

FÓRUM SP 21

Avaliação do Plano Diretor e da Política Urbana de São Paulo

21.set — 01.out.2021

S13 Plano Diretor, habitação social e as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

T73 As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo

Rosana Yamaguti

r.yamaguti@ufabc.edu.br

UFABC



Título: As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo

Autora:

Rosana Yamaguti – r.yamaguti@ufabc.edu.br - Universidade Federal do ABC, UFABC

Resumo:

O presente artigo pretende abordar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) em São Paulo, a partir dos resultados de pesquisa documental que analisou os alvarás de aprovação emitidos pela Prefeitura na Zona Leste do município, entre 2002 e 2017. São levantadas questões em torno do conceito de HIS, dos regimentos relacionados às ZEIS e dos incentivos dados a empreendimentos de HIS no município e seus reflexos na produção habitacional. Conclui-se pela relevância das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, ressaltando, todavia, a importância do papel do poder público para produção e controle do que se chamou de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada a famílias com renda de até três salários mínimos, que dificilmente conseguem acesso à moradia pelo mercado imobiliário, sendo necessário que uma eventual revisão da legislação urbanística municipal tenha por foco o direcionamento das ZEIS e dos incentivos à HIS a essa população.

Palavras-chave:

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Planejamento Urbano; Instrumentos Urbanísticos; Habitação de Interesse Social (HIS)

Introdução

A produção do espaço urbano no capitalismo periférico é marcada por históricas desigualdades, oriundas especialmente da restrição de acesso à terra, transformada em mercadoria e submetida a processos especulativos (BOLAFFI, 1982; VILLAÇA, 2012), e das ações de um Estado com raízes patrimonialistas e clientelistas, fortemente presente no espaço da acumulação, mas ausente no espaço da miséria (MARICATO, 1996). Frente aos crescentes problemas decorrentes desse processo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram como um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à diminuição do déficit habitacional e à implementação de uma política fundiária de interesse social.

Surgidas no âmbito de experiências municipais progressistas das décadas de 1980 e 1990, as ZEIS configuram uma categoria especial de zoneamento que apresenta como objetivos a regularização e integração de áreas irregularmente ocupadas por população de baixa renda (ZEIS de regularização) e a constituição de um estoque de imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados para a produção pública ou privada de Habitação de Interesse Social (HIS) (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados).

A inserção das ZEIS entre o rol de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001) foi cercada de expectativas quanto à possibilidade de intervenção na lógica de produção do espaço de modo a reduzir as desigualdades urbanas. Especificamente quanto às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, esperava-se que isso se desse por meio: (i) da reversão de terras urbanas vazias para provisão de HIS; (ii) da regulação do preço da terra; (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; FERREIRA; MOTISUKE, 2007; SANTO AMORE, 2013). Os resultados atingidos, entretanto, variaram em função do contexto social, econômico e político de cada município.

Na última década, a implementação das ZEIS foi acompanhada, ainda, do aumento de recursos para financiamento e subsídio de habitação, principalmente com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, que possibilitou o fortalecimento de construtoras e incorporadoras nacionais, algumas das quais com braço específico para produção do chamado segmento econômico (SHIMBO, 2010; FIX, 2011). Entretanto, apesar da consolidação de um aparato jurídico-urbanístico e da disponibilização inédita de recursos à habitação para a população de baixa renda, estes não foram suficientes para influenciar na lógica desigual de produção do espaço urbano (MARICATO, 2014; KLINK; DENALDI, 2015).

Nesse contexto, o presente artigo pretende avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, buscando entender sua influência na produção de HIS e fornecer subsídios aos debates quanto à revisão desse instrumento. Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão: na primeira, aborda-se a conceituação de HIS no município de São Paulo frente aos impactos do PMCMV na produção habitacional; na sequência, discorre-se sobre as disposições relativas às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados e os incentivos gerais dados à produção de HIS na legislação municipal; na terceira parte, apresenta-se de forma sintética os resultados de pesquisa documental que avaliou a produção de HIS e HMP e o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na Zona Leste do município (YAMAGUTI, 2019b; YAMAGUTI; DENALDI, 2020); e, por fim, levantam-se questões acerca do tema, importantes de serem consideradas quando da revisão do PDE. Conclui-se pela relevância das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, que tem influência sobre os empreendimentos de HIS nelas realizados, mas ressalta-se a importância do papel do poder público para produção e controle do que se chamou de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada a famílias com renda de até três salários mínimos, que dificilmente conseguem acesso à moradia pelo mercado imobiliário, sendo necessário que uma eventual revisão da legislação urbanística municipal tenha por foco o direcionamento das ZEIS e dos incentivos à HIS a essa população.

O conceito de Habitação de Interesse Social

Entende-se por Habitação de Interesse Social (HIS), em geral, a habitação voltada a famílias de baixa renda. Todavia, seguindo a lógica de descentralização do federalismo brasileiro, o conceito de HIS não se encontra definido na legislação federal, ficando a cargo de cada município o estabelecimento de uma conceituação conveniente ao enfrentamento de seus problemas habitacionais (YAMAGUTI, 2019a).

No município de São Paulo, com a promulgação do PDE/2002 (SÃO PAULO, 2002), as HIS foram definidas como habitações destinadas a famílias com renda de até seis salários mínimos que atendessem certas restrições referentes ao padrão da unidade habitacional, como número máximo de sanitários e área útil máxima da unidade. Também foi criado o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), destinada a famílias com renda de até dezesseis salários mínimos.

Seguindo uma estratégia adotada pelo município desde a década de 1970, foram estabelecidas a ampla permissividade dos empreendimentos de HIS no território do município

e a possibilidade de parâmetros urbanísticos mais permissivos, estabelecidos por decreto (TANAKA, 2018). Ademais, a produção de empreendimentos de HIS foi isenta do pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), independente de sua inserção em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Ao longo da aplicação do PDE/2002, com a valorização real do salário mínimo¹ e a insuficiência das ações do Poder Público para controle da destinação das unidades de HIS, esse conceito perdeu sua aderência em relação ao público-alvo para o qual havia sido originalmente pensado, resultando na alteração do perfil das famílias para os quais tais unidades foram destinadas (TANAKA, 2018; YAMAGUTI, 2019a; YAMAGUTI, 2019b).

Buscando corrigir tais distorções, o conceito de HIS foi revisto pelo PDE/2014 (SÃO PAULO, 2014), sendo dividido em HIS 1, destinada a famílias com renda de até R\$ 3.300, com teto de atualização de três salários-mínimos; e HIS 2, destinada a famílias com renda entre R\$ 3.300 e R\$ 6.600, com teto de atualização de seis salários-mínimos. Já o conceito de HMP passou a abarcar famílias com renda entre R\$ 6.600 e R\$ 11.000², com teto de atualização de dez salários-mínimos. Foram mantidas a ampla permissividade no território, a possibilidade de parâmetros urbanísticos mais permissivos e a isenção de pagamento de OODC para empreendimentos de HIS, independente da zona de uso em que estiverem localizados. Os limites relativos ao padrão das unidades passaram a ser definidos por decreto, podendo as unidades HIS 1 e HIS 2 ter área útil entre 24 e 70 m² e, no máximo, um sanitário e uma vaga de garagem, e sendo permitidas às unidades HMP as mesmas disposições, acrescidas de um sanitário (SÃO PAULO, 2020). As disposições relacionadas ao conceito de HIS e HMP foram sintetizadas no Quadro 1.

¹ Entre 2002 e 2014, período de vigência do PDE/2002, o salário-mínimo brasileiro teve aumento real de 72,31%, segundo dados do DIEESE (2013).

² Conforme valores estabelecidos pelo PDE/14 e atualizados pelo Decreto 60.066/21 (SÃO PAULO, 2021).

PDE/2002 e LPUOS/2004	PDE/2014 e LPUOS/2016 + Decreto nº 59.885/20
HIS - renda familiar até 6 SM	HIS 1 - renda familiar até RS 3.300* , com teto de atualização 3 SM Área útil entre 24 m² e 70 m² , máximo de 1 sanitário e 1 vaga
	HIS 2 - renda familiar entre RS 3.300 e RS 6.600* , com teto de atualização 6 SM Área útil entre 24 m² e 70 m² , máximo de 1 sanitário e 1 vaga
HMP - renda familiar até 16 SM	HMP - renda familiar entre RS 6.600 e RS 11.000* , com teto de atualização 10 SM Área útil entre 24 m² e 70 m² , máximo de 2 sanitários e 1 vaga

* Valores atualizados pelo Decreto 60.066/21

Quadro 1. Comparação entre os conceitos de HIS e HMP estabelecidos pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 e pelo PDE/2014 e LPUOS/2016.

