

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

Rosana Yamaguti

Arquiteta e Urbanista pela Universidade de São Paulo. Mestra em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC. Doutoranda pela mesma instituição. É arquiteta concursada pela Prefeitura Municipal de São Paulo e assessora da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. *E-mail:* r.yamaguti@ufabc.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2918-3296>.

Rosana Denaldi

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Católica de Santos, com especialização em Política Habitacional e Urbana pelo *Institute of Housing and Urban Development Studies* e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade Federal do ABC, do Bacharelado em Planejamento Territorial, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do *International Joint Master of Science SPRING - Regional Development Planning and Management (joint degree TU Dortmund University/UFABC)*. *E-mail:* rosana.denaldi@ufabc.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6463-4457>.

Resumo: Este trabalho discute a produção habitacional pela iniciativa privada nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de imóveis vazios ou subutilizados, considerando as estratégias adotadas por esse agente, em comparação com a produção fora das ZEIS, além da possível influência de alterações na legislação urbanística nessa produção. Para isso, ampara-se nos dados de uma pesquisa documental baseada nos alvarás emitidos pela Prefeitura de São Paulo para empreendimentos de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular na Zona Leste paulistana, entre 2002, ano de instituição do instrumento, e 2017. Concluiu-se que a iniciativa privada adota estratégias específicas para viabilização das ZEIS, como um maior porte dos empreendimentos, a incorporação de outros usos residenciais e não residenciais e a redução da área das unidades. Entretanto, em que pesem as alterações no conceito de Habitação de Interesse Social e sua vinculação às ZEIS, a produção realizada nessas áreas, em geral, não foi voltada ao atendimento da demanda prioritária do déficit habitacional, ressaltando-se a importância da atuação do poder público para o atendimento dessa população.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social. Habitação de Interesse Social. Mercado imobiliário. Instrumentos urbanísticos. Legislação urbanística.

Sumário: 1 Introdução – 2 As Zonas Especiais de Interesse Social e o conceito de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo – 3 Panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste

do município – **4** A produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste do município – **5** A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2002 – **6** A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2014 – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A produção do espaço urbano no capitalismo periférico é marcada por históricas desigualdades, que têm em seu cerne a restrição de acesso à terra, transformada em mercadoria e inacessível à maior parte da população,¹ e as ações de um Estado com raízes patrimonialistas e clientelistas, fortemente presente no espaço da acumulação, mas ausente no espaço da miséria.² Isso resulta em uma enorme carência habitacional, afetando especialmente famílias com renda inferior a três salários mínimos, que correspondem a 88,1% do déficit habitacional brasileiro, segundo dados da Fundação João Pinheiro³ para o ano de 2019.

Nesse cenário, a legislação urbanística, centrada no zoneamento, tem importante papel na manutenção do *status quo* e na garantia de resolução antecipada dos conflitos e de máxima exploração do solo.⁴ Apesar disso, foi por meio do zoneamento que se consolidou um dos principais instrumentos urbanísticos voltados à implementação de uma política fundiária de interesse social e à diminuição do déficit habitacional: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Formuladas nas décadas de 1980 e 1990, no contexto da redemocratização do país e no âmbito de gestões municipais progressistas, as ZEIS configuram uma categoria especial de zoneamento voltada à urbanização e regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda (ZEIS de regularização) ou à constituição de um estoque fundiário para produção habitacional de interesse social (ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados). Especificamente quanto às ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, esperava-se que essas pudessem garantir a reversão de terras vazias com boa localização para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), além de possibilitar a regulação do preço da terra e o aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário.⁵ Os resultados atingidos, entretanto, variaram em função do contexto social, econômico e político de cada município.

¹ VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

² MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. Conforme dados da tabela 52 do documento, 41,5% do déficit habitacional para o ano de 2019 era composto por famílias com renda de até 1 salário mínimo; 32,9%, por famílias de 1 a 2 salários mínimos; e 13,7%, por famílias de 2 a 3 salários mínimos, totalizando 88,1% relativos a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Os restantes 11,9% correspondem a famílias com renda de mais de 3 salários mínimos.

⁴ MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980.

