



# REGRAMENTOS E ESTRATÉGIAS RELACIONADOS À PRODUÇÃO PRIVADA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

**Rosana Yamaguti**

PGT-UFABC | r.yamaguti@ufabc.edu.br

---

## Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

---

**Resumo:** O artigo aborda a produção privada de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo, a partir de uma análise dos regramentos e dos incentivos urbanísticos envolvidos nessa produção, incluindo alterações recentes e seus possíveis impactos, e de estratégias adotadas pelo mercado imobiliário, ilustradas por meio de exemplos selecionados a partir de pesquisa documental dos empreendimentos licenciados na prefeitura. Os resultados obtidos apontam para a ampla utilização dos instrumentos e dos incentivos para HIS por um mercado que se estruturou em torno do chamado segmento econômico, mesmo em localizações mais caras da cidade. A inexistência de uma política habitacional efetiva e de controle do poder público quanto à destinação dessas unidades tem resultado no encarecimento do preço e no desvirtuamento dessa destinação, falhando no atendimento das parcelas mais pobres da população, que compõem a maior parte do déficit habitacional.

**Palavras-chave:** Habitação de Interesse Social, legislação urbanística, instrumentos urbanísticos, política habitacional, mercado habitacional.

# URBAN REGULATIONS AND STRATEGIES RELATED TO THE PRIVATE PRODUCTION OF SOCIAL HOUSING IN THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

**Abstract:** *The article discusses the private production of Social Interest Housing (HIS) in the municipality of São Paulo, based on an overview of the urban law and incentives involved in this production, including recent changes in the legislation and their possible impacts, as well as an analysis of the strategies adopted by the real estate market, illustrated through examples selected from documentary research of projects licensed by the city council. The results point to the widespread use of instruments and incentives for HIS by a market that has structured itself around the so-called "economic segment", that included buildings in the city's most expensive locations. The lack of an effective housing policy and public authority control over the destination of these housing units has resulted in higher prices and in the distortion of their destination, failing to serve the poorest sections of the population, who make up the majority of the housing deficit.*

**Keywords:** *Social housing; urban law; urban planning instruments; housing policy; housing market.*

---

## NORMAS URBANÍSTICAS Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LA PRODUCCIÓN PRIVADA DE VIVIENDAS SOCIALES EN EL MUNICIPIO DE SÃO PAULO

**Resumen:** *El artículo aborda la producción privada de Vivienda de Interés Prioritario (HIS) en la ciudad de São Paulo, a partir de un análisis de las normas e de los incentivos urbanísticos involucrados en esta producción, incluyendo los cambios recientes en las leyes y sus posibles impactos, y de las estrategias adoptadas por el mercado inmobiliario, ilustradas a través de ejemplos seleccionados de la investigación documental de proyectos licenciadas por el ayuntamiento. Los resultados obtenidos apuntan al uso generalizado de los instrumentos e incentivos para la producción de HIS por parte de un mercado que se ha estructurado en alrededor del denominado "segmento económico", incluso en las localizaciones más caras de la ciudad. La falta de una política habitacional eficaz y de control público sobre el destinatario de estas unidades ha resultado en el aumento de los precios y en la distorsión de este destinatario, dejando de atender a los sectores más pobres de la población, que constituyen la mayor parte del déficit habitacional.*

**Palabras clave:** *Vivienda social; legislación urbanística; instrumentos urbanísticos; política de vivienda; mercado de la vivienda.*

## INTRODUÇÃO

Com a crise do estado de bem-estar social e a ascensão do neoliberalismo, o Estado assume um novo papel, voltado ao empreendedorismo urbano e com foco no estímulo ao mercado por meio da transferência de serviços públicos para o setor privado (Harvey, 2005; Carvalho; Corso-Pereira, 2013). Nessa lógica da cidade como negócio, a agenda habitacional é profundamente impactada: observa-se que a solução para os problemas habitacionais por meio da produção de mercado se tornou uma agenda global, com o poder público atuando como facilitador dessa produção, por meio de políticas e instrumentos que garantam o funcionamento do mercado.

As desigualdades oriundas desse modelo se agravam nos países periféricos, onde o desenvolvimento se deu por meio da “urbanização com baixos salários” (Maricato, 1996), processo que se baseia no rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e em sua superexploração com a autoconstrução como solução para moradia (Oliveira, 2013). A crise urbana decorrente tem em seu cerne as ações de um Estado com raízes patrimonialistas e clientelistas, fortemente presente no espaço de acumulação, mas ausente no espaço da miséria, que jamais enfrentou a questão da propriedade da terra, “verdadeiro nó social do Brasil” (Maricato, 1996, 2014). Desse modo, grande parte da população tem sido levada a morar de forma precária em locais onde o mercado não pode atuar, muitas vezes em condições de risco ou em conflito com o interesse ambiental.

Nesse contexto, a implementação de um aparato institucional e normativo baseado no ideário da Reforma Urbana, que incluiu o Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (BRASIL, 1988) e sua regulamentação, em 2001, com o Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001) não foi suficiente para alterar a lógica desigual de produção do espaço urbano. A literatura sobre o impasse da política urbana no Brasil destaca o caráter tecnocrático e pouco efetivo dos planos diretores, consolidados como o principal instrumento da política urbana a partir da CF/1988 (Villaça, 1999; Burnett, 2009; Maricato, 2014; Klink; Denaldi, 2016; Souza, 2020) e as dificuldades em sua elaboração e na efetivação dos instrumentos urbanísticos nele inseridos, que envolvem disputas entre diversos agentes da produção do espaço (Souza, 2020; Brajato; Denaldi, 2019; Souza; Klink; Denaldi, 2020), incluindo o mercado imobiliário, que tem domínio das normativas vigentes e de como melhor aproveitá-las em prol de seus interesses, mobilizando os instrumentos do EC na medida em que esses auxiliam a desbloquear entraves à circulação do capital (Fix, 2011).

Desse modo, mesmo com o direcionamento de um montante inédito de recursos voltados à moradia para a população de baixa renda com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, a ausência de vinculação a uma política habitacional mais ampla e da devida preocupação com a inserção urbana e com uma mudança nas bases fundiárias tem contribuído para o agravamento dos problemas urbanos e para o aumento do preço dos imóveis (Rolnik, 2009; Cardoso, 2013; Marques; Rodrigues, 2013; Maricato, 2014; Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015). O Programa, desenhado em parceria com o mercado

imobiliário, garantiu um novo patamar de acumulação no setor, possibilitando a produção habitacional em escala e impulsionando um conjunto de empresas que já estavam em processo de concentração e centralização financeira e que passaram a atuar no chamado “segmento econômico” (Rolnik, 2009; Maricato, 2014; Shimbo, 2010; Fix, 2011). Com isso, o mercado imobiliário avançou sobre as periferias consolidadas, acirrando as disputas por terra urbanizada e reduzindo as áreas disponíveis para a população de mais baixa renda, que raramente é atendida pelo mercado formal (Sigolo, 2014; Oliveira, 2020).

