 - 200
- 200 - 500
- 500 - 940

- ZEIS 1
- ZEIS 2

- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◆ Estação do Metrô
- ◆ Estação do Metrô Planejada
- ◆ Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

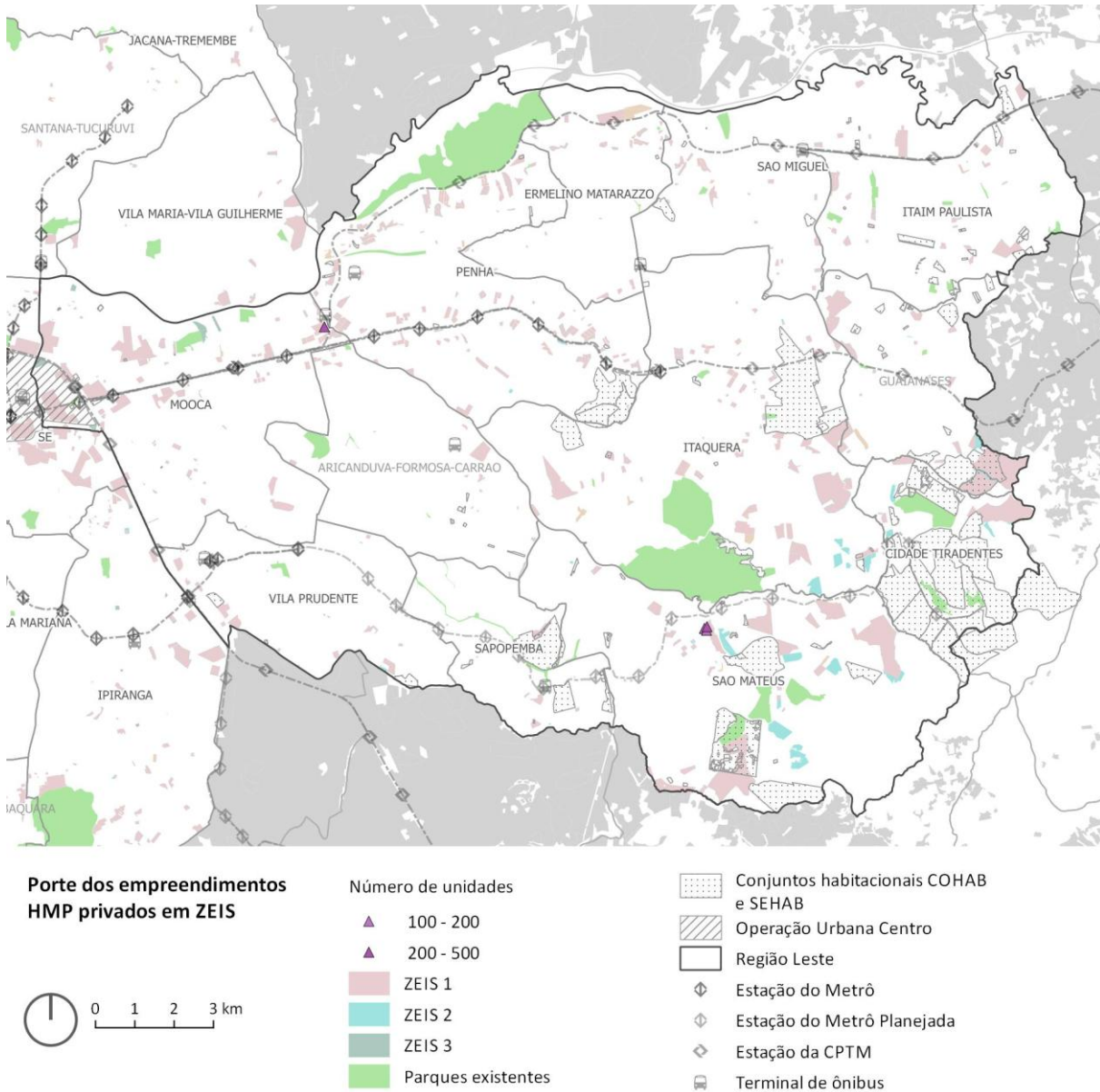
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 13 - Empreendimentos HIS aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte



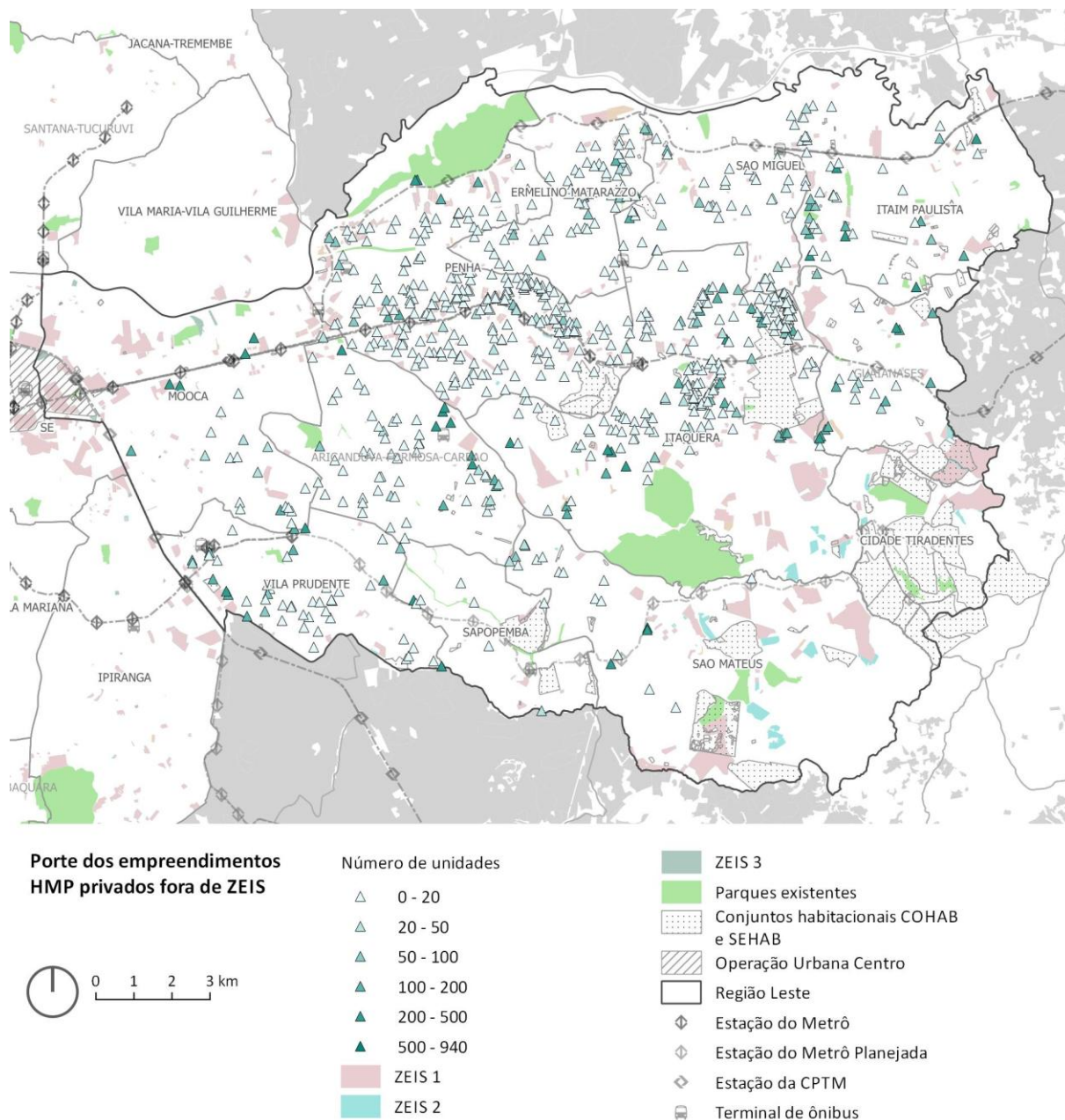
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 14 - Empreendimentos HMP aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte



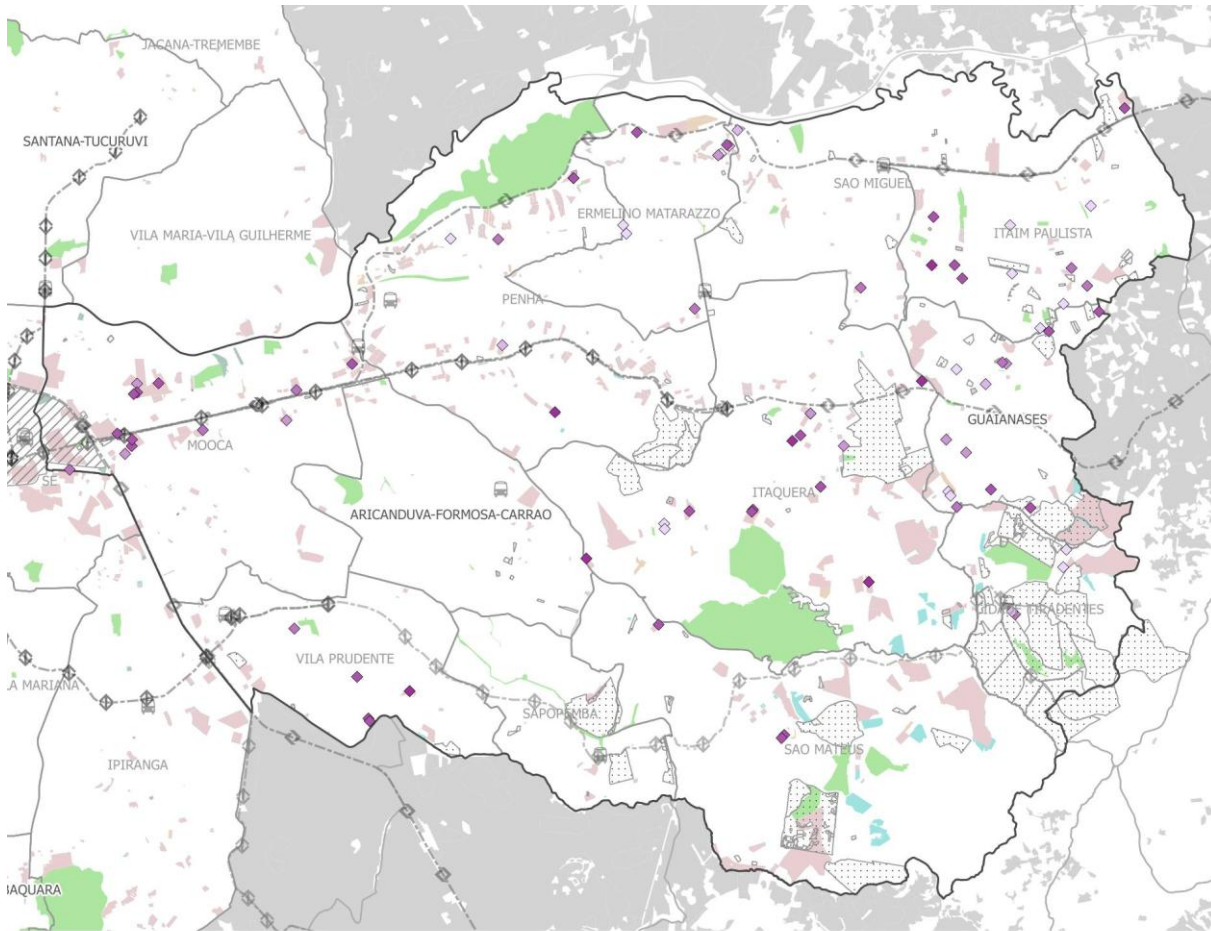
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 15 - Empreendimentos HMP aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte

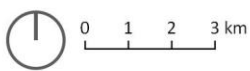


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 16 - Empreendimentos mistos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS por porte



Porte dos empreendimentos mistos privados em ZEIS



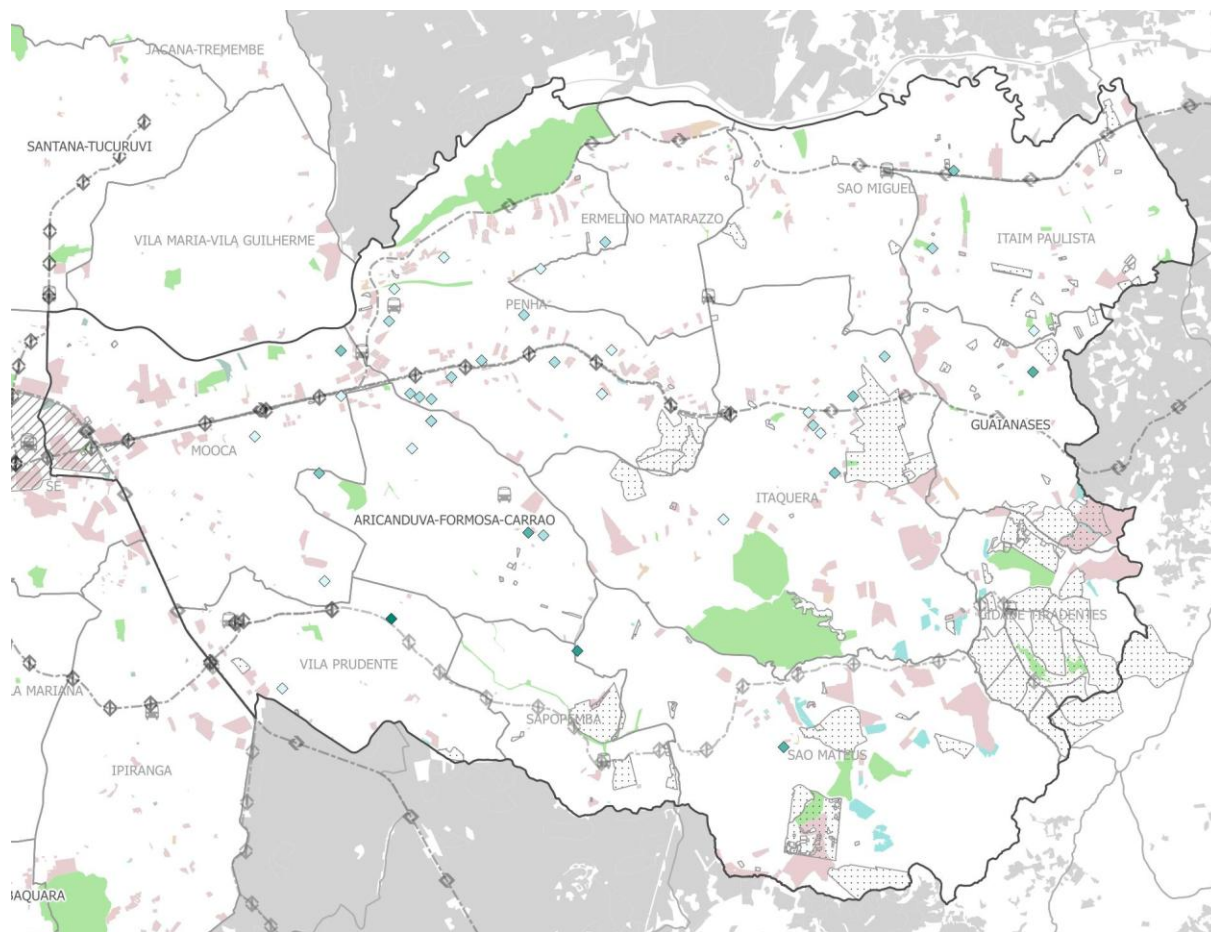
Número de unidades

- ◇ 0 - 20
- ◇ 20 - 50
- ◇ 50 - 100
- ◇ 100 - 200
- ◇ 200 - 500
- ◇ 500 - 940
- ZEIS 1
- ZEIS 2

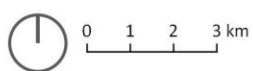
- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- Estação do Metrô
- Estação do Metrô Planejada
- Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

Mapa 17 - Empreendimentos mistos aprovados pela iniciativa privada fora de ZEIS por porte



Porte dos empreendimentos mistos privado fora de ZEIS



Número de unidades

- ◊ 0 - 20
- ◊ 20 - 50
- ◊ 50 - 100
- ◊ 100 - 200
- ◊ 200 - 500
- ◊ 500 - 940
- ZEIS 1
- ZEIS 2

- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- Estação do Metrô
- Estação do Metrô Planejada
- Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c) HabitaSampa, (s.d.).

4.5 Estoque de Terras

Ao comparar a somatória das áreas dos terrenos referentes aos empreendimentos HIS, HMP e mistos aprovados em cada legislação e a área demarcada como ZEIS pelo zoneamento, confirma-se o identificado por outros autores (CALDAS, 2009; TANAKA, 2018) quanto ao consumo do estoque de ZEIS (Quadro 18). As zonas com maior potencial de terra consumido são as ZEIS-2 e 3 da LPUOS/2004 (com 34,62% e 4,99% de seu estoque consumido). Todavia, em vista do pouco tempo de aplicação do PDE/2014 e da LPUOS/2016, é notável o percentual consumido em ZEIS-5, primordialmente por empreendimentos mistos de iniciativa privada.

A atuação mais intensa da iniciativa privada na aprovação de empreendimentos reflete em uma maior quantidade de terras consumidas por esse agente. Nas ZEIS, o consumo das terras privadas foi voltado, em sua maior parte, para empreendimentos puramente HIS, especialmente pelo PDE/2002 e LPUOS/2004. A partir do PDE/2014, nota-se um maior consumo das terras privadas em ZEIS aos empreendimentos mistos. Já fora das ZEIS, essas terras destinaram-se majoritariamente a empreendimentos puramente HMP no PDE/2002 e LPUOS/2004. Com o PDE/2014, essas passam a ser reservadas a empreendimentos HIS (embora não detalhado no Quadro 18, as análises apresentadas anteriormente demonstram que essa atuação privada corresponde a unidades HIS 2) e mistos.

Em relação ao Poder Público, observa-se que o maior estoque consumido corresponde às ZEIS-1 da LPUOS/2004, referente aos empreendimentos construídos nas áreas remanescentes de grandes conjuntos habitacionais.

Cabem aqui algumas considerações sobre esses números: a área consumida de cada categoria de ZEIS corresponde à somatória das áreas de terreno declaradas nos alvarás de aprovação dos empreendimentos. É provável, no entanto, que as áreas e percentuais de consumo sejam ainda menores, uma vez que há casos de aprovação de empreendimentos utilizando parcialmente o terreno, o que não foi levantado.

Além disso, não foi analisada a efetiva possibilidade de utilização das áreas demarcadas como ZEIS nas três legislações em pauta. É provável que parte das ZEIS demarcadas já tenha sido objeto de alvará de aprovação por legislação anterior ou que não seja passível de utilização. Em análise de todo o município, Tanaka (2018) detalha, para as ZEIS-2 da LPUOS/2004, o percentual do estoque de terras consumido por usos preexistentes, que incluem, entre outros,

HIS públicos (1,53%), outros usos públicos (1,32%) e sistema viário¹¹⁴ (0,84%), totalizando 6,91% de área consumida por tais usos.

Também é importante ressaltar que as áreas de ZEIS-1 são primordialmente voltadas à regularização de ocupações existentes, sendo o consumo de terra levantado nessas zonas referentes, exclusivamente, a aprovações em imóveis vazios, o que impacta no baixo percentual de consumo. A ausência de dados sobre imóveis vazios em ZEIS-1 e a impossibilidade de levantá-los no tempo desta pesquisa, não permitiram atingir percentuais mais precisos de utilização de imóveis vazios ou subutilizados em ZEIS-1.

Quadro 18 - Estoque de terra reservado para a produção de empreendimentos HIS e HMP por agente promotor, legislação e zona de uso na Zona Leste

	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
LPUOS/2004	54.586.859,8	1.277.927,9	2.097.204,4	-	273.529.410,5	331.491.402,8
Consumido	726.360,9	442.412,2	107.268,1	-	1.273.942,1	2.554.124,2
%	1,33%	34,62%	5,11%	-	0,47%	0,77%
Público	268.459,6	76.498,8	20.717,6	-	187.926,9	557.743,8
HIS	268.459,6	76.498,8	20.717,6	-	123.198,4	493.015,3
HMP	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0
Misto	0,0	0,0	0,0	-	64.728,5	64.728,5
Privado	457.901,4	365.913,4	86.550,5	-	1.086.015,2	1.996.380,5
HIS	365.468,7	80.016,8	13.200,0	-	283.036,9	741.722,5
HMP	0,0	24.896,0	4.246,0	-	762.027,8	791.169,8
Misto	92.432,6	261.000,7	69.104,5	-	40.950,5	463.488,2

	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
PDE/2014	56.908.092,3	8.196.856,3	3.981.024,3	3.465.723,5	258.939.706,3	331.491.402,8
Consumido	33.854,8	69.255,7	4.675,3	113.344,5	35.555,8	256.686,1
%	0,06%	0,84%	0,12%	3,27%	0,01%	0,08%
Público	24.144,3	30.516,9	2.078,2	9.784,0	0,0	66.523,4
HIS	24.144,3	30.516,9	2.078,2	9.784,0	0,0	66.523,4
HMP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Misto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privado	9.710,6	38.738,8	2.597,1	103.560,5	35.555,8	190.162,7
HIS	8.693,6	0,0	2.597,1	1.055,6	23.088,8	35.435,1
HMP	0,0	38.738,8	0,0	0,0	0,0	38.738,8
Misto	1.017,0	0,0	0,0	102.504,9	12.467,1	115.988,9

¹¹⁴ Na demarcação dos perímetros de ZEIS da LPUOS/2004, não foram descontadas as áreas referentes ao sistema viário, o que foi corrigido nas demais legislações.

	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
LPUOS/2016	44.699.998,0	8.430.621,9	3.787.526,8	3.348.827,6	271.224.428,5	331.491.402,8
Consumido	11.555,6	40.844,0	0,0	25.355,9	47.712,8	125.468,3
%	0,03%	0,48%	0,00%	0,76%	0,02%	0,04%
Público	0,0	16.500,0	0,0	0,0	8.089,8	24.589,8
HIS	0,0	16.500,0	0,0	0,0	8.089,8	24.589,8
HMP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Misto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Privado	11.555,6	24.344,0	0,0	25.355,9	39.623,0	100.878,4
HIS	0,0	15.969,0		0,0	19.221,4	35.190,4
HMP	0,0	0,0		0,0	9.425,2	9.425,2
Misto	11.555,6	8.375,0		25.355,9	10.976,4	56.262,9
	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
Total	771.771,3	552.511,9	111.943,4	138.700,4	1.357.210,7	2.936.278,6
Total Público	292.603,8	123.515,7	22.795,8	9.784,0	196.016,7	648.857,0
Total Privado	479.167,5	428.996,2	89.147,6	128.916,4	1.161.194,0	2.287.421,6

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2017; s.d.b).

4.6 Algumas considerações relativas aos dados apresentados

Considerando os dados de aprovação, nota-se um predomínio de empreendimentos HMP fora das ZEIS, decorrentes da atuação do setor privado. Todavia, o número de unidades aprovadas em ZEIS quase se iguala ao localizado fora dessas zonas de uso, o que demonstra um maior porte dos empreendimentos em ZEIS. Ademais, 77,7% da aprovação de unidades HIS na Zona Leste estão localizadas em ZEIS e o percentual de empreendimentos mistos nessas zonas é consideravelmente maior que nas demais. Dessa forma, fica evidente a influência das ZEIS não só em relação à destinação das unidades, mas também nas características dos empreendimentos.

A iniciativa privada foi responsável por um maior número de empreendimentos e unidades de interesse social, mais especificamente aqueles voltados a famílias com renda entre três e seis salários-mínimos. No entanto, com os ajustes do público-alvo das ZEIS implementados pelo PDE/2014, é perceptível uma mudança na atuação do mercado, com a aprovação de unidades diminuindo em ZEIS e aumentando nas demais zonas. A diminuição da produção de HMP em ZEIS indica, ainda, um menor número de empreendimentos mistos, o que decorre do entendimento do setor privado quanto à dificuldade de utilização do subsídio cruzado para

famílias com faixas de renda muito diferentes, pois essas, em geral, procuram padrões condominiais distintos que refletem no custo do condomínio. Em relação à localização, nota-se que a atuação desse agente está concentrada no território ao longo das linhas de Metrô e da CPTM que cortam a Zona Leste.

