



As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: Notas sobre sua aplicação no município de São Paulo

Autores:

Rosana Yamaguti - UFABC - r.yamaguti@ufabc.edu.br

Resumo:

As ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados configuram uma categoria especial de zoneamento que tem por objetivos a constituição de um estoque fundiário ou o aproveitamento de imóveis vazios, subutilizados ou encortiçados para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Este artigo aborda uma das condições primordiais ao cumprimento de tais objetivos: o conceito de HIS. Para tanto, é analisado o caso do município de São Paulo, cujo conceito de HIS, recentemente revisto, permitiu que expressiva parcela da produção habitacional nesta categoria de ZEIS não se destinasse à demanda prioritária. Dessa forma, pretende-se evidenciar que a eficácia das ZEIS na diminuição da demanda prioritária do déficit habitacional depende de diversos fatores, como a efetiva participação do poder público na elaboração e implementação do instrumento e a existência de formas de financiamento subsidiado desta produção. objetivos vinculados ao instrumento.

AS ZEIS E O CONCEITO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Notas sobre sua aplicação no município de São Paulo

INTRODUÇÃO

O processo de urbanização no Brasil tem sido marcado por desigualdades decorrentes da histórica concentração da propriedade da terra e da restrição de acesso à terra para os mais pobres. A maioria destes, excluída do mercado imobiliário formal, também não foi atendida pelo Estado que, muitas vezes, acabou agravando processos de segregação socioespacial por meio da regulação urbana¹. Por conseguinte, a habitação para importante parcela da população só se viabiliza por meio da ocupação de terrenos ociosos, muitas vezes em área de risco ou ambientalmente frágeis, e da autoconstrução da moradia de modo precário e inseguro (CARDOSO, 2016).

Como consequência, enfrenta-se uma enorme carência habitacional, que afeta especialmente as famílias com renda inferior a três salários mínimos mensais, que serão aqui chamadas “demanda prioritária”. Estas correspondem a 83,9% do déficit habitacional urbano brasileiro (mais de 4,4 milhões de domicílios) e a 80,2% do déficit habitacional urbano da Região Metropolitana de São Paulo (mais de 500 mil domicílios), conforme dados da Fundação João Pinheiro (2016), referentes ao ano de 2014. Compõem, ainda, este cenário os mais de 15,2 milhões de domicílios urbanos considerados inadequados no país (FJP, 2016) e os índices de aumento da população favelada, com taxas de crescimento dos domicílios favelados que superam, em muito, as taxas totais de crescimento domiciliar - entre 1991 e 2000, a taxa de crescimento domiciliar no país foi de 1,01% ao ano, enquanto o crescimento de domicílios favelados foi de 4,18% ao ano (CARDOSO, 2016; PASTERNAK & D'OTTAVIANO, 2016).

Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - gerou expectativas de mudanças no rumo das políticas urbanas na direção da construção de cidades mais justas e menos predatórias². Resultado da luta de setores progressistas da sociedade brasileira pela plataforma da Reforma Urbana, esta lei institui um rol de instrumentos que permitiram fazer cumprir a função social da propriedade urbana. Dentre eles, o que visa enfrentar mais diretamente os problemas habitacionais brasileiros são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), categoria especial de zoneamento que apresenta

¹ Muitos trabalhos abordam este assunto em diferentes períodos, tais como BONDUKI, 2011; FONSECA, 2005; MARICATO (1996, 2003 e 2014); SILVA (1998); SILVA (1989); VILLAÇA (1986, 1999 e 2012).

² Para uma avaliação do Estatuto da Cidade, ver ROSSBACH (2016).

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 Habitação de Interesse Social (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados).

A eficácia das ZEIS em fomentar a produção de HIS e a diminuição da demanda prioritária do déficit habitacional depende, no entanto, de diversos fatores, como a efetiva participação do poder público na elaboração e implementação do instrumento e a existência de formas de financiamento público e privado desta produção. Este artigo irá abordar uma das condições primordiais ao cumprimento dos objetivos relacionados às ZEIS e à política habitacional: o próprio conceito de HIS. Para tanto, será analisado o caso do município de São Paulo, cujo conceito de HIS, recentemente revisto, permitiu que expressiva parcela da produção habitacional em ZEIS não se destinasse à demanda prioritária. Tal avaliação será feita com base na aprovação de HIS na Zona Leste do Município de São Paulo entre 2002 (ano de promulgação do Plano Diretor Estratégico, lei que definiu HIS e implementou as ZEIS no município) e 2017.

O CONCEITO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NAS LEGISLAÇÕES FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

De maneira geral, entende-se por Habitação de Interesse Social (HIS) aquela voltada a famílias de baixa renda, geralmente produzidas pelo poder público. Entretanto, seguindo a lógica da descentralização proposta no desenho institucional do federalismo brasileiro, não há uma definição específica de HIS na legislação federal, ficando a cargo de cada município a conceituação mais conveniente ao enfrentamento de seus problemas.

Também nesse sentido, não há definição única do conceito de baixa renda na normativa federal. A Lei Federal nº 9.636/98, que trata da transferência de bens da União para apoio à realização de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, entende população de baixa renda como a que possui renda familiar mensal não superior a cinco salários mínimos. Por sua vez, o Decreto Federal nº 6.135/07, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, considera de baixa renda as famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou com renda mensal de até três salários mínimos.

O Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/09), que tem por finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção, requalificação e aquisição de unidades habitacionais, divide os possíveis beneficiários em quatro faixas de renda: Faixa 1, correspondente a famílias com renda de até R\$ 1.800,00, com teto para atualização de até três salários mínimos; Faixa 1,5, correspondente a famílias com renda de até R\$ 2.600,00; Faixa 2, correspondente a famílias com renda de até R\$ 4.000,00, com teto de atualização de até seis salários mínimos; e Faixa 3, correspondente a famílias com renda de até R\$ 7.000,00, com teto de atualização de até dez salários mínimos.

No âmbito do governo estadual, a Lei Estadual nº 12.801/08, que regulamenta a participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), direciona o atendimento habitacional à “população de baixo poder aquisitivo”, definida como aquela com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, vigentes no Estado de São Paulo. Admite, entretanto, o atendimento a famílias com renda entre cinco e dez salários mínimos, desde que os recursos destinados a este atendimento não ultrapassem vinte por cento do orçamento da Secretaria da Habitação e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo (CDHU).

Já no município de São Paulo, embora haja regramentos específicos visando fomentar a produção de HIS desde a década de 1970, até os anos 1990 não existia na legislação uma definição precisa do termo, cujo conceito estava vinculado à produção pelo poder público ou à utilização de recursos públicos oriundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). É somente com o Decreto Municipal nº 31.601/92 que se institui a definição de Empreendimento Habitacional de Interesse Social como parcelamento do solo ou construção de edificação destinados a famílias que vivem em habitação subnormal, em condições de habitabilidade precária ou auferem renda mensal de até doze salários mínimos, ou ainda que se enquadre no critério das instituições operadoras do SFH (TANAKA, 2018, p. 72).