Nesse sentido, Shimbo (2010) entende que a política habitacional, que deveria ser pautada pela lógica universal dos direitos, passou a funcionar majoritariamente 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 e a localização do empreendimento, estas dependem institucional e financeiramente do poder público, que viabiliza sua lucratividade por meio de arranjos legais e da canalização de recursos dos fundos públicos e semipúblicos.

No município de São Paulo, cerca de 63% das unidades lançadas entre 2021 e 2023 corresponderam ao chamado “segmento econômico”, apresentando faixa de preço de até R\$ 350 mil, e cerca de metade das unidades lançadas nesses anos se utilizaram de recursos do PMCMV, conforme dados do SECOVI (2024). Entretanto, o aumento do número total de domicílios particulares permanentes no município, que configuravam 3,5 milhões de imóveis, em 2010, e passaram para 4,9 milhões, em 2022, não correspondeu a uma diminuição do número de domicílios vagos, que representavam 293,6 mil em 2010 e passaram para 588,9 mil (SMUL, 2023a). Isso indica que a significativa produção de unidades econômicas não tem servido à diminuição do déficit habitacional.

Assim, o presente artigo pretende discorrer, sobre a produção privada de Habitação de Interesse Social (HIS) no Município de São Paulo, abordando exemplos de diferentes produtos a ela relacionados, bem como sobre os regramentos e os incentivos envolvidos e os possíveis impactos de alterações recentes à legislação urbanística municipal. Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, este artigo é dividido em três partes: a primeira trata dos regramentos e dos incentivos relacionados à HIS no Município de São Paulo instituídos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE/2014); a segunda aborda, por meio de exemplos da produção habitacional privada, a diversidade de formas que os empreendimentos envolvendo HIS tem assumido no município, buscando evidenciar algumas das estratégias territoriais e financeiras adotadas pelos diferentes agentes promotores; e, por fim, na terceira parte, apontam-se algumas das alterações recentes à legislação urbanística paulistana e seus possíveis impactos na produção de HIS. Pretende-se, desse modo, evidenciar as problemáticas envolvidas na produção de HIS no município de São Paulo e alguns dos limites dos instrumentos e dos regramentos urbanísticos baseados na agenda da reforma urbana para atendimento habitacional da população de baixa renda.

## **REGRAMENTOS E INCENTIVOS RELACIONADOS À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

No município de São Paulo, a política urbana estabelecida na CF/1988 e no EC foi instituída por meio do Plano Diretor Estratégico de 2002 – PDE/2002 (São Paulo, 2002) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 – LPUOS/2004 (São Paulo, 2004), estabelecendo uma lógica baseada na recuperação e redistribuição de ganhos obtidos com a atividade imobiliária por meio da cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), cujos recursos, destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), seriam aplicados, por exemplo, na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

Com essas leis, foram criadas quatro categorias de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no município, sendo uma de regularização, voltada à recuperação urbanística e à regularização fundiária de áreas já ocupadas por população de baixa renda, e três de imóveis vazios ou subutilizados, voltadas à produção pública ou privada de habitação. Para essas áreas, foram estabelecidas disposições autoaplicáveis que incluíam a exigência de destinação de um percentual da área construída do empreendimento à HIS, em troca da gratuidade de cobrança de OODC para a totalidade do empreendimento.

Seguindo uma estratégia adotada pelo município desde a década de 1970, foi mantida a prática de regulamentação da disciplina relacionada à HIS por meio de decretos específicos, com estabelecimento de parâmetros urbanísticos mais permissivos, além de ampla permissividade dos empreendimentos de HIS no território do município. Os Empreendimentos de HIS (EHIS), que apresentassem de 80% a 90% de sua área construída computável destinada à HIS, eram isentos do pagamento de OODC.

Ressalta-se a importância do conceito de HIS para que as unidades oriundas dos instrumentos e dos incentivos urbanísticos instituídos sejam devidamente destinadas às famílias de baixa renda e auxiliem na redução do déficit habitacional. No PDE/2002, as unidades de HIS eram voltadas a famílias com renda de até 6 salários-mínimos e deviam atender a restrições de projeto, como número máximo de sanitários e área útil máxima da unidade. Também foi estabelecido o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), destinado a famílias com renda de até 16 salários-mínimos.

A vinculação desses conceitos ao salário-mínimo brasileiro, que teve valorização real, ao longo da vigência do PDE/2002, de 72,31% (DIEESE, 2013), levou à perda de aderência das unidades aprovadas como HIS em relação ao público-alvo para o qual haviam sido pensadas (Tanaka, 2018; Yamaguti; Denaldi, 2020). Com a maior disponibilidade de financiamento propiciada pelo PMCMV, o mercado imobiliário estruturou braços especializados no chamado segmento econômico, fazendo uso das facilidades de financiamento e subsídios fornecidos pelo programa federal, dos incentivos estabelecidos na legislação municipal e da insuficiência de controle efetivo do poder público quanto à destinação dessas unidades.

As distorções observadas na produção de HIS com base no PDE/2002 ensejaram a revisão de conceitos e regramentos no PDE aprovado em 2014 (PDE/2014) (São Paulo, 2014). O conceito de HIS passou a ser dividido em duas categorias: HIS 1, voltado a famílias com renda de até 3 salários-mínimos; e HIS 2, voltado a famílias com renda entre 3 e 6 salários-mínimos. Além disso, o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), também incentivada na legislação, foi reduzido de famílias com renda de até 16 salários-mínimos para 10 salários-mínimos.

Nas ZEIS 1 a 4, foi estabelecida a exigência de percentual mínimo de área construída para HIS 1, o que resultou em pleitos do mercado imobiliário para a criação das ZEIS-5, zona que garantiu uma reserva de terra para o tipo de produto estruturado na vigência do PDE/2002, voltado a famílias com renda de até 6 salários-mínimos.

Foram mantidas a ampla permissividade de EHIS no território e a isenção de pagamento de OODC, além de parâmetros urbanísticos mais flexíveis, dentre os quais a possibilidade de majoração de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) definido para a zona de uso, exceto em ZEIS. Desse modo, tornou-se mais vantajosa para o mercado imobiliário a produção de HIS fora das ZEIS ou em ZEIS 5. Os regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE/2014 e pela LPUOS/2016 (São Paulo, 2016) encontram-se sintetizados no Quadro 1.