Fonte: Elaboração própria, com base em São Paulo (2002, 2004, 2014, 2016, 2020 e 2021).

Cabe ressaltar que a produção de HIS em escala pelo mercado imobiliário só foi possibilitada a partir de uma série de arranjos institucionais e legais promovidos pelo Estado a partir da década de 1990, tendo sido impulsionada pelo PMCMV. Desenhado em parceria com o mercado imobiliário, que buscava alternativas de crédito e financiamento, o PMCMV garantiu um novo patamar de acumulação no setor, possibilitando a superação ou redução de obstáculos intrínsecos à produção capitalista da habitação. Se, por um lado, um montante inédito de recursos foi destinado à moradia da população de baixa renda, por outro, isso fomentou um conjunto de empresas que já estava em processo de concentração e centralização financeira e que passa a atuar no segmento econômico. Ademais, a produção habitacional pelo Programa se deu sem a devida preocupação com a inserção urbana dos empreendimentos e sem a necessária mudança na base fundiária, o que tem contribuído para o agravamento dos problemas urbanos e para o aumento do preço dos imóveis (CARDOSO, 2013; MARQUES; RODRIGUES, 2013; MARICATO, 2014; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; ROLNIK, 2015; FIX, 2011).

Nesse sentido, Shimbo (2010) entende que a habitação social se transformou em um mercado, fazendo com que a política habitacional, que deveria ser pautada pela lógica universal dos direitos, passe a funcionar estritamente sob a lógica do mercado. Embora as construtoras e incorporadoras possuam autonomia na concepção e execução das unidades habitacionais, definindo o porte, o processo de produção, a localização do empreendimento e sua destinação, estas dependem institucional e financeiramente do poder público, que viabiliza sua lucratividade por meio da canalização de recursos dos fundos públicos e semipúblicos.

Ademais, a aplicação do PMCMV conjuntamente com os regramentos relativos à HIS no município de São Paulo evidencia as seguintes questões:

- (i) O PMCMV estabelece um preço único das unidades por Faixa do Programa, sem prever qualquer distinção em função da localização ou das características arquitetônicas dos empreendimentos. Desse modo, estimula empreendimentos de grande porte em áreas periféricas, onde o custo da terra é inicialmente mais barato, permitindo nesses terrenos o que Lefèvre (1982) denominou “lucro extraordinário” e impactando em uma valorização geral dos terrenos da cidade. Nas localidades mais centrais, o custo demasiadamente alto da terra tem sido contornado por meio das unidades *studio*, com área útil bastante reduzida, que permitem a potencialização do lucro, mas são insuficientes para o atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional, formada por famílias com renda de até três salários mínimos.
- (ii) Com a ausência de regramentos específicos no PMCMV, fica a cargo de cada município direcionar essa produção para áreas bem localizadas e estabelecer regramentos e critérios para a aprovação desses projetos, de modo que atendam a demanda prioritária e não resultem em impactos negativos ao espaço urbano. No caso de São Paulo, no entanto, o poder público municipal tem pouco controle sobre o projeto dos empreendimentos, não intervindo em sua localização, em seu porte ou no padrão das unidades produzidas. Quanto à demanda, apenas os empreendimentos financiados pela Faixa 1 do PMCMV são destinados à listagem cadastrada pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Nos demais casos, o controle da demanda fica à cargo da Caixa Econômica Federal (CEF), agente financiador dos empreendimentos, não havendo qualquer forma de verificação pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).
- (iii) Além de não haver controle da demanda pela PMSP, havia um descompasso entre o conceito de HIS instituído no município e as Faixas do PMCMV (Gráfico 1): o teto de renda do conceito de HIS 1 (R\$ 3.300) corresponde à Faixa 2 do Programa, voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 4.000; já o teto de renda de HIS 2 (R\$ 6.600) corresponde à Faixa 3 do Programa, voltado ao financiamento de unidades para famílias com renda de até R\$ 9.000 (YAMAGUTI, 2019b). Fica a critério da CEF, portanto, a verificação quanto ao atendimento dos regramentos municipais. Esse descompasso é mantido no Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), lançado em 2020 em substituição ao PMCMV.

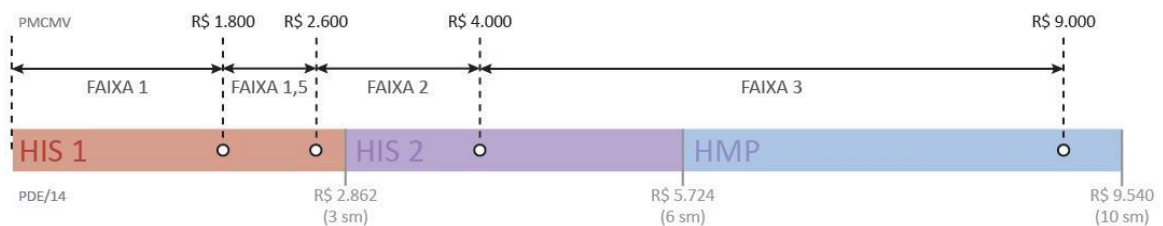


Gráfico 1. Comparação entre os tetos de renda das Faixas dos Programas Minha Casa Minha Vida e dos conceitos de HIS 1, HIS 2 e HMP definidos no PDE/2014³

Fonte: Yamaguti (2019a).

Assim, a aplicação do conceito de HIS em conjunto com um programa federal que privilegia a produção via mercado sem considerar especificidades como localização e características dos empreendimentos, e com a ausência de controle do poder público local em relação ao projeto e à demanda para a qual as unidades são destinadas tem resultado, no caso do município de São Paulo, em diversos empreendimentos que legalmente se enquadram neste conceito e se utilizam dos incentivos previstos para sua produção, mas não são destinados a famílias de baixa renda.

As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados

Embora tenham sido previstas no Projeto de Lei para o Plano Diretor de 1991 (SÃO PAULO, 1991), elaborado pela gestão Luiza Erundina e nunca aprovado pela Câmara Municipal, as ZEIS só foram implementadas no município de São Paulo em 2002, com a promulgação do PDE (SÃO PAULO, 2002), um dos primeiros planos diretores formulados após a aprovação do EC. As ZEIS foram estabelecidas em função das características de ocupação existentes, dos objetivos a serem alcançados e da localização (BONDUKI; ROSSETTO, 2018), sendo instituídas quatro categorias do instrumento, sendo três voltadas a imóveis vazios ou subutilizados (ZEIS 2, 3 e 4).

O PDE/2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004 demarcaram terrenos como ZEIS e instituíram parâmetros e disposições autoaplicáveis para essas áreas, em especial a obrigatoriedade de destinação de um percentual mínimo de área construída para HIS e a gratuidade de pagamento de OODC. Todavia, cabe reforçar que o município adota o princípio da ampla permissividade para os empreendimentos de HIS, oferecendo incentivos à produção desses empreendimentos, dentre os quais a isenção de OODC, independente de sua localização em ZEIS.

³ Os valores dos tetos dos conceitos de HIS 1, HIS 2 e HMP neste gráfico tem por base o Decreto 58.302/18, tendo sido posteriormente atualizados pelo Decreto 60.066/21 para os valores mencionados no texto.