Com a promulgação do Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/02) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 (Lei Municipal nº 13.885/04), HIS passa a ser definida como a habitação destinada a famílias com renda de até seis salários mínimos, de promoção pública ou conveniada com o Poder Público, com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, cinquenta metros quadrados³. Dessa forma, o conceito passou a ter como critérios a natureza do agente promotor, a renda familiar máxima das famílias atendidas e restrições técnicas referentes ao padrão da unidade habitacional (TANAKA, 2018, p. 75).

Em 2014, é aprovada a revisão do PDE por meio da Lei Municipal nº 16.050/14, que trouxe alterações ao conceito de HIS buscando corrigir distorções oriundas do aumento real do salário mínimo, que serão tratadas posteriormente. Para tanto, foi fixado o valor máximo da renda familiar mensal das famílias às quais a HIS poderá ser destinada (antes vinculado somente ao salário mínimo), a ser revista anualmente, e foram criadas duas categorias de HIS⁴: HIS 1, destinada a famílias com renda mensal de até R\$ 2.862,00, tendo por teto para atualização três salários mínimos; e HIS 2, destinada a famílias com renda mensal entre R\$ 2.862,00 e R\$ 5.724,00, com teto para atualização de seis salários mínimos. Também foi revisto o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), que pelo PDE anterior era voltada a famílias com renda de até dezesseis salários mínimos e na legislação atual foi limitada a famílias com renda mensal entre R\$ 5.724,00 e R\$ 9.540,00, com teto de atualização de dez salários mínimos.

As alterações no conceito de HIS foram acompanhadas de mudanças no regramento das ZEIS. Pela legislação anterior, estas zonas exigiam percentual mínimo de destinação de

³ Conforme inciso XI do art. 146 do PDE/02 e inciso XXVI do art. 2º da LPUOS/04.

⁴ Conforme definições constantes no Quadro 1 do PDE/14, com valores atualizados pelo Decreto Municipal nº 58.302/18.

área construída para HIS, voltada então para famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. A partir do PDE/14, as ZEIS passam a exigir atendimento de percentual mínimo de destinação de área construída para HIS 1, voltada a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, regramento mais adequado ao enfrentamento do déficit habitacional.

Tais modificações, entretanto, teriam impacto direto na produção imobiliária que vinha sendo realizada pelo mercado imobiliário em ZEIS. Como medida conciliatória frente aos pleitos do setor no processo de revisão do PDE foi criada a ZEIS-5, categoria de ZEIS que mantém os parâmetros de destinação de HIS estabelecidos na legislação anterior, não trazendo exigência de produção de HIS 1.

O CONCEITO DE HIS E A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Uma das estratégias do município de São Paulo para enfrentamento do déficit habitacional que atinge as famílias de mais baixa renda foi o estabelecimento de regramentos e incentivos específicos para HIS, de forma a facilitar e fomentar sua produção, tais como a isenção de pagamento de outorga onerosa do direito de construir e a flexibilização de alguns parâmetros ordinários, como o de área mínima de lote. Assim, o conceito de HIS é definidor dos empreendimentos que poderão fazer uso destes benefícios.

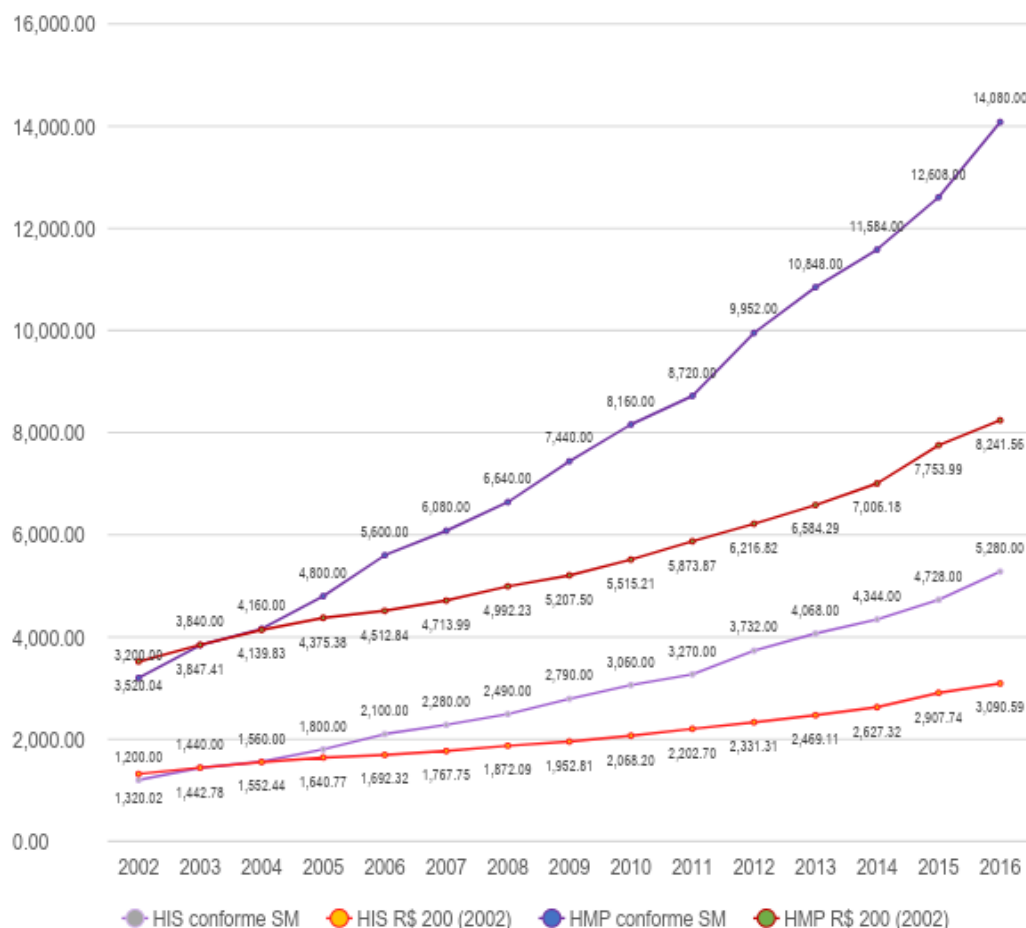
No PDE/02, o conceito de HIS estava diretamente atrelado ao salário mínimo brasileiro, abrangendo famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. A intenção inicial do poder público municipal era de papel ativo na definição da demanda a ser atendida nos empreendimentos HIS, com definição por decreto do valor máximo de comercialização da unidade e exigência assinatura de convênio junto aos empreendedores. Isso, no entanto, foi posteriormente deixado a cargo do agente financiador da obra, cujas condições de financiamento passaram a definir o preço de venda das unidades, sendo exigido somente contrato junto a esta instituição comprovando atendimento aos requisitos legais quanto à demanda atendida (TANAKA, 2018, p. 142).

Entre os anos de 2002 e 2014, período de vigência do PDE/02, o salário mínimo brasileiro teve um aumento real de 72,31% (DIEESE, 2013). Esta valorização somada à insuficiência de ações do poder público para controle da demanda passível de ser aceita em HIS e ao aquecimento do setor imobiliário decorrente da maior disponibilidade de financiamento, especialmente a partir do lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), resultaram na perda de aderência de parte dos empreendimentos classificados como HIS pelas leis municipais ao público-alvo para o qual estes foram originalmente pensados.