**Quadro 1: Regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE de 2014 e pela LPUOS de 2016, previamente a suas revisões em 2023 e 2024.**

	EHIS	EZEIS (ZEIS 1 a 4)	EZEIS (ZEIS 5)	EHMP
<b>Destinação (área construída computável)</b>	80% para HIS 1, até 20% para HMP e outros usos R e nR	60% para HIS 1, até 20% para HIS, até 20% para HMP ou outros usos R e nR	40% para HIS 1 ou 2, até 20% para HMP, até 40% para outros usos R e nR	80% para HMP (podendo ser HIS), até 20% para outros usos R e nR
<b>CAmax</b>	até 6 (incentivo de 50% de ampliação do CAmax da zona de uso)	2,5 (ZEIS 1) 4 (demais ZEIS)	4	até 5 (incentivo de 25% de ampliação do CAmax da zona de uso)
<b>OODC</b>	gratuita para todos os usos envolvidos		desconto de 60% para HMP até 50m <sup>2</sup> desconto de 40% para HMP entre 50 e 70m <sup>2</sup>	
<b>Operações Urbanas Consorciadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gratuidade de potencial construtivo adicional</li> <li>- gabarito máximo e taxa de ocupação definidos nas leis de OUCs</li> <li>- potencial construtivo adicional não implica em consumo dos estoques</li> </ul>		- aplicação integral das leis de OUCs	

HIS: Habitação de Interesse Social; HMP: Habitação de Mercado Popular; ZEIS: Zona Especial de Interesse Social; EHIS: Empreendimento de HIS; EHMP: Empreendimento de HMP; EZEIS: Empreendimento em ZEIS; R: uso residencial; nR: uso não residencial; CAmax: coeficiente de aproveitamento máximo; OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir; OUCs: Operações Urbanas Consorciadas.

Fonte: Yamaguti (no prelo).

Importante colocar que os incentivos para EHIS são aplicados, inclusive, nos territórios das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que possuem regramentos instituídos por leis

específicas e outra lógica de pagamento da contrapartida financeira relativa ao potencial construtivo adicional, baseada em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), vendidos antecipadamente por meio de leilão. Além disso, o potencial adicional dos EHIS não é abatido dos estoques estabelecidos pelas OUCs, o que tem viabilizado esse tipo de empreendimento em territórios caros, onde o estoque de potencial construtivo adicional se encontra esgotado.

O PDE/2014 também instituiu a Cota de Solidariedade, uma exigência de que empreendimentos com mais de 20 mil m<sup>2</sup> de área construída computável destinassem unidades, terrenos ou recursos para promoção de HIS em áreas bem localizadas, recebendo como contrapartida um adicional de área construída computável. As análises do instrumento mencionam seu potencial de contribuição com a redução das desigualdades socioterritoriais e do déficit habitacional, mas destacam o caráter especulativo de seu uso no município, servindo majoritariamente a ganhos financeiros ao empreendedor (Santos, 2020).

Os parâmetros mínimos e máximos para enquadramento de unidades como HIS e HMP no município foram estabelecidos por decreto (São Paulo, 2020), destacando-se a possibilidade de unidades com área mínima de 24 m<sup>2</sup>. Isso significa que a aprovação de unidades do tipo *studio* como HIS é legalmente permitida.

O PDE/2014 manteve uma lógica redistributiva na política urbana, conforme já havia sido implementada no PDE/2002, avançando com a determinação de carimbos dos recursos do FUNDURB para fins específicos como, por exemplo, para a compra de terrenos voltados à produção de HIS. Optou-se, entretanto, por incentivar a transformação das zonas relacionadas aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), tanto por meio de coeficiente de aproveitamento máximo mais alto nessas áreas, quanto pela alteração da fórmula de cálculo da OODC, que beneficia empreendimentos com maior potencial construtivo, que apresentam uma contribuição proporcional menor ao FUNDURB. Conforme análise de Sandroni (2023), essa alteração na fórmula, além de reduções nos Fatores Sociais e de Planejamento estabelecidos no PDE e de defasagem dos reajustes do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa, que compõem o cálculo da OODC, provocaram robustas reduções na arrecadação.

## **ESTRATÉGIAS E EXEMPLOS DA PRODUÇÃO PRIVADA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM SÃO PAULO**

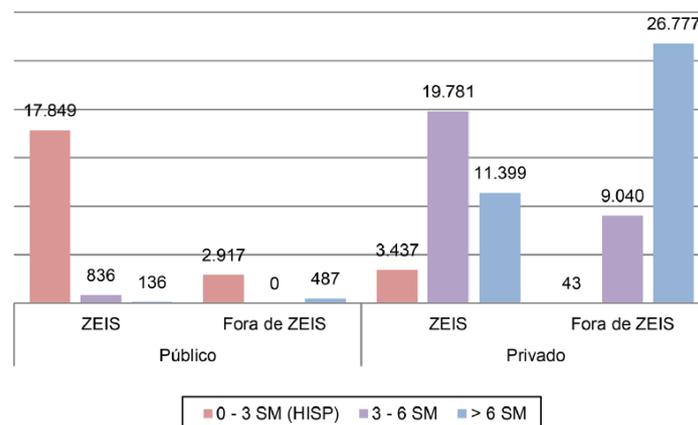
Com o PMCMV e a estruturação do mercado imobiliário especializado no “segmento econômico”, nota-se uma significativa atuação da iniciativa privada na produção de HIS no município de São Paulo. Segundo relatório elaborado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) para a Revisão Intermediária do PDE (SMUL, 2023b), de 2014 a 2020, foram licenciados 250 EHIS e 396 EZEIS, correspondendo 50.908 unidades HIS-1 e 75.792 unidades HIS-2, majoritariamente realizados pela iniciativa privada. Em análise aos empreendimentos envolvendo unidades HIS e HMP aprovados de 2002 a 2017 nas

subprefeituras da Zona Leste do município (Yamaguti; Denaldi, 2020), verificou-se que a iniciativa privada foi responsável por 89,3% dos empreendimentos e 76% das unidades licenciadas nessa região. Já os dados do Anuário do SECOVI (2024) demonstram que 36,8 mil unidades lançadas pelo mercado em 2023, que correspondem a 50% do total, se enquadravam no PMCMV, e que 43,8 mil unidades lançadas, que correspondem a 60% do total, tinham preço inferior a R\$ 350 mil.

Essa produção é bastante diversa, variando em função do agente promotor e do território e abrangendo desde unidades *studio* com apelo para investidores até apartamentos de dois dormitórios voltados, de fato, a famílias de baixa renda. A vinculação do conceito de HIS a um teto de renda familiar, sem outros critérios para esse enquadramento, faz com que qualquer pessoa que se enquadre no teto de renda mensal, mesmo que oriunda de família abastada, possa se inserir nesse conceito, o que se configura uma estratégia adotada na estruturação de alguns dos produtos imobiliários aprovados como HIS.

Além disso, pela própria lógica de mercado, que visa a garantia de lucros, os produtos imobiliários provenientes da iniciativa privada, em geral, não são voltados a famílias com renda abaixo de 3 salários-mínimos, que configuram a demanda prioritária do déficit habitacional. A partir de dados de empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 na Zona Leste do município, Yamaguti e Denaldi (2020) estabeleceram como HIS Prioritária (HISP) as unidades licenciadas pelo PDE/2002 ou pelo PDE/2014 com provável destinação a essas famílias. A Figura 1 demonstra a baixa produção desse tipo de unidade pela iniciativa privada, considerando que, na vigência do PDE/2002, as unidades produzidas por esse agente foram destinadas ao teto do conceito de HIS, que correspondia a 6 salários-mínimos. Também aponta para a importância do Poder Público na produção de HISP e no atendimento de famílias que não conseguem acessar a moradia via mercado.