⁵ AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In*: DENALDI, Rosana

No início dos anos 2000, a inserção no Estatuto da Cidade⁶ das ZEIS e de outras pautas oriundas das lutas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) alimentou expectativas quanto à possibilidade de intervenção na lógica de produção do espaço, de modo a diminuir as desigualdades urbanas. Entretanto, em que pesem os impactos das políticas redistributivas implementadas desde então e do volume inédito de recursos dirigidos para moradia voltada à população de baixa renda, intensificados ao longo das gestões petistas no governo federal, as contradições e desigualdades no processo de produção do espaço urbano persistiram.⁷

O principal programa habitacional do período, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, possibilitou a produção em escala de moradia de interesse social pelo mercado imobiliário, 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.⁸ 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, contribuindo para o aumento do preço dos imóveis e para o agravamento de problemas urbanos.⁹

(Org.). *O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92; FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58; SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado. O lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. São Paulo, 2013. 283f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014.

⁶ BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

⁷ MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. São Paulo: Editora Vozes, 2014; KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.

⁸ SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Carlos, 2010. 361f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

⁹ CARDOSO, Aduino Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013; MARQUES, Eduardo; RODRIGUES, Leandro. O Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole Paulista: atendimento habitacional e padrões de segregação. *Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, n. 2, nov. 2013; MARICATO, 2014, *op. cit.*; SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia 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; ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos do EC passam a ser aplicados à medida que ajudam a desbloquear entraves à circulação do capital.¹⁰ O impasse relativo a esses instrumentos, portanto, não se relaciona apenas à dificuldade de tirá-los do papel, mas à efetividade e alcance de suas finalidades iniciais, associadas ao ideário da reforma urbana.¹¹ Souza, Klink e Denaldi¹² afirmam que “o urbanismo progressista caiu numa armadilha metodológica ao atribuir forças inerentes aos instrumentos” sem levar em conta que sua formulação e aplicação resultam de uma arena de disputa entre diferentes segmentos sociais, mediada pelo Estado, que não configura um bloco monolítico. Deve-se considerar, ainda, a desigualdade de poder econômico e político entre os diversos atores e os consequentes limites do planejamento comunicativo-participativo,¹³ além da existência de projetos distintos de cidade disputando o sentido da aplicação desses instrumentos.¹⁴

Partindo dos dados de pesquisa documental que avaliou o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na produção de HIS e de Habitação de Mercado Popular (HMP) na Zona Leste do município de São Paulo,¹⁵ o presente artigo pretende aprofundar a análise da utilização desse instrumento pelo mercado imobiliário, buscando evidenciar as estratégias adotadas para viabilização desses empreendimentos e os impactos das alterações recentes na legislação urbanística municipal na produção em ZEIS. Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, o artigo se divide em cinco partes: na primeira, discorre-se sobre os regramentos relativos à HIS e às ZEIS, instituídos pelo Plano Diretor Estratégico

¹⁰ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Campinas, 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.

¹¹ BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. Instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade? A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em Maringá. *Anais do 4º CIHEL – Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*, Porto e Covilhã, 2017.

¹² SOUZA, Claudia Virginia 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)*, vol. 46, n. 137, 2020. p. 208.

¹³ VILLAÇA, 2012, *op. cit.*

¹⁴ BRAJATO, Dânia. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. Santo André, 2020. 387f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

¹⁵ YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. São Bernardo do Campo, 2019a. 230f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

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.

de 2002 (PDE/2002)¹⁶ e revistos pelo PDE/2014;¹⁷ a seguir, traça-se um breve panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste do município, dentro e fora das ZEIS, entre 2002 e 2017; na terceira parte, analisa-se, de forma geral, a produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no território em estudo; e, nas duas últimas partes, detalha-se essa análise em função da legislação utilizada para aprovação do empreendimento, a saber, o PDE/2002 ou o PDE/2014, apresentando exemplos empíricos para ilustrar as estratégias adotadas pelo mercado.

2 As Zonas Especiais de Interesse Social e o conceito de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo

Apesar de sua previsão ainda na década de 1990, no projeto de lei elaborado pela gestão Luiza Erundina para o Plano Diretor,¹⁸ as ZEIS só foram implementadas no município de São Paulo em 2002, com a aprovação do PDE/2002. Foram estabelecidas em função das características de ocupação, dos objetivos e da localização,¹⁹ sendo instituídas quatro categorias do instrumento: as ZEIS 1, compostas por áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, como favelas e loteamentos irregulares (ZEIS de regularização); as ZEIS 2, formadas por glebas e terrenos não edificados ou subutilizados, geralmente de grandes dimensões (ZEIS de grandes terrenos); as ZEIS 3, constituídas por imóveis vazios ou subutilizados localizados em regiões dotadas de infraestrutura (ZEIS de áreas consolidadas); e as ZEIS 4, relacionadas a glebas e terrenos não edificados a serem utilizados em associação com projetos de urbanização de Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (ZEIS de reassentamento em mananciais).