A atuação do Poder Público também mostrou alterações e, embora tenha aprovado um menor número de empreendimentos pelo PDE/2014, ainda apresenta um número considerável de unidades, o que indica um maior porte dos empreendimentos públicos aprovados pelos novos marcos legais. A localização dos empreendimentos públicos está vinculada à disponibilidade de terra pública, o que refletiu na produção em áreas remanescentes de grandes conjuntos habitacionais em ZEIS-1, durante a vigência do PDE/2002 e LPUOS/2004, e em terrenos mais dispersos localizados, em sua maioria, em ZEIS-2, a partir do PDE/2014.

Considerando a provável destinação das unidades aprovadas, fica evidente o papel primordial do Poder Público na produção de HISP e a influência das ZEIS e dos regramentos a ela vinculados para orientar a produção do mercado imobiliário, tanto em relação ao porte desses empreendimentos quanto à faixa de renda das famílias para os quais são destinados.

5 A EFETIVAÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (HIS) E HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR (HMP) NA ZONA LESTE E UMA BREVE ANÁLISE DE EMPREENDIMENTOS LANÇADOS

No Capítulo 4, avaliou-se o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados a partir dos dados de aprovação de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) dentro e fora dessas zonas de uso. Entretanto, fica evidente que o licenciamento em si não configura o cumprimento da função social da propriedade estabelecida na Constituição Federal (CF/1988) e no Estatuto da Cidade (EC) e dos objetivos vinculados às ZEIS determinados no PDE, indicando apenas a possibilidade de realização futura desse cumprimento. Por tal motivo, o presente capítulo busca avaliar a efetivação dos empreendimentos aprovados e analisar alguns aspectos do produto imobiliário realizado.

Para a avaliação da efetivação, foram considerados como critérios: (i) a emissão de Certificado de Conclusão pela PMSP, indicando a finalização das obras; (ii) a identificação do empreendimento na base de lançamentos imobiliários residenciais da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), partindo do pressuposto que para o lançamento do empreendimento é necessário o registro de incorporação; e (iii) a identificação do empreendimento, da obra ou do *stand* de venda nas imagens de satélite ou de rua do *Google Earth* e do *Google Street View*.

Pelos critérios adotados e pela própria dinâmica do mercado imobiliário e da construção civil, a aprovação e efetivação dos empreendimentos configuram a situação apresentada até dezembro de 2017, que sofrerá alterações ao longo do tempo com a aprovação (mesmo pela legislação antiga, conforme previsto pelo chamado “direito de protocolo”) de novos empreendimentos e realização dos alvarás aprovados.

5.1 Efetivação dos empreendimentos

Dos empreendimentos aprovados mostrados no capítulo anterior, 87,4% (1.153 empreendimentos) foram identificados como efetivados (Quadro 19). Via de regra, empreendimentos aprovados pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 apresentaram maior taxa de efetivação (Gráfico 29), o que reflete o tempo de aplicação dessas leis. Já os empreendimentos privados apresentam taxa de efetivação maior em relação aos empreendimentos públicos (89,3% e 71,6%, respectivamente).

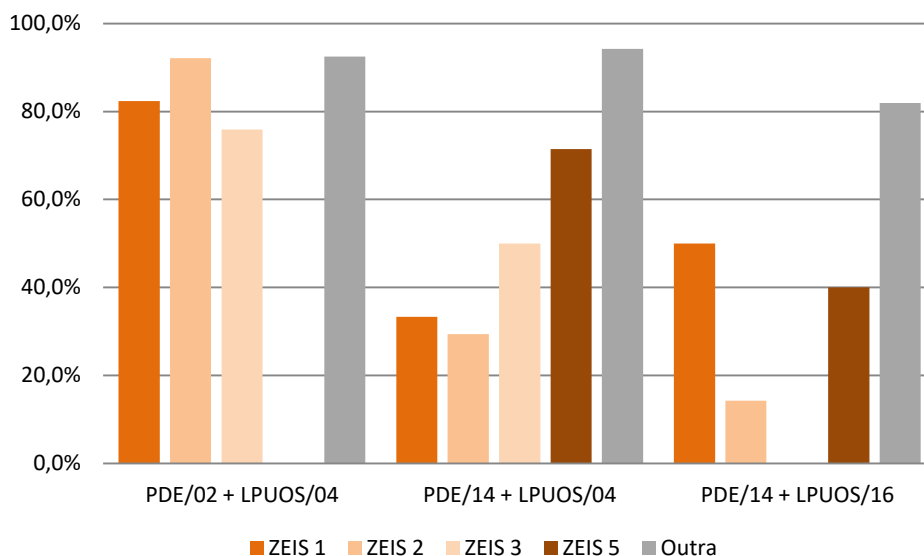
Além disso, os empreendimentos fora de ZEIS apresentaram maior taxa de efetivação comparados aos empreendimentos em ZEIS aprovados pela mesma legislação, o que pode ser explicado pela maior burocracia para aprovação de projetos em ZEIS, que exigiam, além do atendimento ao percentual mínimo de área construída para HIS, também o estabelecimento de convênio com a Sehab¹¹⁵ ou de contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF), conforme já identificada por CALDAS (2009).

Quadro 19 - Número de empreendimentos efetivados, por agente promotor, legislação utilizada na aprovação e zona de uso

		ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Outra	Total
Pública	PDE/02 + LPUOS/04	59 84,3%	6 100,0%	10 83,3%	- -	19 86,4%	94 84,7%
	PDE/14 + LPUOS/04	1 25,0%	3 21,4%	0 0,0%	3 75,0%	0	7 29,2%
	PDE/14 + LPUOS/16	0 -	0 0	0 -	0 -	0 0	0 0,0%
	Total	60 81,1%	9 42,9%	10 71,4%	3 75,0%	19 70,4%	101 71,6%
Privada	PDE/02 + LPUOS/04	58 80,6%	29 90,6%	12 70,6%	- -	496 92,7%	595 90,7%
	PDE/14 + LPUOS/04	1 50,0%	2 66,7%	2 100,0%	7 70,0%	260 94,2%	272 92,8%
	PDE/14 + LPUOS/16	1 50,0%	1 16,7%	0 -	2 40,0%	181 83,8%	185 80,8%
	Total	60 78,9%	32 78,0%	14 73,7%	9 60,0%	937 91,2%	1.052 89,3%
Pública + Privada	PDE/02 + LPUOS/04	117 82,4%	35 92,1%	22 75,9%	- -	515 92,5%	689 89,8%
	PDE/14 + LPUOS/04	2 33,3%	5 29,4%	2 50,0%	10 71,4%	260 94,2%	279 88,0%
	PDE/14 + LPUOS/16	1 50,0%	1 14,3%	0 -	2 40,0%	181 81,9%	185 78,7%
	Total	120 80,0%	41 66,1%	24 72,7%	12 63,2%	956 90,7%	1.153 87,4%

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

¹¹⁵ As regras quanto à exigência de convênio com a Sehab foram alteradas em 2018, conforme abordado na Seção 2.5 do Capítulo 2.

Gráfico 29 – Taxa de efetivação dos empreendimentos, por legislação e zona de uso

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

A taxa de efetivação de empreendimentos em ZEIS-1 é significativamente maior quando comparadas às demais categorias de ZEIS (80% contra 66,1% nas ZEIS-2, 72,7% nas ZEIS-3 e 63,2% nas ZEIS-5). Essa variação é, em grande parte, reflexo da taxa de efetivação de empreendimentos públicos, maior em ZEIS-1 do que nos demais tipos de ZEIS. A iniciativa privada apresenta taxas de efetivação acima de 70% nas ZEIS-1, 2 e 3 e somente nas ZEIS-5 esse percentual é de 60%, o que se justifica pelo pouco tempo de aplicação dessa categoria de ZEIS.

Em relação ao tipo de empreendimento, os puramente HMP tem taxa de efetivação acima de 90%, enquanto os puramente HIS, de 77,1% (Quadro 20 e Gráficos 30 e 31). Os empreendimentos mistos alcançam taxas de efetivação entre 62,5 e 82,4% referente, no entanto, a um universo menor de aprovações.

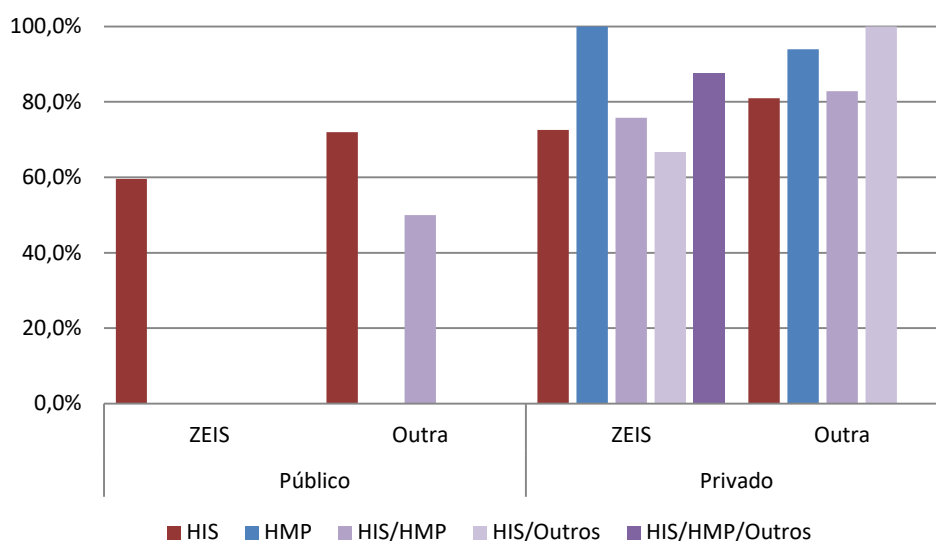
Também em relação ao tipo de empreendimento, é perceptível que os empreendimentos públicos apresentam, de maneira geral, taxa de efetivação menor do que os privados e os empreendimentos em ZEIS apresentam taxa de efetivação menor do que os fora de ZEIS.

Quadro 20 - Tipos de empreendimentos efetivados, por agente promotor e zona de uso

		HIS	HMP	HIS/HMP	HIS/Outros	HIS/HMP/Outros	Total
Público	ZEIS-1	60 81,1%	0 -	0 -	0 -	0 -	60 81,1%
	ZEIS-2	9 45,0%	0 -	0 -	0 0,0%	0 -	9 42,9%
	ZEIS-3	9 75,0%	0 -	0 -	0 -	0 0,0%	9 64,3%
	ZEIS-5	3 75,0%	0 -	0 -	0 -	0 -	3 75,0%
	Outra	19 76,0%	0 -	1 50,0%	0 -	0 -	20 74,1%
	Total ZEIS	81 59,6%	0 -	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	81 57,4%
	Total	100 73,5%	0 -	1 50,0%	0 0,0%	0 0,0%	101 71,6%
Privado	ZEIS-1	33 78,6%	0 -	25 80,6%	1 100,0%	1 50,0%	60 78,9%
	ZEIS-2	9 56,3%	3 100,0%	16 88,9%	0 -	4 100,0%	32 78,0%
	ZEIS-3	2 66,7%	1 100,0%	6 66,7%	1 50,0%	4 100,0%	14 73,7%
	ZEIS-5	1 100,0%	0 -	3 37,5%	0 -	5 83,3%	9 60,0%
	Outra	152 81,3%	756 93,9%	26 81,3%	3 100,0%	0 -	937 91,2%
	Total ZEIS	45 72,6%	4 100,0%	50 75,8%	2 66,7%	14 87,5%	117 77,7%
	Total	197 79,1%	760 93,9%	76 77,6%	5 83,3%	14 87,5%	1.052 89,3%
Público + Privado	ZEIS-1	93 80,2%	0 -	25 80,6%	1 100,0%	1 50,0%	120 80,0%
	ZEIS-2	18 50,0%	3 100,0%	16 88,9%	0 0,0%	4 100,0%	41 66,1%
	ZEIS-3	11 73,3%	1 100,0%	6 66,7%	1 33,3%	4 80,0%	23 69,7%
	ZEIS-5	4 80,0%	0 -	3 37,5%	0 -	5 83,3%	12 63,2%
	Outra	171 80,7%	756 93,9%	27 79,4%	3 100,0%	0 -	957 90,8%
	Total ZEIS	126 72,8%	4 100,0%	50 75,8%	2 40,0%	14 82,4%	198 74,8%
	Total	297 77,1%	760 93,9%	77 77,0%	5 62,5%	14 82,4%	1.153 87,4%

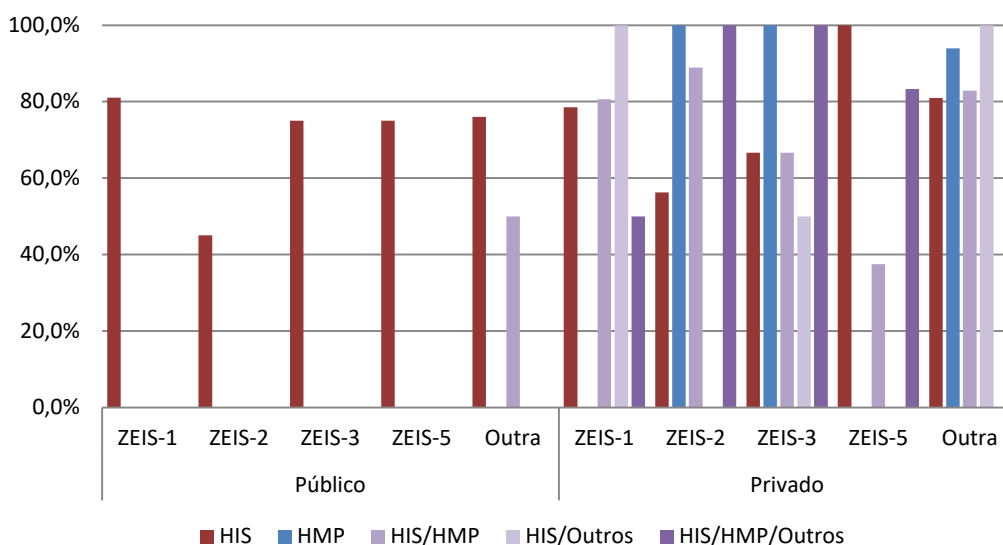
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth (2018) e Google Street View (2018).

Gráfico 30 – Taxa de efetivação dos empreendimentos dentro e fora das ZEIS por tipo de empreendimento e agente promotor



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

Gráfico 31 - Detalhamento da taxa de efetivação dos empreendimentos considerando a categoria de ZEIS, tipo de empreendimento e agente promotor.



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

Tanto em números gerais quanto considerando o agente promotor, a taxa de efetivação das unidades aprovadas é menor do que a dos empreendimentos aprovados (Quadro 21), o que indica que empreendimentos com maior número de unidades tem menor percentual de efetivação.

As unidades aprovadas pelo Poder Público em ZEIS apresentam taxa de efetivação ligeiramente maior do que as unidades fora de ZEIS, sendo as unidades em ZEIS-1 as que apresentam maior efetivação (81,68%), seguida das unidades em ZEIS-5 (73,51%). Cabe lembrar que a atuação do Poder Público em áreas remanescentes da implantação de conjuntos habitacionais em ZEIS-1 deu-se, em sua maioria, durante a vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004 (leis que, pelo tempo de vigência, apresentam maior taxa de efetivação), o que pode explicar os índices referentes a essa zona de uso.

Em relação à iniciativa privada, as unidades fora de ZEIS têm 85,7% de efetivação e as unidades em ZEIS, 70,45%. É notável a taxa de efetivação relativamente alta das unidades privadas HIS 2 e HMP 10SM fora de ZEIS (80,04% e 86,92%, respectivamente), apesar do pouco tempo de aplicação das leis que implementaram essas subcategorias de uso. A produção fora das ZEIS, entretanto, é composta por empreendimentos de menor porte, conforme demonstrado no capítulo anterior, o que pode influenciar na taxa de efetivação.

Os Mapas 18, 19 e 20 demonstram a localização dos empreendimentos públicos efetivados em cada conjunto de leis. Essa efetivação parece estar mais relacionada ao tempo de aplicação de cada normativa do que à localização dos empreendimentos em si, refletindo em um baixo número de empreendimentos efetivados no PDE/2014 e LPUOS/2004 (Mapa 19) e não havendo empreendimentos efetivados pela LPUOS/2016 (Mapa 20).

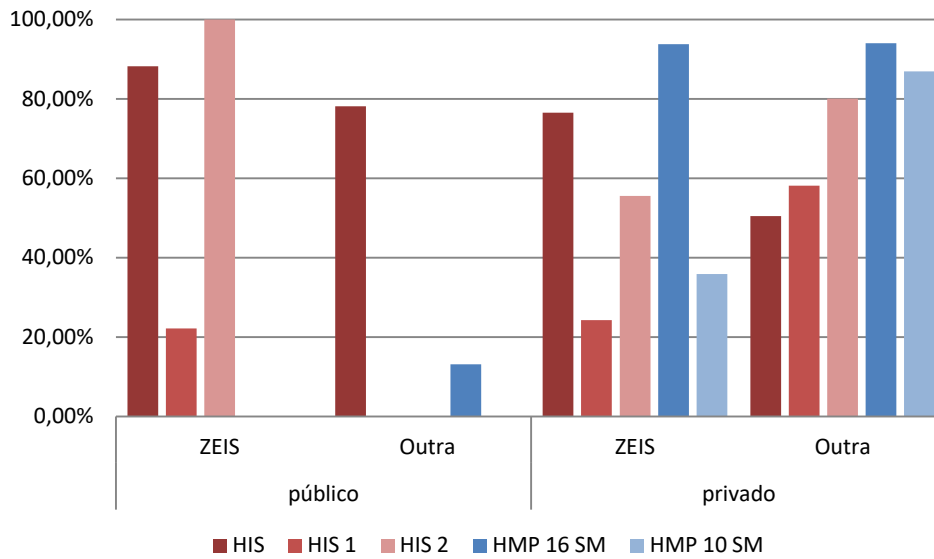
Em relação à atuação privada, os Mapas 21, 22 e 23 apresentam a localização dos empreendimentos efetivados, não ficando evidente uma relação entre efetivação e localização.

Quadro 21 - Número de unidades efetivadas dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e categoria de uso

		HIS	HIS 1	HIS 2	HMP 16 SM	HMP 10 SM	Total HIS	Total HMP	Total
Público	ZEIS-1	6.651 88,57%	294 29,58%	0 -	0 -	0 -	6.945 81,68%	0 -	6.945 81,68%
	ZEIS-2	1.333 100,00%	965 18,24%	0 -	0 -	0 -	2.298 34,70%	0 -	2.298 34,70%
	ZEIS-3	1.062 78,55%	0 0,00%	0 -	0 0,00%	0 -	1.062 59,50%	0 0,00%	1.062 55,28%
	ZEIS-5	- -	424 48,29%	836 100,00%	- -	0 -	1.260 73,51%	0 -	1.260 73,51%
	Outra	1.996 78,12%	0 0,00%	0 -	64 13,14%	0 -	1.996 68,43%	64 13,14%	2.060 60,52%
	Total ZEIS	9.046 88,22%	1.683 22,16%	836 100,00%	0 0,00%	0 -	11.565 61,89%	0 0,00%	11.565 61,45%
	Total	11.042 86,21%	1.683 21,15%	836 100,00%	64 10,27%	0 -	13.561 62,78%	64 10,27%	13.625 61,30%
Privado	ZEIS-1	4.738 65,78%	103 24,12%	32 42,11%	949 80,49%	40 47,62%	4.873 63,24%	989 78,31%	5.862 65,36%
	ZEIS-2	6.521 94,44%	518 21,23%	204 36,69%	5.106 100,00%	132 27,73%	7.243 73,15%	5.238 93,84%	12.481 80,61%
	ZEIS-3	1.853 60,97%	214 100,00%	70 100,00%	1.858 86,22%	6 100,00%	2.137 64,31%	1.864 86,26%	4.001 72,96%
	ZEIS-5	- -	0 0,00%	1.158 59,94%	- -	884 36,94%	1.158 50,61%	884 36,94%	2.042 43,62%
	Outra	2.446 50,42%	25 58,14%	3.354 80,07%	21.671 94,01%	3.237 86,92%	5.825 64,13%	24.908 93,02%	30.733 85,70%
	Total ZEIS	13.112 76,47%	835 24,29%	1.464 55,58%	7.913 93,76%	1.062 35,89%	15.411 66,38%	8.975 78,73%	24.386 70,45%
	Total	15.558 70,72%	860 24,71%	4.818 70,61%	29.584 93,94%	4.299 64,33%	21.236 65,74%	33.883 88,75%	55.119 78,21%
Público + Privado	ZEIS-1	11.389 77,41%	397 27,94%	32 42,11%	949 80,49%	40 47,62%	11.818 72,91%	989 78,31%	12.807 73,30%
	ZEIS-2	7.854 95,34%	1.483 19,18%	204 36,69%	5.106 100,00%	132 27,73%	9.541 57,74%	5.238 93,84%	14.779 66,86%
	ZEIS-3	2.915 66,39%	214 33,08%	70 100,00%	1.858 81,10%	6 100,00%	3.199 62,63%	1.864 81,15%	5.063 68,37%
	ZEIS-5	- -	424 34,36%	1.994 72,04%	- -	884 36,94%	2.418 60,42%	884 36,94%	3.302 51,63%
	Outra	4.442 59,98%	25 6,17%	3.354 80,07%	21.735 92,33%	3.237 86,92%	7.821 65,18%	24.972 91,59%	32.793 83,52%
	Total ZEIS	22.158 80,87%	2.518 22,82%	2.300 66,28%	7.913 92,27%	1.062 35,89%	26.976 64,38%	8.975 77,81%	35.951 67,28%
	Total	26.600 76,42%	2.543 22,23%	5.654 73,82%	29.648 92,32%	4.299 64,33%	34.797 64,55%	33.947 87,49%	68.744 74,16%

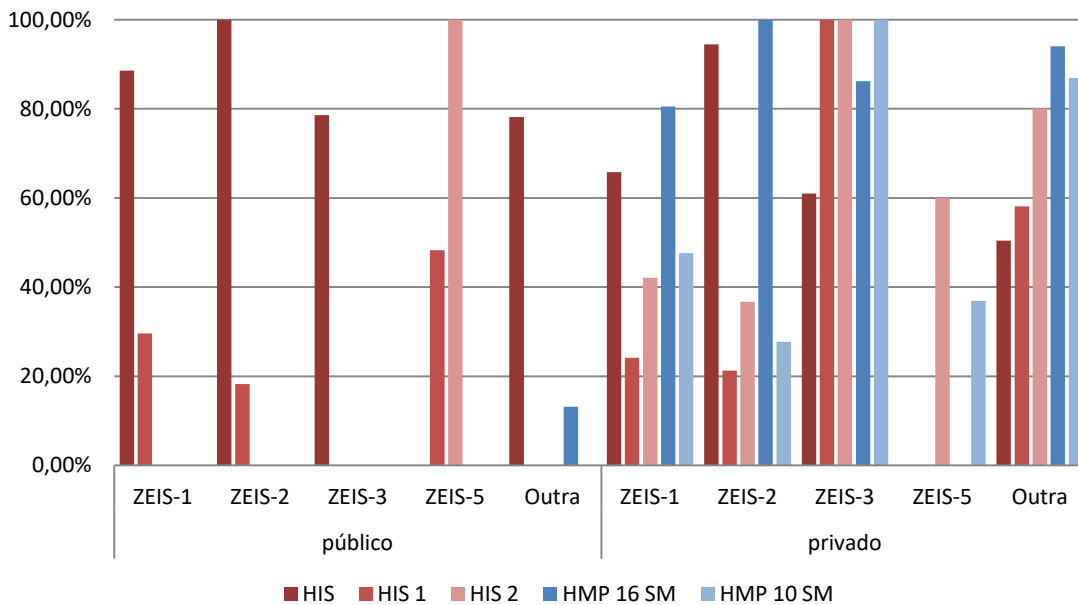
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embrasp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth (2018) e Google Street View (2018).

Gráfico 32 – Taxa de efetivação das unidades dentro e fora das ZEIS, por subcategoria de uso e agente promotor.