**Figura 1: Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora de ZEIS, por agente promotor e provável destinação, considerando a renda familiar, em salários-mínimos.**



Fonte: Yamaguti e Denaldi (2020, p. 15).

Nesse contexto, pretende-se evidenciar algumas estratégias adotadas pelo mercado imobiliário para produção de HIS e a diversidade de formas (produtos imobiliários) delas resultantes, não configurando uma análise abrangente dessa produção. Para tanto, foram selecionados exemplos de produtos imobiliários identificados em dissertação de mestrado (Yamaguti, 2019) e em pesquisa de doutorado em curso, desenvolvidas a partir de metodologia baseada na análise e no georreferenciamento dos documentos de licenciamento emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) (Yamaguti, 2019; Yamaguti; Denaldi, no prelo).

O PMCMV possibilitou a redução de obstáculos intrínsecos à produção capitalista da habitação, garantindo a acumulação no setor em um momento de crise mundial e resultando na estruturação de grandes empresas em torno do segmento econômico. No caso da Faixa 1, os empreendimentos produzidos são comprados pela Caixa Econômica Federal, operadora do Programa, e destinados a uma demanda cativa indicada pela Prefeitura, o que reduz o risco das empresas e resolve o problema da solvabilidade da demanda (Rufino, 2018). Já para as Faixas 2 e 3, é oferecido crédito no financiamento da produção e do consumo dessas unidades com juros reduzidos, possibilitados por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE), diminuindo as vulnerabilidades e riscos do mercado na produção e facilitando a solvabilidade da demanda.

Rufino (2018) aponta como estratégias fundamentais das grandes empresas de incorporação que atuam com esse segmento: (i) a padronização da construção; (ii) a geração de economia de escala; e (iii) a busca por terrenos baratos. Outra estratégia adotada é o chamado subsídio cruzado, que configura a combinação do HIS com outros usos residenciais e não residenciais como forma de viabilizar tais empreendimentos, tendo em vista que estes operam com taxas reduzidas de retorno (Caldas, 2009).

Essas estratégias são observadas em áreas de ZEIS de vazios, zoneamento demarcado muitas vezes sobre terrenos de grandes dimensões, especialmente durante a vigência do PDE/2002, quando o conceito de HIS permitia que as unidades produzidas nessas áreas fossem destinadas a famílias com renda de até 6 salários-mínimos. Um exemplo desse tipo de produto são os empreendimentos aprovados com base no PDE/2002 em ZEIS-3, localizados na subprefeitura Mooca (Figura 2), cujo terreno original, de mais de 30 mil m<sup>2</sup>, foi desmembrado em seis lotes, abrigando três empreendimentos HIS (com 198, 204 e 221 unidades), dois empreendimentos HMP (com 300 unidades cada) e um empreendimento residencial vertical (com 232 unidades), em condomínios distintos.

**Figura 2: EZEIS licenciado com base no PDE/2002 na Subprefeitura Mooca.**



Fonte: Google Street View, 2019.

Com as alterações trazidas pelo PDE/2014, o mercado imobiliário passou a direcionar sua atuação para a produção de EHIS, empreendimentos incentivados com a majoração do CMax, especialmente nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), áreas próximas ao transporte coletivo de média e alta capacidade que possibilitam maiores potenciais construtivos. Nesses casos, a viabilização do empreendimento, especialmente quando voltado à moradia de famílias de renda mais baixa, parece fazer uso do adensamento construtivo possibilitado pela legislação, como é o caso de empreendimento localizado em ZEU na subprefeitura Vila Prudente formado por dez blocos, totalizando 1930 HIS 2 e 476 HMP (Figura 3).

**Figura 3: EHIS licenciado pelo PDE/2014 em ZEU na Subprefeitura Vila Prudente.**



Fonte: <https://www.planoeflano.com.br/imoveis/sp/sao-paulo/apartamentos/vila-prudente/portal-vila-prudente>.

No caso de terrenos localizados em áreas onde o custo da terra é mais alto, as unidades tendem a apresentar áreas menores, observando-se o surgimento de unidades do tipo *studio*, comumente direcionadas a um público jovem e independente, com apelo ao estilo de vida possibilitado pela localização, como é ilustrado pelo empreendimento localizado em ZEU na subprefeitura Vila Mariana (Figura 4), formado por 256 unidades HIS 2 e 64 unidades R2 (voltadas a famílias com renda acima de 10 salários-mínimos), com áreas de 24 a 36 m<sup>2</sup> por unidade. Também é notável, nas aprovações pelo PDE/2014, a presença de unidades de diferentes subcategorias de uso residencial em um mesmo condomínio, estratégia que não era comum nos empreendimentos aprovados na vigência do PDE/2002 pois, conforme explicado por agente do mercado imobiliário em entrevista (Yamaguti, 2019), as tipologias de unidades de diferentes subcategorias de uso eram muito similares entre si, sendo sua venda diferenciada pelos itens que compõem o condomínio. Resta saber se a viabilização desse subsídio cruzado em um mesmo condomínio seria resultado da falta de controle do poder público quanto à destinação dessas unidades.

**Figura 4. EHIS licenciado pelo PDE/2014 em ZEU na subprefeitura Vila Mariana.**



Fonte: <https://www.vivabenx.com.br/empreendimento/viva-benx-vila-mariana>.

Uma outra estratégia adotada na venda das unidades *studio* é seu direcionamento para “investimento” em locação. Nesses casos, é comum a utilização, no licenciamento do empreendimento, do uso nR1-12: serviços de hospedagem e moradia, que abrange flats e outros serviços de moradia temporária, o que possibilitava a obtenção de incentivo em área construída para empreendimentos de uso misto (que apresentam usos residenciais e não residenciais), incentivo esse que foi objeto de alteração recente, que será abordada na próxima seção. É o caso de EHIS aprovado em ZEU na Vila Mariana, com 248 unidades HIS 2,

45 unidades R2 e 42 unidades nR1-12, com área entre 20 e 34m<sup>2</sup>, cujo *site* de venda mencionava a possibilidade de contratação de serviços de gestão de locação das unidades (Figura 5).

Figura 5: EHIS licenciado pelo PDE/2014 em ZEU na subprefeitura Vila Mariana.



Fonte: <https://vitacon.com.br/empreendimentos/on-maracatins/>.

Em setores das OUCs com preço da terra elevado, a produção de EHIS tem servido como alternativa à ausência de estoque de potencial construtivo adicional, o que impossibilita a aprovação de outros usos residenciais, ou para o não pagamento da contrapartida financeira relativa ao potencial construtivo adicional, que costuma ser mais cara nesses territórios. Os empreendimentos realizados nessas áreas têm apelo para investimento ou para jovens profissionais que trabalham na região, como é exemplificado pelo EHIS aprovado na subprefeitura Pinheiros, no perímetro da OUC Faria Lima, um dos territórios mais valorizados do município, que apresenta 217 unidades HIS 2, 26 unidades HMP, 28 unidades R2 e 40 unidades nR1-12, na tipologia *studio* (Figura 6).