Além da demarcação de áreas como ZEIS, o PDE/2002 e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004²⁰ estabeleceram parâmetros autoaplicáveis de uso e ocupação do solo, incluindo a obrigatoriedade de destinação de percentual mínimo de área construída para HIS. Ao mesmo tempo, a produção

¹⁶ SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: CMSP, 2002.

¹⁷ SÃO PAULO (PREFEITURA). *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: CMSP, 2014.

¹⁸ SÃO PAULO (PREFEITURA). *Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991*. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1991.

¹⁹ BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, Nabil. (Org). *A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

²⁰ SÃO PAULO (PREFEITURA). *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: CMSP, 2004.

de HIS foi incentivada independentemente de sua localização em ZEIS, com a possibilidade de parâmetros mais permissivos, a ampla admissibilidade no território e a isenção de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Definiram-se por HIS as unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários mínimos, compostas por um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil máxima de 50 m², e como HMP as unidades voltadas a famílias com renda de até 16 salários mínimos (HMP 16SM), com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil máxima de 70 m².

Cabe apontar que o teto então estabelecido por São Paulo para o conceito de HIS pode ser considerado alto, tomando por base a faixa de renda da maior parte das famílias que compõem o déficit habitacional e dificilmente conseguem acesso à moradia pelo mercado, o que foi considerado no conceito adotado por outros municípios no mesmo período.²¹ Conjuntamente a esse aspecto, a política federal de valorização real do salário mínimo ao longo da vigência do PDE/2002 e a insuficiência das ações do poder público local para controle da destinação das unidades de HIS acabaram por resultar na perda de aderência desse conceito em relação ao público-alvo para o qual havia sido originalmente pensado.²² Houve, com isso, a alteração do perfil das famílias para as quais significativa parte dessas unidades foi destinada.

Buscando corrigir tais distorções, o conceito de HIS foi revisto pelo PDE/2014, sendo dividido em HIS 1, atualmente destinada a famílias com renda de até R\$3.906,00,²³ com teto de atualização de três salários mínimos; e HIS 2, destinada a famílias com renda entre R\$3.906,00 e R\$7.812,00, com teto de atualização de seis salários mínimos. Já o conceito de HMP abarca hoje famílias com renda entre R\$7.812,00 e R\$13.020,00, com teto de atualização de dez salários mínimos (HMP 10 SM). Os limites relativos ao padrão das unidades passaram a ser definidos por decreto, sendo possível, atualmente, que as unidades HIS 1 e HIS 2 tenham área útil entre 24 e 70 m² e, no máximo, um sanitário e uma vaga de garagem, e sendo permitidas às unidades HMP as mesmas disposições, acrescidas de um sanitário.²⁴

²¹ Naquele momento, Santo André e São Bernardo do Campo, na região do ABC, adotavam como teto para HIS famílias com renda de até três salários mínimos, por exemplo.

²² TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. São Paulo, 2018. 223f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI, Rosana. *As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo*. *ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR*. Natal, 2019b.

²³ Valores estabelecidos pelo quadro 1 do PDE/2014 e atualizados pelo Decreto nº 62.175, de 24 de fevereiro de 2023 (SÃO PAULO, 2023).

²⁴ SÃO PAULO (PREFEITURA). *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

Com tais mudanças, passou-se a exigir nas ZEIS 1 a 4 a destinação de área construída para HIS 1, sendo criadas, em decorrência dos pleitos do mercado imobiliário, as ZEIS 5 (ZEIS de áreas consolidadas para HIS 2), categoria que mantém os regramentos da legislação anterior, exigindo destinação de área construída para HIS em geral, podendo ser HIS 1 ou 2. Foram mantidos a ampla permissividade de empreendimentos de HIS no território e incentivos como a isenção de pagamento de OODC, independentemente da zona de uso em que estiverem localizados. Adicionalmente, instituiu-se a majoração de 50% do coeficiente de aproveitamento máximo para empreendimentos de HIS fora das ZEIS. Desse modo, embora o coeficiente de aproveitamento possibilitado nas ZEIS seja alto, nessas áreas há a exigência de produção de HIS 1, enquanto, nas ZEIS 5 e fora das ZEIS, basta a destinação de área para HIS 2, obtendo-se como incentivo, fora das ZEIS, um coeficiente de aproveitamento maior, que chega a seis vezes a área do terreno nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) (quadro 1). Assim, tornou-se mais vantajosa para o mercado imobiliário a produção de HIS fora das ZEIS ou em ZEIS 5.