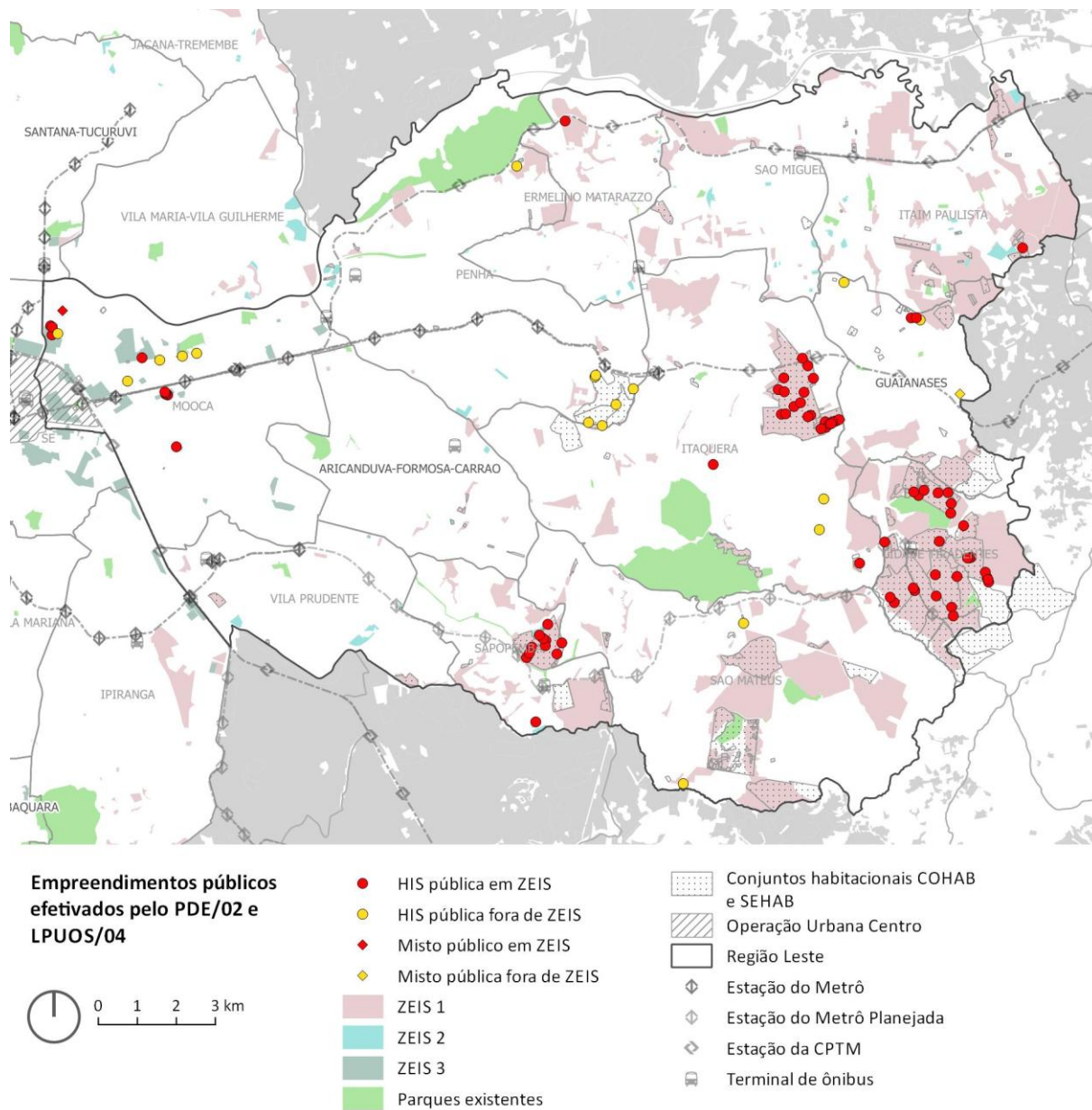
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

Gráfico 33 – Detalhamento da taxa das unidades considerando a categoria de ZEIS, subcategoria de uso e agente promotor.



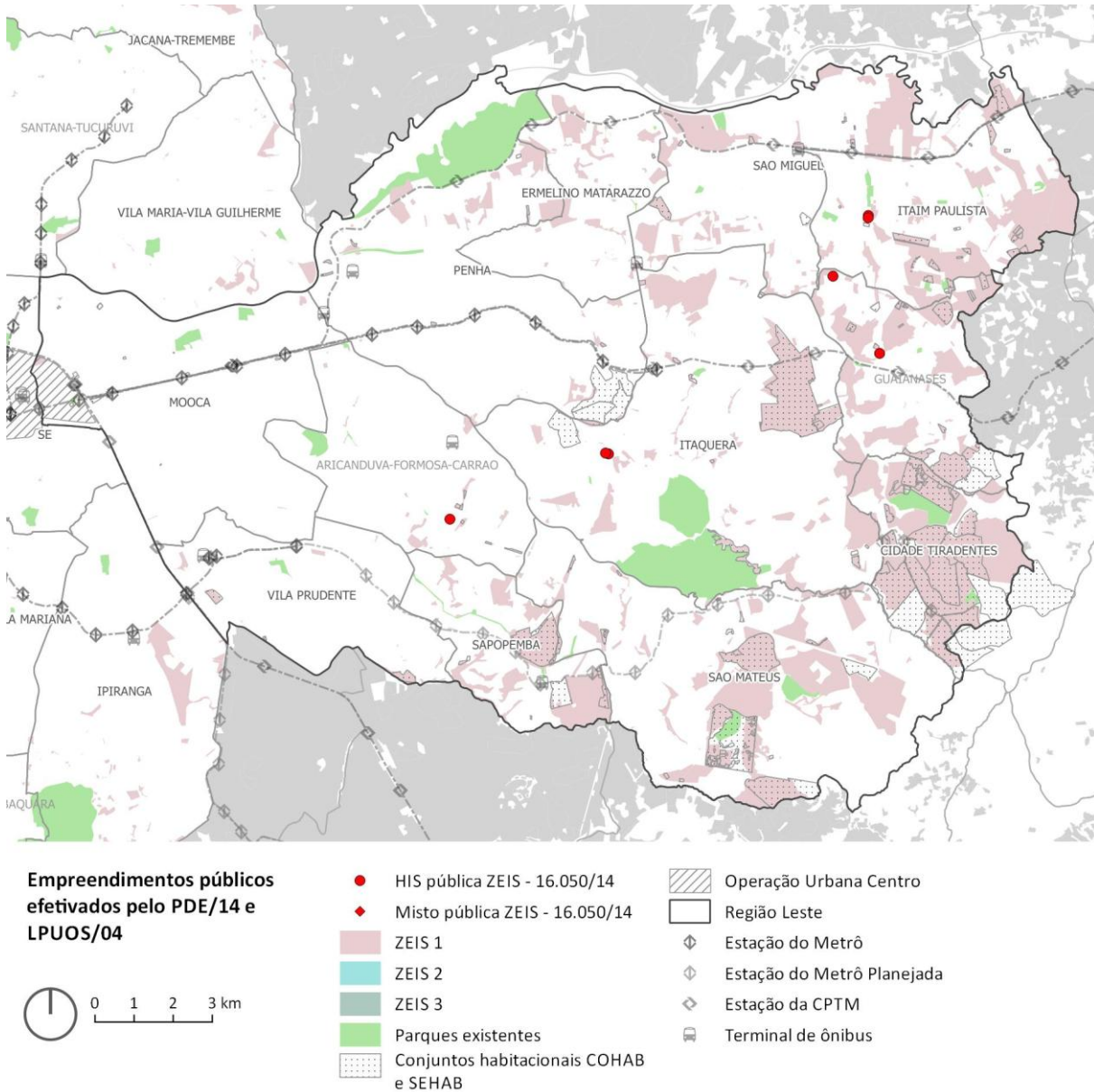
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

Mapa 18 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004



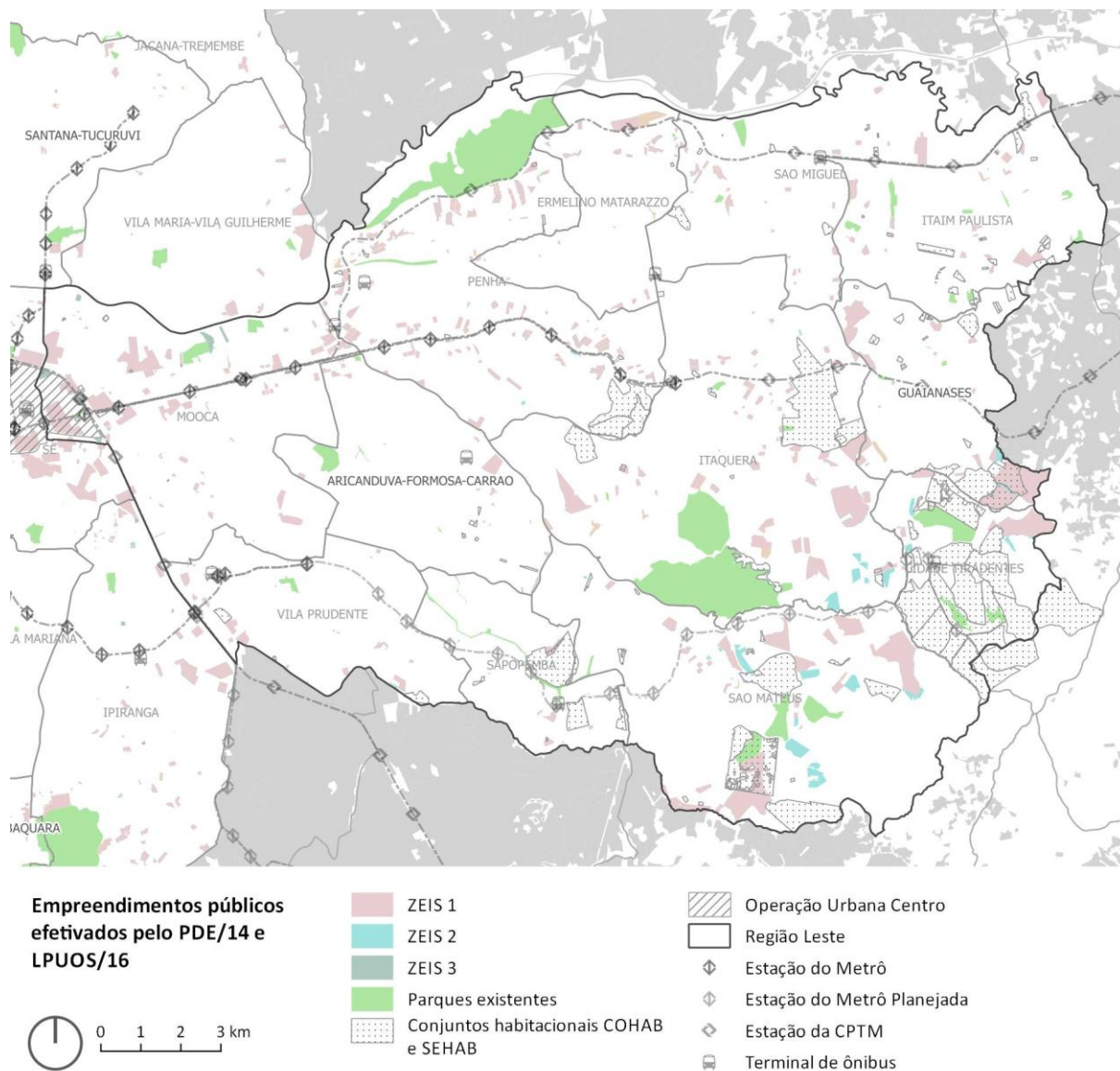
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 19 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2004; 2014; s.d.b; s.d.c), Embrasp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

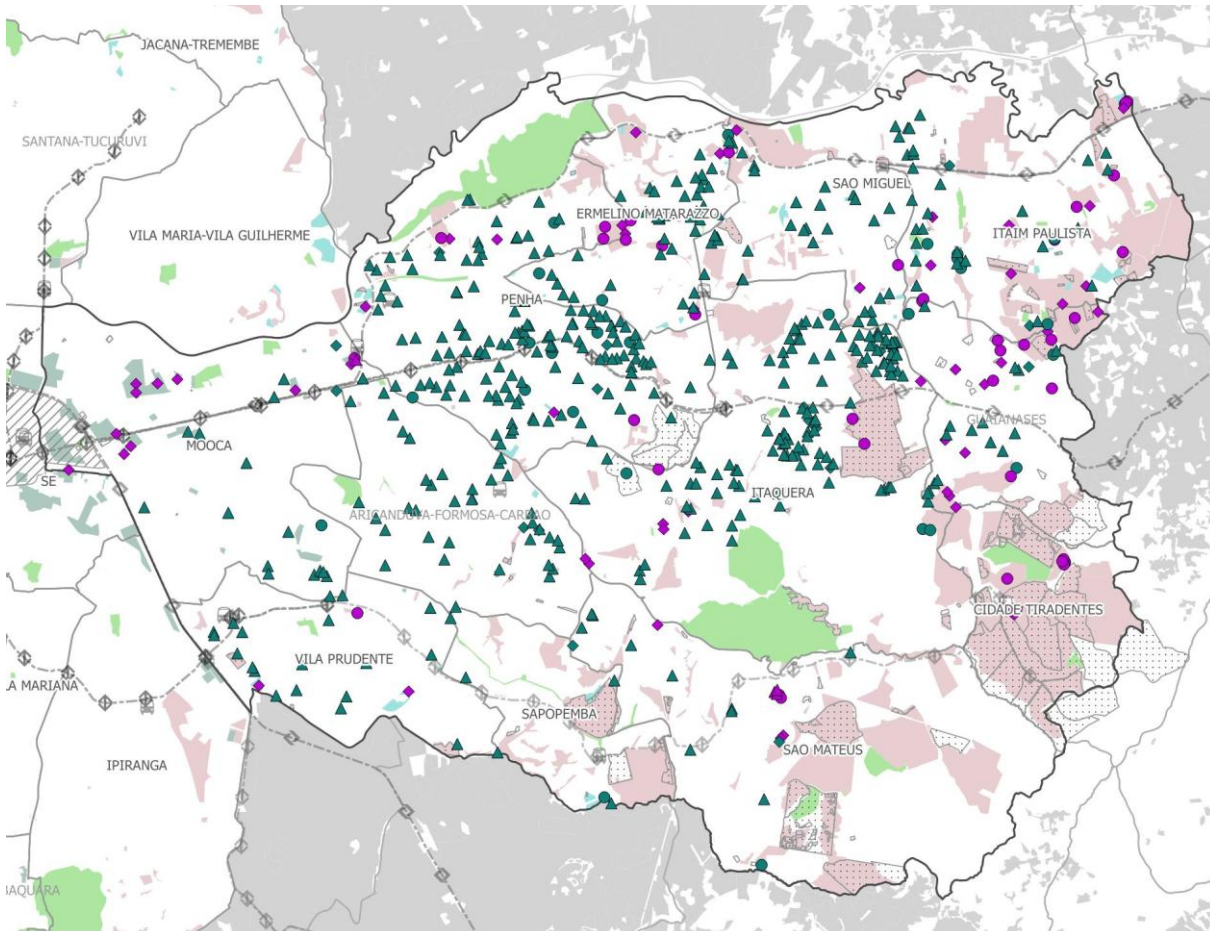
Mapa 20 - Empreendimentos públicos efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016*



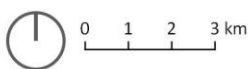
* No período analisado neste trabalho, não foram identificados empreendimentos públicos efetivados pelo PDE/14 e LPUOS/16.

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 21 - Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2002 e LPUOS/2004



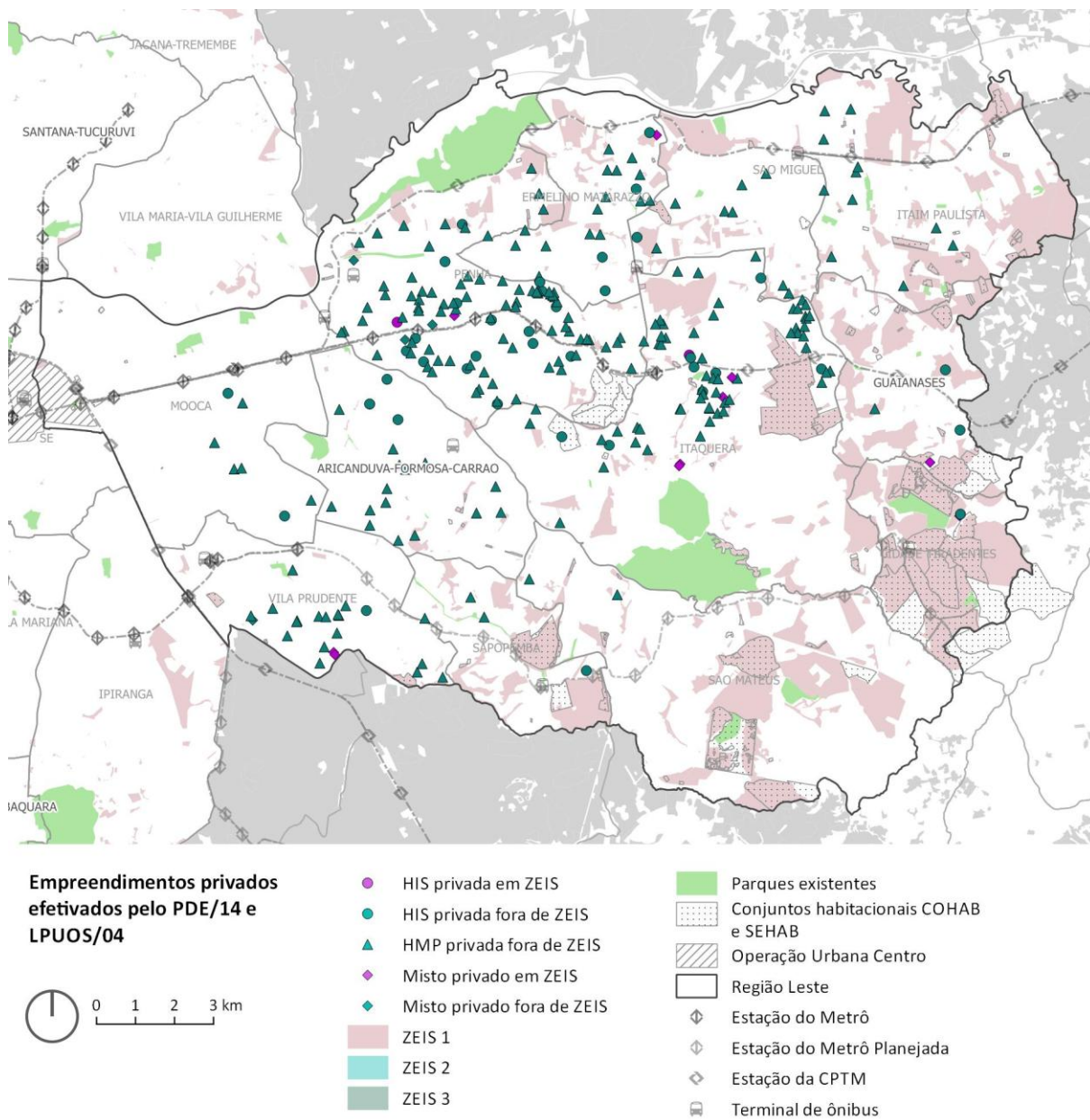
Empreendimentos privados efetivados pelo PDE/02 e LPUOS/04



- HIS privada em ZEIS
- HIS privada fora de ZEIS
- ▲ HMP privada fora de ZEIS
- ▲ HMP privada em ZEIS
- ◆ Misto privado em ZEIS
- ◆ Misto privado fora de ZEIS
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◆ Estação do Metrô
- ◆ Estação do Metrô Planejada
- ◆ Estação da CPTM
- ◆ Terminal de ônibus

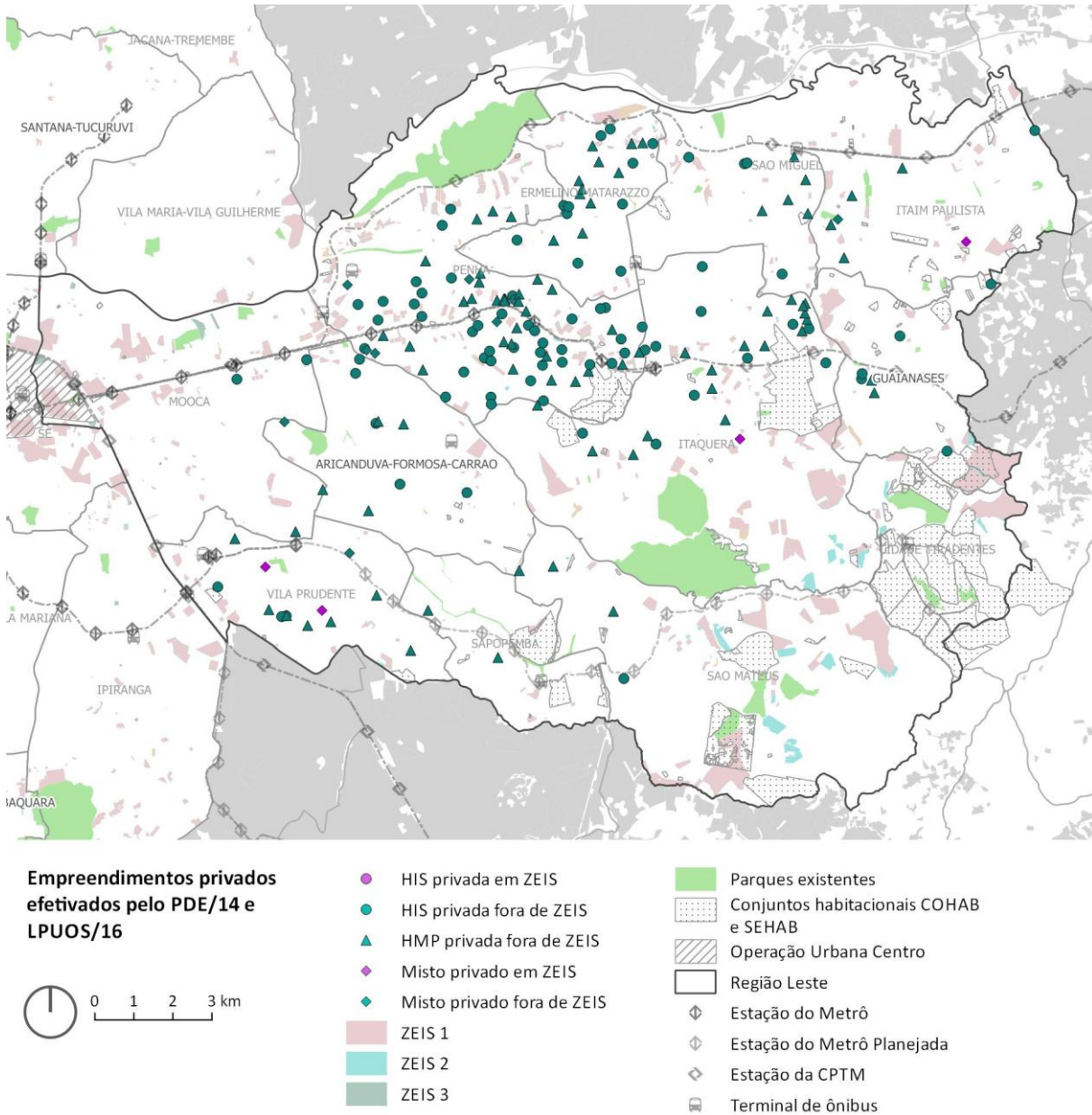
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth; Google Street View; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 22 - Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2004



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2004; 2014; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth; Google Street View; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 23 – Empreendimentos privados efetivados até 2017 pelo PDE/2014 e LPUOS/2016



Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embrasp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

5.2 Destinação dos empreendimentos efetivados

Considerando a provável destinação das unidades efetivadas, conforme premissas explicadas nos Capítulos 3 e 4, é notável que a taxa de efetivação de unidades públicas destinadas à demanda prioritária (Habitação de Interesse Social Prioritária - HISP) é praticamente igual dentro e fora das ZEIS. Já as unidades privadas apresentam taxa de efetivação maior fora das ZEIS e aumenta à medida que cresce a renda das famílias para as quais são destinadas.

Assim, o Quadro 22 evidencia que a taxa de efetivação de unidades voltadas a famílias com renda até três salários-mínimos é de apenas 24,29% em ZEIS e de 58,14% fora das ZEIS, enquanto a taxa de efetivação de unidades voltadas para famílias com renda superior a seis salários-mínimos é de 78,73% em ZEIS e de 93,02% fora das ZEIS.