Figura 6: EHIS licenciado pelo PDE/2014 no perímetro da Operação Urbana Faria Lima.



Fonte: <https://www.tecnisa.com.br/imoveis/sp/sao-paulo/apartamentos/houx-pinheiros/261>.

Outra estratégia que tem sido adotada pelo mercado imobiliário é o atendimento à exigência da Cota de Solidariedade no próprio empreendimento. Inicialmente, isso ocorria somente em empreendimentos voltados a uma faixa de renda similar ao teto do conceito de HIS 2, que se valiam, assim, da contrapartida em potencial construtivo adicional para qualquer uso somada à inclusão, na estruturação do produto imobiliário, da venda das unidades HIS oriunda da exigência legal. Mais recentemente, alguns projetos voltados a rendas alta ou média alta passaram a inserir as unidades HIS exigidas em sua composição. É o caso de empreendimento na Vila Mariana, composto por dois edifícios em condomínios separados, um deles com 81 unidades de 122 a 169 m<sup>2</sup> e 3 a 4 suítes, aprovadas como R2, e o outro com 75 unidades HIS 2, 331 unidades R2 e 106 unidades nR1-12, com áreas entre 23 e 65 m<sup>2</sup> por unidade nas tipologias de *studio*, 1 ou 2 dormitórios e condomínio que inclui "fitness" assinado por academia de luxo, fechaduras com controle de acesso nas unidades e serviços "pay-per-use", indicando um apelo de venda para investimento em locação. Observa-se que a inclusão das unidades HIS no próprio empreendimento e a conformação de um condomínio com unidades menores serviu para atendimento à cota-parte de terreno por unidade habitacional, parâmetro exigido na ZEU visando alcançar um adensamento populacional das áreas servidas pelo transporte público e que estabelece uma área média por unidade no empreendimento.

**Figura 7: R2v licenciado pelo PDE/2014 em ZEU com unidades HIS oriundas da Cota de Solidariedade em outro condomínio associado ao empreendimento**



Fonte: <https://www.eztec.com.br/imovel/expression-ibirapuera-by-ez/>; e <https://www.eztec.com.br/imovel/exalt-ibirapuera-by-ez/>.

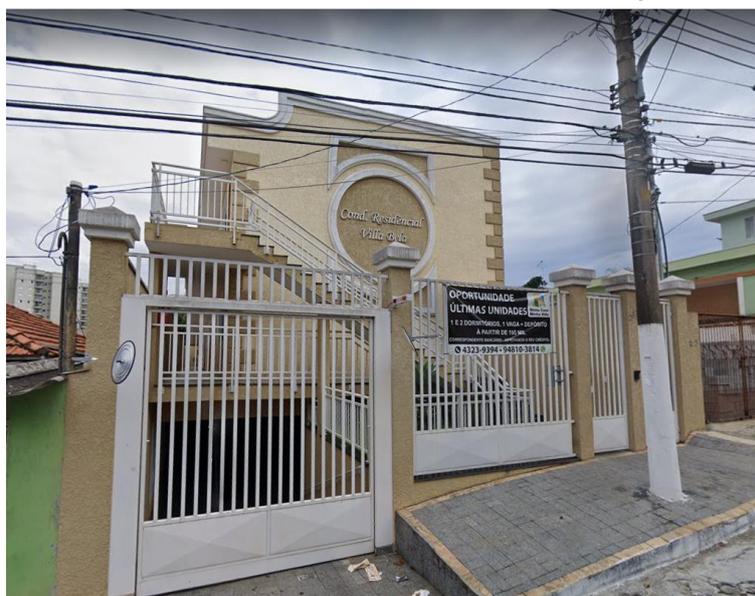
Em que pese a consolidação de grandes construtoras e incorporadoras em torno do segmento econômico, especialmente a partir do PMCMV, estas não inviabilizaram e tem coexistido com a atuação de pequenos e médios construtores, voltados, em geral, à produção de EHIS fora das ZEIS. Esses são responsáveis por diferentes produtos, que incluem projetos com uma ou duas unidades (Figura 8), conjuntos residenciais de pequeno porte, com certa padronização de forma e de soluções de construção (Figura 9); e edifícios verticais com baixo número de andares (Figura 10). Assim, uma estratégia comum à maior parte dos empreendimentos envolvendo HIS, independentemente de seu porte, é a conformação de condomínio, que representa “a forma mais econômica e atrativa ao mercado, assegurando a intensificação do uso do solo e a redução dos custos com a terra” (Rufino, 2018, p. 242).

**Figura 8: Residência aprovada como HIS, localizada na subprefeitura Guaianases.**



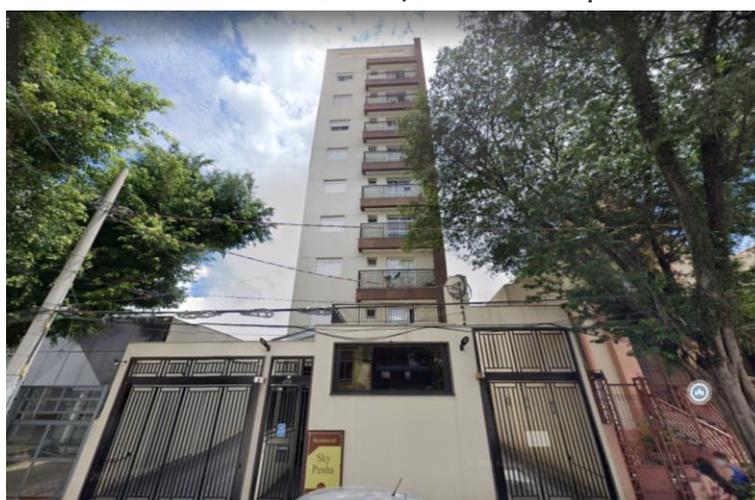
Fonte: Google Street View, 2019.

Figura 9: Empreendimento com 20 unidades HIS 1, HIS 2 e HMP, localizado na subprefeitura Vila Prudente.



Fonte: Google Street View, 2019.

Figura 10: Empreendimento com 48 unidades HIS 2 e HMP, localizado na subprefeitura Penha.



Fonte: Google Street View, 2019.

De modo geral, a intensificação da atuação do setor privado na produção de HIS e as estratégias adotadas por esses agentes tem resultado no distanciamento cada vez maior desses produtos em relação às famílias de baixa renda para os quais eles deveriam ser destinados. Em análise aos lançamentos imobiliários do segmento econômico, com preço de até R\$ 350 mil, Stroher *et al.* (2024) observam que a média da área útil dessas unidades diminuiu cerca de 66% nos EETU e 25% nas demais áreas, enquanto o preço médio do metro quadrado útil aumentou 45% nos EETU e 18% no restante da cidade, considerando o período entre 2008 e 2019, o que leva os autores concluir que

o *boom* recente do segmento econômico – que é irrigado por incentivos de diferentes níveis de governo, incluindo um papel ativo do poder local, a partir da regulação urbana – emerge como uma continuidade da abordagem da habitação como falso problema por meio de falsas soluções, funcionais para mascarar a sua não resolução pelo poder público, e para incentivar

uma produção financeirizada da casa que não chega para quem mais precisa, uma “fake HIS” (Stroher et al, 2023, p. 2).