Este processo é demonstrado por Tanaka (2018, p. 144 e 145) por meio do 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 este teto baseado no salário mínimo de 2002 (R\$ 200) corrigido pela inflação. Ainda segundo o autor, o aumento real do salário mínimo não

significou um melhor acesso da população mais pobre à moradia, mas sim o incremento do valor geral de venda e da margem de lucro do incorporador, facilitando, assim, a viabilização do empreendimento.

Gráfico 1 – Comparativo de tetos de renda de HIS e HMP, nominal e corrigidos pela inflação (IPCA)



Fonte: Tanaka (2018, p. 145).

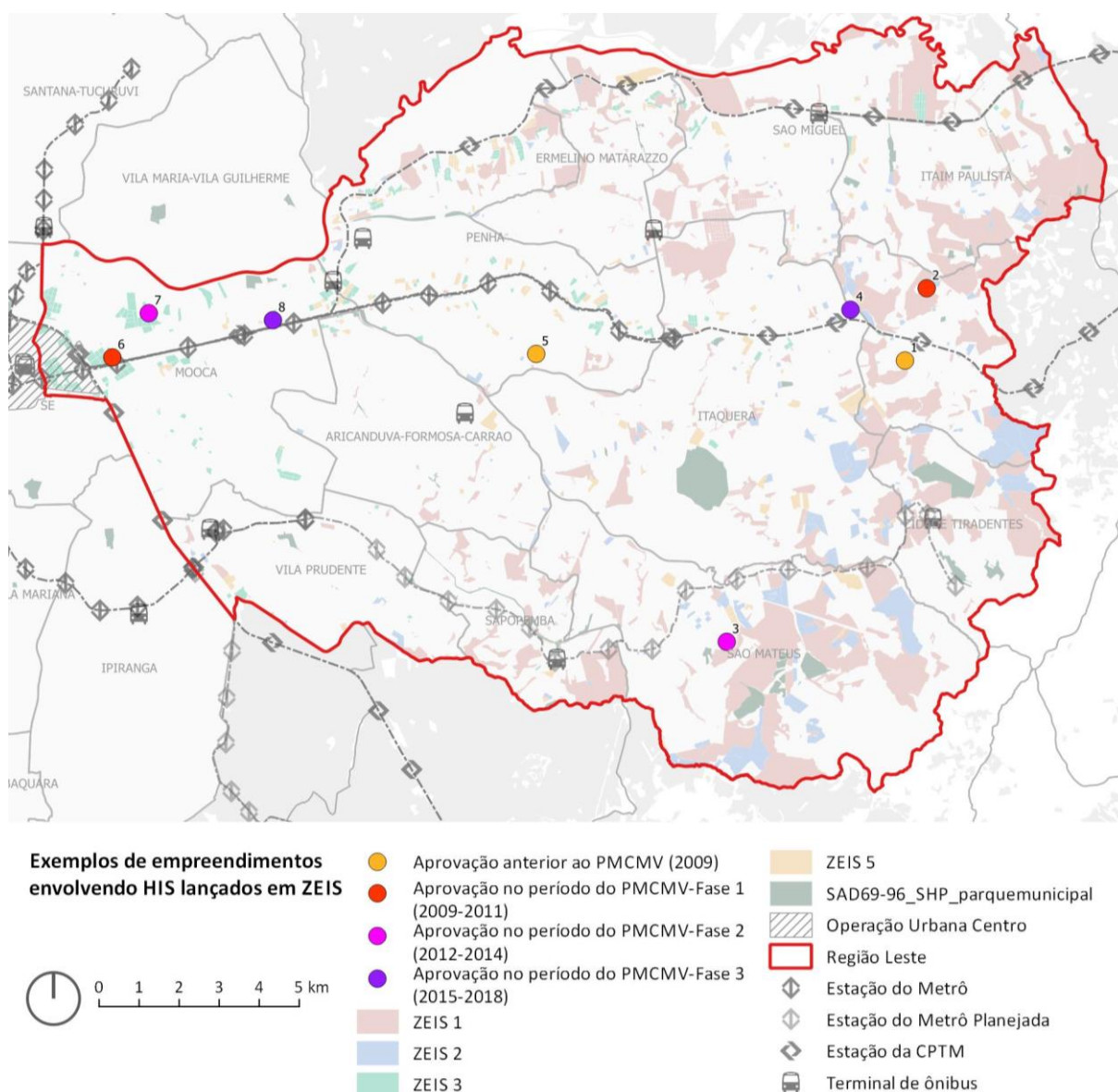
A partir do levantamento de lançamentos residenciais da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embraesp) e dos relatórios e documentos de aprovação da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), foram selecionados exemplos que ilustram o processo de modificação da demanda provavelmente atendida em empreendimentos envolvendo HIS nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste, indicados no Mapa 1. Assim, foram elaboradas as fichas 1 a 8, divididas conforme dois critérios:

- (i) localização: as fichas 1 a 4 correspondem a empreendimentos localizados em subprefeituras mais periféricas (Guaianases, Itaquera e São Mateus), enquanto as fichas 5 a 8, a empreendimentos localizados em subprefeituras mais próximas da região central (Penha e Mooca); e
- (ii) período de aprovação: as fichas 1 e 5 correspondem a empreendimentos aprovados previamente ao lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (2009); as fichas 2 e 6, a empreendimentos aprovados durante a Fase 1 do

Programa (2009-2011); as fichas 3 e 7, a empreendimentos aprovados durante a Fase 2 do Programa (2012-2014); e as fichas 4 e 8, a empreendimentos aprovados durante a Fase 3 do Programa (2015-2018).

Embora também haja impacto de outros fatores no produto realizado nas ZEIS (tal como porte, usos envolvidos e instalações incluídas nos empreendimentos), os exemplos levantados indicam que houve, de fato, um aumento no preço médio das unidades, além de mudanças na tipologia dos empreendimentos, como a redução da área útil das unidades no caso das subprefeituras mais centrais.

Mapa 1 – Localização dos exemplos de empreendimentos aprovados envolvendo HIS nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste de São Paulo



Fonte: Elaborado pela autora

1. Residencial Monet – R. Prof. Francisco Pinheiro, Guaianases

Aprovação: 2006 (PDE/02 e LPUOS/04)

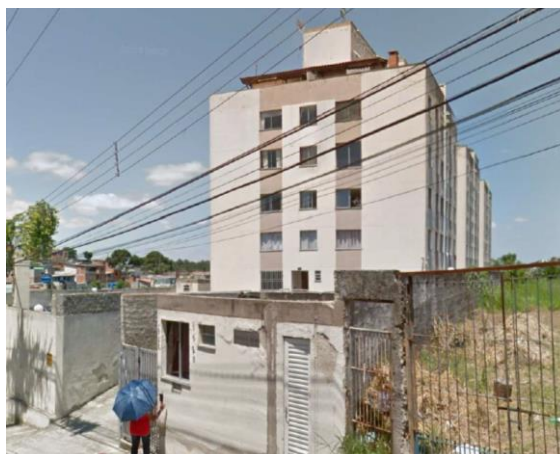
Zona de uso: ZEIS-1

Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP)

Tipologia: 39,38 ou 49,3m² de área útil, 2 ou 3 dormitórios, 1 banheiro, 1 vaga de estacionamento