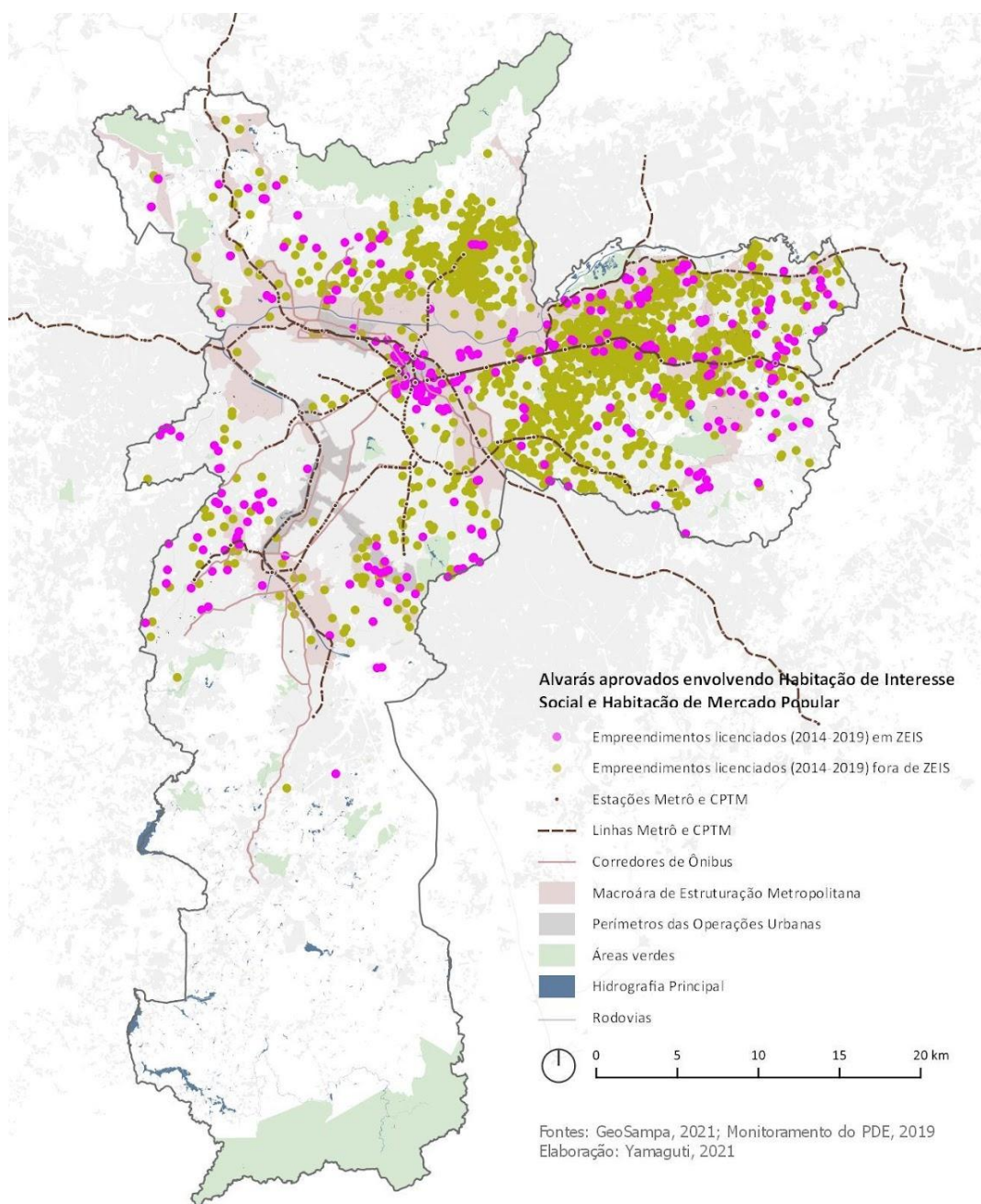
Em função do impacto do aumento real do salário mínimo ao longo da aplicação do PDE/2002 e da conseqüente perda de aderência do conceito de HIS ao público-alvo para o qual este foi originalmente pensado, a revisão do marco regulatório da política urbana, consolidada pelo PDE/2014 (SÃO PAULO, 2014) e pela LPUOS/2016 (SÃO PAULO, 2016), buscou corrigir tais distorções por meio da divisão desse conceito em HIS 1 e HIS 2, como já relatado anteriormente. Desse modo, passou-se a exigir a destinação de área construída para HIS 1 nas ZEIS 1 a 4 e, com os decorrentes pleitos do mercado imobiliário frente a essas alterações, foi criada as ZEIS 5, nas quais são mantidos os regramentos da legislação anterior, com exigência de destinação de área construída apenas para HIS 2.

Com estas mudanças no conceito de HIS e os incentivos dados a esses empreendimentos fora das ZEIS (Quadro 2), incluindo a majoração do coeficiente de aproveitamento máximo em 50%, os empreendedores privados se voltaram à produção de HIS 2 fora das ZEIS ou em ZEIS-5, como é perceptível pela localização dos empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados a partir de 2014, demonstrada no Mapa 1.

Regramento	ZEIS 1 a 4	ZEIS 5	Fora de ZEIS
Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax)	Até 4 vezes a área do terreno, a depender da categoria de ZEIS	Até 4 vezes a área do terreno	Até 6 vezes a área do terreno (nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana)
Percentual obrigatório de área construída destinada à HIS	60% HIS 1, 20% HIS 1 ou 2	80% HIS 1 ou 2	80% HIS 1 ou 2
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Gratuita para a totalidade do empreendimento	Gratuita para a totalidade do empreendimento	Gratuita para a totalidade do empreendimento

Quadro 2. Regramentos urbanísticos para empreendimentos de HIS dentro e fora das ZEIS, a partir do PDE/2014.

Fonte: Elaboração própria, com base em São Paulo (2014, 2016).



Mapa 1. Aprovações de empreendimentos envolvendo HIS e HMP a partir do PDE/2014 (2014-2019).

Fonte: Elaboração própria, com base em São Paulo (2019).

Desse modo, as disposições instituídas pelo PDE/2014 determinam a necessidade de uma forte atuação do poder público para a viabilização das ZEIS, tanto em função da exigência de destinação de área construída para HIS 1 nessas áreas, o que torna tais empreendimentos inviáveis para a iniciativa privada sem que haja subsídios, como pelos regramentos relacionados à destinação de recursos do Fundo Municipal de Urbanização (Fundurb) para compra de terrenos para produção de HIS, preferencialmente em ZEIS, indicando uma política de produção pública desse tipo de habitação. Para estabelecimento

dessa política, todavia, seria de grande importância a aprovação do Plano Municipal de Habitação (PMH), enviado à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) em dezembro de 2016 (SÃO PAULO, 2016b), mas até hoje não votado.

Notas sobre a produção de HIS e HMP na Zona Leste do município de São Paulo

Com o intuito de avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, em especial quanto a sua influência na produção de HIS, foi desenvolvida uma pesquisa documental baseada na sistematização, georreferenciamento e análise dos dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), relativos à aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e HMP entre 2002 e 2017. Foi adotado como recorte territorial a Zona Leste do município, excluído o território da subprefeitura Mooca integrante do perímetro da Operação Urbana Centro (SÃO PAULO, 1997)⁴.

Considerou-se como ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados os terrenos demarcados como ZEIS 2, 3 e 5 pela legislação municipal, além de imóveis vazios demarcados como ZEIS de regularização (ZEIS 1). Quanto ao agente promotor, foram classificados como de iniciativa pública apenas os empreendimentos promovidos diretamente pelo poder público municipal ou estadual ou por órgãos da administração indireta, como a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU); e como de iniciativa privada, os empreendimentos promovidos por este agente, mesmo quando houve financiamento ou subsídios públicos.

A partir dessa metodologia, foram identificados 1.319 empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados nas subprefeituras das Zona Leste, dos quais 10,7% (141 empreendimentos) foram promovidos pelo Poder Público e 89,3% (1.178 empreendimentos), pela iniciativa privada. A atuação pública está concentrada em empreendimentos puramente HIS (96,5% do total de empreendimentos públicos) e em ZEIS (81% do total de empreendimentos públicos) (Gráfico 2 e Mapa 2), o que decorre do direcionamento desta produção a áreas remanescentes de conjuntos habitacionais anteriormente implantados, já de propriedade pública (CALDAS, 2009).

Quanto à iniciativa privada, embora sua atuação esteja concentrada fora das ZEIS (87% do total de empreendimentos privados), especialmente na produção de

⁴ Para maiores detalhes quanto à metodologia e aos resultados da pesquisa, ver Yamaguti e Denaldi (2020) e Yamaguti (2019b).

empreendimentos HMP (Gráfico 2 e Mapas 5), 57,2% do total de empreendimentos em ZEIS foram promovidos por este agente.

Nas ZEIS, 56,3% dos empreendimentos privados produzidos (85 de 151 empreendimentos) misturam unidades HIS com outros usos residenciais ou não residenciais, sendo que tal estratégia está presente em apenas 3,7% dos empreendimentos localizados fora dessas zonas (38 de 1.027 empreendimentos) (Gráfico 2 e Mapa 4). Esses números indicam que as ZEIS direcionam o produto nelas realizados por meio do chamado subsídio cruzado, que viabilizaria economicamente o empreendimento por meio da combinação de usos, tendo em vista que a produção de HIS opera com taxas reduzidas de retorno (CALDAS, 2009; TANAKA, 2018). Entrevista realizada durante a pesquisa apontou, entretanto, que o subsídio cruzado só se viabiliza em terrenos cujas dimensões possibilitam a separação de condomínios, já que o padrão das unidades voltadas a diferentes faixas de renda costuma ser similar, sendo os produtos diferenciados pelos itens que compõem o condomínio.

