

A problemática da Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo: legislação, políticas, discursos e práticas²⁹

The Problem of Social Housing in The City of São Paulo: Law, Policies, Discourses and Practices

Rosana Yamaguti

Arquiteta do Quadro de Profissionais de Engenharia, Arquitetura, Agronomia e Geologia (QEAG) – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento/Coordenaria de Planejamento Urbano (SMUL/PLANURB). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (2010) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), mestre em Planejamento e Gestão do Território (2019) pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC (PGT/UFABC) e doutoranda em Planejamento e Gestão do Território (PGT/UFABC). E-mail: r.yamaguti@ufabc.edu.br, ryamaguti@prefeitura.sp.gov.br

RESUMO

O artigo tem por objetivo abordar a problemática relacionada à produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo, considerando sua inserção em um contexto de políticas neoliberais. A partir de uma análise da legislação urbanística e de pesquisas que tratam dos resultados de sua aplicação, avalia os regramentos e os incentivos urbanísticos envolvidos, incluindo uma breve abordagem dos possíveis impactos de revisões recentes do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, além de examinar os discursos e as práticas associadas a essa produção. Os resultados obtidos apontam para a ampla utilização dos instrumentos e dos incentivos para HIS, bem como do discurso que os justificam, por um mercado que se estruturou em torno do chamado segmento econômico. Todavia, a inexistência de uma política habitacional efetiva e de controle do poder público quanto à destinação dessas

²⁹ Artigo recebido em 12/09/2024, aceito para publicação em 24/10/2024.

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-chaves: habitação de interesse social; legislação urbanística; instrumentos urbanísticos; política habitacional; mercado imobiliário.

ABSTRACT

This article addresses the social housing question in the municipality of São Paulo, considering its insertion in the context of neoliberal policies. Based on an analysis of urban planning law and studies dealing with its application, it analyzes the rules and incentives involved, including a brief approach to the possible impacts of recent revisions to the Strategic Master Plan and the Land Use and Occupation Law. It also examines the discourses and the practices associated with this production. The results indicate the use of the urban instruments and incentives for social housing, as well as the discourse that justifies them, by a real estate market that has structured itself around affordable housing. However, the lack of an effective housing policy and public control over the destination of these units has resulted in higher prices and the failure to provide housing for the poorest part of the population, who compose most of the housing deficit.

Keywords: social housing; urban law; urban planning instruments; housing policy; real estate markets.

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento da moradia como um direito social dos cidadãos na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988) foi, em grande medida, oriundo do ideário da Reforma Urbana, que também influenciou na política urbana então instituída e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001). Esses marcos legais estabeleceram um rol de instrumentos com potencial de promover a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, dentre os quais as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), visando o enfrentamento das históricas desigualdades presentes na sociedade brasileira (Denaldi; Brajato; Yamaguti, 2023). Todavia, contrapondo as expectativas geradas, a agenda da política urbana instituída por essas leis acabou reduzida a disputas em torno dos planos diretores e dos instrumentos urbanísticos, cuja implementação e efetividade variam em função do contexto político, econômico e social de cada município (Klink; Denaldi, 2016).

Nesse contexto, apesar do aumento da participação social e dos avanços alcançados nas últimas décadas, estes não foram suficientes para influenciar na lógica desigual de produção do espaço urbano (Maricato, 2014). No ano de 2022, o déficit

habitacional ultrapassou a marca de 6,2 milhões de domicílios no Brasil e 638,9 mil domicílios na Região Metropolitana de São Paulo (FJP, 2023), sendo estimado em 400 mil domicílios no município de São Paulo (Gomes; Bergamin, 2023). Esses números estão concentrados em famílias renda de até dois salários-mínimos, que constituem 74,5% do déficit habitacional brasileiro e 61,5% do déficit habitacional da RMSP (FJP, 2023).

No município de São Paulo, o aumento do número total de domicílios particulares permanentes, que configuravam 3,5 milhões de unidades, em 2010, e passaram para 4,9 milhões, em 2022, representando taxa de crescimento anual de 2,81%, foi acompanhado pelo aumento do número de domicílios vagos, que representavam 293,6 mil em 2010 e passaram para 588,9 mil, configurando taxa de crescimento de 5,97% ao ano (SMUL, 2023). Tais cifras indicam que a produção habitacional do período não foi destinada às populações mais pobres que, sem acesso ao mercado imobiliário formal e excluída do atendimento do Estado, é levada a morar de forma precária em locais onde o mercado não pode atuar, muitas vezes em condição de risco ou em conflito com o interesse ambiental.

É, portanto, evidente a urgência e a prioridade do atendimento habitacional da população de baixa renda na agenda da política urbana. Entretanto, no atual contexto de neoliberalização das políticas, aposta-se cada vez mais em soluções via mercado imobiliário, focadas em metas puramente numéricas e baseadas em incentivos ou parcerias com a iniciativa privada, raramente alcançando a demanda prioritária do déficit habitacional.

Nesse contexto, o presente artigo, elaborado a partir de uma análise da legislação urbanística e de referências bibliográficas sobre seus resultados, tem por objetivo abordar as problemáticas envolvidas na produção de Habitação de Interesse Social (HIS) no município de São Paulo, considerando as políticas e os regramentos envolvidos, além dos discursos utilizados e dos produtos imobiliários resultantes. Para tanto, o artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais: na primeira, insere-se a crise urbana brasileira em um contexto global de políticas neoliberais; na segunda, analisam-se a política urbana e os regramentos e os incentivos urbanísticos relacionados à produção de HIS no município de São Paulo, incluindo uma breve abordagem das alterações trazidas pelas revisões recentes do Plano Diretor Estratégico (PDE) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS); por fim, na terceira parte, examinam-se os discursos e práticas envolvidos nessa produção.

Os resultados obtidos apontam para a ampla utilização dos instrumentos e dos incentivos para HIS, bem como do discurso que os justificam, por um mercado que se estruturou em torno do chamado segmento econômico. Trata-se de uma produção diversa entre si, localizada em diversas regiões da cidade. No entanto, a inexistência de uma política habitacional efetiva e de controle do poder público quanto à destinação dessas unidades tem resultado no encarecimento do preço das unidades e no desvirtuamento da destinação dessa produção, falhando no atendimento das parcelas mais pobres da população, que compõem a maior parte do déficit habitacional.