A redução da área das unidades, além do aumento do número médio de unidades e da área construída total média por empreendimento, foi igualmente observada dentre as estratégias para viabilização de produtos rentáveis nas ZEIS, instrumento também incorporado nos modelos de negócio do setor imobiliário (Yamaguti; Denaldi, 2023). Com o surgimento de megaempreendimentos habitacionais, Oliveira (2023) demonstra a entrada de agentes financeirizados nessas áreas, que se apropriam de incentivos, do discurso e da legitimidade das ZEIS, bem como de articulações público-privadas formatadas por meio da incorporação imobiliária, de modo a garantir rendimentos a investidores e novos patamares de acumulação, o que a autora aponta como uma possível emergência de uma nova forma de grandes projetos urbanos.

Ademais, a produção de HIS pelo mercado imobiliário, que faz uso de recursos oriundos de fundos públicos e semipúblicos e de diversos incentivos urbanísticos e fiscais, não tem sido acompanhada das necessárias gestão e fiscalização da destinação dessas unidades pelo poder público, o que ensejou investigação da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP, 2022; Cardoso, 2022c), iniciada em outubro de 2022. Apontam-se indícios da utilização de empreendimento em ZEIS para locação de curta temporada com preços elevados de diárias (Cardoso, 2022a), de venda das unidades por preços acima do acessível por famílias de baixa renda (Revista Oeste, 2024) e da utilização de estratégias na venda para burlar a devida destinação, como o uso de “laranjas” com renda familiar menor, a assinatura de termo de ciência em que o comprador se responsabiliza pela destinação, a compra à vista ou a não informação ao comprador quanto às restrições de renda relativas à unidade (Cardoso, 2022b, 2022c; Ferraz, 2024).

## **ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO PAULISTANA E POSSÍVEIS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE HIS**

O PDE/2014 incluiu em suas disposições a necessidade de uma revisão intermediária em 2021, visando a adequação de dispositivos para alcance de seus objetivos até 2029. Essa revisão só foi concluída em 2023, com a aprovação da Lei nº 17.975 (São Paulo, 2023), seguida de revisão célere da LPUOS, por meio da Lei nº 18.081, de 2024 (São Paulo, 2024a), e de correções ou inclusões posteriores, pelas Leis nº 18.157, de 2024 (São Paulo, 2024b) e nº 18.177, de 2024 (São Paulo, 2024c). A consolidação dessas leis se deu por meio de processos conturbados, tanto no Executivo quanto no Legislativo, resultando em um agravamento da complexidade de aplicação da legislação urbanística paulistana (Yamaguti, no prelo). Pretende-se aqui abordar alguns dos pontos modificados que trarão impactos significativos à produção de HIS no município.

## REGIME JURÍDICO ESPECÍFICO E FISCALIZAÇÃO

O primeiro se refere ao estabelecimento de um regime jurídico próprio para HIS e HMP, baseado na obrigação de averbação na matrícula da destinação dessas unidades a famílias com perfil de renda compatível, estabelecendo sanções tanto ao promotor quanto aos adquirentes, além da previsão de fiscalização pelo Executivo. Na forma final da lei, esse regime, até então permanente, foi limitado a 10 anos, contatos da alienação da unidade. Assim, após esse período, empreendimentos que recebem significativa majoração de potencial construtivo e gratuidade de OODC poderão ser comercializados livremente, sem quaisquer outras contrapartidas ao município. Também foi expressamente incluída a possibilidade de locação dessas unidades, embora haja disposição exigindo a comprovação da renda familiar no ato da assinatura do compromisso ou do contrato de compra e venda, a partir do que se depreende que essas unidades, mesmo que voltadas à locação, não possam ser vendidas a família com renda superior ao estabelecido nos conceitos de HIS e HMP.

Aponta-se, entretanto, para as dificuldades de fiscalização dessa destinação, especialmente nos casos de locação. Sem o estabelecimento de uma estrutura compatível na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), conforme competência estabelecida por decreto (São Paulo, 2024d), e de procedimentos apropriados tanto para obtenção de informações quanto para seleção de empreendimentos a serem fiscalizados, esse procedimento pode não ter efetividade.

## AUMENTO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO PARA HIS E HMP

Um ponto relevante e de bastante interesse ao mercado imobiliário, incluído na forma final da lei, se refere a incentivos cumulativos de aumento de potencial construtivo para produção de HIS e HMP em empreendimentos verticais de médio e alto padrão, classificados na legislação como R2v. Nas macroáreas de maior interesse do mercado imobiliário, foi inserida a possibilidade de acréscimo de até 50% no coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no PDE, desde que esse acréscimo seja destinado exclusivamente ao uso HIS, e de 25%, quando o acréscimo for destinado exclusivamente a HMP, para empreendimentos que não configurem EHIS e EHMP. Também se possibilitou que um montante de até 50% da área construída computável máxima permitida pelo PDE seja considerada não computável se destinada a HIS 1, em qualquer empreendimento, independentemente da localização. Tais incentivos implicam em acréscimos de 71% a 137% da área construída total, a depender da zona de uso, em relação a empreendimentos aprovados anteriormente a essa revisão (Montandon, 2023).

Além de um montante maior de área construída comercializável, esses incentivos resultam em um grande desconto na contrapartida da OODC para todos os usos envolvidos no empreendimento, não só para a HIS e a HMP incentivada. Isso porque, conforme mencionado anteriormente, pela fórmula da OODC, quanto mais se constrói, mais barato fica o valor relativo da contrapartida por metro quadrado. Por consequência, haverá um significativo

impacto no FUNDURB, com a diminuição de recursos que deveriam ser utilizados pelo poder público no atendimento habitacional de famílias sem capacidade de financiamento e em outras intervenções de interesse coletivo.

Embora continuem aplicáveis os regramentos e os incentivos para EHIS, EHMP e EZEIS, tratados no Quadro 1, as alterações trazidas na revisão do PDE apontam para um provável redirecionamento da produção privada para empreendimentos R2v com parte da área construída destinada a HIS e HMP, para acesso aos referidos incentivos.

### LIMITAÇÃO AO INCENTIVO DE USO MISTO

Ao longo do processo de revisão do PDE, houve discussões acerca da possibilidade de utilização do incentivo de área não computável relativo ao uso misto por unidades voltadas à locação temporária, considerando que tais usos não servem ao alcance dos objetivos de aproximação de emprego e moradia e dinamização das áreas junto aos EETU. Desse modo, restringiu-se a aplicação desse incentivo para as atividades flats, apart hotéis, pensionatos e pensões do grupo de atividade nR1-12, estratégia que vinha sendo bastante adotada pelo mercado em seus produtos imobiliários, especialmente em áreas com terrenos mais caros.