Ademais, os empreendimentos promovidos pela iniciativa privada em ZEIS apresentam, em média, 229 unidades, enquanto fora de ZEIS essa média diminui para 35 unidades, indicando que a incidência dessa zona de uso influencia também no porte dos empreendimentos (Mapas 6 e 7) (YAMAGUTI; DENALDI, 2020). Já quanto à localização, a presença das linhas de Metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) são definidoras da intensidade de atuação da iniciativa privada (Mapas 3, 4 e 5).

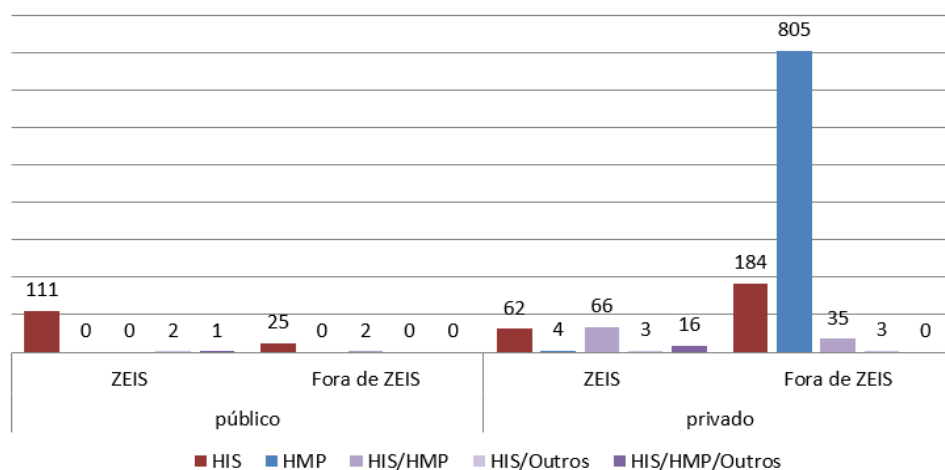
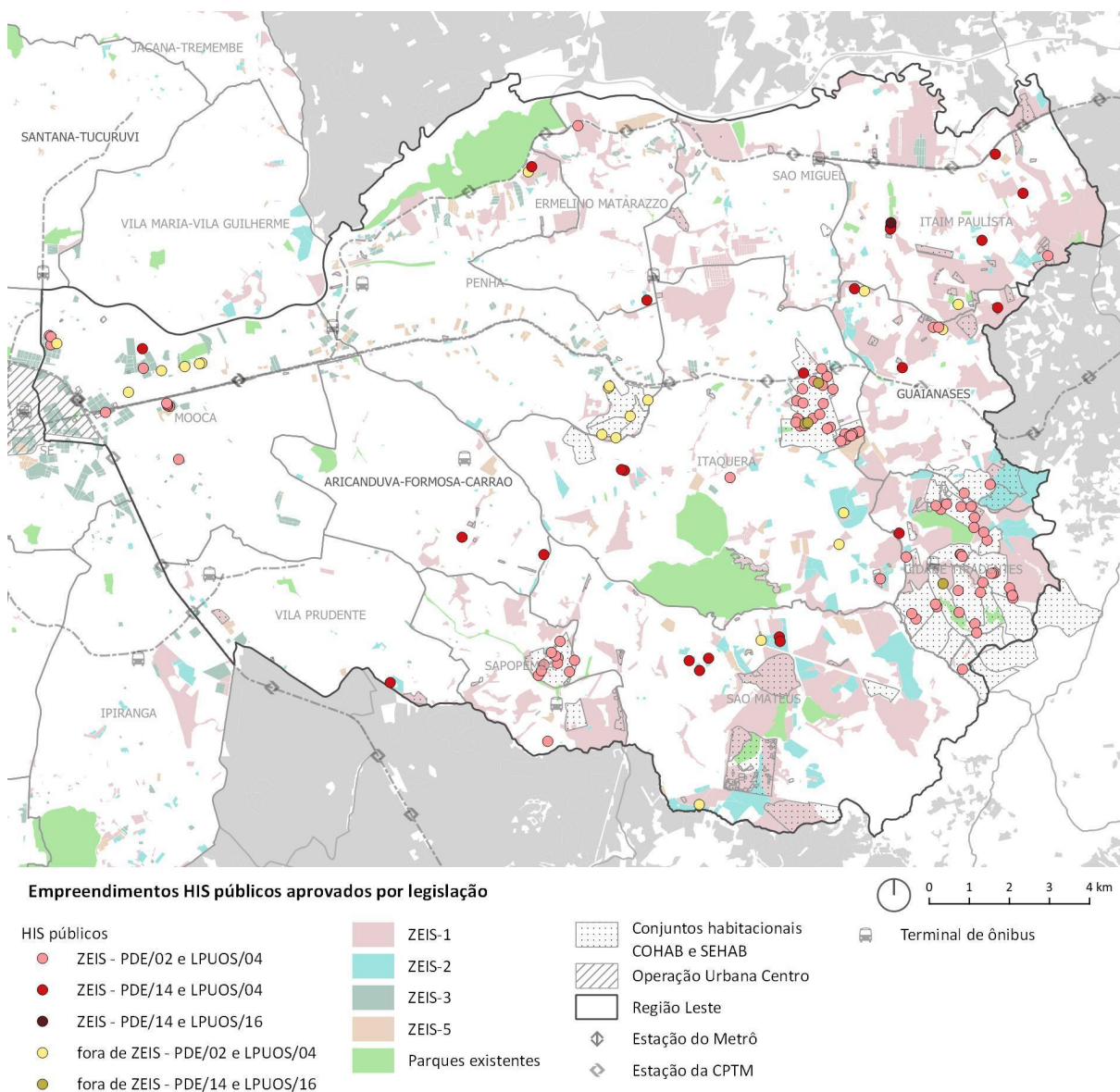
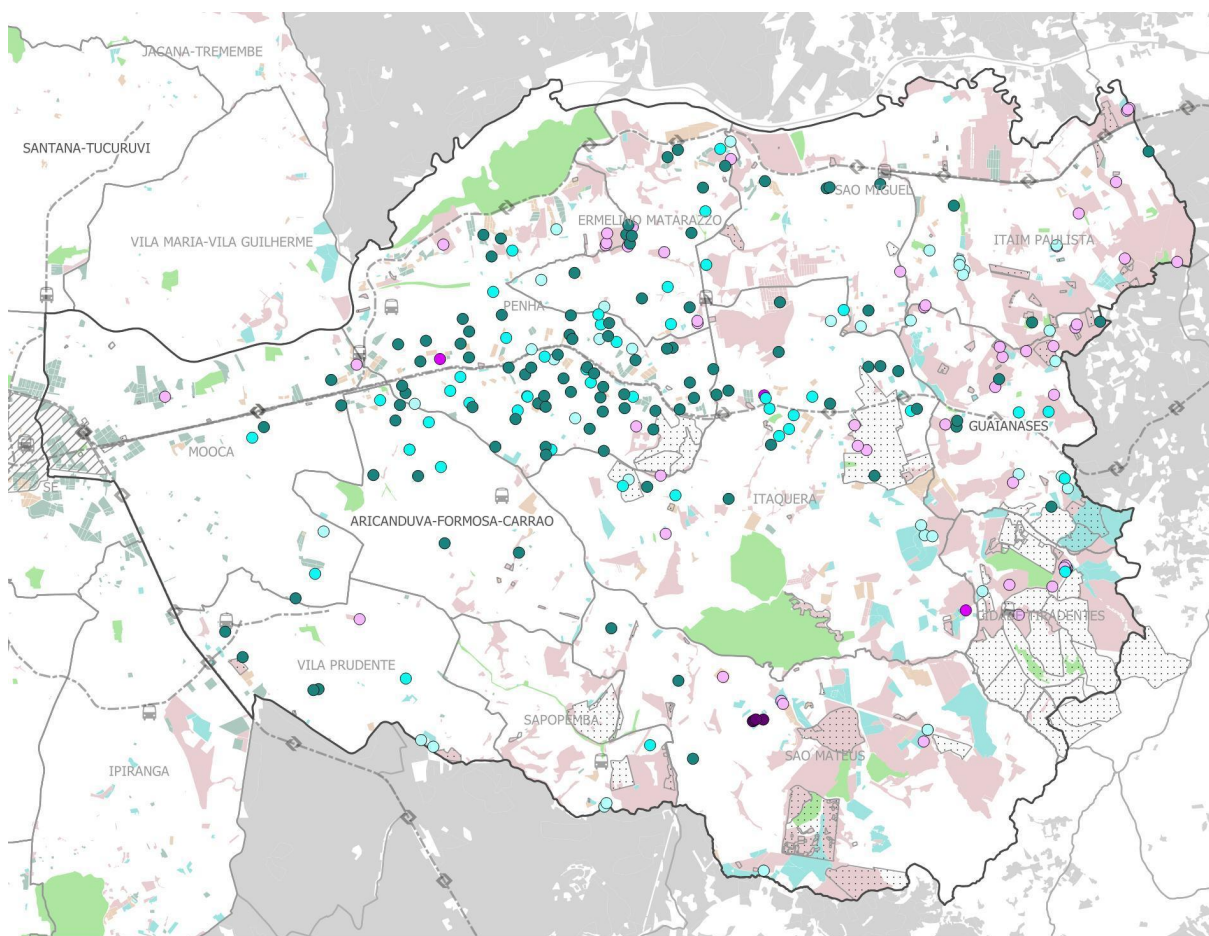


Gráfico 2. Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor. Fonte: Yamaguti (2019b, p. 123); Yamaguti e Denaldi (2020, p. 6).