3 blocos com 4 andares, 60 unidades

Preço das unidades⁵: R\$ 111.312,42 (mínimo); R\$ 130.178,93 (máximo); R\$ 119.566,52 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

2. Residencial Colina Verde – R. São José de Mossamedes, Guaianases

Aprovação: 2010 (PDE/02 e LPUOS/04)

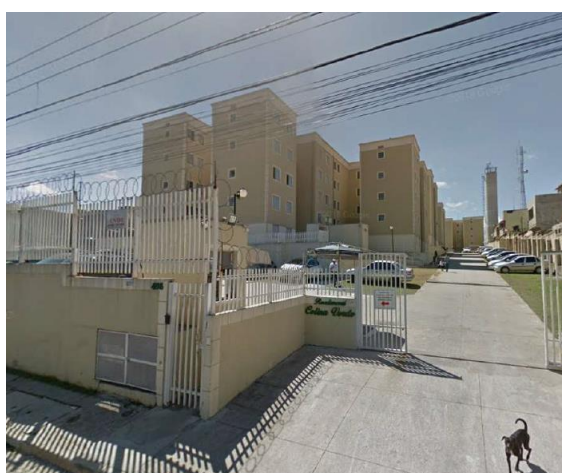
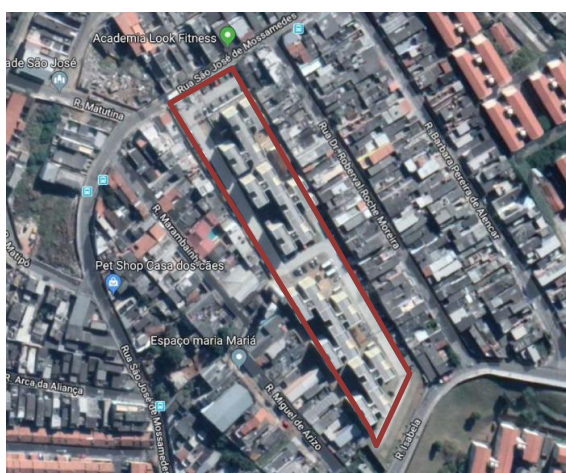
Zona de uso: ZEIS-1

Tipo de empreendimento: HIS

Tipologia: 46,7m² de área útil, 2 dormitórios, 1 banheiro, 1 vaga de estacionamento

10 blocos com 4 unidades, 200 unidades

Preço das unidades: R\$ 130.005,55



Fonte: Google Earth e Google Street View

⁵ Os preços de venda das unidades, disponibilizado na base da Embraesp, foram atualizados pelo IPCA para dezembro de 2017.

3. Max Clube Residencial – R. Nebulosas, São Mateus

Aprovação: 2014 (PDE/02 e LPUOS/04)

Zona de uso: ZEIS-2

Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP)

Tipologia: 37,21 ou 46,38m² de área útil, 2 dormitórios, 1 banheiro, 0 ou 1 vaga de estacionamento

2 blocos, 19 andares, 294 unidades

Preço das unidades: R\$ 208.369,33 (mínimo), R\$ 256.322,48 (máximo), R\$ 242.423,43 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

4. Plus Vida + Lazer e Smart Spaces – Es. Itaquera-Guaianases, Itaquera

Aprovação: 2016 (PDE/02 e LPUOS/04)

Zona de uso: ZEIS-2

Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP/nR1)

Tipologia: 40 ou 43,79m² de área útil, 2 dormitórios, 1 banheiro, 0 ou 1 vaga de estacionamento

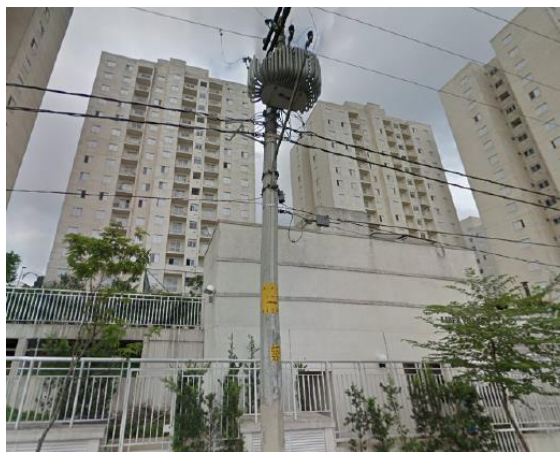
4 blocos, 17 ou 19 andares, 561 unidades

Preço das unidades: R\$ 214.929,60 (mínimo), R\$ 232.801,96 (máximo), R\$ 224.588,62 (média ponderada)



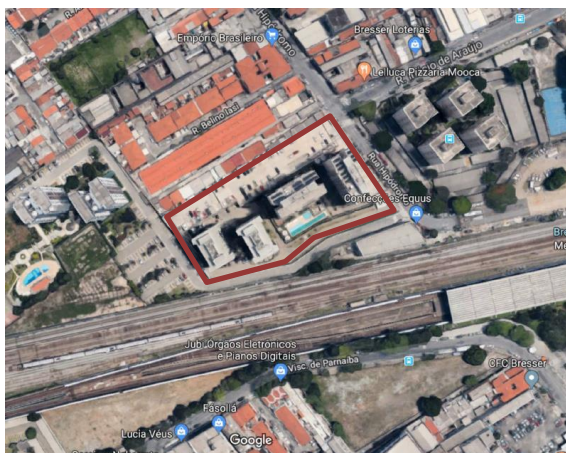
Fonte: Google Earth e Google Street View

- 5. Vitória Vila Matilde, Liber Park e Liber Village – Av. Dr. Bernardino Brito Fonseca de Carvalho, Penha**
 Aprovação: 2006 (PDE/02 e LPUOS/04)
 Zona de uso: ZEIS-2
 Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP)
 Tipologia: 42,56, 47,00 ou 57,88m² de área útil, 2 ou 3 dormitórios, 1 banheiro, 0 ou 1 vaga de estacionamento
 9 blocos, 10 ou 15 andares, 647 unidades
 Preço das unidades: R\$ 107.931,53 (mínimo), R\$ 194.495,66 (máximo), R\$ 151.355,66 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

- 6. Atua Hipódromo I e II – R. do Hipódromo, Mooca**
 Aprovação: 2009 (PDE/02 e LPUOS/04)
 Zona de uso: ZEIS-3
 Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP)
 Tipologia: 43,81 ou 63,87m² de área útil, 2 ou 3 dormitórios, 1 ou 2 banheiros, 0 ou 1 vaga de estacionamento
 4 blocos, 17 ou 19 andares, 422 unidades
 Preço das unidades: R\$ 171.563,84 (mínimo), R\$ 283.377,00 (máximo), R\$ 235.509,84 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