Quadro 22 - Número de unidades efetivadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas

	Público				Privado			
	ZEIS	%	Fora de ZEIS	%	ZEIS	%	Fora de ZEIS	%
0 - 3 SM* (HISP)	11.565	64,79	1.996	68,43	835	24,29	25	58,14
3 - 6 SM	0	0,00	0	-	14.576	73,69	5.800	64,16
> 6 SM	0	0,00	64	13,14	8.975	78,73	24.908	93,02

* SM – salários-mínimos

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; s.d.b), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth* (2018) e *Google Street View* (2018).

Essa discrepância nas taxas de efetivação pode ser reflexo dos diferentes modelos de negócio e processos de realização de cada tipo de empreendimento, conforme explicado pelo Entrevistado 1 (2018). Para a efetivação de empreendimentos que não configurem HIS, o empreendedor precisa ter em caixa os custos necessários a cada etapa do empreendimento (incluindo a compra do terreno), tendo retorno desse valor somente com a venda das unidades. Dessa forma, é de interesse do empreendedor que o empreendimento se realize o mais rápido possível, uma vez que o retorno do capital investido, que permite a realização de novos empreendimentos, só se dá ao final do processo. No caso de empreendimentos HIS, o financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) inclui o repasse ao empreendedor de percentual do valor final do produto correspondente a cada medição, incluindo o repasse do valor do terreno no início do contrato. A maior burocracia vinculada a esse processo, somada a maior burocracia vinculada às ZEIS, no caso de empreendimentos

realizados nessas zonas de uso, podem explicar o percentual mais baixo de efetivação de HISP privada, enquanto a rápida realização é parte intrínseca do modelo de negócios de empreendimentos voltados a rendas mais altas.

Cumprir reforçar que tanto os dados de aprovação quanto os dados de efetivação dos empreendimentos configuram retratos da situação existente no momento da análise e devem se alterar ao longo do tempo, com a aprovação e efetivação de novos empreendimentos não analisados neste trabalho.

5.3 Aspectos de empreendimentos lançados

O cruzamento direto entre o número de contribuinte constante nos Relatórios de Aprovação de Projetos e na base de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp estabeleceu um universo amostral para avaliação dos aspectos de empreendimentos lançados dentro e fora das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados. A análise dessa amostra interessa para avaliar a variação dos produtos realizados em função da demarcação de ZEIS e se os preços de venda das unidades lançadas são compatíveis com o financiamento pelo PMCMV, o que pode indicar se há distorções na demanda atendida nesses empreendimentos. No entanto, por tratar-se de uma análise amostral que não configura o foco principal desta pesquisa, os apontamentos aqui apresentados terão caráter apenas indicativo, sendo possível o aprofundamento por pesquisas futuras.

A amostra de lançamentos residenciais adotada é formada por 311¹¹⁶ empreendimentos, estando 47 (15,1%) em ZEIS e 264 (84,9%) em outras zonas de uso. O baixo percentual de empreendimentos lançados em ZEIS na amostra pode ser reflexo dos próprios critérios de coleta de dados da Embraesp, baseados na divulgação da comercialização do empreendimento por meio de, pelo menos, duas formas de comunicação, conforme explicado no Capítulo 3. Dessa forma, empreendimentos voltados à demanda prioritária que não são lançados no mercado, não estão incluídos na base de dados.

¹¹⁶ A amostra utilizada representa 23,6% do universo de empreendimentos aprovados da pesquisa e 27% do universo de empreendimentos identificados como efetivados.

Cabe esclarecer que a Embraesp considera cada produto¹¹⁷ integrante de um condomínio como um empreendimento diferente, podendo um mesmo alvará de aprovação ser integrado por produtos variados, mesmo quando referente a uma única subcategoria de uso. Essa diferença de metodologia da Embraesp terá influência em alguns dos dados apresentados, especialmente quanto às características dos empreendimentos lançados.

Para análise do preço de venda declarado das unidades, foi utilizado como critério o valor de financiamento pelo PMCMV. Nesse sentido, é necessário apontar que há um descompasso entre o conceito de HIS instituído no município e as faixas do referido Programa, conforme apresentado no Capítulo 2 e no Gráfico 2: o teto de renda do conceito de HIS 1 (R\$ 2.862,00) corresponde à Faixa 2 do Programa, que é voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 4.000,00; já o teto de renda de HIS 2 (R\$ 5.724,00) corresponde à Faixa 3 do Programa, voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 9.000,00. Como consequência, o conceito de HIS 1 abrange três faixas de financiamento de unidades pelo PMCMV - R\$ 96 mil (Faixa 1), R\$ 135 mil (Faixa 1,5) e R\$ 240 mil (Faixa 2), enquanto os conceitos de HIS 2 e HMP podem se enquadrar na Faixa 2 e 3 do Programa.

Dos empreendimentos em ZEIS, doze (25,5%) configuram HIS, quatro (8,5%) HMP e 31 (66%) mistos, enquanto os empreendimentos lançados em outras zonas são quase em sua totalidade HMP, havendo apenas um empreendimento HIS e três empreendimentos mistos (Quadro 23).

Quadro 23 - Número de empreendimentos lançados por zona e subcategoria de uso

Subcat. Uso	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
HIS	9	3	0	0	1	13
HIS/HMP	7	11	4	0	2	24
HIS/HMP/Outros	1	3	3	1	0	8
HIS/Outros	1	0	0	0	1	2
HMP	0	3	1	0	260	264
Total	18	20	8	1	264	311

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Embraesp (2014-2017), CEM (1985-2013) e São Paulo (2000-2018; s.d.b).

¹¹⁷ Pelos critérios da Embraesp, diferentes preços de venda das unidades ou unidades com diferentes números de áreas úteis ou totais, número de dormitórios, banheiros ou vagas de garagem configuram empreendimentos distintos.

Nos Quadros 24 e 25 são apresentados alguns dados referentes a cada empreendimento lançado, tais como preços mínimo e máximo dos produtos, média ponderada dos preços dos produtos em função do número de unidades, subcategoria de uso, incorporador e construtor. Em vermelho, estão os preços das unidades que ultrapassam o teto de financiamento do PMCMV (R\$ 240 mil).

Quadro 24 - Número de unidades, preços mínimos máximo e média ponderada das unidades, categoria de uso, incorporador e construtor dos empreendimentos lançados em ZEIS

ID	Un.	Min (R\$)	Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL19996	48	111.312,42	130.178,93	119.566,52	HIS/HMP	ZEIS-1	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL26403	200	130.005,55	130.005,55	130.005,55	HIS	ZEIS-1	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL44660	160	134.797,15	134.797,15	134.797,15	HIS	ZEIS-1	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL21041	96	143.432,09	161.820,82	151.285,61	HIS/HMP	ZEIS-2	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL20918	647	107.931,53	194.495,66	151.355,66	HIS/HMP	ZEIS-2	Tecnum & Corporate Empr Imob/Living	Tecnum Engenharia e Construcoes Ltda
ID_SEL57102	284	151.479,85	158.553,63	153.796,26	HIS/HMP	ZEIS-2	PLANO & PLANO	PLANO & PLANO
ID_SEL25798	174	145.550,05	160.201,66	156.159,84	HIS	ZEIS-2	Augusto Velloso/VBI/Sabia Residencial	Construtora Augusto Velloso S/A
ID_SEL23834	427	138.250,64	234.971,13	162.478,85	HIS/HMP	ZEIS-2	Cury Empreendimentos/Living Imoveis Ltda	Cury Empreendimentos Imobiliarios Ltda
ID_SEL23220	530	137.203,75	209.360,28	164.056,13	HIS/HMP	ZEIS-2	Cytec+/Living	Tecnum Eng e Construcoes/Cytec+
ID_SEL26647	128	158.498,52	180.688,87	167.686,71	HIS/HMP	ZEIS-1	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL52591	330	152.510,11	212.605,49	167.950,73	HIS/HMP	ZEIS-2	PLANO & PLANO	PLANO & PLANO
ID_SEL25794	261	151.719,68	172.387,38	169.140,73	HIS	ZEIS-2	Augusto Velloso/VBI/Sabia Residencial	Construtora Augusto Velloso S/A
ID_SEL48044	240	171.580,08	171.580,08	171.580,08	HIS/HMP	ZEIS-2	TENDA	TENDA
ID_SEL26942	268	164.241,04	183.644,69	172.205,22	HIS/Outros	ZEIS-1	Conx Empreendimentos Imobiliarios Ltda	Conx Empreendimentos Imobiliarios Ltda
ID_SEL55058	68	174.663,75	174.663,75	174.663,75	HIS/HMP/Outros	ZEIS-5	PLANO & PLANO	PLANO & PLANO
ID_SEL31676	155	158.316,03	189.814,89	178.150,15	HIS/HMP	ZEIS-1	ECM5 Engenharia e Construtora	ECM5 Engenharia e Construtora
ID_SEL27233	120	184.875,62	184.875,62	184.875,62	HIS/HMP	ZEIS-2	MRV Engenharia e Participacoes S/A	MRV Engenharia e Participacoes S/A
ID_SEL35597	192	185.377,54	185.377,54	185.377,54	HIS/HMP	ZEIS-1	Graal Engenharia	Graal Engenharia
ID_SEL27510	300	185.647,94	185.647,94	185.647,94	HIS	ZEIS-1	Cury Empreend Imob/Living Incorp	Cury Empreend Imob/Living Incorp
ID_SEL43089	460	171.280,67	200.369,48	186.457,44	HIS	ZEIS-1	PLANO & PLANO	PLANO & PLANO

ID	Un.	Min (R\$)	Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL33635	128	173.830,60	190.423,52	188.867,93	HIS	ZEIS-1	UMLAR Dom Nery	JRC Empreendimentos Imobiliarios
ID_SEL25797	144	187.572,80	207.698,64	192.045,21	HMP	ZEIS-2	Augusto Velloso/VBI/Sabia Residencial	Construtora Augusto Velloso S/A
ID_SEL25796	144	193.524,79	212.939,90	197.839,26	HMP	ZEIS-2	Augusto Velloso/VBI/Sabia Residencial	Construtora Augusto Velloso S/A
ID_SEL41891	200	203.009,67	203.009,67	203.009,67	HIS/HMP	ZEIS-1	TENDA	TENDA
ID_SEL29704	240	209.544,69	209.544,69	209.544,69	HIS/HMP	ZEIS-1	Graal Engenharia	Graal Engenharia
ID_SEL26811	64	214.515,93	214.515,93	214.515,93	HIS	ZEIS-2	Jommag Adm Particip e Representacoes	Não Informada
ID_SEL27873	744	219.413,39	233.171,30	224.046,17	HIS/HMP	ZEIS-2	Plano & Plano Constr e Particip Ltda	Plano & Plano Constr e Particip Ltda
ID_SEL52589	561	214.929,60	232.801,96	224.588,62	HIS/HMP/O utros	ZEIS-2	ECON	ECON
ID_SEL32097	835	129.662,64	320.565,01	227.431,57	HIS/HMP/O utros	ZEIS-2	Paz Realty/Bemcasa Incorporadora	Nao Informada
ID_SEL25534	422	171.563,84	283.377,00	235.509,84	HIS/HMP	ZEIS-3	Atua Construtora e Incorporadora	Atua Construtora e Incorporadora
ID_SEL41229	294	208.369,33	256.322,48	242.423,43	HIS/HMP	ZEIS-2	ECON	ECON
ID_SEL43547	140	218.965,29	253.326,36	243.018,04	HIS/HMP/O utros	ZEIS-1	PROHIDRO	PROHIDRO
ID_SEL23849	514	171.161,68	346.054,25	249.212,63	HMP	ZEIS-3	Trisul S/A/Posi Engª e Constr/Abkar	Trisul S/A
ID_SEL33642	10	249.611,64	249.611,64	249.611,64	HIS/HMP	ZEIS-1	Não Informada	Não Informada
ID_SEL32072	274	252.030,06	252.030,06	252.030,06	HIS/HMP	ZEIS-2	Econ Construtora e Incorporadora Ltda	Atua Construtora e Incorporadora
ID_SEL28862	236	255.401,86	310.402,62	269.339,97	HMP	ZEIS-2	VBI	GNG
ID_SEL33623	6	276.239,83	276.239,83	276.239,83	HIS	ZEIS-1	Não Informada	Não Informada
ID_SEL47145	126	214.437,24	325.516,86	285.199,47	HIS/HMP	ZEIS-3	KALLAS	KALLAS
ID_SEL44173	288	238.860,92	416.617,88	287.466,34	HIS/HMP/O utros	ZEIS-3	ENGELUX	ENGELUX
ID_SEL41873	5	295.394,67	295.394,67	295.394,67	HIS	ZEIS-1	Não Informada	Não Informada
ID_SEL38900	300	235.897,85	402.267,91	299.929,63	HIS/HMP/O utros	ZEIS-3	PAZ REALTY	PAZ REALTY
ID_SEL48854	115 5	231.900,12	579.403,53	304.311,33	HIS/HMP/O utros	ZEIS-3	ATUA	ATUA

ID	Un.	Min (R\$)	Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL34405	300	226.581,56	405.257,31	317.429,98	HIS/HMP	ZEIS-3	Paz Realty	Empresa Paulista de Engenharia Ltda
ID_SEL41886	8	325.536,98	325.536,98	325.536,98	HIS	ZEIS-1	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40556	2350	204.642,13	582.048,05	345.013,18	HIS/HMP/Outros	ZEIS-2	ATUA/YUNY/ECON	ATUA
ID_SEL33117	300	230.451,27	457.063,03	349.800,13	HIS/HMP	ZEIS-3	Tecnisa Flex	Tecnisa Flex
ID_SEL30687	4	364.134,33	364.134,33	364.134,33	HIS	ZEIS-1	Não Informada	Não Informada

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Embraesp (2014-2017), CEM (1985-2013) e São Paulo (2000-2018; s.d.b).

Quadro 25 - Número de unidades, preços mínimos máximo e média ponderada das unidades, categoria de uso, incorporador e construtor dos empreendimentos lançados fora de ZEIS

ID	Un.	Min (R\$)	Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL22958	180	113.241,68	113.241,68	113.241,68	HMP	Outra	MVG Engenharia e Construcao Ltda	MVG Engenharia e Construcao Ltda
ID_SEL23107	95	121.434,46	134.716,36	127.306,46	HMP	Outra	Construtora Mudar Ltda	Construtora Mudar Ltda
ID_SEL26043	140	131.966,54	131.966,54	131.966,54	HMP	Outra	Cal Empreendimentos e Participacoes Ltda	Cal Empreendimentos e Participacoes Ltda
ID_SEL21398	48	124.694,21	144.865,34	133.098,85	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL20605	156	133.538,27	133.538,27	133.538,27	HMP	Outra	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL28152	132	127.226,31	149.036,54	136.313,91	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL23562	190	137.487,24	137.487,24	137.487,24	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL25354	260	123.231,14	141.360,78	140.454,30	HMP	Outra	ASA Incorporadora	ASA Incorporadora
ID_SEL17860	56	134.429,37	153.911,89	141.735,32	HMP	Outra	Construtora Mudar Ltda	Construtora Mudar Ltda
ID_SEL23856	21	142.605,48	142.605,48	142.605,48	HIS	Outra	Associação Pro-Moradia de Vila Progresso	Não Informada
ID_SEL23398	24	128.128,75	171.812,92	144.291,75	HMP	Outra	Gim Incorporadora Ltda	Gim Incorporadora Ltda
ID_SEL23413	144	136.847,95	153.953,94	145.400,95	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL24381	192	148.148,42	148.148,42	148.148,42	HMP	Outra	MRV Engenharia e Participacoes S/A	MRV Engenharia e Participacoes S/A
ID_SEL22685	160	149.219,07	149.219,07	149.219,07	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora e Incorporadora Faleiros

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL20451	61	142.942,37	159.869,75	150.157,32	HMP	Outra	Construtora Mudar Ltda	Construtora Mudar Ltda
ID_SEL24380	96	148.650,60	152.344,51	150.497,56	HMP	Outra	MRV Engenharia e Participacoes S/A	MRV Engenharia e Participacoes S/A
ID_SEL23855	80	142.533,52	162.895,45	152.714,48	HMP	Outra	Construtora Crescer SA	Construtora Crescer SA
ID_SEL20938	144	142.792,28	196.715,50	155.113,43	HMP	Outra	Construtora Mudar Ltda	Construtora Mudar Ltda
ID_SEL18058	58	155.262,52	155.262,52	155.262,52	HMP	Outra	Construtora e Incorp Santa Helenna Ltda	Construtora e Incorp Santa Helenna Ltda
ID_SEL20939	164	155.474,35	155.474,35	155.474,35	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL22645	200	156.484,22	156.484,22	156.484,22	HMP	Outra	Multipla Engenharia Ltda	Multipla Engenharia Ltda
ID_SEL23833	52	137.037,56	177.006,85	158.486,28	HMP	Outra	Construtora Mudar Ltda	Construtora Mudar Ltda
ID_SEL15643	39	159.061,68	159.061,68	159.061,68	HMP	Outra	Construtora e Incorp Santa Helenna Ltda	Construtora e Incorp Santa Helenna Ltda
ID_SEL24217	156	161.496,22	161.496,22	161.496,22	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL15272	164	162.173,67	162.173,67	162.173,67	HMP	Outra	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL21283	144	155.867,77	183.373,84	167.519,65	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL24568	104	169.365,58	169.365,58	169.365,58	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL22644	100	170.869,88	170.869,88	170.869,88	HMP	Outra	MRV Engenharia e Participacoes S/A	MRV Engenharia e Participacoes S/A
ID_SEL23250	60	171.573,66	171.573,66	171.573,66	HMP	Outra	Marea Engenharia Ltda	Marea Engenharia Ltda
ID_SEL22702	212	173.777,91	173.777,91	173.777,91	HMP	Outra	Goldfarb Comercio e Construcoes Ltda	Goldfarb Comercio e Construcoes Ltda
ID_SEL20940	92	165.961,96	184.402,18	175.182,07	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL23563	43	186.879,70	186.879,70	186.879,70	HMP	Outra	Tamada Empreend e Participacoes Ltda	Tamada Empreend e Participacoes Ltda
ID_SEL23835	243	186.940,11	186.940,11	186.940,11	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL28142	288	187.010,55	187.010,55	187.010,55	HMP	Outra	Living Incorporacao Ltda	Living Incorporacao Ltda
ID_SEL21270	153	187.041,32	187.041,32	187.041,32	HMP	Outra	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL25002	154	178.337,62	215.126,98	187.176,62	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL48020	60	195.911,06	195.911,06	195.911,06	HMP	Outra	Coop Hab dos Bancarios de Sao Paulo	Construtora TS Ltda
ID_SEL23847	16	196.178,37	196.178,37	196.178,37	HMP	Outra	Ary Pontes de Miranda	Não Informada

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL27375	58	196.359,88	196.359,88	196.359,88	HMP	Outra	UMLAR Curuca Empreend Imob SPE Ltda	UMLAR Curuca Empreend Imob SPE Ltda
ID_SEL21962	188	196.645,35	196.645,35	196.645,35	HMP	Outra	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL23836	243	196.657,52	196.657,52	196.657,52	HMP	Outra	Goldfarb Comercio e Construcoes Ltda	Goldfarb Comercio e Construcoes Ltda
ID_SEL33143	60	179.906,75	215.888,10	200.210,51	HMP	Outra	ALTOS DE CURUÇÁ	ALTOS DE CURUÇÁ
ID_SEL27875	196	205.375,85	205.375,85	205.375,85	HMP	Outra	PDG Realty	PDG Realty
ID_SEL24980	140	208.099,79	208.099,79	208.099,79	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL21382	204	209.447,63	209.447,63	209.447,63	HMP	Outra	RN Incorporadora e Construtora	RN Incorporadora e Construtora
ID_SEL22840	206	189.705,42	221.118,97	210.596,95	HMP	Outra	Fortenge Construcoes e Empreend Ltda	Fortenge Construcoes e Empreend Ltda
ID_SEL34390	8	210.703,75	210.703,75	210.703,75	HMP	Outra	Sr. Joao Fernandes Meira - P Fisica	Não Informada
ID_SEL26638	16	214.005,09	214.005,09	214.005,09	HMP	Outra	Ospam Construtora e Incorporadora Ltda	Ospam Construtora e Incorporadora Ltda
ID_SEL28622	47	214.798,11	214.798,11	214.798,11	HMP	Outra	SP Constroi Construtora e Incorporadora	SP Constroi Construtora e Incorporadora
ID_SEL25844	204	201.889,91	240.802,56	215.242,29	HMP	Outra	More Melhor - Grupo Goldfarb	More Melhor - Grupo Goldfarb
ID_SEL49628	16	216.839,01	216.839,01	216.839,01	HMP	Outra	MONTE MAGNO	MONTE MAGNO
ID_SEL28402	254	217.269,38	217.269,38	217.269,38	HMP	Outra	PDG Realty	PDG Realty
ID_SEL26046	93	218.871,97	218.871,97	218.871,97	HMP	Outra	Gama 3 Real Estate Advisory/WB Empreend	Habipar Construtora e Incorporadora Ltda
ID_SEL20622	63	218.920,84	218.920,84	218.920,84	HMP	Outra	Tamada Empreend e Participacoes Ltda	Tamada Empreend e Participacoes Ltda
ID_SEL20921	232	184.493,46	266.018,12	219.475,63	HMP	Outra	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL28121	233	221.040,13	221.040,13	221.040,13	HMP	Outra	Goldfarb Comercio e Constr/PDG Realty	Goldfarb Comercio e Constr/PDG Realty
ID_SEL26051	224	206.101,91	251.380,61	221.464,33	HMP	Outra	Plano & Plano Constr e Particip Ltda	Plano & Plano Constr e Particip Ltda
ID_SEL28607	222	221.985,69	221.985,69	221.985,69	HMP	Outra	Atua Construtora e Incorporadora	Atua Construtora e Incorporadora

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL20127	300	141.765,70	323.954,56	223.262,32	HMP	Outra	Constr Reitzfeld/Rezende Imoveis Constr	Constr Reitzfeld/Rezen de Imoveis Constr
ID_SEL19637	55	223.587,64	223.587,64	223.587,64	HMP	Outra	CL Alionis Empreend Imobiliaris Ltda	Oki & Galli Empreend e Partic Ltda
ID_SEL26033	60	207.723,14	244.816,56	226.269,85	HMP	Outra	Pro Paraiso BR Empreend Imobiliario Ltda	Concreto Engenharia e Arquitetura Ltda
ID_SEL32916	30	226.581,56	226.581,56	226.581,56	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL27385	59	207.361,69	247.281,78	226.983,43	HMP	Outra	Construtora Lumiar	Construtora Lumiar
ID_SEL29196	400	227.581,32	227.581,32	227.581,32	HMP	Outra	Goldfarb Comercio e Constr/PDG Realty	Goldfarb Comercio e Construcoes Ltda
ID_SEL20459	400	208.189,16	303.161,58	229.924,66	HMP	Outra	Goldfarb Incorp e Const Ltda/Living	Goldfarb Incorporacoes e Construcoes
ID_SEL27246	35	229.979,19	229.979,19	229.979,19	HMP	Outra	Tamada Empreend e Participacoes Ltda	Tamada Empreend e Participacoes Ltda
ID_SEL20897	48	205.239,62	240.300,01	230.426,50	HMP	Outra	MRV Engenharia e Participacoes S/A	MRV Engenharia e Participacoes S/A
ID_SEL31876	225	233.750,43	233.750,43	233.750,43	HMP	Outra	Atua Construtora e Incorporadora	Atua Construtora e Incorporadora
ID_SEL31646	8	237.112,83	237.112,83	237.112,83	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL41222	8	238.860,92	238.860,92	238.860,92	HMP	Outra	PERSPECTIVA IC	PERSPECTIVA IC
ID_SEL19838	44	240.322,14	240.322,14	240.322,14	HMP	Outra	Giuseppe Spinelli	Rifformato Engenharia
ID_SEL28879	19	240.746,24	240.746,24	240.746,24	HMP	Outra	Construtora Minerva Ltda	Construtora Minerva Ltda
ID_SEL32299	8	241.148,00	241.148,00	241.148,00	HMP	Outra	AZ Incorporacoes Imobiliaris Ltda	Não Informada
ID_SEL32300	8	241.148,00	241.148,00	241.148,00	HMP	Outra	AZ Incorporacoes Imobiliaris Ltda	Não Informada
ID_SEL26521	55	242.693,74	242.693,74	242.693,74	HMP	Outra	Rifformato Construtora	Rifformato Construtora
ID_SEL31021	166	243.011,43	243.011,43	243.011,43	HMP	Outra	Sete Incorporacoes	Emissao Norte-Sul Servicos em Saneamento
ID_SEL32296	67	244.076,90	244.076,90	244.076,90	HMP	Outra	Rifformato Construtora	Rifformato Construtora
ID_SEL14758	441	181.358,89	300.327,23	245.547,33	HMP	Outra	Goldfarb Inc e Constr/Passarelli/Miranda	Goldfarb Inc e Constr/Passarelli/Miranda