Mapa 2. Empreendimentos públicos integralmente de HIS aprovados dentro e fora de ZEIS por legislação.
 Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).



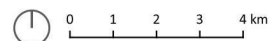
Empreendimentos HIS privados aprovados por legislação

HIS privados

- ZEIS - PDE/02 e LPUOS/04
- ZEIS - PDE/14 e LPUOS/04
- ZEIS - PDE/14 e LPUOS/16
- fora de ZEIS - PDE/02 e LPUOS/04
- fora de ZEIS - PDE/14 e LPUOS/04
- fora de ZEIS - PDE/14 e LPUOS/16

- ZEIS-1
- ZEIS-2
- ZEIS-3
- ZEIS-5
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB

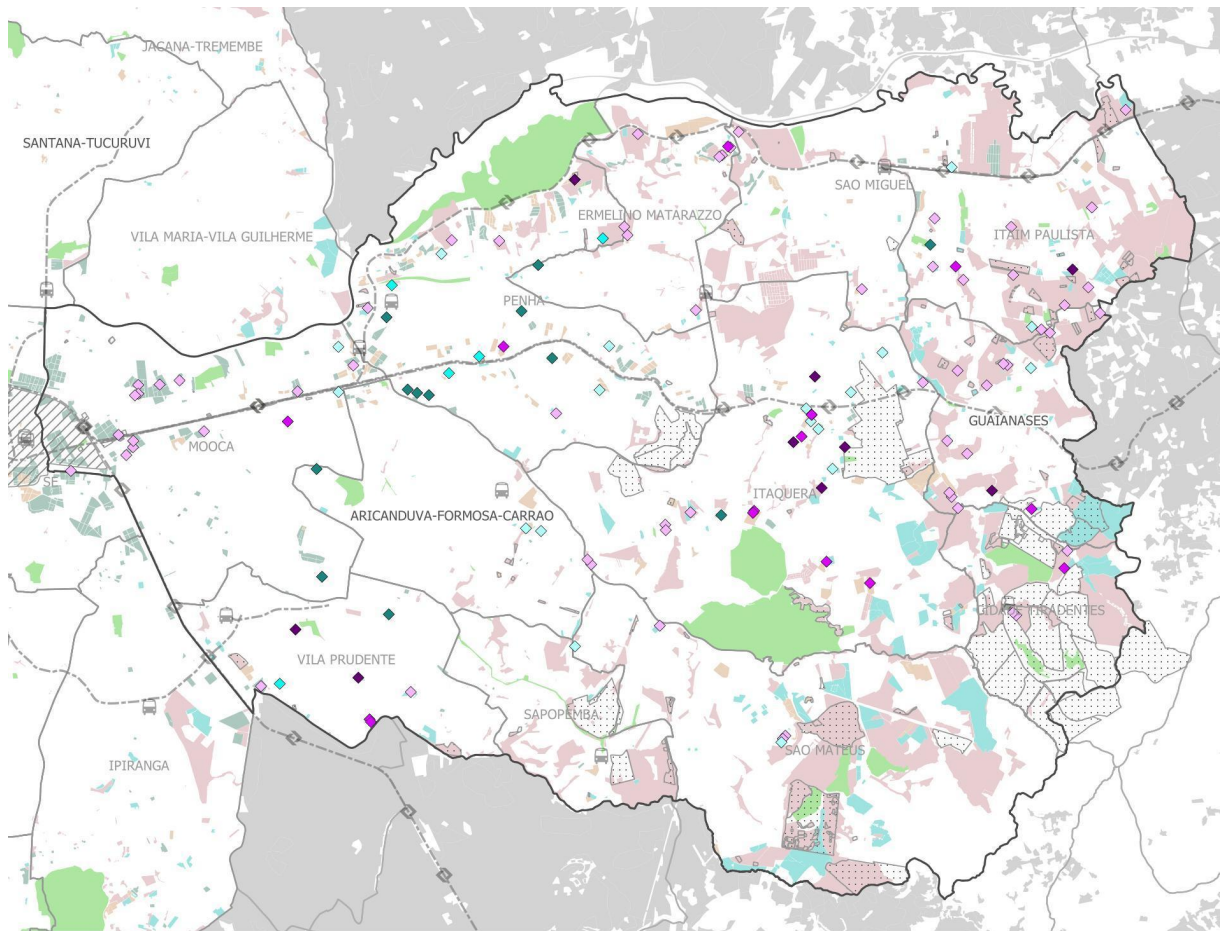
- ▨ Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ⬇ Estação do Metrô
- ◇ Estação da CPTM



Terminal de ônibus

Mapa 3. Empreendimentos privados integralmente de HIS aprovados dentro e fora de ZEIS por legislação.

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).



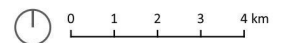
Empreendimentos mistos privados aprovados por legislação

Mistos privados

- ◆ ZEIS - PDE/02 e LPUOS/04
- ◆ ZEIS - PDE/14 e LPUOS/04
- ◆ ZEIS - PDE/14 e LPUOS/16
- ◆ fora de ZEIS - PDE/02 e LPUOS/04
- ◆ fora de ZEIS - PDE/14 e LPUOS/04
- ◆ fora de ZEIS - PDE/14 e LPUOS/16

- ZEIS-1
- ZEIS-2
- ZEIS-3
- ZEIS-5
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB

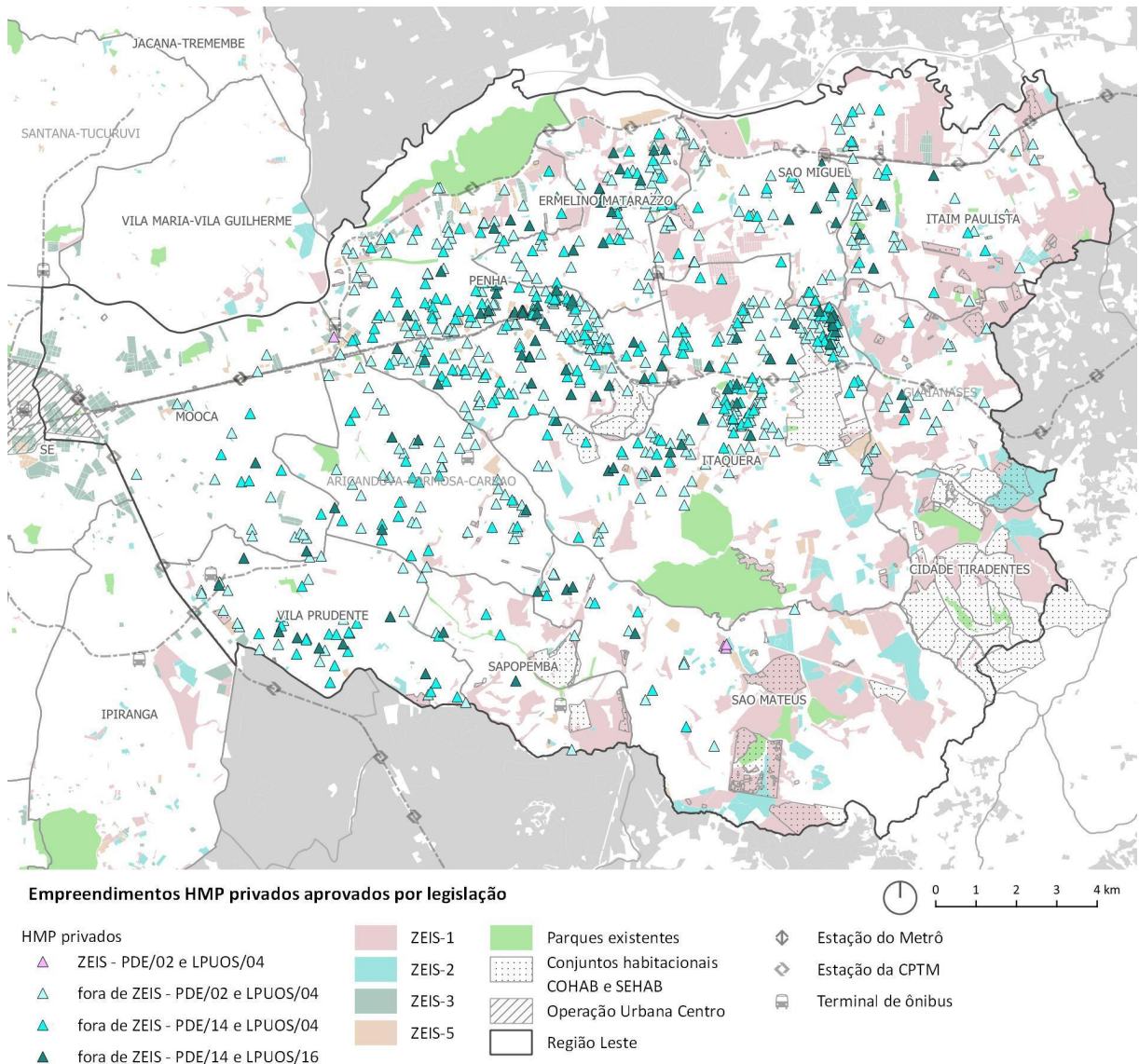
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- Estação do Metrô
- Estação da CPTM