7. Evolução – R. Catumbi, Mooca

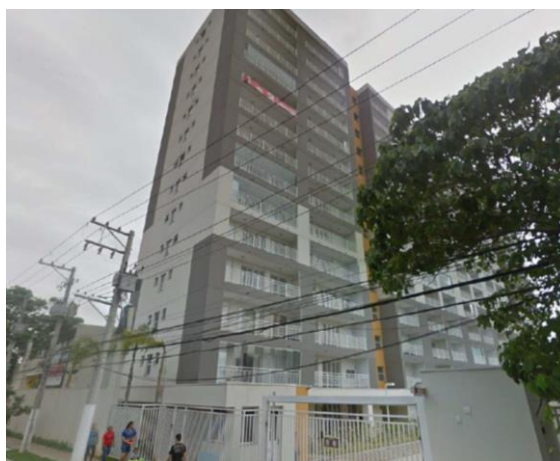
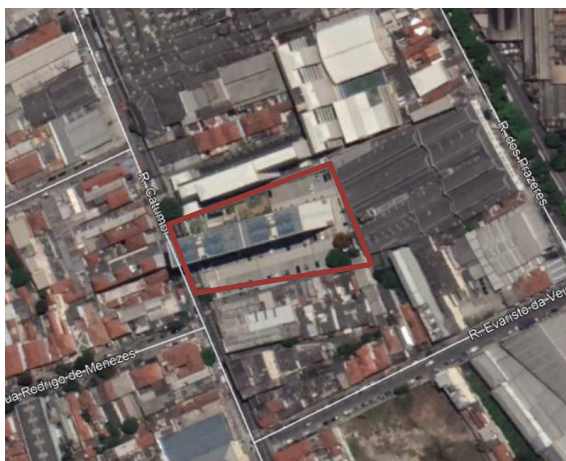
Aprovação: 2014 (PDE/02 e LPUOS/04)

Zona de uso: ZEIS-3

Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP/R2v)

Tipologia: 32,26 ou 48,39m² de área útil, 1 ou 2 dormitórios, 1 banheiro, 0 ou 1 vaga de estacionamento
1 bloco, 14 andares, 300 unidades

Preço das unidades: R\$ 235.897,85 (mínimo), R\$ 402.267,91 (máximo), R\$ 299.929,63 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

8. Be.Live Tatuapé – R. Cândido Vale, Mooca

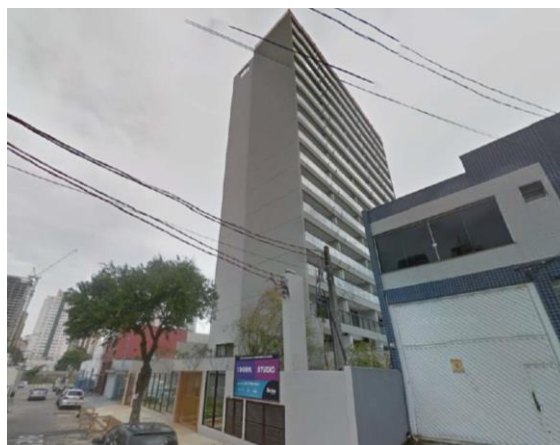
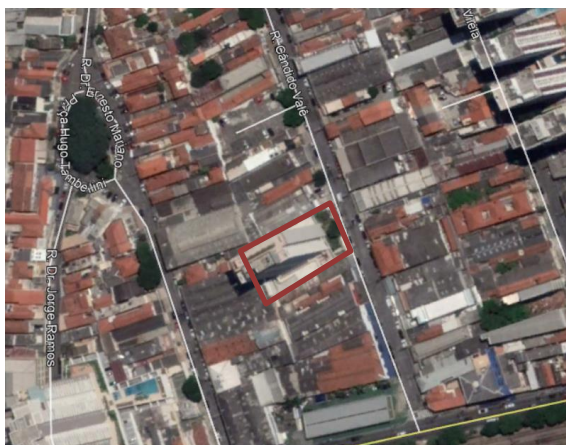
Aprovação: 2015 (PDE/02 e LPUOS/04)

Zona de uso: ZEIS-3

Tipo de empreendimento: Misto (HIS/HMP)

Tipologia: 26,66 ou 40,44m² de área útil, 1 dormitório, 1 banheiro, 0 ou 1 vaga de estacionamento
1 bloco, 14 andares, 126 unidades

Preço das unidades: R\$ 214.437,24 (mínimo), R\$ 325.516,86 (máximo), R\$ 285.199,47 (média ponderada)



Fonte: Google Earth e Google Street View

Desse modo, as mudanças trazidas pela revisão do PDE em 2014 quanto à conceituação de HIS configuram correções necessárias para a devida destinação de parte da produção habitacional em ZEIS à população de baixa renda. Conforme já abordado anteriormente, a partir da mencionada lei, fixou-se o valor máximo da renda mensal das famílias para as quais cada categoria de HIS é voltada, estabelecendo necessidade de reajuste anual deste valor, com teto fixado no salário mínimo. Assim, mesmo havendo aumento real do salário mínimo, estaria a cargo do poder público estabelecer o quanto o parâmetro relacionado à renda familiar mensal poderia ser reajustado, de forma a garantir o atendimento da produção habitacional à demanda prioritária.

No entanto, o artigo 170 da LPUOS/16, abaixo transcrito, retirou a competência do poder público em regular este reajuste, ao determinar que o valor atualizado deve ser o maior valor entre a aplicação decorrente do IPCA e o salário mínimo.

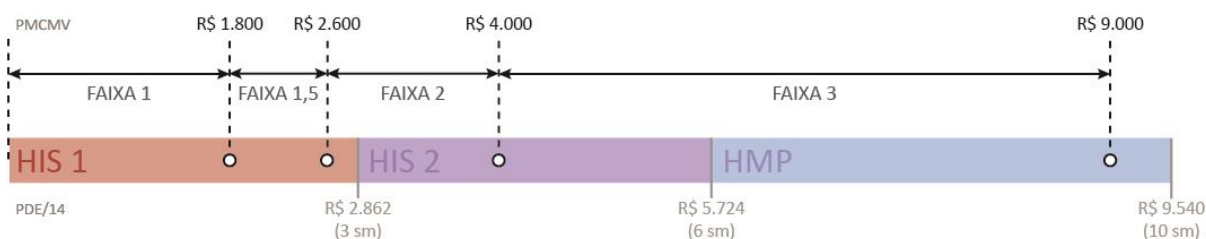
Lei nº 16.402/16 - Art. 170. Para fins de aplicação do art. 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, a atualização dos valores da renda familiar mensal para HIS e HMP deverá considerar o maior valor dentre aquele decorrente da aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) 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.

Em consequência, o Decreto Municipal nº 58.302, publicado em julho de 2018, atualiza os valores de renda familiar para HIS e HMP com base no salário mínimo, estabelecendo teto de R\$ 2.862,00 para HIS 1 e de R\$ 5.724,00 para HIS 2. Caso aplicado o reajuste pelo IPCA na data de publicação do decreto, este teto seria de R\$ 2.777,13 para HIS 1 e de R\$ 5.488,75 para HIS 2. Assim, a aplicação do art. 170 da LPUOS/16 mantém os problemas existentes no conceito instituído pelo PDE/02, podendo gerar, a longo prazo, as mesmas distorções observadas durante a aplicação desta lei.

Um outro agravante na garantia da destinação da produção de HIS à demanda prioritária é a recente publicação do Decreto Municipal nº 58.106, de março de 2018, que alterou o artigo 2º do Decreto nº 57.377/16, retirando a obrigatoriedade de celebração de Termo de Cooperação entre a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e os agentes privados produtores de HIS. Como consequência, foi publicada a Portaria nº 40/2018, que revogou portarias da SEHAB que definiam os critérios de indicação das demandas para HIS (Portaria nº 258/SEHAB.G/16 e a Portaria nº 67/SEHAB.G/17).