Quadro 1 – Regramentos urbanísticos para empreendimentos de HIS dentro e fora das ZEIS, a partir do PDE/2014

Regramento	ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1 a 4)	ZEIS de áreas consolidadas para HIS 2 (ZEIS 5)	Fora de ZEIS
Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax)	Até 4 vezes a área do terreno, a depender da categoria de ZEIS.	Até 4 vezes a área do terreno.	Adicional de 50% do CAmax da zona, chegando a 6 nas ZEU.
Percentual obrigatório de área construída destinada à HIS	60% HIS 1, 20% HIS 1 ou 2.	80% HIS 1 ou 2.	80% HIS 1 ou 2.
Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)	Gratuita para a totalidade do empreendimento.	Gratuita para a totalidade do empreendimento.	Gratuita para a totalidade do empreendimento.

Fonte: Yamaguti (2021).²⁵

de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, 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.

²⁵ YAMAGUTI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo. *Anais do Fórum SP21*, 2021.

3 Panorama da produção de HIS e HMP na Zona Leste do município

Esta seção trará uma síntese dos resultados obtidos em pesquisa documental²⁶ que buscou avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, a partir da análise dos empreendimentos envolvendo unidades HIS ou HMP, dentro e fora das ZEIS, aprovados entre 2002, ano em que o instrumento foi implementado no município, e 2017, tomando por recorte territorial as subprefeituras da Zona Leste,²⁷ excetuada a área inserida no perímetro da Operação Urbana Centro.²⁸

Tendo em vista a ausência de base de dados georreferenciada sobre a produção de HIS no período, o referido trabalho partiu das informações constantes no Relatório de Alvarás e Documentos emitidos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento,²⁹ complementadas por análise, sistematização e georreferenciamento dos dados constantes nos documentos de aprovação relativos a HIS e HMP emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Buscou-se, desse modo, o levantamento de informações como a legislação que embasou a aprovação, a zona de uso e o número de unidades aprovadas em cada subcategoria de uso residencial.

Para a análise desenvolvida, também foram considerados como ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados os imóveis vazios demarcados como ZEIS de regularização (ZEIS 1). Além disso, em vista do amplo conceito de HIS adotado pelo PDE/2002, estabeleceu-se o conceito de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP) relacionado às unidades HIS aprovadas por qualquer legislação com provável destinação a famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que constituem a demanda prioritária do déficit habitacional. Para tanto, adotou-se como premissa que (i) a totalidade das unidades HIS aprovadas pelo poder público foi destinada à demanda prioritária; e (ii) que a totalidade das unidades HIS aprovadas pela iniciativa privada na vigência do PDE/2002 foi voltada ao limite máximo de renda permitido pelo conceito legal, ou seja, famílias com renda em torno de seis salários mínimos, o que desconsidera os números relativos à produção subsidiada pelas faixas 1 e 1,5 do PMCMV.³⁰

Foram identificados 1.319 empreendimentos envolvendo HIS e HMP, dos quais 141 foram produzidos pelo poder público, direta ou indiretamente, e 1.178 pela

²⁶ YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

²⁷ Formada pelas Subprefeituras Mooca, Aricanduva/Formosa, Penha, Ermelino Matarazzo, Itaquera, São Miguel Paulista, Itaim Paulista, Guaianases, Vila Prudente, Sapopemba, São Mateus, Cidade Tiradentes e Aricanduva.

²⁸ Aprovada por meio da Lei nº 12.349/1997 (SÃO PAULO, 1997) e revogada em 2022.

²⁹ Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/servicos/index.php?p=3334>. Acesso em: 11 fev. 2023.

³⁰ YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

iniciativa privada. Embora somente 20% desses empreendimentos estejam localizados em ZEIS, encontram-se nessas zonas de uso 57,6% do total de unidades de interesse social e de mercado popular aprovadas (53.438 de 92.702 unidades) e 77,8% do total de unidades de interesse social aprovadas (41.903 de 53.903 unidades), o que já evidencia a relevância desse instrumento.

Apesar do baixo número de empreendimentos, o poder público foi responsável pela aprovação de 22.225 unidades, das quais 18.821 encontram-se em ZEIS. A pesquisa também evidenciou a relevância desse agente na produção de HISP. Reforça-se, nesse sentido, a importância da ação do poder público, tanto por meio da produção direta de moradia quanto do fortalecimento de instituições e da formulação de políticas públicas que articulem agentes, instrumentos e fontes de financiamento, possibilitando o atendimento à população de baixa renda.