### ALTERAÇÕES À COTA DE SOLIDARIEDADE

Em relação à Cota de Solidariedade, observava-se uma disparidade de custos entre as alternativas estabelecidas no PDE para o atendimento dessa obrigação. Em simulações a partir dos nove empreendimentos que foram objeto da Cota de Solidariedade até 2019, Santos (2020) comparou o valor possivelmente ganho com a contrapartida de área construída adicional, estimado em R\$ 176,76 milhões, com o valor doado a FUNDURB, de R\$ 29,29 milhões, demonstrando a disparidade desses números. Naquele momento, apenas dois empreendimentos haviam optado pela construção das unidades no próprio empreendimento.

Nesse sentido, se fazia necessária a ampliação da contrapartida para as alternativas de doação de terreno ou depósito ao FUNDURB. No entanto, essa alteração, que passou de 10% para 20% do valor do terreno, foi acompanhada de igual ampliação do benefício de acréscimo na área construída computável do empreendimento, mantendo as disparidades demonstradas por Santos (2020). Ademais, abriu-se a possibilidade de que qualquer empreendimento opte pela adoção do instrumento, ampliando o caráter especulativo de sua utilização.

Cabe apontar que, em maio de 2024, os relatórios da SMUL (2024) indicaram 85 empreendimentos que atenderam ao instrumento, dos quais 54 optaram pelo depósito ao FUNDURB, totalizando R\$ 131,49 milhões, e 31 pela construção de HIS no próprio empreendimento, somando 2.269 unidades. Com a utilização do subsídio cruzado em um mesmo empreendimento, sem distinção de condomínios, surgiram empreendimentos de médio ou alto padrão, atendendo a Cota de Solidariedade no próprio empreendimento pois, assim, incorporam em sua área de venda tanto o acréscimo de área construída oriundo da

contrapartida, quanto as unidades HIS, cuja destinação não tem sido devidamente controlada pela PMSP.

## **ALTERAÇÕES NA DEMARCAÇÃO DE ZEIS**

No que tange à produção de HIS, foram feitas diversas alterações pontuais à demarcação de ZEIS, que incluíram substituição de áreas por outras zonas de uso em que não há exigência de produção de HIS, incluindo ZEU; alteração de outras categorias de ZEIS para ZEIS-5, zona com maior interesse do mercado por não exigir atendimento à demanda prioritária; e demarcação de ZEIS sobre áreas ambientais, o que possibilitou um discurso de que houve ampliação desse zoneamento na revisão dos marcos legais do planejamento urbano.

Observa-se, desse modo, que muitas das alterações realizadas tiveram por justificativa o incentivo à produção de HIS e de um mix de classes sociais em um mesmo empreendimento, ampliando substantivamente o potencial construtivo adicional passível de ser construído em empreendimentos que incluam HIS ou HMP ou que optarem pelo atendimento à Cota de Solidariedade. A investigação em curso no MP quanto à destinação dessas unidades indica, entretanto, que sem um controle efetivo do poder público, essa produção serve apenas aos interesses de reprodução do capital, tornando-se cada vez mais inacessível às famílias de baixa renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com os arranjos institucionais e jurídicos viabilizados pelo Estado, especialmente com o financiamento subsidiado proporcionado pelo PMCMV, o mercado imobiliário incorporou a produção de HIS em seu modelo de negócio, se apropriando dos instrumentos e dos incentivos vinculados a esse tipo de habitação. No presente artigo, buscou-se abordar as estratégias utilizadas pelo mercado imobiliário na viabilização desses empreendimentos, bem como os regramentos a eles vinculados e os possíveis impactos das mudanças recentes na legislação.

O licenciamento de HIS tem ocorrido na cidade como um todo, mesmo em localizações mais caras, cujo preço da terra, em tese, impossibilitaria um produto destinado a famílias de baixa renda. As estratégias adotadas para viabilização e maximização dos lucros desses empreendimentos incluem o porte dos projetos (garantido pelos incentivos urbanísticos), a padronização da construção, a redução de área das unidades, e o subsídio cruzado, além do direcionamento dessas unidades para investimento em locação ou para profissionais jovens. A forma condomínio se tornou uma das principais estratégias para diminuição do custo da terra, intensificação do uso do solo e superação dos limites colocados para reprodução do capital (Rufino, 2018). Com isso, o mercado imobiliário avançou sobre as periferias consolidadas (Sigolo, 2014; Oliveira, 2020), impactando negativamente no acesso à moradia e na qualidade de vida da população (Maricato, 2014; Rufino, 2018).

Observa-se, assim, que os instrumentos e os incentivos urbanísticos instituídos para atendimento habitacional da população de baixa renda tem sido majoritariamente utilizados no município de São Paulo para garantia de lucros e de crescimento da produção imobiliária, se distanciando do atendimento às famílias de baixa renda. Sob o discurso da necessidade de ampliação da produção de HIS, se alteram os regramentos vigentes e se fomenta um cenário perverso de mercantilização cada vez maior da moradia, que tem resultado no aumento do preço de imóveis na cidade e na inviabilização da produção pública.

Importante apontar que, em vista dos problemas habitacionais enfrentados, o incentivo à produção privada de HIS pode ser importante, se vinculado a uma política habitacional que inclua outras formas de produção e de atendimento, além do controle da destinação e do repasse dessas unidades. É simbólico, entretanto, que a revisão da legislação que possibilitou a ampliação de incentivos relacionados à HIS tenha ocorrido de modo célere, enquanto o projeto de lei relacionado ao Plano Municipal de Habitação, enviado pelo Executivo à Câmara Municipal de São Paulo em 2016, nunca chegou a ser posto em discussão.

Nesse contexto, reforça-se a importância do fortalecimento do Estado, tanto na promoção de políticas públicas que alcancem às famílias mais pobres, que não consegue acesso à moradia pelo mercado imobiliário, como para controle efetivo da destinação das unidades produzidas pela iniciativa privada.

## REFERÊNCIAS

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. "O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá – PR (2009-2015)". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Anpur)**, v. 21, p. 45-62, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.251, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/////LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 ago. 2024.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

CALDAS, Nisimar Martinez Perez. **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, Adalto Lúcio. (Org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

CARDOSO, William. "Minha Casa Minha Vida vira 'hotel' com diária de até R\$ 800 em bairro rico de São Paulo". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 set. 2022 [2022a]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/minha-casa-minha-vida-vira-hotel-com-diarria-de-r-800-em-bairro-rico-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. "SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2022 [2022b]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/prefeitura-da-beneficio-a-construtoras-mas-nao-fiscaliza-destino-de-moradia-social.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. "Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 2022 [2022c]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/10/promotoria-abre-inquerito-para-apurar-destino-de-imoveis-para-baixa-renda-em-sp.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARVALHO, Inaiá de; CORSO-PEREIRA, Gilberto. "A cidade como negócio". **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE)**, Santiago, v.39, n. 118, 2013, p.5-26. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612013000300001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300001). Acesso em: 27 ago. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Nota técnica nº 132**, dez. 2013. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.html>. Acesso em: 31 ago. 2024.