Consequentemente, pelas normativas municipais em vigência, cabe à Caixa Econômica Federal, agente financiador dos empreendimentos do PMCMV, verificar se a demanda atendida se enquadra nos conceitos municipais. Deve-se considerar, entretanto, 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 Programa Minha Casa Minha Vida e dos conceitos de HIS 1, 2 e HMP definidos no PDE/14



Fonte: Elaborado pela autora.

Ressalta-se, deste modo, a importância de um efetivo controle por parte do poder público quanto à destinação das unidades HIS, assim como se faz urgente a readequação do conceito relacionado a este tipo de unidade, de forma que não se permita que a produção em ZEIS perca mais uma vez sua aderência à demanda prioritária.

PRODUÇÃO E DESTINAÇÃO DE HIS NAS ZEIS DA ZONA LESTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A análise apresentada na sequência é parte de pesquisa de mestrado desenvolvida pela Universidade Federal do ABC (UFABC) denominada “A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo”, que visa avaliar o papel das ZEIS de vazios no município por meio da análise da produção de HIS e HMP na Zona Leste⁶ (Subprefeituras de Aricanduva/Formosa/Carrão, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianases, Itaim Paulista, Itaquera, Mooca, Penha, São Mateus, São Miguel Paulista, Sapopemba e Vila Prudente) entre 2002 e 2017, da qual foram recortados dados pertinentes à discussão da importância do conceito de HIS.

Para os fins propostos na mencionada pesquisa, considerou-se 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)⁷ e foi denominada

⁶ Do perímetro da pesquisa, foi excluído do recorte territorial o perímetro da Operação Urbana Centro (Lei Municipal nº 12.349/97) por ser difícil avaliar o quanto esta produção é influenciada por esta lei ou pelas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados.

⁷ As categorias de ZEIS são definidas de acordo com as disposições do art. 45 da Lei Municipal nº 16.050/14 (PDE/14). Resumidamente, as ZEIS 1 correspondem a áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda; as ZEIS 2, por glebas e lotes não edificadas ou subutilizados, adequados à urbanização; as ZEIS 3, por áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados, localizados em regiões dotadas de infraestrutura urbana e serviços; e as ZEIS 5, por lotes preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de infraestrutura urbana e serviços, majoritariamente voltada à produção privada.

As ZEIS 4, que também são classificadas como “ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados”, não integraram a mencionada pesquisa por configurarem terrenos situados em Área de Proteção aos Mananciais, não incidindo no território analisado.

Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP) a produção de interesse social voltada à demanda prioritária do déficit habitacional (famílias com renda mensal até três salários mínimos). O levantamento e análise de dados foi feito com base nos Relatórios de Aprovação⁸ e nos documentos relacionados (alvarás de aprovação e execução, projetos modificativos, apostilamentos e certificados de conclusão)⁹ emitidos pela Prefeitura para cada empreendimento.

Assim, foram identificados 265 empreendimentos aprovados até dezembro de 2017 nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, sendo 43,02% (114 empreendimentos) de iniciativa pública e 56,98% (151 empreendimentos) de iniciativa privada, considerando como empreendimento de iniciativa pública aquele que apresentou participação central de órgão público na elaboração de projeto e na aprovação, e de iniciativa privada aquele que, mesmo quando subsidiado com recursos públicos, foi aprovado por empresas privadas (Quadro 1).

Dos empreendimentos públicos em ZEIS, 78% foi aprovado pelo PDE/02 e LPUOS/04 (89 empreendimentos), 21% pelo PDE/14 e LPUOS/04 (24 empreendimentos), e 1% pelo PDE/14 e LPUOS/16 (1 empreendimento). Em relação à produção privada, 80,1% foi aprovado pelo PDE/02 e LPUOS/04 (121 empreendimentos), 11,3% pelo PDE/14 e LPUOS/04 (17 empreendimentos), e 8,6% pelo PDE/14 e LPUOS/16 (13 empreendimentos). Cabe aqui ressaltar que o PDE/02 e a LPUOS/04 tiveram vigência de doze anos, enquanto as demais legislações mencionadas foram recentemente aprovadas, o que reflete nos percentuais apresentados.

Quadro 1 – Número de empreendimentos envolvendo HIS e HMP aprovados nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados entre 2002 e 2017, por tipo de empreendimento, agente promotor e legislação

		HIS	HIS/HMP	HIS/HMP/ Outros	HIS/Outros	HMP	Total
Público	PDE/02 + LPUOS/04	87	0	1	1	0	89
	PDE/14 + LPUOS/04	23	0	0	1	0	24
	PDE/14 + LPUOS/16	1	0	0	0	0	1
	Total	111	0	1	2	0	114
Privado	PDE/02 + LPUOS/04	55	49	10	3	4*	121
	PDE/14 + LPUOS/04	3	10	4	0	0	17
	PDE/14 + LPUOS/16	4	7	2	0	0	13
	Total	62	66	16	3	4*	151

⁸

Disponíveis

em

<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/servicos/index.php?p=3334>>, acessado em 18/11/2018.

⁹ A consulta aos documentos emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo é possível por meio do serviço “De Olho na Obra”, disponível em <<https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>>, acessado em 18/11/2018.

Fonte: Elaborado pela autora

* 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.

Os empreendimentos em ZEIS representam a aprovação de 54.602 unidades de interesse social, sendo 34,5% (18.821 unidades) promovidas pelo poder público e 65,5% (35.781 unidades) de iniciativa privada. Do total de unidades em ZEIS, 67,0% (36.599 unidades) foram aprovadas pelo PDE/02 e LPUOS/04, 24,8% (13.566 unidades) pelo PDE/14 e LPUOS/04 e 8,2% (4.437 unidades) pelo PDE/14 e LPUOS/16 (Quadro 2).

Das unidades públicas, 54,5% (10.254 unidades) corresponde a HIS, aprovada pelo PDE/02 e LPUOS/04; 40,4% (7.595 unidades) corresponde a HIS 1 e 4,4% (836 unidades) a HIS 2, ambas aprovadas pelo PDE/14. Já em relação às unidades privadas, 47,9% (17.147 unidades) corresponde a HIS, aprovada pelo PDE/02 e LPUOS/04; 9,6% (3.437 unidades) a HIS 1 e 7,4% (2.634 unidades) a HIS 2, ambas aprovadas pelo PDE/14. 35,1% da produção privada nas ZEIS (12.563 unidades) são referentes a outras subcategorias residenciais, voltadas a famílias com renda superior a seis salários mínimos¹⁰. **Quadro 2 – Número de unidades de interesse social e de mercado popular aprovadas em ZEIS entre 2002 e 2017, por subcategoria de uso, agente promotor e legislação**