Em relação à iniciativa privada, 87,2% dos empreendimentos aprovados por esse agente encontram-se fora das ZEIS, sendo sua localização fortemente influenciada pela proximidade das linhas de metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM). Há um número expressivo de empreendimentos de pequeno e médio porte, revelando a atuação de empresas menores, provavelmente possibilitada pela propriedade prévia desses lotes ou pelo tecido urbano existente, no qual as grandes empreiteiras ainda não têm interesse em atuar. Tais empreiteiras focam sua atuação em terrenos de grandes dimensões, que demandam menos esforços de negociação e de solução projetual, muitos dos quais demarcados como ZEIS.

Os empreendimentos privados fora de ZEIS totalizam 35.860 unidades, das quais apenas 25,3% correspondem a unidades de interesse social (9.083 unidades), sendo o restante de mercado popular. Com as mudanças trazidas pelo PDE/2014, as aprovações do mercado imobiliário passam a se concentrar em HIS 2 (voltada para famílias com renda entre três e seis salários mínimos), que já representam 46,1% do total de unidades de interesse social aprovadas por esse agente fora das ZEIS (4.189 unidades). A aprovação de HIS 1 (voltada para famílias com renda de até três salários mínimos) pela iniciativa privada fora das ZEIS soma apenas 43 unidades.

4 A produção habitacional privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados da Zona Leste do município

A iniciativa privada foi responsável pela aprovação de 151 empreendimentos nas ZEIS da Zona Leste, entre 2002 e 2017, dos quais 50,3% encontram-se em ZEIS 1 (regularização), 27,1% em ZEIS 2 (grandes terrenos), 12,6% em ZEIS 3 (áreas consolidadas) e 10% em ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2) (quadro 2). Apesar da definição das ZEIS 1 estar relacionada ao reconhecimento e regularização de

áreas ocupadas por população de baixa renda, e os terrenos vazios com esse zoneamento serem entendidos pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) como destinados a apoiar ações corretivas nos planos de urbanização,³¹ a alta taxa de aprovação de empreendimentos privados em ZEIS 1 pode estar relacionada a imprecisões em sua demarcação ou à falta de mecanismos de coibição de sua utilização.

Do total da produção privada em ZEIS, 39,1% são empreendimentos puramente HIS e 60,9% são mistos, o que, para os fins do presente artigo, consistem naqueles que misturam unidades HIS com outros usos residenciais e não residenciais (quadro 2). Fora das ZEIS, o percentual de empreendimentos mistos produzidos pela iniciativa privada é de apenas 27%. Esses números indicam que a incidência das ZEIS direciona o produto realizado nessas áreas por meio do chamado subsídio cruzado, que consiste na combinação de usos para viabilização econômica do empreendimento, visto que as unidades HIS operam com taxas reduzidas de retorno.³²

Entretanto, de acordo com informações obtidas por meio de entrevista com um representante de incorporadoras,³³ entendia-se, naquele momento, que o subsídio cruzado só se viabilizaria em terrenos de grandes dimensões, que possibilitam a separação dos condomínios. Segundo o entrevistado, o padrão de unidades voltadas a diferentes faixas de renda costuma ser similar, sendo o produto diferenciado pelos itens que integram o condomínio (como piscina, academia, áreas de lazer etc.), e as unidades voltadas a diferentes faixas de renda possuem modelos de negócio distintos, impactados pela existência de subsídios e por diferentes formas de financiamento.

Quadro 2 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS, entre 2002 e 2017, por tipo

	ZEIS 1 (regularização)	ZEIS 2 (grandes terrenos)	ZEIS 3 (áreas consolidadas)	ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)	Total
HIS	42	14	2	1	59
Misto	34	27*	17*	14	92
Total	76	41	19	15	151

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

* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (5 em ZEIS 2 e 2 em ZEIS 3) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

³¹ CALDAS, Nisimar Martínez Pérez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. São Paulo, 2009. 259f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

³² *Ibid.*

³³ YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

Os empreendimentos privados aprovados em ZEIS totalizam 35.781 unidades, das quais 64,9% são de interesse social, 31,9% de mercado popular e 3,2% referentes a outros usos residenciais (quadro 3). Nas ZEIS, encontram-se 49,1% do total de unidades de interesse social e de mercado popular aprovadas pela iniciativa privada no território em estudo. Entretanto, apenas 9,6% das unidades privadas em ZEIS seriam de HISP (que, pelas premissas adotadas, correspondem a unidades privadas aprovadas pelo PDE/2014 como HIS 1, voltadas a famílias com renda de até três salários mínimos).