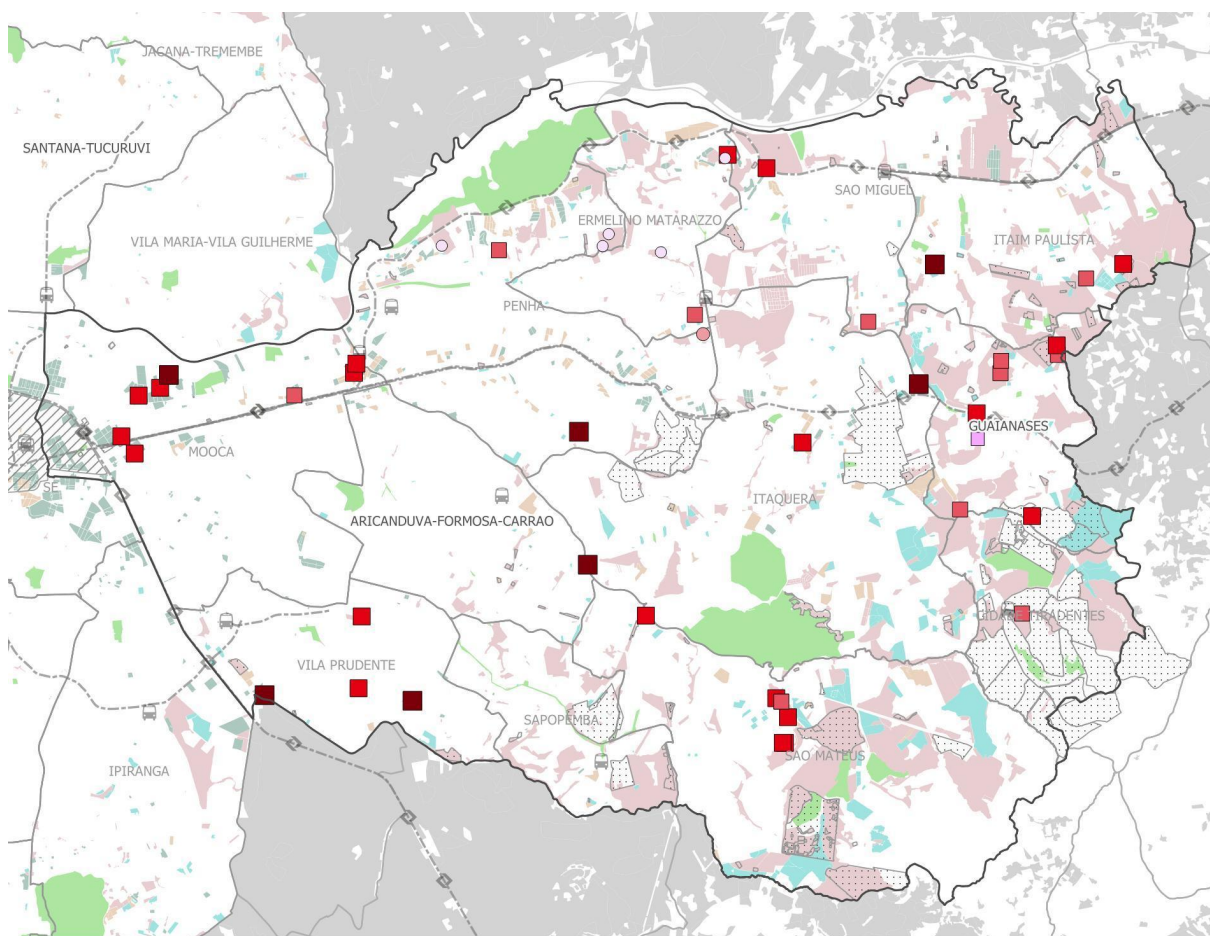
- Terminal de ônibus

Mapa 4. Empreendimentos privados de HIS com outros usos residenciais ou não residenciais aprovados dentro e fora de ZEIS por legislação.

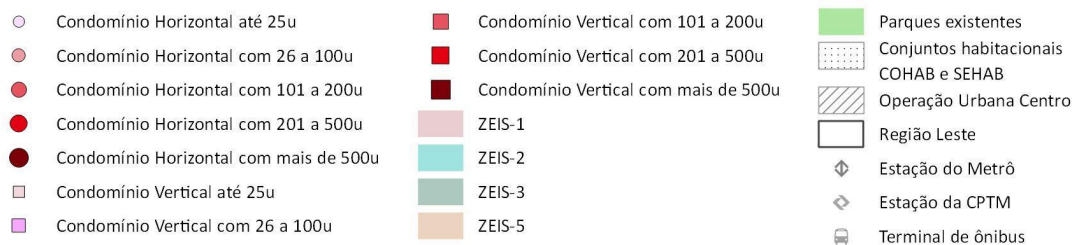
Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).



Mapa 5. Empreendimentos privados integralmente de HMP aprovados dentro e fora de ZEIS por legislação.
 Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).