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL26325	9	246.347,87	246.347,87	246.347,87	HMP	Outra	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda
ID_SEL39341	8	247.166,97	247.166,97	247.166,97	HMP	Outra	AZ	AZ
ID_SEL29938	118	247.265,37	247.265,37	247.265,37	HMP	Outra	VNW Construtora	VNW Construtora
ID_SEL33629	15	247.331,26	247.331,26	247.331,26	HMP	Outra	Village XV de Novembro SPE Ltda	Não Informada
ID_SEL33840	15	247.331,26	247.331,26	247.331,26	HMP	Outra	DJR Empreendimentos Imobiliarios Ltda	DJR Empreendimentos Imobiliarios Ltda
ID_SEL42426	6	247.471,27	247.471,27	247.471,27	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL31433	39	247.784,03	247.784,03	247.784,03	HMP	Outra	Tamada Empreend e Participacoes Ltda	Tamada Empreend e Participacoes Ltda
ID_SEL44158	6	247.906,99	247.906,99	247.906,99	HMP	Outra	SR RAFAEL OLVEIRA MANZZANO - PF	Não Informada
ID_SEL27532	44	248.650,59	248.650,59	248.650,59	HMP	Outra	Gim Incorporadora Ltda	Gim Incorporadora Ltda
ID_SEL25349	256	212.448,30	295.078,31	249.795,09	HMP	Outra	Construtora Tenda S/A	Construtora Tenda S/A
ID_SEL21513	156	208.545,67	291.415,14	249.980,41	HMP	Outra	Plano & Plano Constr e Particip Ltda	Plano & Plano Constr e Particip Ltda
ID_SEL32722	4	250.210,71	250.210,71	250.210,71	HMP	Outra	Sr. Paulo Henrique Fernandes - P Fisica	Não Informada
ID_SEL28880	100	250.611,62	250.611,62	250.611,62	HMP	Outra	Rifomato Construtora	Rifomato Construtora
ID_SEL41866	6	252.020,49	252.020,49	252.020,49	HMP	Outra	CAMARGO GUEDES	CAMARGO GUEDES
ID_SEL41213	8	253.672,27	253.672,27	253.672,27	HMP	Outra	VR5	Não Informada
ID_SEL43070	8	253.672,27	253.672,27	253.672,27	HMP	Outra	VR5	Não Informada A
ID_SEL33323	8	253.839,97	253.839,97	253.839,97	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL23868	245	215.409,89	276.465,56	255.282,98	HMP	Outra	ECO Esfera Empreendimentos Sustentaveis	ECO Esfera Empreendimentos Sustentaveis
ID_SEL28144	43	255.336,92	255.336,92	255.336,92	HMP	Outra	Rifomato Construtora	Rifomato Construtora
ID_SEL30676	8	255.967,15	255.967,15	255.967,15	HMP	Outra	Sr. Rafael R dos Santos - P Fisica	Não Informada
ID_SEL29425	15	257.419,12	257.419,12	257.419,12	HMP	Outra	Costana Empreendimentos Imob Ltda	Não Informada
ID_SEL42424	8	257.620,95	257.620,95	257.620,95	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL27563	47	258.052,18	258.052,18	258.052,18	HMP	Outra	Riformato Construtora/Oki & Galli	Riformato Construtora
ID_SEL44157	8	259.437,55	259.437,55	259.437,55	HMP	Outra	SARTORE & FERNANDES	Não Informada
ID_SEL38880	8	259.664,47	259.664,47	259.664,47	HMP	Outra	AZ	Não Informada
ID_SEL22796	186	219.829,31	280.172,32	260.057,99	HMP	Outra	Concima S/A Constr Cavis/Living Incorp	Concima S/A Construcoes Cavis
ID_SEL30681	96	248.490,29	266.433,32	260.452,31	HMP	Outra	TAMADA	TAMADA
ID_SEL43537	16	261.080,54	261.080,54	261.080,54	HMP	Outra	MONTE MAGNO	Não Informada
ID_SEL43525	4	263.221,40	263.221,40	263.221,40	HMP	Outra	SR EDUARDO BECALOTTO - PF	Não Informada
ID_SEL39782	8	265.202,83	265.202,83	265.202,83	HMP	Outra	ENGETREVIS	Não Informada
ID_SEL42434	128	265.202,83	265.202,83	265.202,83	HIS/HMP	Outra	JC MOLINA	JC MOLINA
ID_SEL37268	7	265.252,35	265.252,35	265.252,35	HMP	Outra	NAO INFORMADA	Não Informada
ID_SEL24375	295	234.113,98	281.797,73	266.441,94	HMP	Outra	Open - Grupo Even	Open - Grupo Even
ID_SEL30679	13	268.091,91	268.091,91	268.091,91	HMP	Outra	Engetrevis Construtora e Incorporadora	Engetrevis Construtora e Incorporadora
ID_SEL29455	300	257.639,96	301.806,81	268.681,67	HMP	Outra	Rossi Residencial S/A	Rossi Residencial S/A
ID_SEL36156	6	269.961,66	269.961,66	269.961,66	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL34170	7	272.029,45	272.029,45	272.029,45	HMP	Outra	COSTANA	Não Informada
ID_SEL38258	8	272.029,45	272.029,45	272.029,45	HMP	Outra	DH2	Não Informada
ID_SEL38879	8	272.029,45	272.029,45	272.029,45	HMP	Outra	DH2	Não Informada
ID_SEL34691	8	272.064,38	272.064,38	272.064,38	HMP	Outra	6MAP Empreendimentos Imobiliarios	6MAP Empreendimentos Imobiliarios
ID_SEL33135	8	273.366,13	273.366,13	273.366,13	HMP	Outra	Uniao Planejamento de Imoveis Ltda	Não Informada
ID_SEL31666	95	275.501,49	275.501,49	275.501,49	HMP	Outra	Riformato Construtora	Riformato Construtora
ID_SEL34419	17	276.239,83	276.239,83	276.239,83	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL32107	8	276.548,68	276.548,68	276.548,68	HMP	Outra	Construtora e Incorporadora Castanheira	Construtora e Incorporadora Castanheira
ID_SEL40266	5	276.733,39	276.733,39	276.733,39	HMP	Outra	6MAP	Não Informada
ID_SEL41854	8	277.309,28	277.309,28	277.309,28	HMP	Outra	NAO INFORMADA	Não Informada
ID_SEL43534	6	277.745,26	277.745,26	277.745,26	HMP	Outra	MONTE MAGNO	Não Informada
ID_SEL42403	8	279.695,49	279.695,49	279.695,49	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL41214	8	282.498,67	282.498,67	282.498,67	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40271	9	283.337,74	283.337,74	283.337,74	HMP	Outra	PERSPECTIVA IC	PERSPECTIVA IC
ID_SEL27700	7	284.591,14	284.591,14	284.591,14	HMP	Outra	Petra Prime Incorp e Construtora Ltda	Petra Prime Incorp e Construtora Ltda
ID_SEL43075	7	285.966,80	285.966,80	285.966,80	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL41216	8	287.110,89	287.110,89	287.110,89	HMP	Outra	TJ	Não Informada
ID_SEL41217	16	288.263,95	288.263,95	288.263,95	HMP	Outra	DINÂMICA INCORP	Não Informada
ID_SEL35092	6	288.796,19	288.796,19	288.796,19	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL47127	8	289.118,68	289.118,68	289.118,68	HMP	Outra	ARAÚJO MATOS	ARAÚJO MATOS
ID_SEL31894	8	290.576,91	290.576,91	290.576,91	HMP	Outra	COSTANA	Não Informada
ID_SEL37780	4	290.576,91	290.576,91	290.576,91	HMP	Outra	DH2	DH2
ID_SEL18887	43	290.805,21	290.805,21	290.805,21	HMP	Outra	SMJ	RIFORMATO
ID_SEL48023	12	294.516,94	294.516,94	294.516,94	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL48834	5	294.516,94	294.516,94	294.516,94	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL33841	7	296.383,02	296.383,02	296.383,02	HMP	Outra	DJR Empreendimentos Imobiliarios Ltda	DJR Empreendimentos Imobiliarios Ltda
ID_SEL36158	8	296.759,40	296.759,40	296.759,40	HMP	Outra	HD	Não Informada
ID_SEL46663	8	297.637,93	297.637,93	297.637,93	HMP	Outra	IFB	IFB
ID_SEL34689	8	297.792,91	297.792,91	297.792,91	HMP	Outra	Santa Marta Incorporacoes SPE Ltda	Não Informada
ID_SEL40267	8	283.903,62	340.684,35	298.098,80	HMP	Outra	TORRE FORTE	TORRE FORTE
ID_SEL49625	7	298.156,39	298.156,39	298.156,39	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL41215	5	299.400,99	299.400,99	299.400,99	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL45720	4	299.444,35	299.444,35	299.444,35	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL43527	6	299.964,88	299.964,88	299.964,88	HMP	Outra	SR VINICIUS DO CARMO AMORIM - PF	Não Informada
ID_SEL34932	9	300.096,91	300.096,91	300.096,91	HMP	Outra	ITALE	Não Informada
ID_SEL38257	6	301.423,13	301.423,13	301.423,13	HMP	Outra	MONTE MAGNO	MONTE MAGNO
ID_SEL41853	7	301.423,13	301.423,13	301.423,13	HMP	Outra	CAMARGO GUEDES	CAMARGO GUEDES
ID_SEL38259	7	302.941,89	302.941,89	302.941,89	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL42413	4	303.315,25	303.315,25	303.315,25	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL56223	56	186.595,25	395.380,21	310.295,65	HMP	Outra	REITZFELD	REITZFELD

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL40551	9	311.325,06	311.325,06	311.325,06	HMP	Outra	WALDEMAR MANCINI	Não Informada
ID_SEL33627	6	312.418,43	312.418,43	312.418,43	HMP	Outra	Costana Empreendimentos Imob Ltda	Não Informada
ID_SEL34688	9	312.418,43	312.418,43	312.418,43	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL31874	51	313.480,05	313.480,05	313.480,05	HMP	Outra	RIFORMATO	RIFORMATO
ID_SEL42392	4	319.225,95	319.225,95	319.225,95	HMP	Outra	SR MARCOS ANTONIO VIEIRA - PF	Não Informada
ID_SEL46662	11	319.225,95	319.225,95	319.225,95	HMP	Outra	RO-MA	Não Informada
ID_SEL40272	6	319.508,52	319.508,52	319.508,52	HMP	Outra	MTJ	MTJ
ID_SEL27511	122	319.585,75	319.585,75	319.585,75	HMP	Outra	Atua Construtora e Incorporadora	Atua Construtora e Incorporadora
ID_SEL38264	8	322.855,62	322.855,62	322.855,62	HMP	Outra	CHAO	Não Informada
ID_SEL44144	5	322.855,62	322.855,62	322.855,62	HMP	Outra	EXCLUSIVA EMPREEND	Não Informada
ID_SEL29451	6	324.292,50	324.292,50	324.292,50	HMP	Outra	COSTANA	Não Informada
ID_SEL34931	9	324.826,41	324.826,41	324.826,41	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL34413	6	325.435,86	325.435,86	325.435,86	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL29452	8	325.435,86	325.435,86	325.435,86	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40260	6	325.536,98	325.536,98	325.536,98	HMP	Outra	BONS DIAS	BONS DIAS
ID_SEL20756	151	326.134,30	327.827,04	326.706,02	HMP	Outra	Even Construtora e Incorporadora Ltda	Even Construtora e Incorporadora Ltda
ID_SEL30697	148	327.890,18	327.890,18	327.890,18	HMP	Outra	PDG Realty	PDG Realty
ID_SEL34687	6	329.224,61	329.224,61	329.224,61	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL38255	6	330.426,86	330.426,86	330.426,86	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL32897	7	333.294,31	333.294,31	333.294,31	HMP	Outra	SR MARCOS BARBOSA - PF	Não Informada
ID_SEL36163	50	333.854,32	333.854,32	333.854,32	HMP	Outra	RIFORMATO	RIFORMATO
ID_SEL42412	10	334.386,18	334.386,18	334.386,18	HMP	Outra	KAIZUKA	Não Informada
ID_SEL26951	266	255.704,61	372.935,34	336.204,39	HMP	Outra	Dialogo Engenharia e Construcao Ltda	Dialogo Engenharia e Construcao Ltda
ID_SEL36155	7	285.966,80	373.956,59	336.246,68	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL36153	5	336.765,29	336.765,29	336.765,29	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL37778	5	339.413,64	339.413,64	339.413,64	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40262	5	339.413,64	339.413,64	339.413,64	HMP	Outra	EDINE	EDINE
ID_SEL28610	110	315.443,58	381.604,03	339.501,92	HMP	Outra	Kallas Incorporacoes e Construcoes S/A	Kallas Incorporacoes e Construcoes S/A
ID_SEL49627	7	341.019,62	341.019,62	341.019,62	HMP	Outra	MONTE MAGNO	MONTE MAGNO
ID_SEL51193	10	341.019,62	341.019,62	341.019,62	HMP	Outra	CALCEDÔNIA	S. QUEIROZ

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL31209	7	341.573,82	341.573,82	341.573,82	HMP	Outra	Construcaj Empreend e Constr Ltda	Construcaj Empreend e Constr Ltda
ID_SEL55075	80	329.213,51	354.537,63	341.875,57	HIS/Outros	Outra	RIFORMATO	RIFORMATO
ID_SEL33146	8	342.496,32	342.496,32	342.496,32	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL38888	7	343.622,37	343.622,37	343.622,37	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40261	9	343.622,37	343.622,37	343.622,37	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL42415	4	344.763,68	344.763,68	344.763,68	HMP	Outra	SR WALDEMIR MENDES - PF	Não Informada
ID_SEL43063	7	347.228,23	347.228,23	347.228,23	HMP	Outra	TIJOLO DE PEDRA	TIJOLO DE PEDRA
ID_SEL41205	8	348.264,98	348.264,98	348.264,98	HMP	Outra	POSSENTI	POSSENTI
ID_SEL47125	10	348.505,07	348.505,07	348.505,07	HMP	Outra	R GOUVEIA	R GOUVEIA
ID_SEL30663	7	348.566,42	348.566,42	348.566,42	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL46220	6	351.353,55	351.353,55	351.353,55	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL34700	5	351.470,73	351.470,73	351.470,73	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL41858	10	354.998,12	354.998,12	354.998,12	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL47527	9	355.311,71	355.311,71	355.311,71	HMP	Outra	ACACIAS	ACACIAS
ID_SEL36154	5	355.474,47	355.474,47	355.474,47	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL32898	6	355.562,58	355.562,58	355.562,58	HMP	Outra	Sr. Laercio Brabo Rodrigues - P Fisica	Não Informada
ID_SEL42397	13	358.429,14	358.429,14	358.429,14	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL43064	10	359.431,27	359.431,27	359.431,27	HMP	Outra	LOVERE	LOVERE
ID_SEL42401	7	361.068,83	361.068,83	361.068,83	HMP	Outra	SRA HELOISA CRISTINA - PF	Não Informada
ID_SEL41208	4	364.953,67	364.953,67	364.953,67	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL43072	4	365.122,88	365.122,88	365.122,88	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL46660	9	367.590,07	367.590,07	367.590,07	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL32763	5	367.736,22	367.736,22	367.736,22	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL34402	7	368.731,57	368.731,57	368.731,57	HMP	Outra	MS Incorporacoes Imobiliarias Ltda	Não Informada
ID_SEL48830	10	372.021,40	372.021,40	372.021,40	HMP	Outra	PENHA VILLE	Não Informada
ID_SEL43528	5	376.513,16	376.513,16	376.513,16	HMP	Outra	TETO	TETO
ID_SEL30662	5	376.690,68	376.690,68	376.690,68	HMP	Outra	LUMIAR	LUMIAR
ID_SEL33115	6	376.690,68	376.690,68	376.690,68	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL49248	5	377.800,91	377.800,91	377.800,91	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL28135	22	378.896,74	378.896,74	378.896,74	HMP	Outra	Edim Empreendimentos Imobiliares Ltda	SAE Engenharia Ltda
ID_SEL43062	8	379.455,95	379.455,95	379.455,95	HMP	Outra	JG LIMA	JG LIMA
ID_SEL32764	10	380.156,24	380.156,24	380.156,24	HMP	Outra	MINERVA	MINERVA
ID_SEL42407	8	380.830,96	380.830,96	380.830,96	HMP	Outra	SR JOSÉ CLAUDIO DOS SANTOS - PF	Não Informada
ID_SEL45722	5	381.017,12	381.017,12	381.017,12	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL44639	10	384.955,31	384.955,31	384.955,31	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL33628	8	395.679,20	395.679,20	395.679,20	HMP	Outra	AMCR	AMCR
ID_SEL44153	18	397.632,33	397.632,33	397.632,33	HMP	Outra	IDEAL INCORP	Não Informada
ID_SEL39775	8	397.636,09	397.636,09	397.636,09	HMP	Outra	ENDINE	ENDINE
ID_SEL28608	40	398.814,88	398.814,88	398.814,88	HMP	Outra	Tamada Empreend e Participacoes Ltda	Tamada Empreend e Participacoes Ltda
ID_SEL48828	7	399.735,83	399.735,83	399.735,83	HMP	Outra	NEON	NEON
ID_SEL50114	6	399.735,83	399.735,83	399.735,83	HMP	Outra	MORAR BELLO	MORAR BELLO
ID_SEL47119	9	403.023,19	403.023,19	403.023,19	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL33833	6	403.675,74	403.675,74	403.675,74	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL42398	8	406.952,76	406.952,76	406.952,76	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL38894	8	408.044,17	408.044,17	408.044,17	HMP	Outra	SFR	SFR
ID_SEL48827	12	414.164,48	414.164,48	414.164,48	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL31873	10	414.359,75	414.359,75	414.359,75	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL33621	6	414.823,01	414.823,01	414.823,01	HMP	Outra	Sr. Vinicius Vieira Strizio Souza - PF	Não Informada
ID_SEL41211	6	416.823,76	416.823,76	416.823,76	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL31870	8	421.533,93	421.533,93	421.533,93	HMP	Outra	Sr. Alberto Kim - Pessoa Fisica	Não Informada
ID_SEL31404	14	421.533,93	421.533,93	421.533,93	HMP	Outra	Plenna Construtora e Incorporadora Ltda	Plenna Construtora e Incorporadora Ltda
ID_SEL40273	9	423.496,76	423.496,76	423.496,76	HMP	Outra	MONGUBA	Não Informada
ID_SEL44151	6	401.453,39	549.936,16	426.200,52	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL41226	7	438.161,20	438.161,20	438.161,20	HMP	Outra	CHAO	Não Informada

ID	Un.	Min (R\$)	\$ Max (R\$)	Media Pond. (R\$)	Cat. Uso	Zona Uso	Incorporador	Construtor
ID_SEL34425	10	440.215,61	440.215,61	440.215,61	HMP	Outra	Agueda Empreend e Participacoes SPE	Não Informada
ID_SEL38872	13	442.435,97	442.435,97	442.435,97	HMP	Outra	SR GELSON LUIS SANT'ANNA - PF	Não Informada
ID_SEL42419	195	408.690,13	485.635,31	444.992,47	HMP	Outra	PDG REALTY	PDG REALTY
ID_SEL38881	20	451.321,58	451.321,58	451.321,58	HMP	Outra	PORTUCALLE	Não Informada
ID_SEL34929	20	458.163,15	458.163,15	458.163,15	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL39777	15	461.946,37	461.946,37	461.946,37	HMP	Outra	RBT	RBT
ID_SEL49623	9	462.514,54	462.514,54	462.514,54	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL33293	235	398.422,02	535.004,84	463.307,87	HMP	Outra	PDG Realty	PDG Realty
ID_SEL49249	6	465.026,75	465.026,75	465.026,75	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL43081	95	474.040,41	474.040,41	474.040,41	HIS/HMP	Outra	RIFORMATO	RIFORMATO
ID_SEL41857	8	479.342,13	479.342,13	479.342,13	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL48459	8	484.047,84	484.047,84	484.047,84	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL47128	7	490.120,10	490.120,10	490.120,10	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL42422	10	494.942,54	494.942,54	494.942,54	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL40547	4	500.362,39	500.362,39	500.362,39	HMP	Outra	TOP HOUSE	TOP HOUSE
ID_SEL42402	6	505.496,37	505.496,37	505.496,37	HMP	Outra	SR ELENO LIMA PEREIRA - PF	Não Informada
ID_SEL49626	8	514.944,51	514.944,51	514.944,51	HMP	Outra	WOLSTEIN	WOLSTEIN
ID_SEL27561	8	528.507,84	528.507,84	528.507,84	HMP	Outra	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda
ID_SEL35089	6	536.329,90	561.275,48	540.487,50	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL42429	4	549.401,21	549.401,21	549.401,21	HMP	Outra	Não Informada	Não Informada
ID_SEL34933	7	555.039,08	555.039,08	555.039,08	HMP	Outra	JGF	Não Informada
ID_SEL27717	8	559.749,69	559.749,69	559.749,69	HMP	Outra	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda
ID_SEL34403	7	565.036,02	565.036,02	565.036,02	HMP	Outra	JOSÉ FLAVIO E	Não Informada
ID_SEL31042	72	589.839,63	589.839,63	589.839,63	HMP	Outra	PDG Realty/RB Capital	PDG Realty
ID_SEL26643	6	597.338,43	597.338,43	597.338,43	HMP	Outra	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda	Della Rovere Empreend Imobiliarios Ltda
ID_SEL32737	8	657.329,47	657.329,47	657.329,47	HMP	Outra	Guglielmo e Medina Incorp Ltda	Não Informada

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Embraesp (2014-2017), CEM (1985-2013) e São Paulo (2000-2018; s.d.b).

Os preços mínimo, máximo e médio das unidades dentro e fora das ZEIS foram agrupados no Quadro 26 em função das faixas de financiamento do PMCMV, que evidencia não haver qualquer empreendimento que se enquadraria na Faixa 1 entre a amostra analisada. Essa ausência é esperada, uma vez que a os empreendimentos voltados à Faixa 1 atendem a demandas estabelecidas pelo Poder Pública, não sendo lançados no mercado imobiliário.

Embora a maior parte dos empreendimentos apresente preços de venda fora das faixas de financiamento do PMCMV, é considerável o número daqueles que poderiam ser enquadrados nas Faixas 1,5; 2 e 3 do Programa, tanto dentro quanto fora das ZEIS. Ademais, embora 84,9% da amostra configure HMP, alguns desses empreendimentos apresentam preço de venda da unidade dentro dos padrões de financiamento da Faixa 1,5 do PMCMV.