2 A PROBLEMÁTICA DA HABITAÇÃO NO CONTEXTO NEOLIBERAL

A crise urbana brasileira está inserida em uma conjuntura global, marcada pela reestruturação econômica das décadas de 1970 e 1980, pela ascensão do neoliberalismo e pelos consequentes processos de globalização e de reestruturação do espaço, que apresentam a segregação social tanto como produto quanto como condição para esse desenvolvimento (Brenner, 2010; Lencioni, 2017; Pereira, 2005).

O Estado passa a assumir um novo papel, com foco no empreendedorismo urbano e no estímulo ao mercado, por meio da transferência de serviços públicos para o setor privado (Harvey, 2005; Carvalho; Corso-Pereira, 2013). Nesse contexto, o planejamento se torna parte de uma complicada interação entre Estado e mercado, apresentando por principais funções: (i) moldar os mercados por meio de planos; (ii) regular de uso do solo e controles ambientais; (iii) estimular alguns usos por meio de subsídios e incentivos; e (iv) criar oportunidades através do desenvolvimento de parcerias público-privadas ou de redes entre atores (Tiesdell; Allmendinger, 2005 *apud* bates, 2012).

Na lógica da cidade como negócio, a agenda da política habitacional é profundamente impactada. No início dos anos 1990, um documento do Banco Mundial aconselhava os governos a “abandonar seu papel anterior como produtores de habitação e adotar um papel de facilitador na gestão do setor habitacional como um todo” (Banco Mundial, 1993, p. 1), por meio de políticas e instrumentos que viabilizem o funcionamento do mercado habitacional.

São diversas as abordagens encontradas na literatura acerca das políticas habitacional e urbana nessa conjuntura. Alguns autores criticam a prática comum de flexibilização dos regramentos e instrumentos urbanísticos em prol dos interesses do

mercado (Carvalho; Corso-Pereira, 2013) e apontam o impacto da desregulamentação na dificuldade de acesso à moradia digna, gerando maiores desigualdades na produção do espaço (Kamel, 2011). Outros defendem a desregulamentação, entendendo que as restrições impostas ao uso e ocupação do solo são responsáveis pelo aumento do custo da terra e pela consequente dificuldade de acesso à moradia em áreas bem localizadas (Glaeser; Gyourko, 2002). Na contramão desse processo, há exemplos de uso da regulação associada à produção habitacional de interesse social de modo a garantir o atendimento à população de baixa renda em boas localizações, decorrente de a uma forte atuação do poder local (Jesus; Denaldi, 2018).

Após a crise financeira de 2008, relata-se a intensificação de reformas orientadas pelo mercado, voltadas à flexibilização das normas de uso e ocupação do solo e dos mecanismos de captura da valorização urbana (Raco *et al.*, 2022). Nesse contexto, é comum a adoção de “políticas virtuais” baseadas em metas numéricas, que tem um duplo papel de descrever os padrões do mercado imobiliário e de servir como um mecanismo de prescrição, voltado a criar incentivos que resultem em novas condições de mercado. Tais estratégias se baseiam na simplificação dos problemas, reduzindo-os a questões numéricas e tirando de foco outras prioridades, como aquelas relativas à propriedade da terra, à qualidade do ambiente urbano e à provisão de infraestrutura (Raco *et al.*, 2022). Aponta-se, ainda, para uma reestruturação ideológica neoliberal em torno de uma ideia de economia social de mercado, que busca dar um “rosto humano” às políticas urbanas, esvaziando e dando novos sentidos à noção de direito à cidade (Hidalgo Dattwyler; Alvarado Peterson; Santana Rivas, 2017).

Assim, evidenciam-se contradições nas políticas habitacionais oriundas do modelo neoliberal, baseadas na transformação da moradia em mercadoria e ativo financeiro, que sobrepôs a compreensão da moradia como direito (Shimbo, 2010). As novas unidades produzidas por essas políticas têm se tornado cada vez mais inacessíveis às classes de baixa renda, sendo voltadas a indivíduos e famílias mais abastadas ou a investidores, que apostam em um mercado de locação temporária estruturado em torno de plataformas como o AirBNB. Com isso, a oferta de moradia tem se tornado cada vez mais inelástica, com um maior impacto no aumento dos preços do que no incremento da produção, o que já se configura como um problema de planejamento de ordem global (Raco *et al.*, 2022; Wetzstein, 2017).

No Brasil, o maior programa habitacional já implementado no país, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 e retomado em 2023, após sua substituição, em 2021, pelo Programa Casa Verde e Amarela, também se insere nessa agenda. Desenhado em parceria com o mercado imobiliário que buscava alternativas de crédito, o PMCMV possibilitou a produção em escala de moradia de interesse social, garantindo um novo patamar de acumulação no setor e fazendo com que um conjunto de empresas que já estava em processo de concentração e centralização financeira passasse a atuar no segmento econômico (Shimbo, 2010). Embora dependessem institucional e financeiramente do poder público, que viabilizava sua lucratividade, tais empresas tiveram autonomia na concepção e execução dos empreendimentos, o que fez com que a produção habitacional pelo PMCMV se desse, grosso modo, sem a devida preocupação com a inserção urbana e sem a necessária mudança na base fundiária, o que tem contribuído para o agravamento dos problemas urbanos e para um aumento geral do preço dos imóveis (Cardoso, 2013; Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015; Rolnik, 2015). Desse modo, ainda que o Programa tenha destinado um montante inédito de recursos a famílias de baixa renda, o protagonismo dos agentes privados serviu à desestruturação do planejamento de uma política habitacional mais diversificada em escala local e à inviabilização de uma produção pública que pudesse atuar no sentido da desmercantilização da moradia (Oliveira; Rufino, 2022).

3 ASPECTOS LEGAIS E POLÍTICAS RELACIONADOS À HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

As primeiras menções a conceitos relacionados a habitação de interesse social na legislação paulistana remontam à década de 1960, visando a concepção de um programa de moradia social que incluiu a criação da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP). Os regramentos então instituídos eram voltados à produção de moradias pelo poder público, por empresas sob controle acionário do poder público ou por cooperativas habitacionais.

Durante esse período, foram iniciadas duas práticas ainda adotadas no município: a permissão abrangente de empreendimentos HIS no território e a possibilidade de parâmetros mais permissivos de ocupação do solo para esses empreendimentos, estabelecidos por decreto. Também remete a essa época o estabelecimento do primeiro

zoneamento no município voltado à implementação de conjuntos habitacionais de interesse social, a zona Z8.100, associada à política de aquisição de imóveis de baixo custo pela Cohab-SP em áreas então rurais (Bonduki, 2014; Tanaka, 2018).