Comparativamente às características da produção fora dessas zonas de uso, é perceptível que há influência da incidência das ZEIS no porte dos produtos aprovados (quadro 4): a média de unidades por empreendimento nas ZEIS é de 236,9, enquanto, fora dessas zonas de uso, os empreendimentos têm, em média, 34,9 unidades. O porte dos empreendimentos também varia em função da categoria de ZEIS devido às características que definem essas áreas. Desse modo, as ZEIS de grandes terrenos (ZEIS 2) abrigam os empreendimentos com maior média de unidades. Já as ZEIS de regularização (ZEIS 1) apresentam terrenos vazios com dimensões variadas, o que resulta em empreendimentos de portes diversos, com uma média de unidades por empreendimento mais baixa que as demais categorias de ZEIS. Apesar dessa variação, muitos terrenos demarcados como ZEIS apresentam grandes dimensões e um único proprietário, observando-se nessas áreas a atuação de grandes incorporadoras.

Quadro 3 – Número de unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS, entre 2002 e 2017, por subcategoria de uso e categoria de ZEIS

	PDE/2002			PDE/2014				PDE/2002 + PDE/2014			
	HIS	HMP 16 SM	R2	HIS 1	HIS 2	HMP 10 SM	R2	HIS	HMP	R2	Total
ZEIS 1	7.203	1.179	10	427	76	84	0	7.706	1.263	10	8.979
ZEIS 2	6.905	5.106	336	2.440	556	476	0	9.901	5.582	336	15.819
ZEIS 3	3.039	2.155	276	214	70	6	0	3.323	2.161	276	5.760
ZEIS 5	-	-	-	356	1.932	2.393	542	2.288	2.393	542	5.223
Total	17.147	8.440	622	3.437	2.634	2.959	542	23.218	11.399	1.164	35.781

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

Legenda: ZEIS 1 (regularização); ZEIS 2 (grandes terrenos); ZEIS 3 (áreas consolidadas); ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2).

Quadro 4 – Número médio de unidades* por empreendimento aprovado pela iniciativa privada entre 2002 e 2017, por categoria de ZEIS

	Emp.	Un.	Un./Emp.
ZEIS 1 (regularização)	76	8.979	118,0
ZEIS 2 (grandes terrenos)	41	15.819	385,8
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	19	5.760	303,2
ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)	15	5.223	348,2
Total de ZEIS	151	35.771	236,9
Outras zonas	1.027	35.863	34,9

Fonte: Elaboração própria, com base em Yamaguti e Denaldi (2020).

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade.

*Nesse quadro, foram consideradas as unidades de interesse social, de mercado popular e de outros usos residenciais aprovadas em ZEIS.

Em relação à localização, os empreendimentos em ZEIS estão mais dispersos no território (mapa 1), não sendo tão determinante a proximidade das estações de metrô e da CPTM quanto para os empreendimentos fora dessas zonas de uso. As únicas subprefeituras que não apresentam empreendimentos em ZEIS são Aricanduva-Formosa e Sapopemba. Dentre as demais, Guaianases, Itaquera e Mooca apresentam o maior número de empreendimentos (25, 23 e 18 empreendimentos, respectivamente), e Itaquera, Mooca e São Mateus, o maior número de unidades, incluindo unidades de interesse social, de mercado popular e de outros usos residenciais (8.700, 5.566 e 4.754 unidades, respectivamente) (quadros 5 e 6).

Mooca e Vila Prudente apresentam a maior presença de empreendimentos mistos, que chegam a 94,4% dos empreendimentos da primeira, e a 85,7%, dos empreendimentos da segunda, seguidas por Itaquera, com 69,6% de empreendimentos mistos em seu território. Todas as demais subprefeituras apresentam pelo menos 50% de empreendimentos desse tipo, com exceção de Cidade Tiradentes, que possui apenas 26,7%. Esses números reforçam a utilização do subsídio cruzado para viabilização de empreendimentos, especialmente em localizações onde o custo da terra é mais elevado.

A análise da produção privada em ZEIS será detalhada na sequência em função do marco legal utilizado para a aprovação dos empreendimentos (PDE/2002 ou PDE/2014), de modo a avaliar as transformações provocadas pelas mudanças na legislação e o cenário recente de utilização das ZEIS pelo mercado imobiliário.