Quadro 26 - Número de empreendimentos por faixa de financiamento da unidade do PMCMV

Financiamento (PMCMV)	ZEIS			Fora de ZEIS		
	Mínimo	Máximo	Média Ponderada	Mínimo	Máximo	Média Ponderada
Faixa 1	0	0	0	0	0	0
Faixa 1,5	5	3	3	9	4	5
Faixas 2 e 3	35	25	27	68	58	65
Não se enquadra	7	19	17	187	202	194

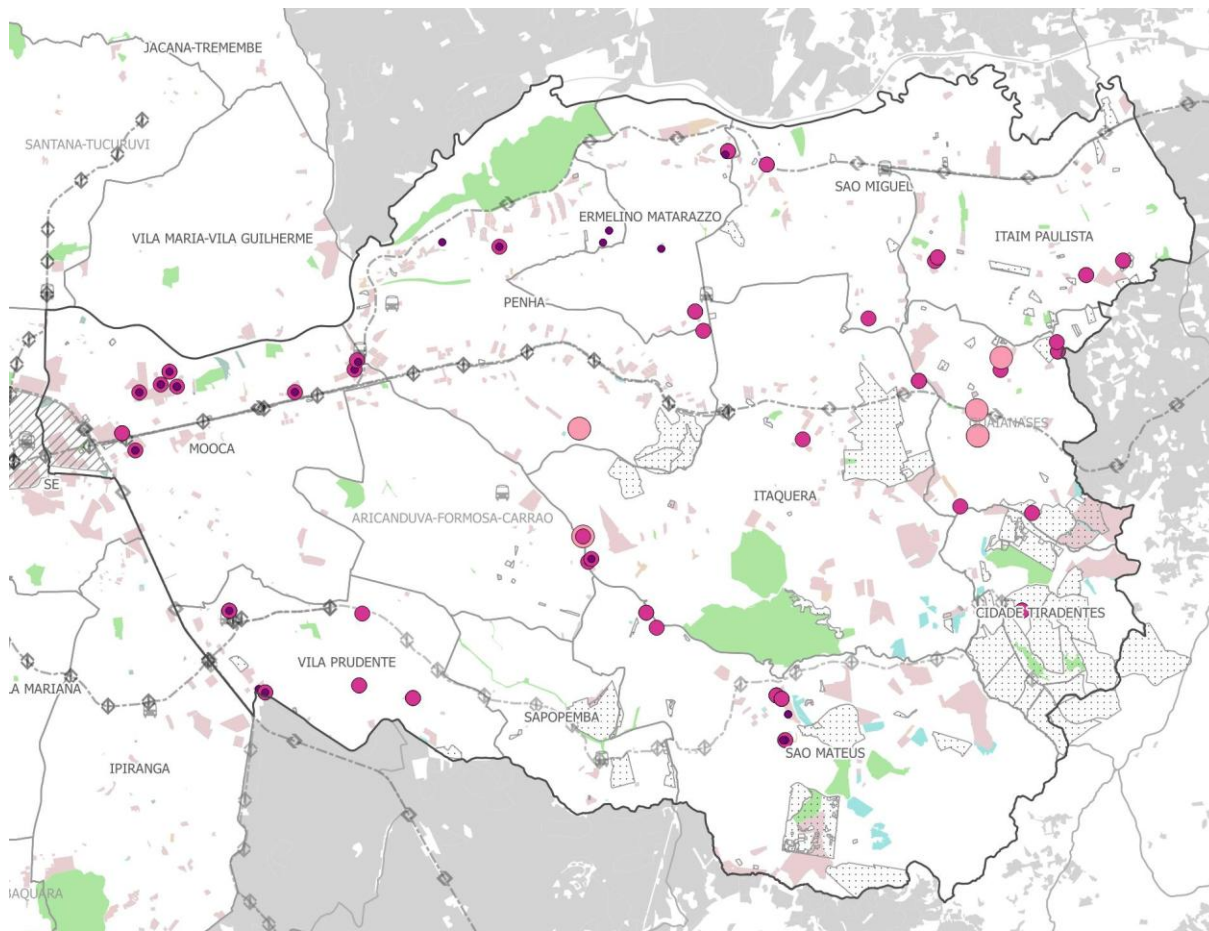
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Embraesp (2014-2017), CEM (1985-2013) e São Paulo (2000-2018; s.d.b).

Os Mapas 24, 25 e 26 apresentam a localização dos empreendimentos lançados classificados em função de seu possível enquadramento nas faixas de financiamento do PMCMV. Os dados apresentados nos referidos mapas consideram a distinção de empreendimentos em função do produto, adotada pela Embraesp. Por isso, os diferentes tamanhos do ícone para as diferentes faixas de financiamento visam a evidenciar os condomínios lançados cujos produtos englobariam mais de uma faixa de financiamento.

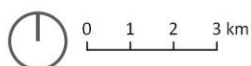
Nota-se que nas ZEIS (Mapa 24) os empreendimentos, em geral, enquadram-se no teto de financiamento das Faixas 2 e 3 do PMCMV (R\$ 240 mil). Os empreendimentos mistos em ZEIS concentram-se nas Subprefeituras mais próximas da região central (Mooca e Vila Prudente), mesclando produtos que se encaixam nas Faixas 2 e 3 com produtos que não se enquadram no financiamento pelo PMCMV.

Já fora das ZEIS (Mapa 25), a quantidade de empreendimentos que não se enquadram no PMCMV é mais elevada. Os empreendimentos que se enquadrariam na Faixa 1,5 tanto em ZEIS como em outras zonas encontram-se localizados próximo das linhas de Metrô e da CPTM, porém em subprefeituras mais periféricas (Mapa 26).

Mapa 24 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade



Empreendimentos lançados (Embraesp) em ZEIS por faixa de venda da unidade



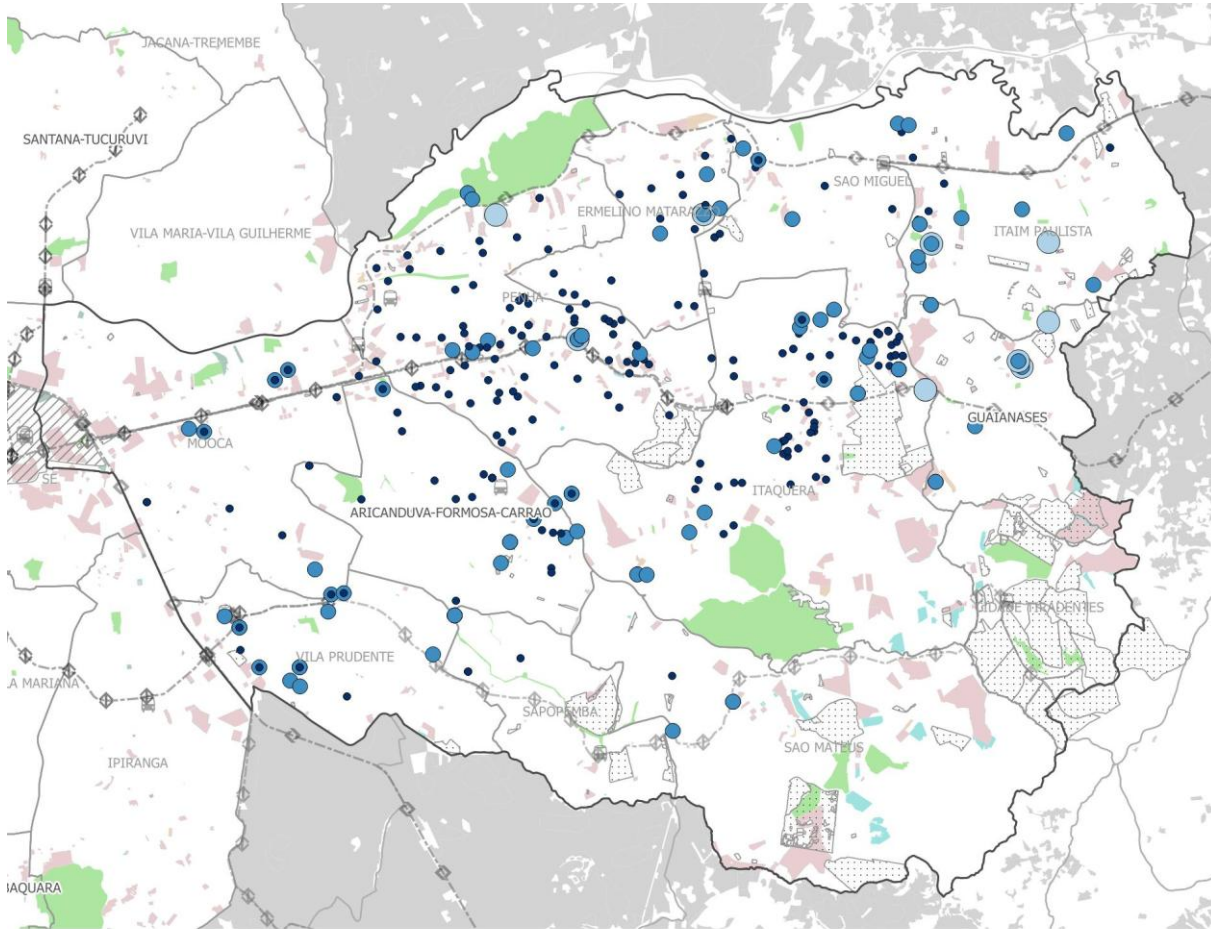
Empreendimentos lançados (Embraesp)

- Faixa 1
- Faixa 1,5
- Faixas 2 e 3
- Fora do MCMV
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 5

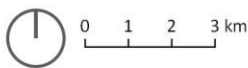
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- Estação do Metrô
- Estação do Metrô Planejada
- Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 25 - Empreendimentos privados lançados fora de ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade



Empreendimentos lançados (Embraesp) fora de ZEIS por faixa de venda da unidade



Empreendimentos lançados (Embraesp)

- Faixa 1
- Faixa 1,5
- Faixas 2 e 3
- Fora do MCMV

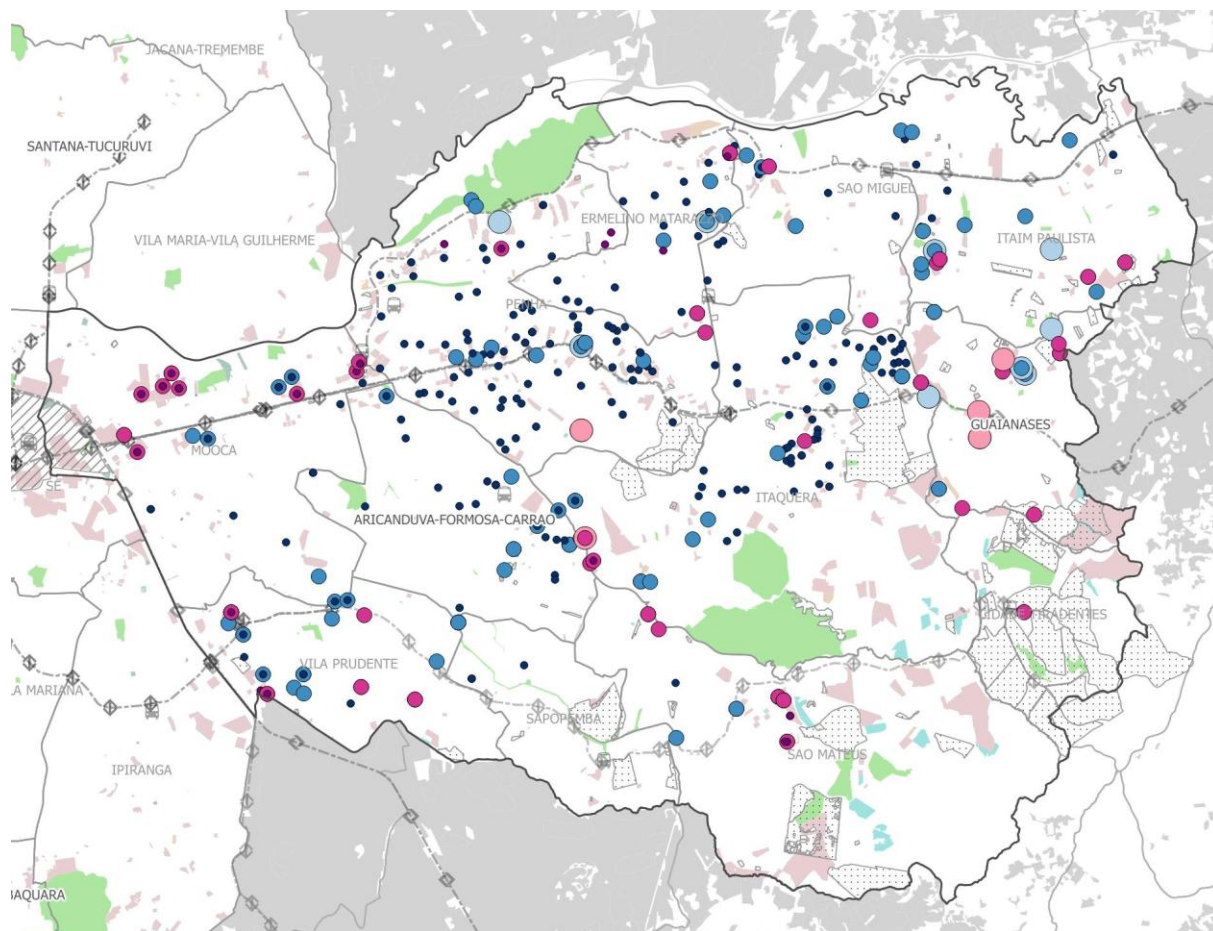
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 5

Parques existentes

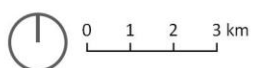
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- ▨ Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ⬮ Estação do Metrô
- ⬮ Estação do Metrô Planejada
- ⬮ Estação da CPTM
- ⬮ Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth; Google Street View; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 26 - Empreendimentos privados lançados dentro e fora de ZEIS até 2017, por faixa de venda da unidade



Empreendimentos lançados (Embraesp) dentro e fora de ZEIS por faixa de venda da unidade



Empreendimentos lançados (Embraesp) em ZEIS

- Faixa 1
- Faixa 1,5
- Faixas 2 e 3
- Fora do MCMV

Empreendimentos lançados (Embraesp) fora de ZEIS

- Faixa 1
- Faixa 1,5
- Faixas 2 e 3
- Fora do MCMV
- ZEIS 1

- ZEIS 2
- ZEIS 3
- ZEIS 5
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ⬇ Estação do Metrô
- ⬇ Estação do Metrô Planejada
- ⬇ Estação da CPTM
- ⬇ Terminal de ônibus

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); Google Earth; Google Street View; HabitaSampa (s.d.).

As informações do incorporador associadas ao número de unidades lançadas evidenciam a atuação de um “pequeno construtor”, geralmente pessoa física, na produção de empreendimentos envolvendo HIS ou HMP na Zona Leste do Município. Essa atuação encontra-se majoritariamente fora das ZEIS (Quadro 27). Além disso, as unidades produzidas não correspondem aos valores financiados pelo PMCMV (Quadros 24 e 25). A Entrevista 1 (2018) indicou a possibilidade de relação desse tipo de produção com a modalidade Carta de Crédito do PMCMV que, segundo o entrevistado, financia e subsidia com as mesmas condições de empreendimentos em construção as unidades novas já construídas. O Quadro 27 indica, ainda, que a produção nas ZEIS tende a apresentar um maior porte do que os empreendimentos em outras zonas de uso.

Quadro 27 - Porte dos empreendimentos lançados por zona de uso

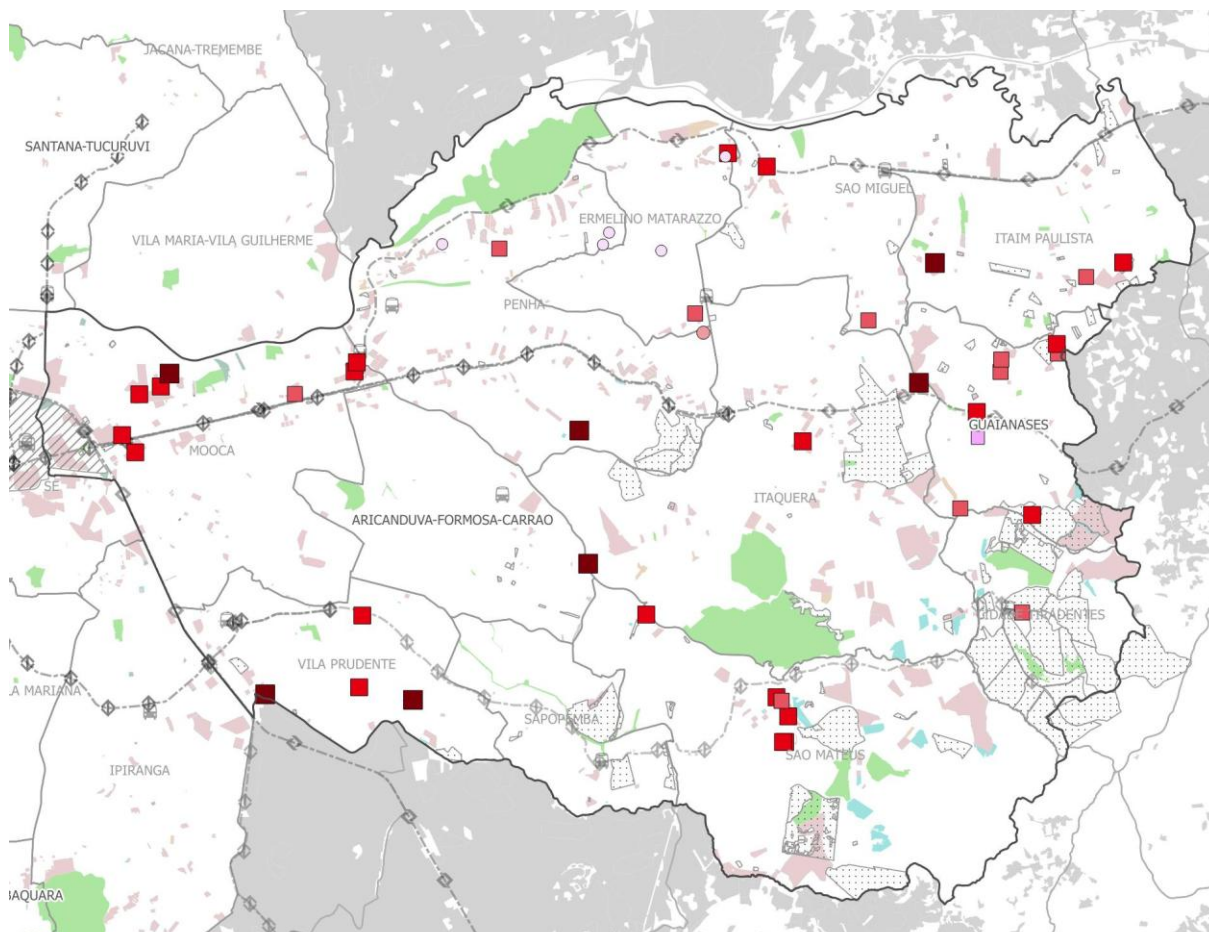
Unidades	ZEIS-1	ZEIS-2	ZEIS-3	ZEIS-5	Fora de ZEIS	Total
Até 25	5	0	0	0	167	172
26 a 100	1	2	0	1	43	47
101 a 200	8	4	1	0	30	43
201 a 500	4	8	5	0	24	41
Acima de 500	0	6	6	0	0	12

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Embraesp (2014-2017), CEM (1985-2013) e São Paulo (2000-2018; s.d.b).

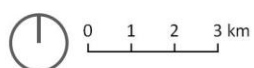
A localização dos empreendimentos em função do porte e do tipo de condomínio (horizontal ou vertical) é apresentada nos Mapas 27 e 29. Embora em menor quantidade, é notável que há um maior percentual de empreendimentos verticais em ZEIS, que apresentam, em geral, maior porte. Fora das ZEIS, evidencia-se um grande número de condomínios horizontais com até 25 unidades ao longo das estações de Metrô e CPTM nas proximidades das Subprefeituras Penha, Itaquera e Ermelino Matarazzo.

Os Mapas 28 e 30 recortam os empreendimentos lançados dentro e fora das ZEIS cujo preço declarado de venda enquadrar-se-ia no financiamento do PMCMV (teto máximo de R\$ 240 mil). Os empreendimentos em ZEIS enquadram-se quase em sua totalidade nessa condição. Já os condomínios horizontais fora das ZEIS quase não aparecem nesse recorte, o que demonstra que essa produção é, provavelmente, voltada ao teto do conceito de HMP, fora dos critérios de financiamento do Programa (Gráfico 2).

Mapa 27 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017, por tipologia



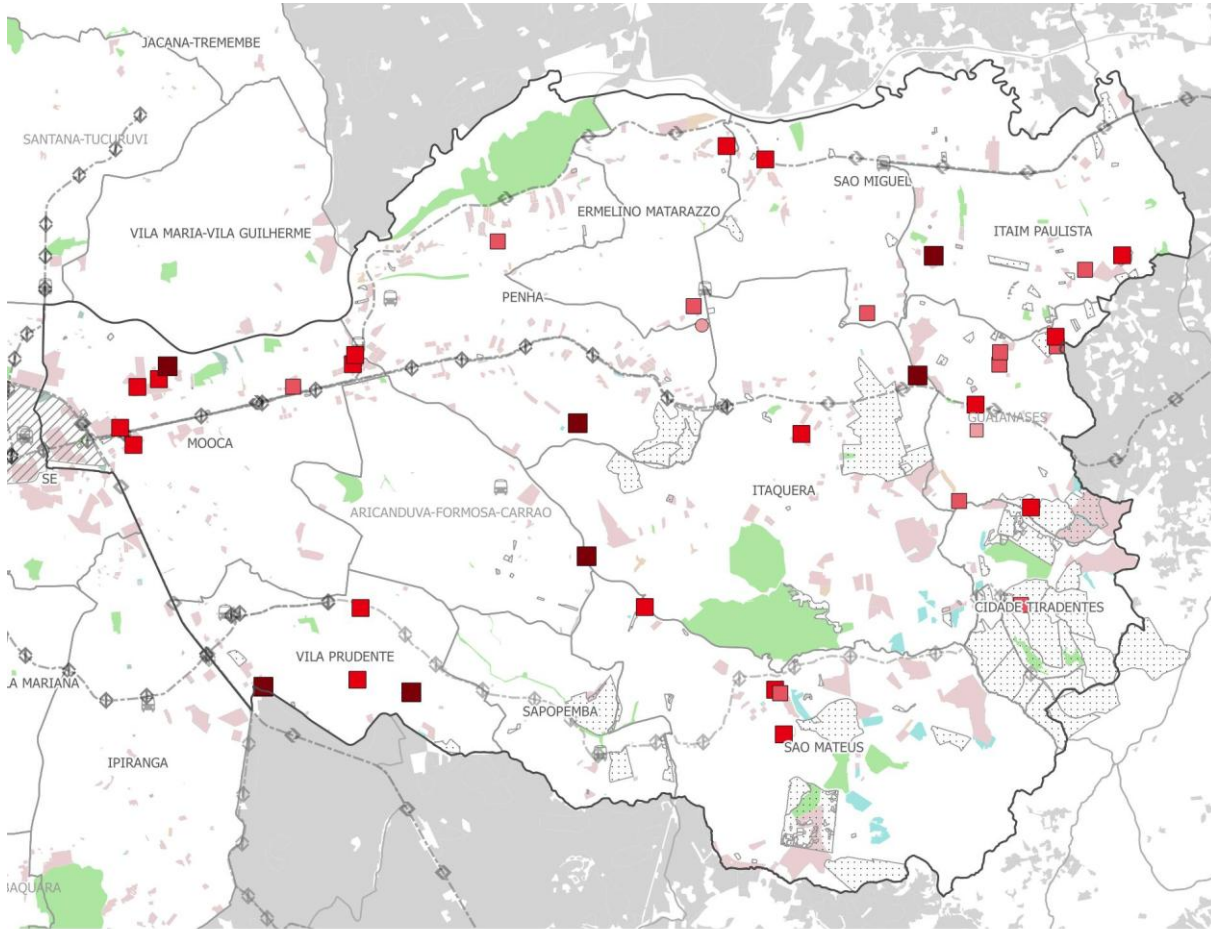
**Empreendimentos lançados
(Embraesp) em ZEIS por tipologia**



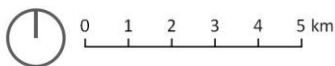
- | | | | |
|---|--|---|---------------------------------------|
| ○ | Condomínio Horizontal até 25u | ■ | ZEIS 2 |
| ● | Condomínio Horizontal com 26 a 100u | ■ | ZEIS 3 |
| ● | Condomínio Horizontal com 101 a 200u | ■ | ZEIS 5 |
| ● | Condomínio Horizontal com 201 a 500u | ■ | Parques existentes |
| ● | Condomínio Horizontal com mais de 500u | ■ | Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB |
| ■ | Condomínio Vertical até 25u | ■ | Operação Urbana Centro |
| ■ | Condomínio Vertical com 26 a 100u | ■ | Região Leste |
| ■ | Condomínio Vertical com 101 a 200u | ◇ | Estação do Metrô |
| ■ | Condomínio Vertical com 201 a 500u | ◇ | Estação do Metrô Planejada |
| ■ | Condomínio Vertical com mais de 500u | ◇ | Estação da CPTM |
| ■ | ZEIS 1 | ■ | Terminal de ônibus |

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 28 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017 com unidades vendidas por até R\$ 240 mil, por tipologia