Somente no início da década de 1980, foram incluídos no rol de agentes promotores de HIS os agentes privados que operassem com recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A produção de moradia social pelo mercado era almejada para auxiliar no enfrentamento dos problemas habitacionais, sendo, inclusive, uma das expectativas relacionadas à implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em municípios brasileiros, iniciada na década de 1990. Esse instrumento, junto com outros decorrentes do ideário da Reforma Urbana, como o PEUC e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), foram incluídos na proposta de Plano Diretor encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), em 1991, que não chegou a ser votada.

Esses instrumentos só foram implementados no município em 2002, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico (PDE/02) (São Paulo, 2002). O desenho da política urbana então instituído visava a recuperação e redistribuição de ganhos obtidos com a atividade imobiliária por meio da cobrança de OODC, cujos recursos, destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), seriam aplicados, por exemplo, na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social.

O PDE/02 também instituiu quatro categorias de ZEIS, 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. Nessas áreas, havia a exigência de que um percentual da área construída do empreendimento fosse destinado à HIS, cujo conceito compreendia famílias com renda de até seis salários-mínimos, além da gratuidade de cobrança de OODC para a totalidade do empreendimento. A demarcação de áreas como ZEIS estabelecida no PDE/02 foi ampliada na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 (LPUOS/04) (São Paulo, 2004b), que regulamentou e detalhou a aplicação desse instrumento.

Em paralelo às ZEIS, foi mantida a prática de regulamentações específicas para HIS por meio de decretos, que passaram a tratar de modo igualitário os regramentos voltados à produção pública e privada, além de manter a ampla permissividade desses

empreendimentos no território e os incentivos como parâmetros de ocupação mais permissivos e gratuidade de OODC.

Ressalta-se a importância do conceito de HIS para que os instrumentos como as ZEIS sejam devidamente destinados às famílias de baixa renda e auxiliem na redução do déficit habitacional. No caso paulistano, a vinculação desse conceito ao salário-mínimo brasileiro, que teve valorização real, ao longo da vigência do PDE/02, 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). Naquele momento, em vista da 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 urbanísticos estabelecidos na legislação municipal e da insuficiência de controle efetivo do poder público quanto à destinação dessas unidades.

3.1 REGRAMENTOS PARA A PRODUÇÃO DE HIS A PARTIR DO PDE/14

As distorções observadas na produção de HIS com base no PDE/02 ensejaram a revisão de conceitos e regramentos no PDE aprovado em 2014 (PDE/14) (São Paulo, 2014). O conceito de HIS passou a ser dividido em duas categorias: HIS-1, voltado a famílias com renda de até três salários-mínimos; e HIS-2, voltado a famílias com renda entre três e seis salários-mínimos. Além disso, o conceito de Habitação de Mercado Popular (HMP), também incentivada na legislação, foi reduzido de famílias com renda de até dezesseis salários-mínimos para dez 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/02, voltado a famílias com renda de até seis salários-mínimos.

Foram mantidas a ampla permissividade de Empreendimentos HIS³⁰ (EHIS) no território e a isenção de pagamento de OODC, além de parâmetros urbanísticos mais

³⁰ Por definição estabelecida em decreto, o Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS) corresponde a “edificação ou conjunto de edificações, destinadas total ou parcialmente a HIS, correspondendo a, no mínimo, 80% da área total computável do empreendimento, podendo conter HMP e outros usos complementares R e nR, correspondendo aos demais 20% da área total computável

flexíveis, dentre os quais a possibilidade de majoração de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo 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, zona que requer um menor percentual de destinação de HIS, voltada a famílias com renda de até seis salários-mínimos, e permite até 60% de área construída para HMP e outros usos. O Quadro 1 sintetiza os regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE/14 e pela LPUOS/16 (São Paulo, 2016a).

A gratuidade de potencial construtivo adicional para EHIS é aplicada, inclusive, nos territórios das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que possuem regramentos instituídos por leis específicas e outra lógica de pagamento da contrapartida financeira pelo potencial construtivo adicional, baseada em Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) vendidos antecipadamente por meio de leilão. Além disso, o potencial adicional de 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/14 também instituiu a Cota de Solidariedade, uma exigência de que empreendimentos com mais de 20 mil m² de área construída computável destinassem unidades, terrenos ou recursos para promoção de HIS em áreas bem localizadas. Como contrapartida, tais empreendimentos recebem 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 apontam para o caráter especulativo de seu uso no município, servindo majoritariamente a ganhos financeiros ao empreendedor. Em simulações a partir dos nove empreendimentos que foram objeto da Cota de Solidariedade até 2019, Santos (2020) compara o valor possivelmente ganho com a contrapartida de área construída adicional, estimado em R\$ 176,76 milhões³¹, 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. Em maio de 2024, os

do empreendimento” (São Paulo, 2020), sendo gratuita a contrapartida financeira relativa à OODC para a totalidade do empreendimento.

³¹ O referido valor foi estimado com base no Cadastro de valor de Outorga Onerosa, estabelecido no Quadro 14 do PDE (São Paulo, 2014), que deveria ser atualizado anualmente, mas foi objeto de apenas três atualizações desde sua implementação. Assim, é provável que a discrepância observada por Silva (2020) seja ainda maior.

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.

Quadro 1 – Regramentos relacionados à EHIS, EHMP e EZEIS pelo PDE/14 e LPUOS/16, previamente a suas revisões em 2023 e 2024.

	EHIS	EZEIS (ZEIS 1 a 4)	EZEIS (ZEIS 5)	EHMP
Destinação (área construída computável)	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
CAmax	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)
OODC	gratuita para todos os usos envolvidos		desconto de 60% para HMP até 50m ² desconto de 40% para HMP entre 50 e 70m ²	
Operações Urbanas Consorciadas	<ul style="list-style-type: none"> - Gratuidade de potencial construtivo adicional - Gabarito máximo e taxa de ocupação definidos nas leis de OUCs - potencial construtivo adicional não implica em consumo dos estoques 		- 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: Elaboração própria.

Os parâmetros mínimos e máximos para enquadramento de unidades como HIS e HMP no município são estabelecidos por decreto (São Paulo, 2020), destacando-se a possibilidade de unidades com área mínima de 24 m² que pode, ainda, incluir área de varanda nesse montante. Isso significa que a aprovação de unidades do tipo *studio* como HIS é legalmente permitida.

O PDE/14 manteve uma lógica redistributiva na política urbana, conforme já havia sido implementado no PDE/02, 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 da OODC, que beneficia empreendimentos com maior potencial construtivo. Isso porque no cálculo da contrapartida financeira relativa à OODC do PDE/14, quanto mais se constrói, menos se contribui proporcionalmente 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 OODC³², provocaram robustas reduções na arrecadação.