Quadro 5 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS, por subprefeitura e tipo de empreendimento

	AF	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP
HIS	0	11	6	12	6	7	1	6	6	3	0	1
Misto	0	4	7	13	11	16	17*	7	8*	3	0	6
Total	0	15	13	25	17	23	18	13	14	6	0	7

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

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (2 na Mooca e 5 em São Mateus) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

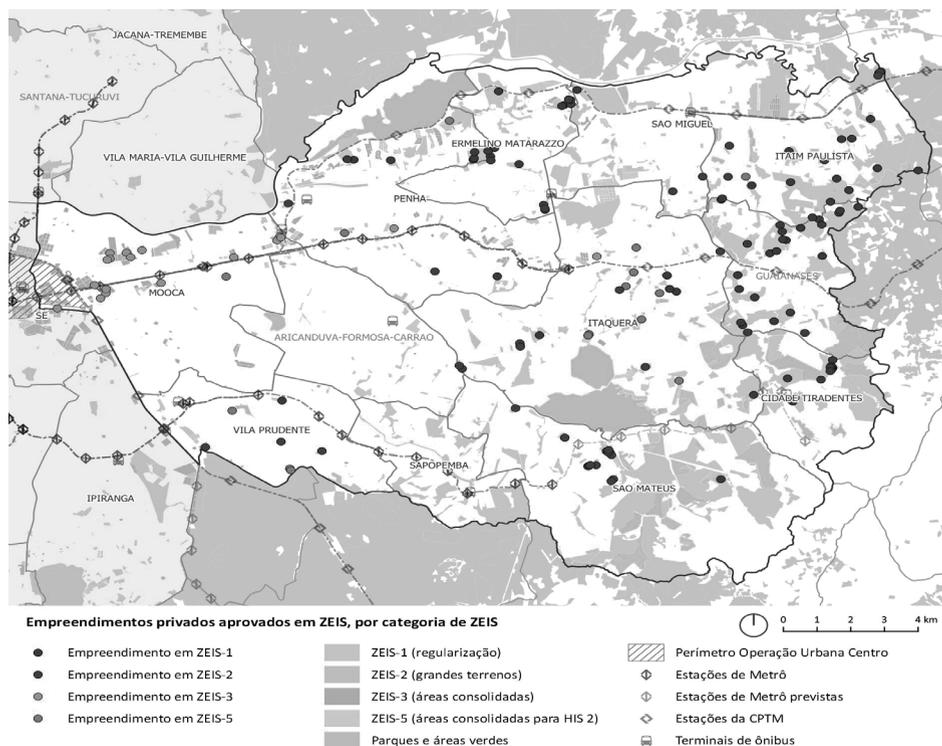
Quadro 6 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS, por subprefeitura e tipo de unidade

	AF	CT	EM	GU	IT	IQ	MO	PE	SM	MP	SB	VP
HIS	0	712	588	2.339	2.421	1.845	3.039	1.004	2.876	638	0	1.685
HIS 1	0	7	202	276	96	1.846	0	22	816	0	0	172
HIS 2	0	0	96	92	200	1.481	40	170	0	0	0	555
HMP 16 SM	0	91	113	569	879	1.311	2.155	873	1.062	228	0	1.159
HMP 10 SM	0	8	32	92	216	2.067	56	150	0	0	0	338
R2	0	0	10	0	0	150	276	0	0	0	0	728
Total	0	818	1.041	3.368	3.812	8.700	5.566	2.219	4.754	866	0	4.637

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

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Mapa 1 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS entre 2002 e 2017, por categoria de ZEIS



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

5 A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2002

O PDE/2002, aplicado conjuntamente com a LPUOS/2004, teve vigência de 12 anos e implementou as ZEIS no município de São Paulo. A iniciativa privada foi responsável pela aprovação de 121 empreendimentos em ZEIS com base nesse marco legal, entre 2002 e 2017 (quadro 7).³⁴

As HIS eram então definidas como unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários mínimos. Nesse contexto, dos empreendimentos aprovados em ZEIS pelo PDE/2002, apenas 51,2% apresentam uso misto (quadro 7), muito abaixo dos 76,7% de empreendimentos mistos aprovados pelo PDE/2014 (quadro

³⁴ Apesar da revogação das referidas Leis, processos administrativos protocolados durante sua vigência e que não tiveram despacho decisório tem sua análise garantida nos termos da legislação em que foram protocolados, nos termos do art. 380 da Lei 16.050/14 e do art. 162 da Lei 16.402/16. Desse modo, os números apresentados configuram um retrato da aprovação em dezembro de 2017.