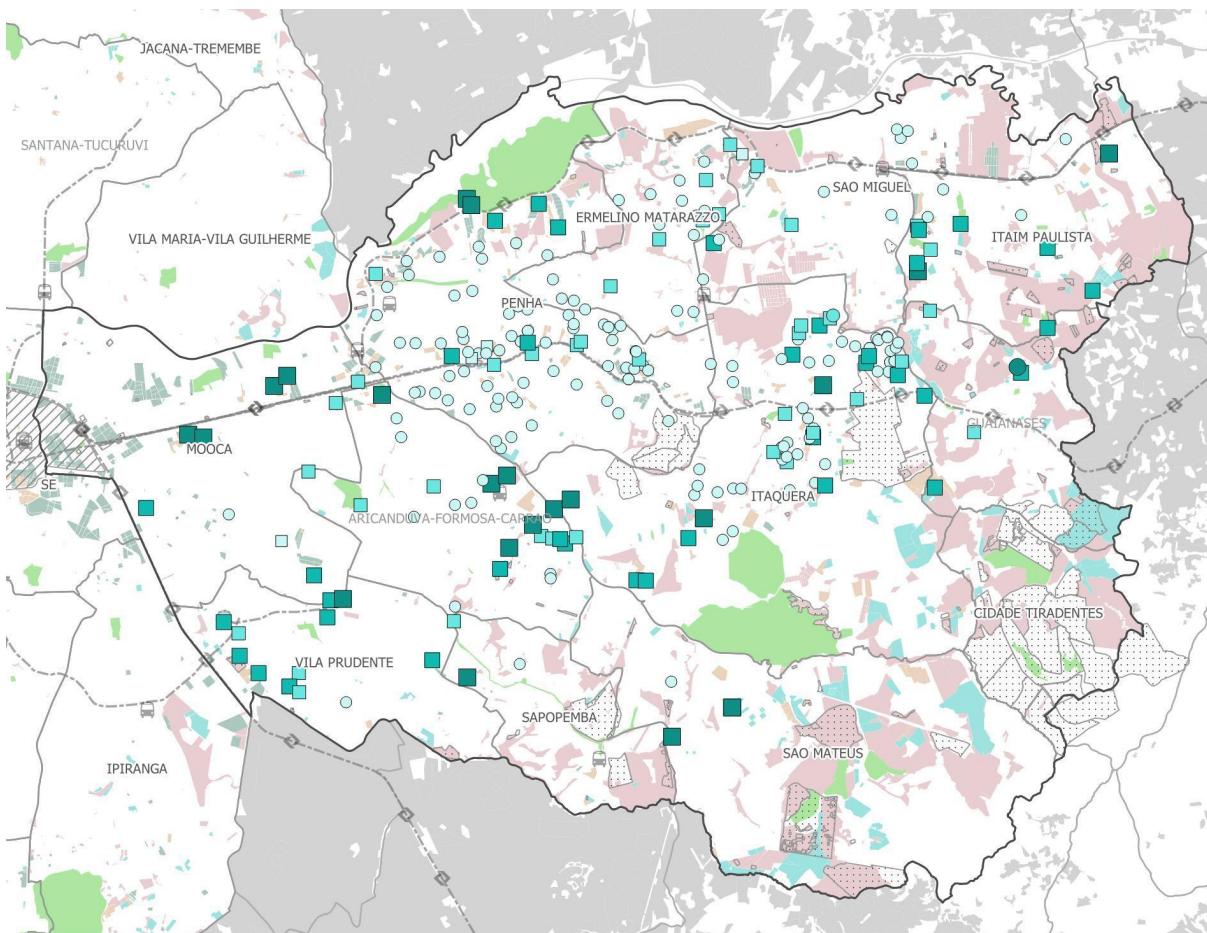


Lançamentos lançados (Embraesp) em ZEIS, por tipologia

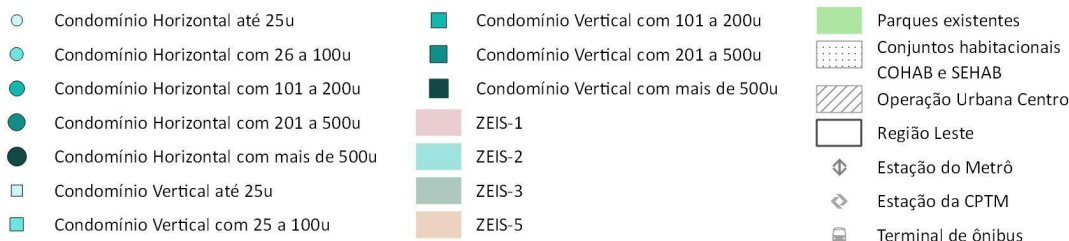


Mapa 6. Empreendimentos privados lançados (Embraesp) em ZEIS, por porte.

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).



Lançamentos lançados (Embraesp) fora de ZEIS, por tipologia



Mapa 7. Empreendimentos privados lançados (Embraesp) fora de ZEIS, por porte.

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti (2019b).

Apesar do baixo número de empreendimentos em ZEIS, 57,6% das unidades públicas e privadas aprovadas (53.438 de 92.702 unidades) e 77,8% do total de unidades de interesse social aprovadas (41.903 de 53.903 unidades HIS, HIS 1 e HIS 2) encontram-se em ZEIS. Nessas zonas de uso, 51,3% das unidades correspondem a HIS (voltada a famílias com renda de seis salários mínimos e aprovadas pelo PDE/2002), 20,6% a HIS 1 (voltadas a famílias com renda até três salários mínimos e aprovadas pelo PDE/2014) e 6,5% a HIS 2 (voltadas a famílias com renda até seis salários mínimos e aprovadas pelo PDE/2014) (Gráfico 3). Com as alterações instituídas pelo PDE/2014, as ZEIS-5 passaram a concentrar a atuação do

mercado imobiliário em ZEIS, em vista das permissões legais dessa zona de uso, que não exige a destinação de área construída para HIS 1 (YAMAGUTI; DENALDI, 2020).

Fora das ZEIS, 59,9% do total de unidades aprovadas corresponde a HMP (voltadas a famílias com renda de até dezesseis salários mínimos e aprovadas pelo PDE/2002), seguidas de unidades HIS (18,8%) e HIS 2 (10,7%). O considerável número de unidades HIS fora das ZEIS pode ser explicado pela existência de incentivos legais e financiamento subsidiado, além da perda de aderência desse conceito às famílias de baixa renda, ocorrida durante a vigência do PDE/2002 (Gráfico 3).

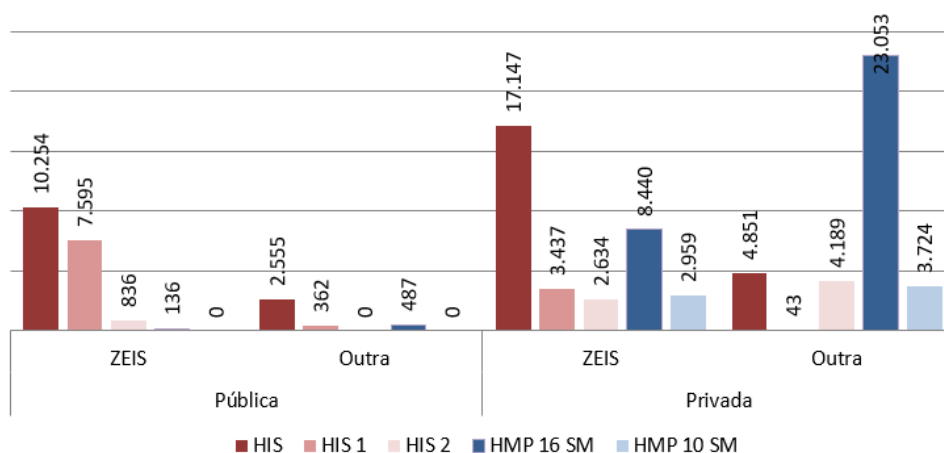


Gráfico 3. Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por tipo e agente promotor
Fonte: Yamaguti (2019b, p. 123); Yamaguti e Denaldi (2020, p. 6).

A iniciativa privada é responsável por 59,9% do total de unidades de interesse social aprovadas, das quais 71,8% encontram-se em ZEIS (Gráfico 3). As alterações instituídas no conceito de HIS pelo PDE/2014 evidenciaram, todavia, que essa produção geralmente não contempla famílias de baixa renda, o que reflete na diminuta aprovação de HIS 1 e na significativa aprovação de HIS 2 fora das ZEIS. Além disso, das unidades de interesse social aprovadas em ZEIS pela iniciativa privada, 73,8% correspondem a unidades HIS, aprovadas pelo PDE/2002 e destinadas a famílias com renda de até seis salários mínimos.

Nesse sentido, buscou-se avaliar a provável destinação das unidades aprovadas por meio do conceito de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), definido como a HIS aprovada por qualquer legislação com provável destinação a famílias com renda de até três salários mínimos, que constituem a demanda prioritária do déficit habitacional. Tal conceito partiu de duas premissas: (i) que as unidades HIS aprovadas pelo Poder Público durante a vigência do PDE/2002 foram destinadas a famílias com renda de até três salários mínimos, o que desconsidera eventuais unidades aprovadas por este agente destinadas a outras faixas de renda; (ii) que as unidades HIS aprovadas pela iniciativa privada durante a vigência do

PDE/2002 foram destinadas ao teto do conceito, ou seja, a famílias com renda de seis salários mínimos, que apresentam maior capacidade de arcar com a compra da moradia, o que desconsidera, por exemplo, a produção subsidiada pelas Faixas 1 e 1,5 do PMCMV.

Desse modo, foi desenvolvido o Gráfico 4, que relaciona as unidades aprovadas por cada agente promotor à faixa de renda das famílias para as quais essas foram provavelmente destinadas. Em vista do próprio caráter de sua produção, é notável que a iniciativa privada direcionou suas unidades a famílias com renda entre três e seis salários mínimos em ZEIS (provavelmente, próximo de seis salários mínimos, teto do conceito de HIS), se apropriando da alteração de público-alvo dessas unidades decorrente da valorização do salário mínimo. Já fora das ZEIS, a maior parte das unidades privadas se destinou a famílias com renda superior a seis salários mínimos. Em contrapartida, evidencia-se a importância do Poder Público na produção de HISP, voltada a famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional e que não conseguem ser atendidas pelo mercado imobiliário formal.