3.2 AS REVISÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E OS IMPACTOS NA PRODUÇÃO DE HIS E NA POLÍTICA URBANA

O PDE/14 estabeleceu que os objetivos por ele previstos devem ser alcançados até 2029, determinando a necessidade de uma revisão intermediária em 2021. O início desse processo Executivo foi conturbado, devido a pressões da sociedade civil pelo seu adiamento, em razão da pandemia de Covid-19 ainda em curso, e da suspensão judicial de contratação de consultoria que prestaria serviços antes realizados por profissionais da própria Prefeitura (Rodrigues, 2021). Com isso, os trabalhos dessa revisão foram conduzidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e consolidados no Projeto de Lei nº 127, de março de 2023 (São Paulo, 2023a), que resultou na Lei nº 17.975, de julho de 2023 (São Paulo, 2023b).

Cabe apontar que o conteúdo encaminhado pelo Executivo foi substancialmente modificado na Câmara Municipal de São Paulo, o que demanda análises mais detalhadas.

³² O Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa foi instituído por meio do Quadro 14 do PDE (SÃO PAULO, 2014). Inicialmente, os valores instituídos nesse Cadastro eram superiores à Planta Genérica de Valores (PGV), o que contribuía para uma maior arrecadação de recursos a serem aplicados de modo redistributivo, na lógica da política urbana estabelecido pelo PDE em torno do FUNDURB, mas ainda inferiores aos valores praticados pelo mercado. Com a defasagem na atualização desse Cadastro, no entanto, esses valores se tornaram, na maioria dos casos, inferiores à PGV, resultando em uma redução significativa das contrapartidas pagas (SANDRONI, 2023).

Para os objetivos desse artigo, serão abordadas algumas modificações que trarão impactos diretos e significativos à produção de HIS no município.

A primeira delas se refere ao estabelecimento de um regime jurídico próprio para HIS e HMP, que se baseou na obrigação, a ser averbada na matrícula, de 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, no entanto, esse regime, até então permanente, foi limitado a dez anos, contatos da alienação da unidade, e foi expressamente incluída a possibilidade de locação. Assim, após dez anos, empreendimentos que recebem significativa majoração de potencial construtivo e gratuidade de OODC poderão ser comercializados livremente, sem quaisquer outras contrapartidas ao município. Aponta-se, ainda, para a dificuldade de fiscalização dessa destinação, especialmente nos casos de locação, o que exige uma estrutura compatível na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), conforme competência já estabelecida por decreto (São Paulo, 2024e).

Outro ponto relevante incluído pela CMSP são os incentivos cumulativos de aumento de potencial construtivo incluídos no art. 60 do PDE, que estabelecem, para empreendimentos que não configurem EHIS e EHMP nas macroáreas de maior interesse do mercado imobiliário, 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. Também possibilitam que em qualquer empreendimento, independentemente da localização, 50% da área construída computável máxima permitida no PDE seja considerada não computável, se destinada a HIS 1. O Quadro 2 sintetiza simulações desenvolvidas por Montandon (2023), que demonstra que tais incentivos implicam em acréscimos de 71% a 137% da área construída total, em relação a empreendimentos aprovados anteriormente à revisão.

Além de um montante maior de área construída comercializável, esses incentivos implicam 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 quadrado³³. Por consequência,

³³ O impacto dos novos incentivos inseridos na revisão do PDE (São Paulo, 2023b) no cálculo da OODC foi identificado no trabalho do grupo instituído pela Portaria nº 24/2024/SMUL.G (São Paulo, 2024g), formado por técnicos de diversas coordenadorias Urbanismo e de Licenciamento da SMUL, registrado

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.

Quadro 2 – Simulações da aplicação dos incentivos para HIS e HMP incluídos no PDE.

Zona	CA efetivo pré-revisão	CA efetivo pós-revisão	Incremento HIS 1*	Incremento HIS 2	Incremento HIS total	Incremento geral
ZEU	9,30	22,06	26%	19%	45%	137%
ZC	5,84	11,20	2%	22%	24%	92%
ZM	4,90	8,39	0%	30%	30%	71%

ZEU: Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana; ZC: Zona de Centralidade; ZM: Zona Mista; CA: coeficiente de aproveitamento; HIS: Habitação de Interesse Social

* As simulações realizadas consideraram a possível limitação de área não computável estabelecida pelo §1º do art. 62 da LPUOS, que ainda demanda esclarecimento da Prefeitura quanto a sua aplicação para o incentivo previsto no art. 60 do PDE.

Fonte: elaborado com base em Montandon (2023).

Vale ressaltar que continuam aplicáveis os regramentos e os incentivos para EHIS, EHMP e EZEIS, tratados no Quadro 1. Mas com as alterações trazidas na revisão do PDE, é provável um redirecionamento da produção privada para empreendimentos verticais de médio e alto padrão (classificados na legislação municipal como R2v) com parte da área construída destinada a HIS e HMP, para acesso aos referidos incentivos.

Uma última alteração relevante no PDE relacionada à produção de HIS se refere à Cota de Solidariedade. A necessária ampliação da contrapartida para as alternativas de doação de terreno ou depósito ao FUNDURB, de 10% para 20% do valor do terreno, foi acompanhada da ampliação do benefício, que passou de 10% para 20% de acréscimo na área construída computável do empreendimento, não resolvendo 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.

A Lei nº 17.975/2023 também estabeleceu a necessidade de envio de revisão da LPUOS pelo Executivo em quinze dias, prazo inexecutável, mas que demonstra a pressão e o interesse em torno da referida lei, que determina o que pode ser construído e que usos

no SEI 6068.2024/0004586-5. No entanto, mais uma vez sob a justificativa de necessidade de incentivo à produção privada de HIS, essa distorção não foi corrigida no decreto que regulamentou a OODC (São Paulo, 2024f).

podem ser instalados em cada lote da cidade. Em apenas três meses, o Executivo encaminhou o Projeto de Lei nº 586/2023 (São Paulo, 2023c), que se baseou em propostas que haviam sido formuladas e discutidas em 2018 e em ajustes decorrentes da alteração do PDE. Mais uma vez, o conteúdo enviado pelo Executivo foi objeto de significativas alterações no Legislativo, incluindo a ampliação do escopo da revisão, que estendeu a possibilidade de mudança de zoneamento a todo o município e não apenas a ajustes decorrentes das alterações ao PDE. O acompanhamento das alterações propostas e, por conseguinte, a participação popular ao longo desse processo na CMSP também foram bastante prejudicados, em vista do contraste entre os prazos dados e a complexidade da matéria e da qualidade dos arquivos publicados³⁴, que refletiram na inaplicabilidade do mapa anexo à Lei nº 18.081/24 (São Paulo, 2024a).