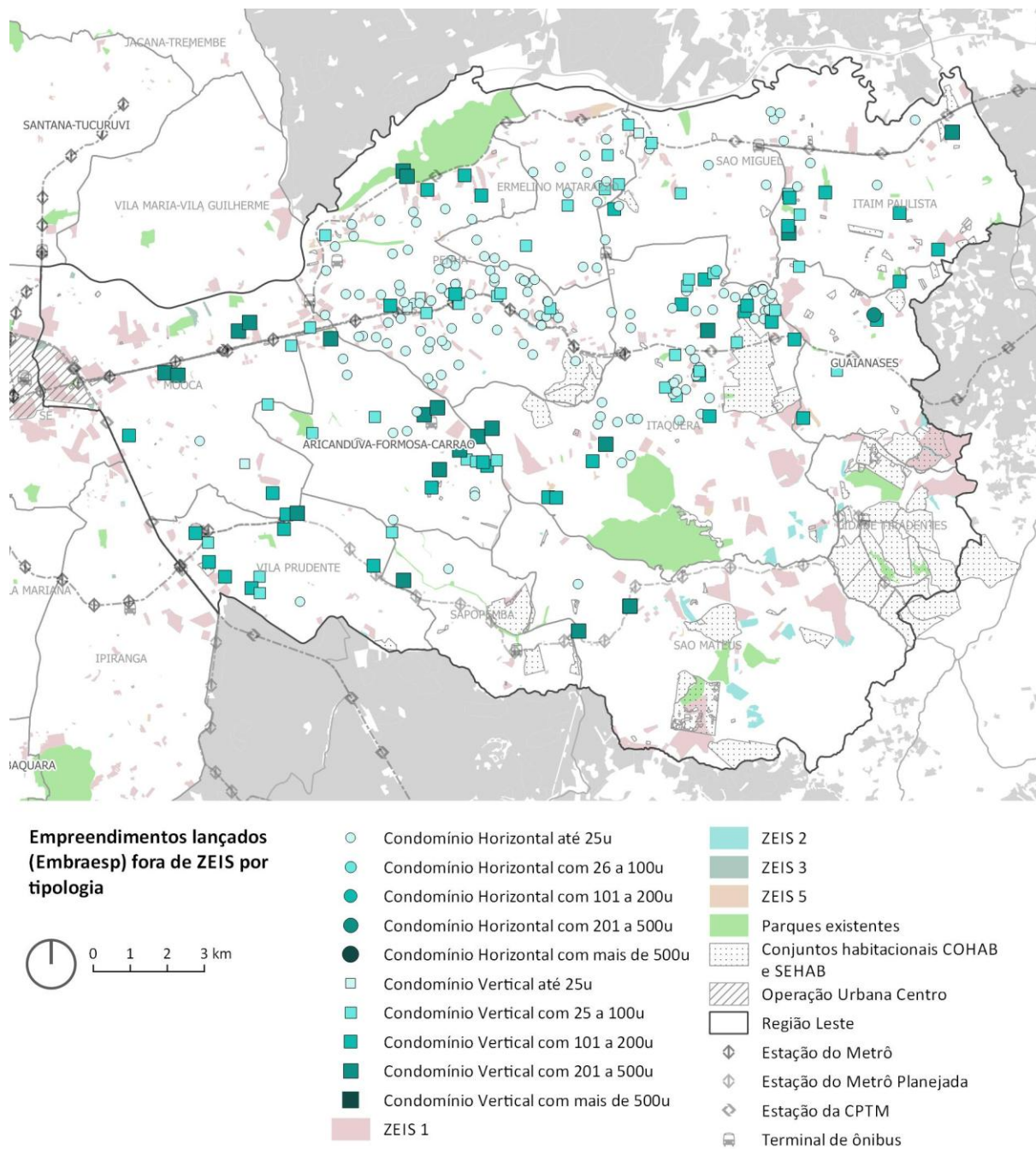
Empreend. lançados em ZEIS por tipologia com preço das unidades de até R\$ 240 mil (PMCMV)



- | | | | |
|---|--|---|---------------------------------------|
| ○ | Condomínio Horizontal até 25u | ■ | ZEIS 2 |
| ● | Condomínio Horizontal com 26 a 100u | ■ | ZEIS 3 |
| ● | Condomínio Horizontal com 101 a 200u | ■ | ZEIS 5 |
| ● | Condomínio Horizontal com 201 a 500u | ■ | Parques existentes |
| ● | Condomínio Horizontal com mais de 500u | ■ | Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB |
| ■ | Condomínio Vertical até 25u | ■ | Operação Urbana Centro |
| ■ | Condomínio Vertical com 26 a 100u | ■ | Região Leste |
| ■ | Condomínio Vertical com 101 a 200u | ■ | Estação do Metrô |
| ■ | Condomínio Vertical com 201 a 500u | ■ | Estação do Metrô Planejada |
| ■ | Condomínio Vertical com mais de 500u | ■ | Estação da CPTM |
| ■ | ZEIS 1 | ■ | Terminal de ônibus |

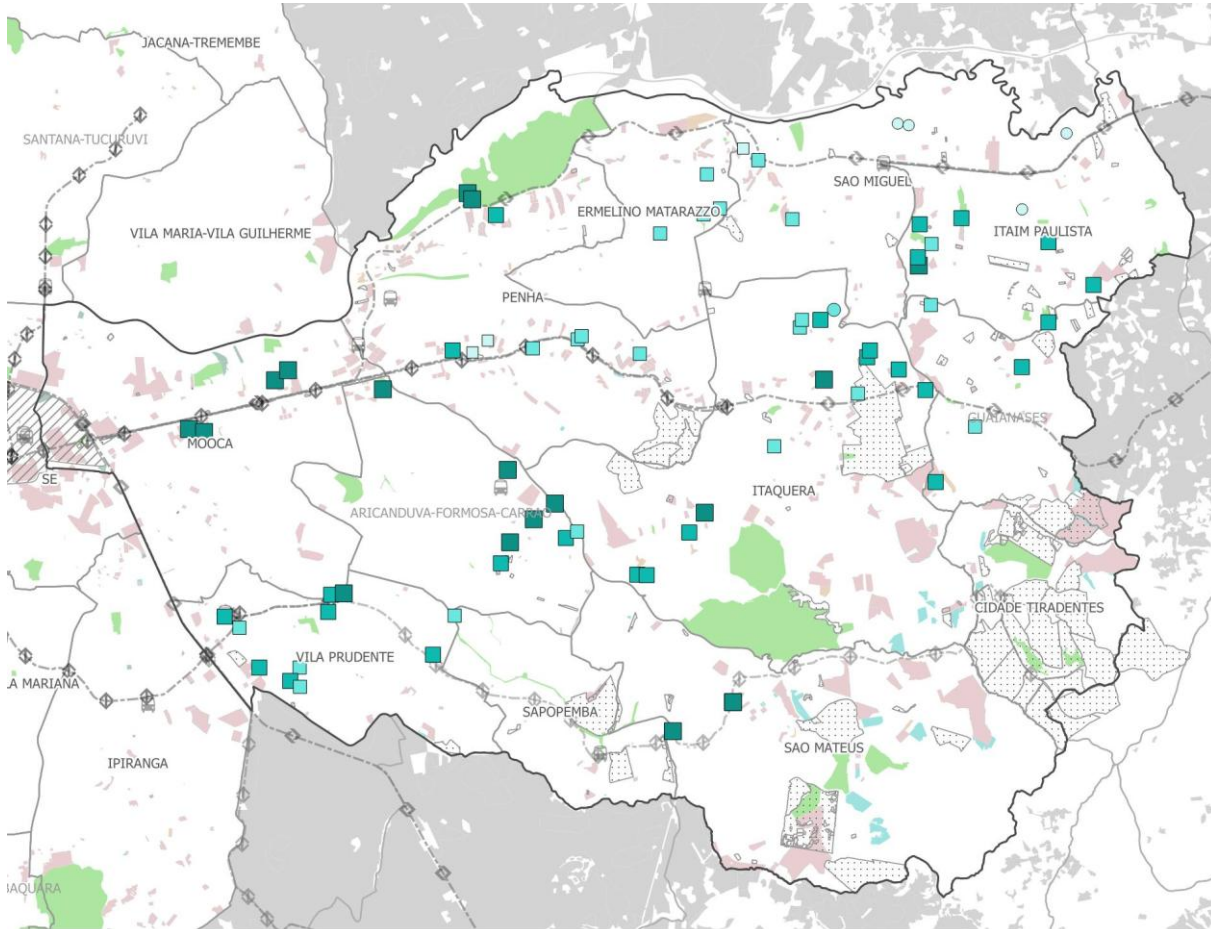
Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 29 - Empreendimentos privados lançados fora de ZEIS até 2017, por tipologia

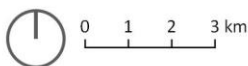


Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

Mapa 30 - Empreendimentos privados lançados em ZEIS até 2017 com unidades vendidas por até R\$ 240 mil, por tipologia



Empreend. lançados fora de ZEIS por tipologia com preço das unidades de até R\$ 240 mil



- | | |
|--|---|
| ○ Condomínio Horizontal até 25u | ■ ZEIS 2 |
| ○ Condomínio Horizontal com 26 a 100u | ■ ZEIS 3 |
| ○ Condomínio Horizontal com 101 a 200u | ■ ZEIS 5 |
| ○ Condomínio Horizontal com 201 a 500u | ■ Parques existentes |
| ○ Condomínio Horizontal com mais de 500u | ■ Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB |
| □ Condomínio Vertical até 25u | ▨ Operação Urbana Centro |
| □ Condomínio Vertical com 25 a 100u | □ Região Leste |
| □ Condomínio Vertical com 101 a 200u | ⬇ Estação do Metrô |
| □ Condomínio Vertical com 201 a 500u | ⬇ Estação do Metrô Planejada |
| ■ Condomínio Vertical com mais de 500u | ⬇ Estação da CPTM |
| ■ ZEIS 1 | ⬇ Terminal de ônibus |

Fonte: Elaboração própria com base em São Paulo (2000-2018; 2002; 2004; 2014; 2016; s.d.b; s.d.c), Embraesp (2014-2017); CEM (1985-2013); *Google Earth*; *Google Street View*; HabitaSampa (s.d.).

CONCLUSÃO

A carência habitacional no Brasil tem intrínseca relação com as restrições de acesso à terra que, por ser item essencial da moradia, torna esta última uma mercadoria especial, de produção difícil e cara (VILLAÇA, 1986; 1999; 2012), somada à insuficiência de ações do Estado, que acaba deixando a solução a cargo da própria classe trabalhadora, conformando o que Ferreira (2009) denomina “Estado do deixo-estar social”. Isso afeta especialmente as famílias mais pobres que, sem alternativa, são levadas a ocupar áreas sem interesse do mercado, geralmente em condições de risco ou ambientalmente frágeis.

Nesse contexto, a legislação urbanística, hoje centrada no zoneamento, tem importante papel na manutenção do *status quo* e na garantia de determinados interesses. Por meio de uma extrema simplificação da cidade e de uma imagem de tecnicidade e neutralidade, o zoneamento assegura a resolução antecipada de conflitos, permitindo a máxima exploração e garantindo as inversões sobre o solo urbano, mas sua aplicação apresenta forma e resultados diversos a depender do contexto econômico, político e social da localidade em que é implementado (MANCUSO, 1980).

No caso brasileiro, o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana (MNRU) logrou instituir o capítulo sobre a Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), regulamentado em 2001 pelo Estatuto da Cidade (EC/2001). A CF/1988 estabeleceu, no parágrafo 2º, do Art. 182 que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Por conseguinte, o EC/2001 estabeleceu um rol de instrumentos que podem ser escolhidos por cada município para compor sua política urbana, considerando as especificidades locais, dentre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados, que já vinham sendo implementadas por governos municipais progressistas desde a década de 90.

Em que pese o caráter controverso do zoneamento, as ZEIS consolidaram-se como um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à solução do problema da habitação e à execução da política fundiária de interesse social. Em relação às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, sua formulação e implementação foram acompanhadas de expectativas diversas, dentre as quais o aumento da produção de Habitação de Interesse Social (HIS), a reserva de imóveis com localização adequada para essa produção e a regulação do preço da terra. Os variados resultados atingidos, no entanto, demonstram que o alcance dos objetivos

originariamente propostos depende de uma série de fatores, como: (i) a existência de fontes de financiamento subsidiado dessa produção, o que ocorreu especialmente a partir de 2009, com o lançamento do PMCMV; (ii) a efetiva atuação do Poder Público no estabelecimento das ZEIS e na definição da demanda para a qual elas são destinadas, na demarcação de áreas adequadas, na negociação de terrenos e no controle de sua aplicação; (iii) a pressão de movimentos sociais para que a incorporação do instrumento nos planos diretores locais não ocorra de maneira *pro forma* ou para que não atenda apenas aos interesses do mercado imobiliário; e (iv) a associação com instrumentos que desestimulem processos especulativos, como os relacionados ao cumprimento da função social da propriedade.

Visando a avaliar as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo, a presente pesquisa verificou a aprovação e efetivação de empreendimentos HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) dentro e fora das referidas ZEIS entre 2002, ano em que foram implementadas, e 2017, adotando como recorte territorial a Zona Leste do município, com o objetivo de entender se a demarcação como ZEIS tem influência na escolha de terrenos para produção de HIS, se possibilita uma melhor inserção urbana desses empreendimentos e se tem impacto no produto realizado.

Dessa forma, foi possível constatar que, apesar da existência de incentivos à produção de HIS independentemente da zona de uso, as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados apresentam papel relevante, tendo em vista que há um percentual considerável de empreendimentos e unidades aprovadas nessas categorias de ZEIS na Zona Leste: 20% do total de empreendimentos envolvendo HIS e HMP, 57,6% do total de unidades HIS e HMP e 77,8% do total de unidades HIS aprovadas na região encontram-se nessas zonas de uso, muito embora essas áreas representem apenas 18,1% do território em estudo.

Em consonância com as conclusões de Tanaka (2018), que avaliou as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em todo o município, entre 2002 e 2014, a partir da análise das transformações ocorridas nesses locais por meio de foto aérea, foi constatada uma expressiva produção pública em ZEIS¹¹⁸. Essa produção é resultado da utilização de terrenos remanescentes de conjuntos habitacionais anteriormente implantados e de programas públicos de aquisição de terras, que priorizaram a compra de imóveis em ZEIS. Ademais, a análise realizada ressalta a importância do Poder Público na produção do que foi chamado para os

¹¹⁸ Cumpre mencionar que a metodologia utilizada por Tanaka (2018) pode ter levantado empreendimentos públicos não identificados na presente pesquisa por não apresentarem ainda os documentos relativos ao processo de aprovação.

fins desta pesquisa de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada ao atendimento de famílias com renda de até três salários-mínimos (demanda prioritária), raramente atendidas pelo mercado imobiliário: estimou-se que 85,8% das aprovações desse tipo de habitação tiveram por agente o Poder Público, sendo que 73,7% correspondiam à produção pública em ZEIS.

Em relação à iniciativa privada, apesar de sua atuação dar-se majoritariamente fora das ZEIS, ela foi responsável pela maior parte das aprovações de empreendimentos e de unidades em ZEIS: 57% do total de empreendimentos, 64,8% do total de unidades HIS e HMP e 55,4% do total de unidades de HIS nessas zonas de uso correspondem à iniciativa privada. Além disso, a demarcação de ZEIS parece estimular a combinação de usos nos empreendimentos privados: 56,3% dos empreendimentos privados aprovados em ZEIS são mistos, enquanto fora das ZEIS esse número cai para 0,04%. A produção privada encontra-se concentrada no território ao longo das linhas de Metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), sendo a presença de estações desses meios de transporte um elemento definidor da intensidade de atuação do mercado nas Subprefeituras da Zona Leste.

Ao longo da aplicação do Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE/2002) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 (LPUOS/2004), o vínculo do limite máximo (teto) dos conceitos de HIS e HMP com o salário-mínimo - que apresentou aumento real de 72,31% entre 2002 e 2014 (DIEESE, 2013) -, somado à insuficiência de controle do Poder Público e ao aquecimento do mercado imobiliário frente à ampliação de financiamento, geraram distorções na destinação dessas unidades. Isso possibilitou o aumento da margem de lucro do incorporador e facilitou a viabilização dos empreendimentos, mas não refletiu em um maior acesso da população mais pobre a essas unidades (TANAKA, 2018).

Nesse sentido, a revisão do PDE, em 2014, instituiu mudanças importantes à correção dessas distorções, dentre as quais a divisão do conceito de HIS em HIS 1 e HIS 2, cujas definições foram determinadas com base em valores específicos de renda familiar, a serem atualizadas por ato administrativo tendo por teto, respectivamente, três e seis salários-mínimos, o que permite o controle do Poder Público em relação ao público-alvo dessas unidades, mesmo que haja valorização do salário-mínimo. Também foi estabelecida a exigência de destinação de área construída para HIS 1 nas ZEIS-1 a 4 e foi criada as ZEIS-5, resultado de negociações com o mercado imobiliário, que entende essa categoria de ZEIS como uma reserva de terras importante à produção de HIS 2, especialmente no cenário de escassez de terras à produção

imobiliária instituído pelo PDE/2014, que limitou as áreas de adensamento construtivo às zonas relacionadas aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e às ZEIS.

Com a mudança nos regramentos, foram identificadas algumas mudanças na produção de HIS e HMP no município, dentre as quais: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública e passou a concentrar-se nas ZEIS-2, demarcada sobre glebas e terrenos de dimensões maiores, diminuindo, no entanto, o número de unidades de outras subcategorias de uso aprovadas nessas zonas, o que indica a redução do número de empreendimentos mistos; (ii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS, diminuindo o número de unidades HMP; (iii) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a concentrar-se nas ZEIS-5, cujos regramentos ainda permitiam a continuidade do produto realizado na legislação anterior.

A restrição da produção habitacional nas ZEIS-1, 2 e 3, nas quais se instituiu a exigência de área construída para atendimento da demanda prioritária, exige uma forte atuação do Poder Público e a existência de subsídios públicos para viabilizar essas áreas. A diminuição da renda das famílias para as quais parte das unidades em ZEIS deve ser destinada parece dificultar a realização do subsídio cruzado, uma vez que produtos voltados a rendas muito díspares configuram forma de financiamento e modelos de negócios diferentes, além de ser considerada necessária, do ponto de vista do mercado, a divisão de condomínios, o que demanda terrenos de grandes dimensões.

Tendo em vista que a aprovação em si não garante o cumprimento da função social da propriedade, a presente pesquisa traçou critérios para avaliação da efetivação dos empreendimentos. Considerando as análises, pode-se dizer que empreendimentos privados têm taxa de efetivação maior em relação aos públicos. Ainda, constatou-se que empreendimentos fora de ZEIS apresentam maior taxa de efetivação quando comparados àqueles construídos em ZEIS. Ademais, foi possível notar que a taxa de efetivação é maior quanto menor o porte (número de unidades) do empreendimento e maior a faixa de renda para o qual ele é destinado.

Foi avaliada, ainda, uma amostra de empreendimentos aprovados identificados na base de lançamentos residenciais da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp), que indicou, de maneira geral, que os empreendimentos em ZEIS enquadram-se no teto de financiamento das Faixas 2 e 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além

disso, quando localizados em Subprefeituras mais centrais, os empreendimentos em ZEIS tendem a mesclar unidades que se enquadrariam no PMCMV com unidades que estariam fora das faixas de financiamento do Programa. Fora das ZEIS, por outro lado, a quantidade de empreendimentos que não se enquadra no PMCMV é mais elevada. Há, ainda, alguns empreendimentos que se enquadrariam na Faixa 1,5, tanto em ZEIS como em outras zonas, que se localizam próximas a linhas de Metrô ou da CPTM, porém em Subprefeituras mais periféricas.

Os dados de aprovação e lançamento evidenciam também a atuação de um “pequeno construtor” na produção de empreendimentos envolvendo HIS ou HMP, majoritariamente fora das ZEIS, com unidades que, de maneira geral, não correspondem aos valores financiados pelo PMCMV, o que pode ter relação com a modalidade Carta de Crédito do Programa, que financia e subsidia unidades novas já construídas com as mesmas condições de empreendimentos em construção.

A partir de 2016, alterações na legislação e nos procedimentos adotados pela Prefeitura sinalizaram o enfraquecimento da atuação do Poder Público no controle da demanda para a qual as HIS seriam destinadas. A LPUOS/2016 implementou dispositivo que reestabeleceu o vínculo dos conceitos de HIS 1, HIS 2 e HMP ao valor do salário-mínimo o que, em longo prazo, pode gerar as mesmas distorções observadas na aplicação do PDE/2002 e da LPUOS/2004, como por exemplo, a destinação dessas unidades a um público-alvo diferente do que foi originalmente pensado. Em 2018, por sua vez, normativas do Executivo retiraram a exigência de celebração de convênio entre a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e os agentes privados produtores de HIS e revogaram os critérios de indicação da demanda para esse tipo de unidade, o que significa que a verificação de atendimento da demanda ficou unicamente a critério da Caixa Econômica Federal, agente financiador do PMCMV.

Conforme foi possível perceber pelo panorama da aplicação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em alguns municípios brasileiros, o fortalecimento do papel do Poder Público municipal mostrou-se fundamental para enfrentamento dos problemas habitacionais e da crise urbana, especialmente no atual cenário de restrição de recursos para financiamento subsidiado da habitação. A análise realizada evidencia que a ZEIS exerceram, até o momento, um papel relevante na política habitacional do Município de São Paulo. Contudo, isso depende, entre outros fatores, do protagonismo do Poder Público Municipal não só na formulação do instrumento como em sua aplicação. A articulação das ZEIS com outros instrumentos do

EC/2001, como o PEUC e seus sucedâneos, também depende desse protagonismo que tem potencial na subversão da lógica vigente de produção da cidade.

Ademais, em que pese o zoneamento paulistano ter sido historicamente aplicado para garantia de controle social e econômico de parte da cidade, viabilizando áreas para a atuação do mercado e protegendo os bairros de moradia das elites, Mancuso (1980) aponta que não é possível a operação dos instrumentos sem colocar em discussão o processo de gestão da cidade em seu conjunto, sendo necessário que essa privilegie a participação coletiva.

Nesse sentido, apesar dos retrocessos não só do ponto de vista político – com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, as medidas antipopulares do governo de Michel Temer e a recente eleição de Jair Bolsonaro para presidente (que já no início de seu mandato colocou fim no Ministério das Cidades, fundido com o Ministério da Integração Nacional no Ministério do Desenvolvimento Regional) –, mas também a ausência de financiamento para políticas públicas – que tende a ter impacto especialmente na vida dos grupos sociais mais pobres e vulneráveis –, Maricato e Colosso (2017, s.p.) apontam o fortalecimento de uma densa cultura de participação vinculada à apropriação da cidade, “que não cumpre protocolos, formalidades institucionais e, talvez justamente por isso, tornaram-se forças sociais importantes no avanço da agenda urbana e na reconstrução da democracia”.

Em São Paulo, no pós-junho, foi notável a proliferação de uma gama de iniciativas ligadas às mobilidades ativas, à vida nas ruas, praças e parques, além do esforço tenaz, por parte do Poder Público Municipal, para a implementação de políticas significativas de valorização do transporte coletivo [...]. Nesse caldo político, um Plano Diretor mais progressista não tinha base parlamentar para ser aprovado em 2014, quando o movimento por moradia montou acampamento em frente à Câmara dos Vereadores até sua aprovação. Assim como os vereadores, o governador do Estado também se surpreendeu quando, no início das ocupações secundaristas, afirmou que a chegada do fim-de-semana acalmaria os ânimos dos estudantes. Mal sabia que nos dias seguintes explodiria o maior levante jovem da história recente, cujas marcas para as próximas gerações ainda nos são insondáveis. Os secundaristas, embora não tivessem a cidade como pauta, souberam usá-la como arena para tornar visível e público o que se pretendia passar sorrateiramente (MARICATO; COLOSSO, 2017, s. p.).

Assim, o fortalecimento de novas formas de participação social e de ocupação do espaço urbano coloca-se como um caminho para intervir nas correlações de forças que influenciam na construção das cidades e para pressionar o Poder Público por uma melhor utilização do aparato normativo já instituído e internacionalmente reconhecido.

REFERÊNCIAS

ACKEL, L.; CAMPOS, C. M. Antecedentes: A modernização de São Paulo. *In*: SOMECK, N.; CAMPOS, C. M. (orgs.). **A cidade que não pode parar: Planos Urbanísticos de São Paulo no Século XX**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008.