FERRAZ, Adriana. "Famílias de classe média estão comprando imóveis para baixa renda sem saber". **UOL**, São Paulo, 11 nov. 2024 [2024]. Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2024/11/06/familias-de-classe-media-estao-comprando-imoveis-para-baixa-renda-sem-saber.htm>. Acesso em : 01 dez. 2024.

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.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo, Annablume, 2005.

KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On Urban Reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, 2016, p. 1-16.

MARICATO, Erminia. **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, Eduardo Cesar Leão; RODRIGUES, Leandro. "O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulistana: atendimento habitacional e padrões de segregação". **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, novembro 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (MPSP). **Portaria nº 619/22**. Apuração de irregularidades na alienação de unidades habitacionais de empreendimentos aprovados como Habitação de Interesse Social – HIS e como Habitação de Mercado Popular - HMP no Município de São Paulo à famílias que não se enquadram nos critérios legais. Verificação das medidas administrativas de polícia adotadas pela municipalidade em casos de fraudes e constituição do conselho gestor de HIS. São Paulo: MPSP, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/portaria+-+619-22.pdf/b5f5dfbc-6b4b-53cc-ad80-5098673baf18?t=1666121069273>. Acesso em: 27 ago. 2024.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Apresentação para o Webinar "Revisão do PDE: impactos, desafios e perspectivas". Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município de São Paulo, São Paulo, 12 set. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yPgaqKDRmbs>. Acesso em: 29 ago. 2024.

OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de. **O avanço da produção imobiliária sobre a "periferia" da metrópole: o "segmento econômico" e as transformações na produção do espaço em Itaquera, São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

\_\_\_\_\_. "Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo". **Anais do XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)**, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, 2005.

REVISTA OESTE. “Construtora de São Paulo vende imóveis que seriam para população de baixa renda por R\$ 1,5 milhão”. **Revista Oeste**, São Paulo, 14 nov. 2024 [2024]. Disponível em: <https://www.revistaoeste.com/economia/construtora-de-sao-paulo-vende-imoveis-que-seriam-para-populacao-de-baixa-renda-por-r-15-milhao/>. Acesso: 01 dez. 2024.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 11(2), 32-50, novembro 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. “A disseminação da forma condomínio no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV): privatização da urbanização para os mais pobres?”. **Revista de Geografia Espacios**, nº 16, vol. 8, 2018, p. 207-231.

SANDRONI, Paulo. “A outorga onerosa do direito de construir: Avanços e retrocessos nos últimos vinte anos”. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 11, p. 99–107, 2023. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i11.166. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/166>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (Orgs). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Lucas Almeida Oliveira dos. “Análise do instrumento urbano Cota de Solidariedade, instituído no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014)”. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, [S. l.], v. 1, n. 6, p. 174–190, 2020. DOI: 10.61681/revistasimetria.v1i6.36. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/36>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002**. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PMSP, 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **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: PMSP, 2004b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **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: PMSP, 2014. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **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: PMSP, 2016a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **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: 27 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023.** Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da previsão de seu art. 4º. São Paulo: PMSP, 2023b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17975-de-8-de-julho-de-2023>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024.** Dispõe sobre a revisão parcial da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 – Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, nos termos da previsão de seu art. 126, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 2024a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18081-de-19-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 18.157, de 17 de julho de 2024.** Altera o Mapa 5 e o Quadro 7, anexos à Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430, de 2002, revisada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, para incluir os Parque Municipal do Bixiga e Parque Banespa, dá nova redação ao § 10 do art. 79 e amplia o perímetro do TICP Bixiga. São Paulo: PMSP, 2024b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18157-de-17-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 18.177, de 25 de julho de 2024.** Compatibiliza a redação do art. 2º da Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, para tornar expressa a metodologia aplicada ao MAPA I,

adequa legendas do MAPA I e a redação de outros dispositivos constantes da Lei nº 18.081, de 2024. São Paulo: PMSP, 2024d. Disponível em:  
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18177-de-25-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 63.130, de 19 de janeiro de 2024**. Regulamenta o artigo 47 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da redação conferida pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, dispondo sobre a adesão ao regime jurídico próprio que rege a produção privada de unidades de 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. São Paulo: PMSP, 2024e. Disponível em:  
<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63130-de-19-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SECOVI. **Anuário do mercado imobiliário 2023**. São Paulo: SECOVI, 2023. Disponível em:  
<https://secovi.com.br/wp-content/uploads/2024/03/anuario-secovisp-2023.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese (Doutorado em Engenharia). São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

SIGOLO, Leticia Moreira. **O boom imobiliário na metrópole paulistana**: o avanço do mercado formal de moradia em direção à periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO (SMUL). Censo 2022: São Paulo tem aumento no número de domicílios mesmo com ritmo menor de crescimento de população. **Informes Urbanos**, São Paulo, nº 59, ago. 2023a. Disponível em:  
<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Infome-Urbano-59.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Relatório Temático 04 – Habitação de Interesse Social – Empreendimentos de Habitação Social e Mercado Popular**. São Paulo: SMUL, 2023b. Disponível em:  
<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/monitoramento/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Aplicação da Cota de Solidariedade mar. 2024**. São Paulo: SMUL, 2024. Disponível em:  
[https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento\\_urbano/legislacao/248345](https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/legislacao/248345). Acesso em: 26 ago. 2024.

SOUZA, Claudia Virgínia Cabral de; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. "Planejamento Reformista-Progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo)". **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales** (EURE), Santiago, vol. 46, n. 137, jan. 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; SANTORO, Paula Freire; CANAN, Henrique Giovanni; SOUZA, Paula Victoria Santos Gonçalves de. "Fake HIS: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado". **PosFAUUSP**, São Paulo, Brasil, v. 31, n. 58, p. e215111, 2024. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.posfauusp.2024.215111. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/215111>. Acesso em: 28 ago. 2024.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. **"ZEIS de vazios" em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

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

YAMAGUTI, Rosana. **A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

\_\_\_\_\_. A problemática da Habitação de Interesse Social no município de São Paulo: legislação, políticas, discursos e práticas. **Revista Simetria**. São Paulo: no prelo.

YAMAGUTI, Rosana.; DENALDI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, v. 17, e204813, 2020.

\_\_\_\_\_. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 9, n. 16, p. 307-335, 2023. DOI: 10.55663/RBDU.v09.i16-ART12. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/818>. Acesso em: 27 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. Subsídios metodológicos para pesquisas com base em dados da produção imobiliária no município de São Paulo. Seminários Eixos de Estruturação Urbana: origens,

processos e contradições. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo/LabCidade, no prelo.