No que tange à produção de HIS, foram feitas diversas alterações pontuais à demarcação de ZEIS, que incluíram substituição de ZEIS 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. É necessária uma análise mais aprofundada dessas alterações, que só será possível após a divulgação dos arquivos finais em formato aberto pela PMSP.

Também houve a tentativa de flexibilização de gabaritos de altura máxima nos chamados miolos de bairro, que correspondem a zonas fora dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), para EHIS ou empreendimentos que destinassem parte do benefício da Cota de Solidariedade a HIS. Isso permitiria a realização da totalidade de acréscimos de potencial construtivo possibilitados no PDE, que hoje estão limitados pelo gabarito e por regramentos estabelecidos no Código de Obras e Edificações (COE). Essa liberação, no entanto, ocasionaria uma perda para a regulação da paisagem urbana, ao vincular o gabarito a um uso e não a uma área da cidade, o que motivou seu veto no texto final da lei.

As pressões e os interesses envolvidos, somados à maneira acelerada como essas revisões foram conduzidas, resultaram em dispositivos imprecisos, não raros incoerentes com os objetivos e as diretrizes estabelecidos nas próprias leis em que se inserem,

³⁴ Conforme demonstrado por Rolnik et al (2024), os *shapes* fornecidos pela CMSP apresentavam imprecisões que impediam uma análise sistemática das alterações propostas.

culminando, inclusive, na derrubada de vetos do Executivo pelo Legislativo, prática que, até então, não era comum no município. A inaplicabilidade de alguns dispositivos levou a novos processos de revisão, conduzidos e aprovados apenas poucos meses depois da publicação das leis anteriores (São Paulo, 2024b, 2024d). Com isso, a legislação urbanística de São Paulo, que já era complexa e de difícil aplicação, se tornou hoje uma colcha de retalhos.

4 DISCURSOS E PRÁTICAS NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em consonância com as estratégias de “políticas virtuais” (Raco *et al.*, 2022) estruturadas em torno de uma ideia neoliberal de “economia social de mercado” (Hidalgo Dattwyler; Alvarado Peterson; Santana Rivas, 2017), mencionadas na seção 2 deste artigo, a Habitação de Interesse Social se tornou uma justificativa para os mais variados projetos e políticas, independente do que, de fato, seja esse conceito e de como esteja sendo implementado.

No município de São Paulo, diversos exemplos ilustram essa questão. A começar, pela adoção de políticas que focam no número de HIS aprovadas, sem enfrentar o desvirtuamento da destinação dessas unidades³⁵, assunto 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. Matérias da Folha de São Paulo expõem o caso de um prédio construído com recurso do PMCMV em área de ZEIS-1 de uma antiga favela na Vila Madalena que teve parte de suas unidades voltadas à locação para curta temporada, com diárias de até R\$ 800 (Cardoso, 2022a), além de apontar, como possíveis estratégias para burlar a devida destinação de unidades HIS o uso de “laranjas” com renda familiar menor, a assinatura de termo de ciência em que o comprador se responsabiliza pela destinação e a compra à vista das unidades (Cardoso, 2022b, 2022c).

³⁵ A meta 15 do Plano de Metas 2021/2024 da Prefeitura é de licenciar 300.000 moradias populares, que compreendem unidades aprovadas como HIS e como Habitação de Mercado Popular (HMP), voltadas para famílias com renda de até dez salários-mínimos, com o objetivo estratégico de “Promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda” (São Paulo, 2023d). Essa meta foi atingida com 21 meses de antecedência, em março de 2023 (São Paulo, 2023e).

Outros exemplos de justificativas vazias de atendimento ou de incentivo à HIS são encontrados em revisões recentes de leis urbanísticas paulistanas. Sob o pretexto da inclusão da favela de Paraisópolis no programa de intervenções da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), a revisão dessa lei serviu à liberação de estoque de potencial construtivo adicional, que se encontrava praticamente esgotado na maior parte do perímetro da Operação, e no barateamento da conversão do CEPAC³⁶ para aquisição desse potencial. Na prática, isso resultará na necessidade de uma menor quantidade de CEPACs para construção de novos empreendimentos e, conseqüentemente, em uma menor arrecadação. As audiências sobre as alterações inseridas pela CMSP a esse projeto se resumiram à defesa da inclusão de Paraisópolis, sem discutir os cálculos e as justificativas para barateamento da contrapartida financeira para aquisição de potencial construtivo adicional em uma área supervalorizada da cidade, o que trará prejuízos, justamente, ao atendimento de Paraisópolis e das demais favelas incorporadas no programa de intervenções da OUCFL.

Ainda nesse sentido, encontram-se as alterações feitas ao PDE e à LPUOS, abordadas na seção 3 deste artigo, que tiveram por justificativa o incentivo à produção de HIS pelo mercado por meio de um mix de classes sociais em um mesmo empreendimento que raramente se realiza. Para o SECOVI (2024), sindicato do setor imobiliário, a revisão da LPUOS “abriu caminho para ampliar substancialmente a oferta de Habitações de Interesse Social em territórios da cidade de São Paulo em que há formidável infraestrutura urbana”, criticando o veto à liberação de gabarito nos miolos de bairro com o argumento de que, com ele, “anulou-se em uma grande parte da cidade que tem boa infraestrutura (ZC e ZM) a possibilidade de pessoas de menor renda ali residirem, o que seria um passo decisivo para reduzir a segregação e fomentar a inclusão social”. Também a abordagem do Executivo para defesa das revisões do PDE e da LPUOS foi construída em torno desses incentivos. No podcast “A Hora” de 02 de agosto de 2024, por exemplo, a resposta da Prefeitura menciona “amplos avanços” e “conquistas inéditas” nesses processos, com “incentivos para fortalecer a produção de HIS” e a menção a uma política urbana orientada prioritariamente “para reduzir desigualdades sociais, ampliar oportunidades de desenvolvimento econômico e melhorar a qualidade de vida das pessoas” (A Hora #6, 2024). Reforça-se que a possibilidade de aumento de potencial construtivo dada por esses

³⁶ O barateamento da conversão de CEPAC da OUCFL é ocasionado pelas alterações à Tabela 1 do Art. 8º da Lei nº 13.769, de 2004 (São Paulo, 2004a), introduzidas pela Lei nº 18.175, de 2024 (São Paulo, 2024c).

incentivos implica em consideráveis descontos à OODC e em impactos significativos ao FUNDURB, o que prejudica a política redistributiva desenhada no PDE.