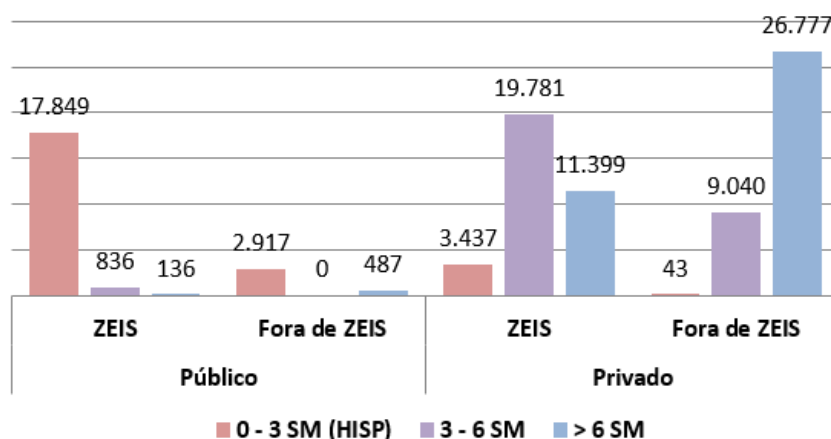


Gráfico 4. Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e estimativa de faixa de renda das famílias para as foram destinadas.

Fonte: Yamaguti (2019b, p. 130); Yamaguti e Denaldi (2020, p. 15).

Questões para a revisão do Plano Diretor Estratégico

A análise crítica da produção de HIS e HMP e do papel das ZEIS na Zona Leste do município de São Paulo evidencia questões importantes a serem consideradas na revisão do PDE. A primeira delas se refere ao conceito de HIS, que deve garantir o atendimento a famílias que não conseguem acesso à moradia por meio do mercado imobiliário. Para tanto, três pontos devem ser observados: que a demanda vinculada a esse conceito não seja impactada por uma eventual valorização do salário mínimo, tal como ocorrido durante a vigência do PDE/2002; que esse conceito seja vinculado a uma tipologia mínima para enfrentamento do déficit habitacional, limitando a produção como HIS de unidades do tipo

studio; e que sejam desenvolvidos mecanismos de controle da destinação e do repasse dessas unidades pela prefeitura.

Já para a devida efetivação das ZEIS, faz-se necessária uma avaliação dos incentivos relacionados à HIS e HMP dentro e fora dessas zonas de uso, tendo em vista que atualmente é mais vantajosa ao empreendedor a construção de empreendimentos de HIS fora das ZEIS. Ademais, a articulação das ZEIS com outros mecanismos estabelecidos no PDE, como os instrumentos indutores da função social da propriedade, e com a política habitacional municipal também é um fator importante para que a transformação dessas áreas ocorra em consonância com os objetivos e diretrizes expressos no plano diretor. Nesse sentido, ressalta-se a importância de aprovação do Plano Municipal de Habitação (PMH).

Por fim, com o encerramento do PMCMV e a indicação do governo federal de ausência de recursos para novas contratações voltadas ao equivalente no PCVA à Faixa 1 do antigo programa, coloca-se a necessidade de articulação em âmbitos municipal e estadual de um programa local que possibilite financiamentos e subsídios para HIS e que tente superar os problemas colocados pelo PMCMV, amplamente abordados na literatura (CARDOSO, 2013; MARQUES; RODRIGUES, 2013; MARICATO, 2014; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Ademais, o fortalecimento das instituições públicas e seu protagonismo na produção habitacional de interesse social também se faz importante para atendimento das famílias de mais baixa renda.

Conclusões

A análise das aprovações de HIS e HMP na Zona Leste do município demonstrou a relevância do papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, que concentram 77,8% do total de unidades de interesse social aprovadas no período em estudo, além de ter influência no porte dos empreendimentos e na incidência daqueles que misturam unidades essas unidades com outros usos residenciais ou não residenciais. Entretanto, ao longo da aplicação do PDE/2002, o amplo conceito de HIS, a valorização real do salário mínimo e a falta de controle do poder público permitiram que grande parte dessas unidades não fosse destinada a famílias de baixa renda. Ainda nesse sentido, a pesquisa evidenciou o papel do Poder Público na produção do que foi chamado de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada ao atendimento de famílias com renda de até três salários mínimos, raramente atendidas pelo mercado imobiliário formal, estimando que 85,8% desse tipo de unidade foi produzida por esse agente, sendo a maior parte delas localizadas em ZEIS.

Assim, foram pertinentes as alterações trazidas pelo PDE/2014 às ZEIS e ao conceito de HIS que, no entanto, trouxeram impactos a essa produção, observando-se que: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública; (ii) houve diminuição do número de unidades de outras subcategorias de uso residencial aprovadas em ZEIS, indicando a dificuldade de realização de subsídio cruzado envolvendo produtos voltados a rendas muito díspares; (iii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS; (iv) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a concentrar-se nas ZEIS-5. Aponta-se, ainda, para a proliferação de unidades do tipo *studio* que, quando aprovadas como HIS, se utilizam dos incentivos a esse tipo de produção sem auxiliar na redução do déficit habitacional, uma vez que não são suficientes para abrigar uma família média, além de serem muitas vezes voltadas a investidores. As disposições do novo PDE estabelecem a necessidade de protagonismo do poder público municipal no atendimento habitacional das famílias de baixa renda e na viabilização das ZEIS, o que não tem ocorrido.

Nesse contexto, indicam-se questões a serem consideradas na próxima revisão do PDE e na atuação do poder público. Quanto ao conceito de HIS, coloca-se a importância de desvinculação com o salário mínimo, a necessidade de se estabelecer uma tipologia mínima que limite a produção de *studios* como HIS e o desenvolvimento de mecanismos públicos de controle da destinação e do repasse dessas unidades. Já em relação às ZEIS, é necessário avaliar os incentivos relacionados à HIS e HMP dentro e fora dessas zonas de uso e articular a transformação dessas áreas com outros instrumentos previstos no PDE, como os indutores da função social da propriedade, e com a política habitacional do município, sendo importante, para tanto, a aprovação do Plano Municipal de Habitação (PMH) e o fortalecimento das instituições públicas. Ademais, com o fim do PMCMV, coloca-se a necessidade de articulação de um novo programa envolvendo as escalas estadual e municipal. Além de viabilizar recursos para a produção de HIS, tal programa precisa superar os problemas diagnosticados no PMCMV que, ao estabelecer um preço único das unidades, sem distinção em função da localização ou das características dos empreendimentos, incentivou a produção habitacional de grande porte em áreas periféricas, muitas vezes sem infraestrutura compatível, gerando um processo de valorização e especulação nessas áreas e passando para o poder público a necessidade de investimentos na região. Tais alterações na legislação e na atuação do poder público são fundamentais para que as ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados possam impactar na redução das desigualdades urbanas, como originalmente pensado.

Referências bibliográficas

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.

BOLAFFI, G. O Problema e o Falso Problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BONDUKI, N.; 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.

BRASIL. **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: 16. nov. 2021.

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.

CARDOSO, A. L. (Org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

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: 16. nov. 2021.

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.

FIX, M. A. B. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

LEFÈVRE, R. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo. In: MARICATO, E. (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

MARQUES, E.; RODRIGUES, L. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação. In: **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, novembro 2013.

KLINK, J. J.; DENALDI, R. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

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.

_____.; 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.

SÃO PAULO (PREFEITURA). **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. São Paulo: Câmara Municipal, [1997]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12349-de-06-de-junho-de-1997>. Acesso em: 11. nov. 2021.

_____. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Câmara Municipal, [2002]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 16. nov. 2021.

_____. **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. São Paulo: Câmara Municipal, [2004]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>. Acesso em: 16. nov. 2021.

_____. **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. São Paulo: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 16. nov. 2021.

_____. **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). São Paulo: Câmara Municipal, [2016a]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 16. nov. 2021.

_____. **Decreto nº 59.885, de 4 de novembro de 2020**. 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 - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de

Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). São Paulo: PMSP, [2020]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. **Decreto nº 60.066, de 9 de fevereiro de 2021.** 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, [2021]. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60066-de-9-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 11. nov. 2021.

_____. **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, [1991]. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 16. nov. 2021.

_____. **Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016.** Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no Artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. São Paulo: Câmara Municipal, [2016b]. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0619-2016.pdf>. Acesso em: 21. nov. 2021.

_____. **Dados abertos do Monitoramento do PDE.** [2019]. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS): Empreendimentos licenciados (SISACOE) e Empreendimentos licenciados como HIS e HMP fora de ZEIS (SISACOE). 2014-2019. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em: 11. nov. 2021.

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.

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). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

VILLAÇA, F. **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, 2019a. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em 16. nov. 2021.

_____. **A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). São Bernardo do Campo: Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, 2019b. Disponível em: http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Dissertacao_RosanaYamaguti_revfinal.pdf. Acesso em 16. nov. 2021.

_____.; DENALDI, R. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, v. 17, e204813, 2020. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/4813>. Acesso em: 11. nov. 2021.