		HIS	HIS 1	HIS 2	Total HIS	HMP 16sm	HMP 10sm	R2	Total
Público	PDE/02 + LPUOS/04	10.254	-	-	10.254	136	-	0	10.390
	PDE/14 + LPUOS/04	-	6.995	836	7.831	-	0	0	7.831
	PDE/14 + LPUOS/16	-	600	0	600	-	0	0	600
	Total	10.254	7.595	836	18.685	136	0	0	18.821
Privado	PDE/02 + LPUOS/04	17.147	-	-	17.147	8.440	-	622	26.209
	PDE/14 + LPUOS/04	-	1.833	1.614	3.447	-	1.746	542	5.735
	PDE/14 + LPUOS/16	-	1.604	1.020	2.624	-	1.213	0	3.837
	Total	17.147	3.437	2.634	23.218	8.440	2.959	1.164	35.781
Público + Privado	PDE/02 + LPUOS/04	27.401	-	-	27.401	8.576	-	622	36.599
	PDE/14 + LPUOS/04	-	8.828	2.450	11.278	-	1.746	542	13.566
	PDE/14 + LPUOS/16	-	2.204	1.020	3.224	-	1.213	0	4.437

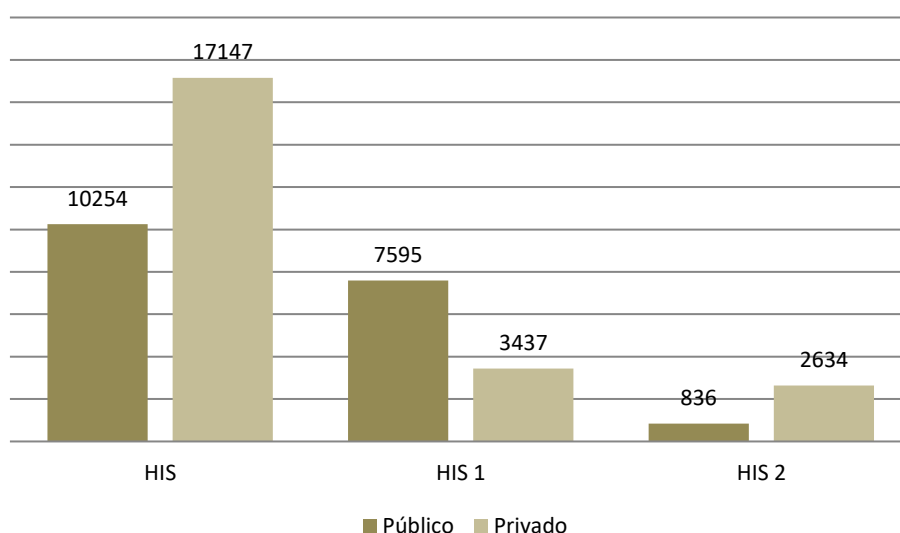
¹⁰ Tais subcategorias, representadas no Quadro 2, correspondem à HMP 16sm, referente à Habitação de Mercado Popular aprovada pelo PDE/02 e LPUOS/04 e voltada a famílias com renda entre seis e dezesseis salários mínimos; HMP 10sm, referente à Habitação de Mercado Popular aprovada pelo PDE/14 e voltada a famílias com renda entre seis e dez salários mínimos; e R2, que corresponde ao conjunto de subcategorias da legislação municipal referentes à habitação multifamiliar não enquadrada como HIS ou HMP.

Total	27.401	11.032	3.470	41.903	8.576	2.959	1.164	54.602
--------------	--------	--------	-------	--------	-------	-------	-------	--------

Fonte: Elaborado pela autora

O Gráfico 3 compara a atuação do poder público e da iniciativa privada na produção habitacional de interesse social em ZEIS. Nota-se que houve aprovação significativa pelo PDE/02 de unidades HIS em ZEIS pela iniciativa privada (que supera o número deste tipo de unidade produzido pelo poder público), o que diminuiu significativamente com o PDE/14, quando esta zona de uso passou a exigir a produção de unidades HIS 1. Com a legislação de 2014, o número de unidades HIS 1 aprovado pelo poder público configura mais que o dobro do número deste tipo de unidade aprovado pela iniciativa privada e, apesar do pouco tempo de vigência, já se aproxima do número de unidades HIS públicas aprovadas pelo PDE/02 e LPUOS/04.

Gráfico 3 – Número de unidades de interesse social (HIS, HIS 1 e HIS 2) aprovadas em ZEIS entre 2002 e 2017 pelo poder público e pela iniciativa privada



Fonte: Elaborado pela autora.

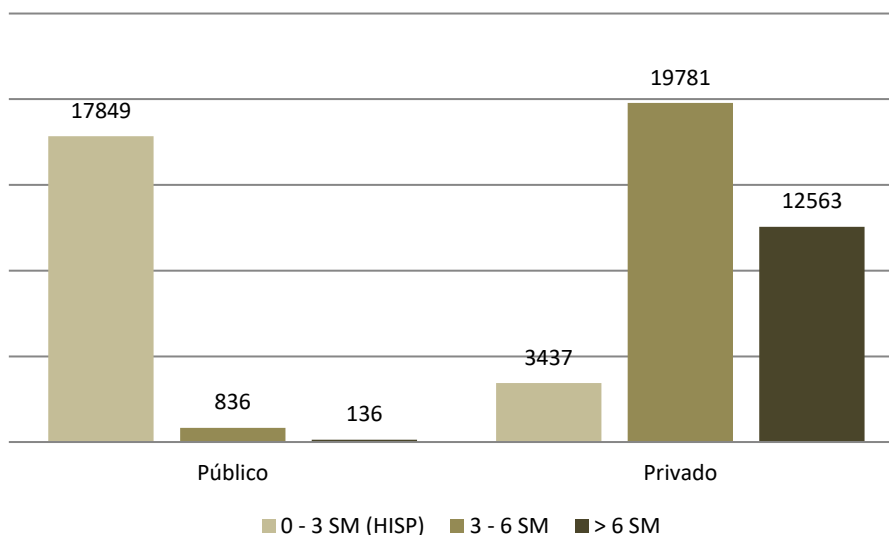
Embora o público ao qual as unidades de interesse social foram efetivamente destinadas seja de difícil avaliação, uma análise preliminar é possível partindo dos seguintes pressupostos: para as aprovações pela legislação antiga (PDE/02 e LPUOS/04), cuja definição de HIS não distinguia a demanda com renda 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 que as unidades HIS privadas foram destinadas a famílias com renda entre três e seis salários mínimos, que apresentam maior capacidade de arcar com a compra de moradia financiada. A principal fragilidade desta aproximação é que ela não considera os números decorrentes dos empreendimentos privados aprovados pelo PDE/02 e LPUOS/04 e financiados para a Faixa 1 do PMCMV, que seriam voltados para o déficit prioritário, configurando Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP).

Dessa forma, foi desenvolvido o Gráfico 4, que relaciona as unidades aprovadas em ZEIS pelo poder público e pela iniciativa privada à faixa de renda das famílias para as quais estas supostamente foram ser destinadas, considerando a somatória das unidades aprovadas pelo PDE/02 e PDE/14. Para tanto, foram consideradas também as unidades voltadas a famílias com renda superior à seis salários mínimos (HMP e R2).

Fica evidente que a iniciativa privada tem sua produção focada em famílias com renda acima de três salários mínimos (muito provavelmente, próximo de seis salários mínimos, teto do conceito de HIS pelo PDE/02 e de HIS 2 pelo PDE/14). Embora as ZEIS tenham papel importante no direcionamento desta produção, o impacto da valorização real do salário mínimo no conceito de HIS anteriormente explicado permitiu que a maior parte das unidades privadas aprovadas nestas zonas de uso não se direcionassem à demanda prioritária do déficit habitacional. Com a exigência de produção de HIS 1 dada pelo PDE/14, a produção privada de unidades de interesse social, antes majoritariamente em ZEIS, passa a se concentrar fora destas zonas, sendo baixo o número de unidades HISP aprovadas pelo setor nas ZEIS.