A justificativa de maiores incentivos à produção de HIS é, por vezes, baseada em um paradigma antigo, de que a produção desse tipo de unidade não interessa ao mercado e só se dá em conjuntos habitacionais periféricos. Entretanto, com o PMCMV e os incentivos estabelecidos na legislação municipal, além da conjuntura econômica nas últimas décadas, essa produção passou a ocorrer de modo significativo na cidade como um todo, mesmo em áreas supervalorizadas, como a região da Faria Lima, conforme demonstra o Mapa 1.

Segundo relatório elaborado pela 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 (Tabela 1). Embora esses dados não façam distinção do agente promotor, o relatório indica que essa produção foi majoritariamente realizada pela iniciativa privada, em áreas próximas da rede de transporte coletivo de alta capacidade. Em análise aos empreendimentos envolvendo unidades HIS e HMP aprovados de 2002 a 2017 nas subprefeituras da Zona Leste do município (Yamaguti; Denaldi, 2020), identificou-se que 89,3% dos empreendimentos e 76% das unidades licenciados nessa região corresponderam à atuação da iniciativa privada, também indicando a concentração desses empreendimentos junto às linhas de transporte metroferroviário. Os dados do Anuário do SECOVI (2023) também confirmam a forte adesão do mercado à produção do chamado segmento econômico ao indicar que 36,8 mil unidades lançadas em 2023 se enquadravam no PMCMV, o que corresponde a 50% do total de unidades lançadas por esse agente naquele ano, e que 43,8 mil unidades lançadas, que correspondem a 60% do total, tinham preço inferior a R\$ 350 mil.

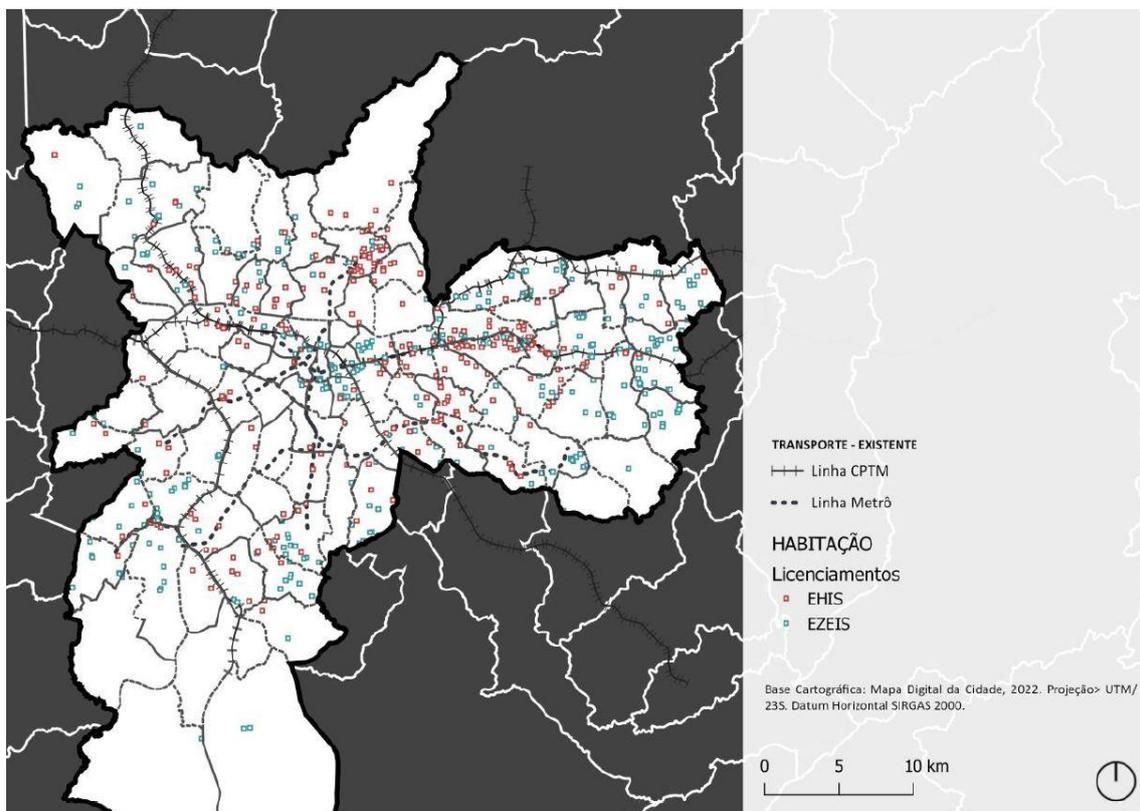
Mas o que é essa HIS produzida pelo mercado imobiliário? Com a ampla permissividade no território e os incentivos urbanísticos dados a essas unidades, bem como com a precariedade no controle de sua destinação, diversos agentes privados têm atuado nessa produção, de pequenos construtores a grandes incorporadoras que estruturaram braços específicos para atuação no segmento econômico e que pautam diretamente a elaboração de leis e políticas. Nesse contexto, os produtos resultantes também são diversos, variando em função do agente 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 mesmo um estudante universitário oriundo de família mais abastada, mas que não possua renda própria, possa se inserir nesse conceito, o que também se torna uma estratégia adotada na estruturação de produtos imobiliários aprovados como HIS.

Cabe aqui um aparte relativo à dificuldade de análise dessa produção, decorrente da ausência de uma base de dados dos empreendimentos, que fizeram uso desses incentivos que contenha dados como inclua, entre outros, número de unidades de cada tipologia de uso (HIS 1, HIS 2, HMP e R2v/R2h), áreas construídas relacionadas e benefícios utilizados. A SMUL divulga mensalmente relatório dos Alvarás e Documentos emitidos, que contém alguns dados dos documentos de licenciamento emitidos, mas ainda demanda a leitura de cada alvará para sua complementação, além de um trabalho de sistematização, de modo a possibilitar uma análise. Com análises acerca dos empreendimentos que obtiveram incentivos relacionados à HIS. Entretanto, com a troca do sistema adotado no licenciamento para o Aprova Digital, em 2021, os dados divulgados se tornaram mais precários, impossibilitando esse trabalho. Também há a alternativa de uso de bases privadas de empreendimentos, como a da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (EMBRAESP) ou a do Geoimovel. Essas bases possibilitam análises baseadas no preço de venda das unidades, considerando o preço praticado para o segmento econômico, vinculado aos tetos estabelecidos pelo PMCMV, mas não incluem dados de aprovação, não sendo possível distinguir, entre os produtos vendidos para o segmento econômico, aqueles que obtiveram incentivos urbanísticos em seu licenciamento.