AFFONSO, A. S. **A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. Santo André: UFABC, 2015.

AFFONSO, A. S.; DENALDI, R. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In*: **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.

AMÂNCIO, T. Doria e Covas abandonam caça a imóvel vazio ou subutilizado em SP. **Folha de São Paulo**. 22 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/doria-e-covas-abandonam-caca-a-imovel-vazio-ou-subutilizado-em-sp.shtml>. Acesso em: 25 fev. 2019.

ANCONA, A. L. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. *In*: SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. [Anexo DVD]

ARRETCHE, M. T. da S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das política urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, dezembro 2010. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4491>. Acesso em: 19. jan. 2019.

BALTRUSIS, N. As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.) **Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do Século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/livro_completo.pdf. Acesso em: 27 jan. 2019.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983**. Autoriza o Executivo municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3532/1983>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 3.995, de 16 de janeiro de 1985**. Introduce dispositivos na Lei 3.532, de 06 de janeiro de 1983 - cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA e

dá outras providências. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/3995/1985>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996.** Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, [1996a]. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7165/1996>. Acesso em 03. fev. 2019.

_____. **Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996b.** Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município. Câmara Municipal, Belo Horizonte, [1996b]. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7166/1996>. Acesso em 03. fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010.** Altera as Leis nº 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município -, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, [2010]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2010/995/9959/lei-ordinaria-n-9959-2010-altera-as-leis-n-7165-96-que-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte-e-n-7-166-96-que-estabelece-normas-e-condicoes-para-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo-urbano-no-municipio-estabelece-normas-e-condicoes-para-a-urbanizacao-e-a-regularizacao-fundiaria-das-zonas-de-especial-interesse-social-dispoe-sobre-parcelamento-ocupacao-e-uso-do-solo-nas-areas-de-especial-interesse-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BENCHIMOL, J. L. **Peireira Passos: um Haussmann tropical.** Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BERNARDINI, S. P. **Negociando o território: a formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004).** In: Cadernos da Metrópole (PUCSP), v. 14, n. 27, p. 135-154, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14784>. Acesso em 24. fev. 2019.

BIDERMAN, C. (coord.-geral). **Morar longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas.** Centro de Economia e Política do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas (CEPESP/FGV) e Instituto Escolhas, jan., 2019. Disponível em: http://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/QCML_FINAL_REV_jan19v2_FINAL21JAN.pdf. Acesso em: 9 mar. 2019.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e debate**, v. 82, maio/junho, 2009.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

_____. **Os pioneiros da habitação social**, Volume 1 – cem anos de construção da política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp; Edições SESC, 2014.

_____.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In: BONDUKI, N. (org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo.* São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRAJATO, D. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade:** o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Santo André: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, 2015.

_____.; DENALDI, R. Instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade? A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em Maringá. *In: Anais do 4º CIHEL – Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono,* Porto e Covilhã, 2017.

_____. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá – PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, janeiro-abril, 2019. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5768>. Acesso em: 29. jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 15. fev. 2019.

_____. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005a.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro

de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005b.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111101.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 775, de 04 de maio de 1983.** Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 252, de 15 de junho de 2005c.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação -

REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital, dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Mpv/252.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 255, de 1º de julho de 2005d**. Prorroga o prazo para opção pelo regime de Imposto de Renda Retido na Fonte de Pessoa Física dos participantes de planos de benefícios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/255.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação; ANCONA, A. L. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/165/titulo/como-delimitar-e-regulamentar--zonas-especiais-de-interesse-social-->. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL, A. B. **A ineficácia das ZEIS**: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2016.

CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana**: alcance e limitações das ZEIS. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo São Paulo: FAUUSP, 2009.

CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

CARDOSO, A. L. **Política habitacional no Brasil**: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006.

_____. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiro. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160718_caracterizacao_tipologia_cap01.pdf. Acesso em: 20 set. 2017.

_____.; SILVEIRA, M. C. B.; O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles/IPPUR-UFRJ, 2011.

_____.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

_____.; QUEIROZ E MELO, I.; JAENISCH, S. T. A implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.). **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (p.73-102)

_____.; JAENISCH, S. T. Mercado imobiliário e política habitacional nos Governos de Lula e Dilma: entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: **Anais XVII Encontro Nacional da ANPUR**. São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf. Acesso em: 25 set. 2017.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE-CEM. **Base de Dados dos lançamentos imobiliários residenciais da Região Metropolitana de São Paulo**. 1985-2013. Disponível em: http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/v3/bases.php?retorno=716&language=pt_br. Acesso em: 07 fev. 2019.

COSTA, F. C. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAU-USP, 2017.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

_____.; FEITOSA, F. F.; MENCIO, M.; FERRARA, L. N.; JESUS, P. M.; BRAJATO, D.; CARPINTERO, G.; SILVEIRA, K. J.; PETRAROLLI, J. G.; SILVA, P. H.; ROSEMBACK, R. G.; JACOVINE, T. C.; GONCALVES, G. S.; FALCÃO, K. S.; AGUIAR, R. R.; PINTO, M. G.; SILVA, G.M. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Relatório final de pesquisa. Consórcio Intermunicipal Grande ABC; Universidade Federal do ABC, set. 2016. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC_versao%20final.pdf. Acesso em: 16 fev. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Nota Técnica nº 132** – dezembro 2013. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

DIADEMA. **Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994**. Institui o Plano Diretor do Município de Diadema, dispendo sobre diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10002594. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 50, de 1º de março de 1996**. Regulamenta e disciplina o Zoneamento, Urbanização, Uso e Ocupação do Solo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10005096. Acesso em: 27 jan. 2019.

DINIZ, J. D.; FONSECA, M. de L. P. Análise da Inserção Urbana de Empreendimentos Residenciais. In: **Anais**. XVII Encontro Nacional da ANPUR. São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.5/ST%205.5-02.pdf. Acesso em: 23 fev. 2019.

EMPRESA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE PATRIMÔNIO - EMBRAESP. **Base de dados dos lançamentos imobiliários residenciais da Região Metropolitana de São Paulo.** 2014-2017.

ENTREVISTADO 1. **Entrevistado 1**, arquiteto com atuação no mercado imobiliário de incorporação de São Paulo [a divulgação do nome do entrevistado não foi autorizada pelo mesmo]. 19. dez. 2018. Entrevistadora: Rosana Yamaguti. São Paulo, 2018. Arquivo digital. Entrevista concedida para pesquisa de mestrado.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento.** São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e ordem jurídico-urbanística. *In:* CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). **O Estatuto da Cidade comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

_____. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou de otimismo? *In:* ROSSBACH, A. (Org). **Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei.** São Paulo: Cities Alliance/Publisher Brasil, 2016.

FERREIRA, J. S. W. O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana. *In:* BRASIL, Ministério das Cidades. **Política Urbana e habitacional no Brasil.** Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários. Curso à Distância. Módulo I. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. *In:* BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58.

FORTALEZA (Município). **Lei Complementar nº 62, de 2 de fevereiro de 2009.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza: Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/107>. Acesso em: 24 fev. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>. Acesso em: 19 set. 2017.

GEOSECOVI. **Geosecovi** – inteligência urbana. [s.d.]. Disponível em: <http://www.geosecovi.com.br/index.php>. Acesso em: 27. out. 2018.

GIAQUINTO, P. R. **Planos Diretores Estratégicos de São Paulo, nova roupagem velhos modelos.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo: Mackenzie, 2010.

GOOGLE EARTH. **Imagem aérea de empreendimento HIS à Rua Artur Franco, Cidade Tiradentes.** Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/R.+Artur+Franco,+São+Paulo+-+SP/@-23.5759573,->

[46.3961643,348m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x94ce657c1fb2e2b1:0x53e446515c40f194!8m2!3d-23.5760929!4d-46.3958512](https://www.google.com/maps/@-23.575871,-46.3956497,3a,60y,141.76h,86.79t/data=!3m6!1e1!3m4!1sPvqKO1E2db7fteRRssR1UQ!2e0!7i13312!8i6656). Acesso em: 3 fev. 2019a.

GOOGLE EARTH. **Imagem de rua de empreendimento HIS à Rua Artur Franco, Cidade Tiradentes**. Disponível em: <https://www.google.com/maps/@-23.575871,-46.3956497,3a,60y,141.76h,86.79t/data=!3m6!1e1!3m4!1sPvqKO1E2db7fteRRssR1UQ!2e0!7i13312!8i6656>. Acesso em: 3 fev. 2019b.

HABITASAMPA. **HabitaSampa** - transparência e interação entre o cidadão e o poder público [s.d.]. Disponível em: <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/>. Acesso em: 8. fev. 2019.

HEREDA, J. F.; KLINK, J. J.; NAGAI, S. S. K.; BALTRUSIS, N. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. *In: ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Revista Pólis*. São Paulo, n. 29, 1997. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/982/982.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

JESUS, P.; DENALDI, R. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**. v. 44, n. 132, 2018. Disponível em: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2397/1097>. Acesso em: 17 fev. 2019.

KLINK, J. J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). *In: DENALDI, R. (Org.) O Desafio de planejar a cidade*. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

_____. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. 2015. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LOBO JÚNIOR, L. **O urbanismo progressista e a produção do espaço urbano: limites e potencialidades das AEIS em Diadema**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. Santo André: UFABC, 2013.

MALVESE, S. T. **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios, na Região do Grande ABC**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Santo André: UFABC, 2014.

MANCUSO, F. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili S. A., 1980.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. **Habituação e desenvolvimento urbano: o desafio da próxima década**. 1999.

Disponível em:

http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf. Acesso em: 25. set. 2017.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. *In:* ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Revista de Estudos Avançados**. v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200013&script=sci_arttext. Acesso em: 26 mai. 2017.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. *In:* CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

_____; COLOSSO, P. Da cidade segregada à cidade insurgente. **Outras Palavras**. 11 dez. 2017. Disponível em: <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/da-cidade-segregada-a-cidade-insurgente/>. Acesso em: 20. jan. 2019.

MATTOS, F. C. **ZEIS de papel**: a especificidade das ZEIS de vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017.

MEIRELLES, H. L. As restrições de loteamento e as leis urbanísticas supervenientes. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 120, p. 479-488, dez. 1975. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41348/40096>. Acesso em: 13 jan. 2019.

MONTANDON, D. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. *In:* **Estatuto da Cidade**: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities Alliance: Publishers Brasil, 2016.

NERY JÚNIOR, J. M. **Um século de política para poucos**: o zoneamento paulistano 1886-1986. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2002.

_____. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. **Cadernos da MetrÓpole** (PUCSP), n. 13, p. 171-198, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8803>. Acesso em: 12 jan. 2019.

OLIVEIRA, F. L. DE; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. *In:* SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

OLIVEIRA, F. V. de. Urbanização e formação socioespacial da Zona Leste da cidade de São Paulo: Aspectos históricos e forma urbana. *In:* **Arq.Urb** (USJT), nº 17, setembro-dezembro 2016. Disponível em: <https://www.usjt.br/arq.urb/numero-17/1-filipe-de-oliveira.pdf>. Acesso em: 07. abr. 2019.

PASTERNAK, S. D' OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paula: avanços nas análises e partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos MetrÓpole** (PUCSP). v

18, n. 35, p. 75-100, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0075.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2017.

PEREIRA, L. (org). **Urbanização e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

REALI, M.; ALLI, S. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

RECIFE. **Lei nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983**. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1452/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias?q=14.511>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 14.947, de 30 de março de 1987**. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1495/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis?q=prezeis>. Acesso em: 27 jan. 2019.

_____. **Lei nº 17.511, de 19 de dezembro de 2008**. Promove a revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Recife: Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2008/1751/17511/lei-ordinaria-n-17511-2008-promove-a-revisao-do-plano-diretor-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. **Lei nº 17.862, de 10 de abril de 2013**. Altera o zoneamento da cidade, instituindo Zona Especial de Interesse Social II - ZEIS II. Recife: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1787/17862/lei-ordinaria-n-17862-2013-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. **Lei nº 18.093, de 19 de dezembro de 2014**. Altera o Zoneamento da Cidade, instituindo, com fundamento no art. 35, iii, e art. 107, ii, e § 2º, da Lei nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008, Zona Especial de Interesse Social II - ZEIS II. Recife: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1809/18093/lei-ordinaria-n-18093-2014-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-com-fundamento-no-art-35-iii-e-art-107-ii-e-2-da-lei-n-17511-de-29-de-dezembro-de-2008-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii>. Acesso em: 17. fev. 2019.

_____. **Lei nº 18.391, de 18 de outubro de 2017**. Altera o zoneamento da cidade, instituindo a Zona Especial de Interesse Social II - ZEIS II Barbalho e autoriza o Município do Recife a realizar desmembramento e edificação na Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural - ZEPH 15, no Setor de Preservação Rigorosa - SPR, para o fim específico de regularização do “conjunto habitacional casarão do barbalho”. Recife: Câmara Municipal, [2017]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2017/1839/18391/lei-ordinaria-n-18391-2017-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-a-zona-especial-de-interesse-social-ii-zeis-ii-barbalho-e-autoriza-o-municipio-do-recife-a-realizar-desmembramento-e-edificacao-na-zona-especial-de-preservacao-do-patrimonio-historico-cultural-zeph-15-no-setor-de-preservacao-rigorosa-spr-para-o-fim>

especifico-de-regularizacao-do-conjunto-habitacional-casarao-do-barbalho. Acesso em: 27 fev. 2019.

REIS FILHO, N. G. Algumas experiências urbanísticas do início da República: 1890-1920. **Cadernos de Pesquisa do LAP**. n° 1, jul-ago, 1994.

RIBEIRO, L.C. Q.; CARDOSO, A. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. **Espaço e Debates**. v. XIV, n. 37, p. 77-89, 1994.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. Zonas de Especial Interesse Social. *In: Dicas: ideias para a ação municipal*. Instituto Pólis. Desenvolvimento Urbano – DU. n. 17, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/497/497.pdf>. Acesso em: 27. jan. 2019.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____.; FRÚGOLI JR., H. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: a Zona Leste como território de rupturas e permanências. *In: Cadernos Metrópole* (PUCSP). n. 6, p. 43-66, 2º sem. 2001. Disponível em: http://cadernosmetropole.net/system/artigos/arquivos/000/000/025/original/cm6_25.pdf?1474650638. Acesso em: 07. abr. 2019.

_____.; SANTORO, P. F. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *In: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 26 mai. 2017.

_____.; PEREIRA, A. L. dos S.; MOREIRA, F. A.; ROYER, L. de O.; IACOVINI, R. F. G.; NISIDA, V. C. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *In: Cadernos Metrópole* (PUCSP), vol. 17, n. 33, p. 127-154, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962015000100127&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 21 jun. 2019.

RUFINO, M. B. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. *In: C. Santo Amore; L. Z. Shimbo; M. B. C. Rufino (orgs.). Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-72.

SANTO AMORE, C. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo São Paulo: FAUUSP, 2013.

SANTO ANDRÉ (Prefeitura). **Lei nº 6.864, de 20 de dezembro de 1991**. Institui as Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, e dá outras providências. Santo André: Câmara Municipal, [1991]. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=40828>. Acesso em: 17 fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004.** Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André. Santo André: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camarasantoandre/arquivo?Id=40477>. Acesso em: 17 fev. 2019.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTORO, P.F. **Planejar a expansão urbana:** dilemas e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAU-USP, 2012.

SÃO PAULO (PREFEITURA). **Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929.** Código de Obras Arthur Saboya. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L3427.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Lei nº 3.571, de 07 de abril de 1937.** Declara aplicáveis as avenidas Paulista, Higienópolis, Angélica, Pedro I, Pompéia e Rua Maranhão as exigências do Art. 40 do Ato nº 663, de 1934, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L3571.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Lei nº 5.261, de 04 de julho de 1957.** Estabelece coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, e área mínima de espaços livres, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L5261.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Lei nº 6.649, de 23 de fevereiro de 1965.** Cria a Superintendência Municipal de Habitação e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1965a]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L6649.pdf>. Acesso em: 13. fev. 2019.

_____. **Lei nº 6.738, de 16 de novembro de 1965.** Autoriza a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1965b]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L6738.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 7.420, de 30 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre construção de moradia econômica e execução de pequenas reformas, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1969]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7420.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo – PDDI-SP, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1971]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7688.pdf>. Acesso em 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal.

[1972]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L7805.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.246, de 6 de maio de 1975.** Amplia a área máxima das moradias econômicas, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1975]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L8246.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975.** Aprova o Código de Edificações, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [1975]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L8266.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.412, de 24 de agosto de 1981.** Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo na Zona Rural Norte e Sul do Município; altera a Lei nº 9.300, de 24 de agosto de 1981; cria e altera perímetros de zonas de uso; enquadra logradouros públicos como corredores de uso especial, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1981]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L9412.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.414, de 30 de dezembro de 1981.** Acrescenta item ao artigo 523 e da nova redação ao artigo 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal. [1981]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L9414.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2019.

_____. **Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997.** Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12349-de-06-de-junho-de-1997>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Câmara Municipal, [2002]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13430.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L13885.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Lei nº 15.234, de 1º de julho de 2010.** Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, [2010]. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-15234-2010.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2019.

_____. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf. Acesso em: 8 fev. 2019.

_____. **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.** Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf> . Acesso em: 8 fev. 2019.

_____. **Ato nº 127, de 20 de março 1931.** Institui o “zoning” para determinados distritos urbanos e constitui uma Comissão para o estudo desse problema, em toda a cidade. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/atosgovernoprovisorio/AGP0127-1931.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934.** Aprova consolidação do Código de Obras Arthur Saboya, (Lei nº 3.427, de 19 de novembro de 1929) abrangendo todas as disposições constantes de Leis e Atos, em vigor nesta data, referentes a construções, arruamentos, etc. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/atosgovernoprovisorio/AGP0663-1934.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 99, de 13 de junho de 1941.** Regulamenta as construções no bairro do Jardim América. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretoslei/DLEI0099-1941.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 8.641, de 5 de fevereiro de 1970.** Regulamenta a Lei nº 7.420, de 30 de dezembro de 1969, que dispõe sobre a execução de moradias econômicas e pequenas reformas no Município, e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [1970]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D8641.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 14.025, de 19 de novembro de 1976.** Regulamenta os artigos 516, 522, 523 e 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, fixando normas especiais para arruamento, loteamentos, conjuntos habitacionais, edificações de interesse social e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [1976]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D14025.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 15.047, de 3 de maio de 1978.** Dá nova redação ao parágrafo 1º do inciso II do artigo 20, acrescenta a alínea "s" ao parágrafo 3º do inciso II do mesmo artigo do Decreto nº 14.025, de 19 de novembro de 1976, e substitui o Quadro nº 2, anexo ao mesmo Decreto. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [1978]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D15047.pdf>. Acesso em 13. fev. 2019.

_____. **Decreto nº 17.810, de 4 de fevereiro de 1982.** Regulamenta, parcialmente, os artigos 523 e 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, com a nova redação conferida pela Lei nº 9.414, de 30 de dezembro de 1981, fixando normas técnicas especiais para programas habitacionais de interesse social, desenvolvidos por entidades privadas e dá outras providências. [1982] Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-17810-de-4-de-fevereiro-de-1982>. Acesso em: 9 mar. 2019.

_____. **Lei nº 10.676, de 07 de novembro de 1988.** Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/leis/L10676.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 31.601, de 26 de maio de 1992.** Regulamenta o artigo 26 da Lei nº 9.413, de 30 de dezembro de 1981, e os artigos 523 e 565 da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, com a nova redação dada pela Lei nº 9.414, de 30 de dezembro de 1981. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [1992]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D31601.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004.** Regulamenta as disposições da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2004]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D44667.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 47.702, de 19 de setembro de 2006.** Dá nova redação aos artigos 31 e 52 do Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004, bem como dispõe sobre as edificações de Habitação de Interesse Social - HIS e de Habitação de Mercado Popular - HMP implantadas fora dos perímetros das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2006]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D47702.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 58.106, de 1º de março de 2018.** Introduce alterações no Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, que estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, [2018]. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58106-de-1-de-marco-de-2018>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Habitação (Sehab). **Portaria Sehab nº 40, de 22 de maio de 2018.** Revoga as Portarias nº 258/SEHAB.G/16 e nº 67/SEHAB.G/17 e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-22-de-maio-de-2018>. Acesso em: 08 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 58.302, de 10 de julho de 2018.** Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: PMSP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58302-de-10-de-julho-de-2018>. Acesso em 03. fev. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991.** Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo:

Câmara Municipal, [2016]. Disponível em:

<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acessado em: 15 fev. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 688, de 26 de setembro de 2013.** Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: [http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=\\$&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=688&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2013&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE](http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/cgi-bin/wxis.bin/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&form=A&navBar=OFF&hits=200&lang=pt&nextAction=search&base=proje&connectSearch=init&exprSearch=$&indexSearch=%5EnCm%5ELTipo+de+projeto%5Etshort%5Ex%2F20%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=688&indexSearch=%5EnPj%5ELN%FAmero+do+projeto%5Ex%2F30%5EyDATABASE&connectSearch=and&exprSearch=2013&indexSearch=%5EnDp%5ELAno+do+projeto%5Ex%2F40%5Etshort%5EyDATABASE). Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova nº 2017-08692-00. **De olho na obra.** 2017. Disponível em:

https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/Documento.aspx?P_COD_DOCUM=2017-08692-00. Acesso em: 14 dez. 2017.

_____. Croqui Fiscal da Quadra 008 do Setor 237. **GeoSampa:** mapa digital da Cidade de São Paulo. [s.d.a] Disponível em:

<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/DownloadCroqui.aspx?setor=237&quadra=008>. Acesso em: 8 fev. 2019.

_____. **De olho na obra.** [s.d.b]. Disponível em:

<https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>. Acesso em: 20. ago. 2018.

_____. **GeoSampa:** Mapa Digital da Cidade de São Paulo, [s.d.c]. Disponível em:

Disponível em <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>. Acesso em: 16. set. 2018

_____. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). **Relatórios de Aprovação de Projetos.** 2000-2017. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/servicos/index.php?p=3334>. Acesso em: 20. fev. 2019.

SAULE JÚNIOR, N. Estatuto da Cidade e direito à cidade seguem como marcos referenciais para cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. In: ROSSBACH, A. (Org).

Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei. São Paulo: Cities Alliance/Publisher Brasil, 2016.

SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira – 1954-1975.** São Paulo: Schema, 1976.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia). São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

SIGOLO, L. M. **O boom imobiliário na metrópole paulistana:** o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese

(Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2014.

_____. *O boom imobiliário redesenhando a cartografia da segregação socioespacial na metrópole paulistana. In: ANAIS XVI Encontro Nacional da ANPUR.* Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://xviananpur.com.br/anais/?wpfb_dl=508. Acesso em: 22 set. 2017.

SILVA, H. M. B. **Terra e Moradia.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo São Paulo: FAUUSP, 1998.

SILVA, M. O. DA S. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso.** São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVA, E. R. D.; SILVA, R. S. D. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço & Debates.** São Paulo, n. 46, jan./jul. 2005. p. 144-156.

SOMEKH, N. Trinta anos de urbanismo em São Paulo. Teoria e ação. **Arquitextos**, ano 12, abr. 2012. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.143/4324>. Acesso em: 15 fev. 2019.

_____. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador.** São Paulo: Editora Mackenzie/Romano Guerra Editora, 2014.

SOUZA, C. V. C.; KLINK, J. J.; DENALDI, R. Planejamento Reformista-Progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE).** No prelo.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TANAKA, R. M. H. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAU-USP, 2018.

TEIXEIRA, A. N. A produção do espaço público no projeto urbano Eixo Tamanduatehy (Santo André, SP). **Arquitextos**, ano 11, jul. 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.122/3483>. Acesso em: 17 fev. 2019.

TEIXEIRA, C. C. **As ZEIS 1 e a condição periférica do aglomerado de ZEIS do Parque Novo Santo Amaro em São Paulo.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Carlos: IAU-USP, 2018.

VALENÇA, M. M. **Globabituação: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal.** São Paulo: Terceira Margem, 2001.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/Lincoln Institute/Fapesp, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C., SCHIFFER, S. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 169-244.

_____. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estudos Avançados, v. 25, n, 71, São Paulo, jan./abr. 2011.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

YAMAGUTI, R. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. In: **ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR**. Natal, 2019. Disponível em:

<http://anpur.org.br/xviii/anpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em 25 jun. 2019.