Também se evidencia pelo Gráfico 4 a importância do poder público na produção de HISP, voltada a famílias que não conseguem atendimento pelo mercado imobiliário e que compõem a maior parte do déficit habitacional.

Gráfico 4 – Número de unidades de interesse social aprovadas em ZEIS entre 2002 e 2017, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, do total de habitação de interesse social e de mercado popular produzido nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste de São Paulo, estima-se que 39% foi destinado à demanda prioritária (famílias com renda até três salários mínimos), 37,8% foi destinado a famílias com renda entre três e seis salários mínimos e 23,2% foi destinada a famílias com renda superior a seis salários mínimos. Em relação a HISP, o poder público foi responsável por 83,9% das habitações produzidas nas ZEIS da região, enquanto a iniciativa privada, por 16,1%. Já para famílias com renda de três a seis salários mínimos e acima de seis

salários mínimos, o poder público foi responsável por 4,1% e 1,1%, respectivamente, enquanto a iniciativa privada, por 95,9% e 98,9%.

Cabe ressaltar que os números apresentados representam empreendimentos legalmente permitidos pela legislação municipal e demonstram que a iniciativa privada tem seu foco na produção de habitação para famílias com renda superior a seis salários mínimos, tendo feito uso das ZEIS para este tipo de produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados apresentam significativa importância para a reserva de áreas adequadas à moradia da população de baixa renda, tendo se consolidado com um dos principais instrumentos de política fundiária voltado à questão da habitação no Brasil.

No âmbito do município de São Paulo, as ZEIS foram instituídas pelo PDE/02 e LPUOS/04, que demarcou terrenos com esta zona de uso e estabeleceu parâmetros e disposições autoaplicáveis para tais áreas, dentre os quais a exigência de destinação de percentual de área construída para HIS (voltada, então, a famílias com renda até seis salários mínimos). As ZEIS foram revistas no âmbito do processo de elaboração e aprovação do PDE/14 e da LPUOS/16, que além de ampliar a quantidade de terrenos demarcados, reviram regramentos sobre ela incidentes, como o conceito de HIS e HMP e a exigência de destinação de área construída para HIS, que passou a se voltar a famílias com renda até três salários mínimos. Pela LPUOS/16, foram demarcadas 29,79 km² de ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados¹¹ no município de São Paulo, sendo 15, 57 km² na Zona Leste¹².

De setembro de 2002 a dezembro de 2017, foram aprovados 265 empreendimentos e 54.602 unidades habitacionais nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste. Em função dos regramentos instituídos pelo PDE/02 e pela LPUOS/04 para as ZEIS, estima-se que apenas 39% das unidades aprovadas nestas zonas foi voltada à demanda prioritária, sendo 83,9% destas de iniciativa pública.

Embora se reconheça a importância de destinação de áreas para a produção voltada à população com renda entre três e dez salários mínimos, de forma que não haja pressão desta demanda sobre empreendimentos produzidos para famílias de renda mais baixa, a adoção de um conceito de HIS muito elástico, como ocorreu durante a vigência do PDE/02, ou a ausência de efetiva gerência do poder público sobre a destinação destas unidades, como tem ocorrido na legislação atual, ocasiona um descolamento da produção imobiliária em ZEIS com o que

¹¹ Sendo 14,87 km² de ZEIS-2, 8,67 km² de ZEIS-3 e 6,25 km² de ZEIS-5. Nestes números, não foram consideradas as ZEIS-4, que não integram o universo da pesquisa, nem as áreas vazias em ZEIS de regularização (ZEIS-1). Pela LPUOS/16, foram demarcados 130,9 km² de ZEIS-1 e 4,73 km² de ZEIS-4.

¹² Neste número não foram consideradas as áreas vazias em ZEIS de regularização (ZEIS-1). Pela LPUOS/16, foram demarcados 44,70 km² de ZEIS-1 na Zona Leste do município.

deveria ser o principal objetivo deste instrumento: a reserva de terra à moradia da demanda prioritária.

Destaca-se, assim, a importância de associar o conceito de HIS à faixa de renda familiar na qual se concentra o déficit habitacional e exigir que parte da produção habitacional em ZEIS seja destinada a esta demanda, além de haver um efetivo controle da destinação desta produção por parte do poder público. Cabe lembrar, todavia, que a viabilização desta produção também depende de financiamento subsidiado e, portanto, de articulação com programas de produção de habitação de interesse social.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm>. Acesso em 08/11/18.

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 08/11/18.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho e 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 08/11/18.

BRASIL. **Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.** Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm>. Acesso em 08/11/18.

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>, acessado em 08/11/18.

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>>. Acessado em 08/11/18.

FONSECA, R. M. **A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. Anuario mexicano de historia del derecho, v. 17, p. 97-112, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). 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>>, acessado em 08/11/18.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

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

_____. **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>, acessado em 08/11/18.

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

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

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 Metrôpole (PUCSP), v 18, n. 35, pp. 75-100, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0075.pdf>>. Acesso em: 08/11/18.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. 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>>, acessado em 08/11/18.

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). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.

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.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008**. Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Conselho Estadual de Habitação - CEH, institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social - FPHIS e o Fundo Garantidor Habitacional - FGH, e dá providências correlatas. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/75313>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **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://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **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/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **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 <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/zoneamento/arquivos/>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 31.601, de 26 de maio de 1992**. Regulamenta o artigo 26 da Lei 9.413/1981, e os artigos 523 e 565 da Lei 8.266/75, com a nova redação dada pela Lei 9.414/81. Disponível em: <<http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/decretos/D31601.pdf>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016.** Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 - LPUOS. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57377-de-11-de-outubro-de-2016>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 58.106, de 1 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. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58106-de-1-de-marco-de-2018>>. Acessado em 08/11/18.

SÃO PAULO (Município). **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. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58302-de-10-de-julho-de-2018>>. Acessado em 08/11/18.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Portaria SEHAB nº 258, de 2 de dezembro de 2016.** Normas e procedimentos para a celebração de Acordo de Cooperação com agentes privados habilitados a produção de EHIS, EZEIS, HIS, EHMP e HMP com intuito de regulamentar a forma de indicação da demanda e demais procedimentos para cumprimento das normas aplicáveis, nos termos do parágrafo 1º e incisos do art. 2º do Decreto Municipal nº 57.377, de 11 de outubro de 2016. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-258-de-02-de-dezembro-de-2016>>. Acessado em 08/11/18.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Portaria SEHAB nº 67, de 16 de maio de 2017.** Altera a Portaria nº 258/SEHAB.G/16. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-67-de-16-de-maio-de-2017>>. Acessado em 08/11/18.

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>. Acessado em 08/11/18.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado). 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). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2014.

SILVA, H. M. B. **Terra e Moradia**. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1998.

SILVA, M. O. da S. **Política Habitacional Brasileira: Verso e Reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

TANAKA, R. M. H. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. 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. pp. 169-244.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.