Pela própria lógica de mercado, que visa a garantia de lucros, os produtos imobiliários provenientes da iniciativa privada não são voltados a famílias com renda abaixo de três 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/02 ou pelo PDE/14 com provável destinação a essas famílias. O Gráfico 1 demonstra a baixa produção desse tipo de unidade pela iniciativa privada, considerando que na vigência do PDE/02, as unidades produzidas por esse agente foram destinadas ao teto do conceito de HIS, que correspondia a seis 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.

Mapa 1 – Empreendimentos EHIS e EZEIS licenciados em São Paulo entre 2014 e 2020.



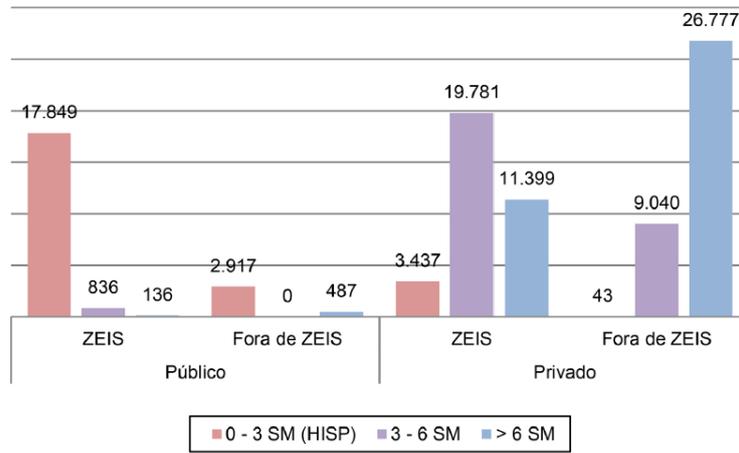
Fonte: SMUL (2023b, p. 17).

Tabela 1 – EHIS e EZEIS licenciados entre 2014 e 2020, número de unidades HIS envolvidas por tipologia e média de unidades HIS por empreendimento.

Tipo Empreendimento	Empreendimentos	Unidades HIS-1	Unidades HIS-2	Total unidades HIS	Média Unid HIS/Emp
EZEIS	396	50.493	42.481	92.974	234,8
EHIS	250	415	33.311	33.726	134,9
Total	646	50.908	75.792	126.700	196,1

Fonte: elaborado com base em SMUL (2023, p. 11).

Gráfico 1 – Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora de ZEIS, por agente promotor e provável destinação.



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

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) observa que a média da área útil dessas unidades diminuiu cerca de 66% nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (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. Ou seja, as unidades se tornaram menores e proporcionalmente mais caras, o que faz os autores concluírem 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.

Fica, assim, evidente 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. 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. Cabe esclarecer 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. De modo contrário, entretanto, a ampliação de incentivos relacionados à HIS tem sido realizada de modo desvinculado de um planejamento efetivo para redução do déficit habitacional, sendo simbólico que o Plano Municipal de Habitação, enviado à CMSP em 2016 (São Paulo, 2016b), nunca chegou a ser posto em discussão enquanto tais incentivos foram aprovados de maneira célere.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passadas duas décadas da instituição das ZEIS e de outros instrumentos oriundos do ideário da Reforma Urbana no município de São Paulo, observa-se que o mercado imobiliário incluiu a produção de HIS em seu modelo de negócio, apropriando-se desses instrumentos e dos incentivos a eles vinculados. Isso foi propiciado, em grande medida, pelo financiamento e pelos subsídios estabelecidos pelo PMCMV a essa produção. Se por um lado um montante inédito de recursos foi disponibilizado pelo Programa à moradia de famílias de baixa renda, o protagonismo dado aos agentes privados serviu à desestruturação de uma política habitacional mais diversificada e à inviabilização de uma produção pública que pudesse atuar no sentido da desmercantilização da moradia (Oliveira; Rufino, 2022).

Ademais, no âmbito do município de São Paulo, a ausência de controle da destinação, além dos próprios regramentos legais que permitem, por exemplo, que micro apartamentos voltados a investidores sejam aprovados como HIS, têm tornado essa produção cada vez mais inacessível às famílias de baixa renda para as quais deveriam ser destinadas.

Apesar disso, a Habitação de Interesse Social se tornou uma justificativa em si para a alteração de leis e a ampliação de incentivos que garantam novos ciclos de acumulação ao mercado, conforme visto nas recentes revisões de leis urbanísticas em São Paulo. Esse discurso omite que tais modificações afetam negativamente a lógica da política urbana instituída pelo PDE, baseada na arrecadação de recursos obtidos pelos ganhos com a atividade imobiliária e em seu reinvestimento no atendimento da população de baixa renda e em outras ações de interesse coletivo.

Nesse sentido, considerando a problemática da habitação no município e a emergência das questões climáticas a ela atrelada, ressalta-se a urgência da vinculação da produção privada de HIS a uma política habitacional que inclua mecanismos efetivos de controle da destinação e do repasse dessas unidades, além do fortalecimento do papel do Estado e outras formas de acesso, visando garantir o direito constitucional à moradia das famílias mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Housing Enabling Markets to Work**. Washington-DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 1993. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/387041468345854972/Housing-enabling-markets-to-work>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BATES, Lisa K. Housing: Planning and Policy Challenges. In: CRANE, Randall; WEBER, Rachel. **The Oxford Handbook of Urban Planning**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012, pp. 501-523.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social**, volume 1: cem anos de construção da política pública no Brasil. São Paulo: Editora Unesp: Edições SESC, 2014.

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. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **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. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 535-564, 2010.

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-diaria-de-r-800-em-bairro-rico-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARDOSO, William. 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.

CARDOSO, William. 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-apanurar-destino-de-imoveis-para-baixa-renda-em-sp.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

CARDOSO, Adauto Lucio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

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

DENALDI, Rosana; BRAJATO, D nia; YAMAGUTI, Rosana. Do Seminário Quitandinha ao Estatuto da Cidade: trajetória e impasses acerca da agenda da reforma urbana. **Revista de Administra o Municipal**, n. 315, p. 68-76, set. 2023. Disponível em: <https://www.ibam.org.br/wp-content/uploads/2023/08/ram315.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECON MICOS (DIEESE). **Nota técnica n  132**, dez. 2013. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.html>. Acesso em: 31 ago. 2024.

FUNDA O JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 09 jul 2024.

GLAESER, Edward L.; GYOURKO, Joseph. **The Impact of Zoning on Housing Affordability**. Nova Iorque: NBER Working Paper No. 8835, mar. 2002.

GOMES, Paulo; BERGAMIM, Giba. Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas. **G1**, São Paulo, 11 dez. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>. Acesso em: 27 ago. 2024.

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

HIDALGO DATTWYLER, Rodrigo; ALVARADO PETERSON, Voltaire Christian; SANTANA RIVAS, Daniel. La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valpara o y Santiago (1990-2014):  hacia la construcción idel gica de un rostro humano? **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 19, n. 39, p. 513-535, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/2236-9996.2017-3907>. Acesso em: 27 ago. 2024.

A HORA #6. Locução de Thais Bilenky e José Roberto de Toledo. [S.I.]: UOL, 02 ago. 2024. Podcast. Disponível em: https://www.youtube.com/live/ba_opGexlRc?si=SMcluqrgEP6PxitJR. Acesso em: 22 ago. 2024.

JESUS, Patricia; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande ABC (São Paulo). **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**, v. 44, n. 132, 2018. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612018000200067. Acesso em: 30 ago. 2024.

KAMEL, N. The actualization of neoliberal space and the loss of housing affordability in Santa Monica, California. **Geoforum**, 2012.

KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. **On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis**. Planning Theory, 2016.

LENCIONI, Sandra. Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: LENCIONI, Sandra. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017. p. 73-88.

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

MONTANDON, Daniel Todtmann. **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. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): das lutas populares pelo acesso à terra urbanizada à viabilização de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., 2023, Belém. **Anais [...]**. Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-65.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

OLIVEIRA, Isadora Fernandes Borges de; RUFINO, Beatriz. As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 24, n. 53, p. 93–118, 2021. DOI: 10.1590/2236-9996.2022-5304. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/56472>. Acesso em: 31 ago. 2024.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Reestruturação Imobiliária em São Paulo: especificidades e tendências. ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiadela poblacion/47.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

RACO, Mike; WARD, Callum; BRILL Frances; SANDERSON, Danielle; FREIRE-TRIGO, Sonia; FERM, Jess; HAMIDUDDIN, Iqbal; LIVINGSTONE, Nicola. Towards a virtual statecraft: Housing targets and the governance of urban housing markets. **Progress in Planning**, v. 166, dez. 2022.

RODRIGUES, Rodrigo. TJ suspende contrato de R\$ 3,5 milhões da Prefeitura de SP com consultoria que assessoraria revisão do Plano Diretor da cidade. **G1**, São Paulo, 24 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/24/tj-suspende-contrato-de-r-35-milhoes-da-prefeitura-de-sp-com-consultoria-que-assessoraria-revisao-do-plano-diretor-da-cidade.ghtml>. Acesso em: 29 ago. 2024.

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

ROLNIK, Raquel; AZZOLINI, Gabriela; CANAN, Henrique; COSTA, Deiny. A língua obscura do Z... zoneamento de São Paulo. **Labcidade**, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/zoneamento-sp-lingua-obscura-do-z/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

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 (org.). **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.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004**. Altera a Lei nº 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engº Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: PMSP, 2004a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13769-de-26-de-janeiro-de-2004>. Acesso em: 21 ago. 2024.

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. 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.

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. 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.

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). 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.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 619, de 21 de dezembro de 2016**. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. São Paulo: CMSP, 2016b. Disponível em: <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?pid=40943>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 127, de 21 de março 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: CMSP, 2023a. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0127-2023.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **Projeto de Lei nº 586, de 05 de outubro de 2023**. 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: CMSP, 2023c. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0586-2023.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Programa de Metas 2021-2024**: alteração programática de 18/04/2023. São Paulo: PMSP, 2023d. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/planejamento/programa_de_metas_20212024/. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura aprova a construção de quase 340 mil moradias populares e bate meta com antecedência**. São Paulo: PMSP, 2023e. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-aprova-a-construcao-de-quase-340-mil-moradias-populares-e-bate-meta-com-antecedencia-1>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 18.175, de 25 de julho de 2024**. Dispõe sobre a introdução na Operação Urbana Consorciada Faria Lima de dispositivos criados pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, modificada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023 e pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, modificada pela Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, e sobre a criação de perímetro expandido para incluir o Complexo de Paraisópolis e altera a Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004, modificada pelas: Leis nº 13.871, de 08 de julho de 2004; nº 15.519, de 29 de dezembro de 2011 e nº 16.242, de 31 de julho de 2015. São Paulo: PMSP, 2024c. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18175-de-25-de-julho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **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.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 63.504, de 14 de junho de 2024**. Regulamenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, e da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, alterada pela Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 2024f. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63504-de-14-de-junho-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 29, de 11 de março de 2024**. Constitui Grupo de Trabalho para discussão técnica conjunta com o objetivo de regulamentar os dispositivos referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC constantes da revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei nº 16.050, de 2014, alterado pela Lei nº 17.975, de 2023) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei nº 16.402, de 2016, alterada pela Lei nº 18.081, de 2024). São Paulo: PMSP, 2024g. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-urbanismo-e-licenciamento-smul-29-de-11-de-marco-de-2024>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SÃO PAULO (Município). 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, n. 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.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). **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.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). 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. Acesso em: 26 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. **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 a 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.

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.

SECOVI. **Que pena, São Paulo!** cidade e cidadãos perdem a chance de mais moradias populares e maior inclusão social. SECOVI, 22 jan. 2024. Disponível em: <https://secovi.com.br/que-pena-sao-paulo-cidade-e-cidadaos-perdem-a-chance-de-mais-moradias-populares-e-maior-inclusao-social/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

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

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; SANTORO, Paula Freire; CANAN, Henrique Giovani; 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, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

TIESDELL, Steve; ALLMENDINGER, Philip. Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualization. *In*: ADAMS, David; WATKINS, Craig; WHITE, Michael. **Planning, Public Policy and Property Markets**. London: Blackwell, 2005.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. As zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. **Oculum Ensaios**, [S. l.], v. 17, p. 1–19, 2020. DOI: 10.24220/2318-0919v17e2020a4813. Disponível em: <https://puccampinas.emnuvens.com.br/oculum/article/view/4813>. Acesso em: 27 ago. 2024.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. 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.

WETZSTEIN, Steffen. The global urban housing affordability crisis. **Urban Studies**, v. 54, n. 14, Nov. 2017.