9). Isso pode ser explicado pela renda mais elevada das famílias para as quais essas unidades foram destinadas, além da existência de financiamento a essa produção pelo PMCMV, não sendo necessário o subsídio cruzado para sua viabilização.

Quadro 7 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por tipo

	ZEIS 1 (regularização)	ZEIS 2 (grandes terrenos)	ZEIS 3 (áreas consolidadas)	Total
HIS	41	10	1	52
Misto	31	22*	16*	62
Total	72	32	17	121

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

* 7 empreendimentos contabilizados como mistos (5 em ZEIS 2 e 2 em ZEIS 3) correspondem a alvarás de 3 empreendimentos puramente HIS e 4 puramente HMP associados entre si para atendimento dos percentuais de destinação de área construída para HIS exigidos na legislação.

Dentre os empreendimentos mistos, entretanto, era comum a separação de condomínios, seguindo a lógica apresentada pelo entrevistado mencionado anteriormente. É o caso do empreendimento apresentado na figura 1, localizado em uma ZEIS 2 da Subprefeitura Vila Prudente, no qual foram aprovados 160.064,10 m² de área construída total divididos em oito torres de HIS, com um total de 1.120 unidades, seis torres de HMP, com um total de 894 unidades, e duas torres de residencial vertical (R2v),³⁵ com um total de 336 unidades, com separação de condomínio em função das diferentes subcategorias de uso residencial.

³⁵ Corresponde a um conjunto de unidades residenciais agrupadas verticalmente, cuja venda não está vinculada a um limite de renda familiar.

Figura 1 – Empreendimento misto aprovado em ZEIS 2 na Subprefeitura Vila Prudente, com separação de condomínios em função das diferentes subcategorias de uso residencial



Fonte: Google Earth, 2023.

Os empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2002 totalizam 26.209 unidades, sendo 65,4% de HIS, 32,2% de HMP e 2,4% de outros usos residenciais (R2) (quadro 3). A maior parte dessas unidades, 47,1%, encontra-se em ZEIS de grandes terrenos (ZEIS 2), mas a média de área construída nas ZEIS 2 é próxima à das ZEIS de áreas consolidadas (ZEIS 3) (quadro 8 e mapa 2). Esta última apresenta um menor número médio de unidades por empreendimento e, em consequência, uma maior média de área construída total por unidade, o que pode indicar uma maior área das unidades nessas zonas de uso.

Quadro 8 – Média de unidades e de área construída total por empreendimento e média de área construída total por unidade aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por categoria de ZEIS

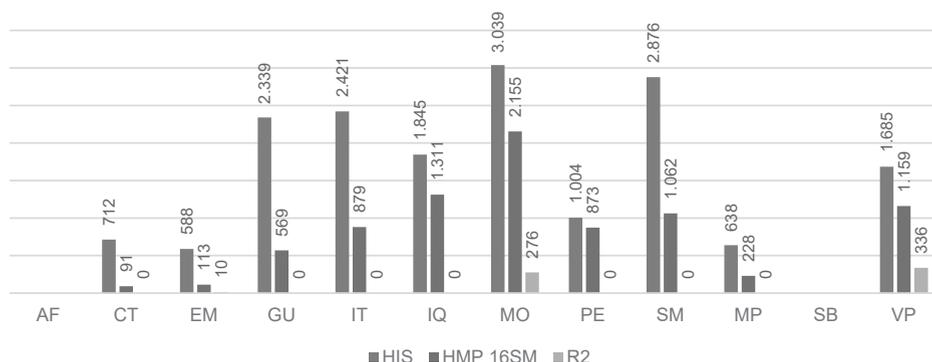
	Emp.	Un.	Un./Emp.	AC/Emp.	AC/Un.
ZEIS 1 (regularização)	72	8.392	116,6	6.668,2	57,2
ZEIS 2 (grandes terrenos)	32	12.347	385,8	24.127,6	62,5
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	17	5.194	305,5	23.125,2	75,7
Total	121	26.209	216,6	13.597,7	62,8

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

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade; AC: área construída total.

Em relação à localização, embora haja um maior número de empreendimentos na Subprefeitura Guaianases (23 empreendimentos), seguida da Mooca e de Cidade Tiradentes (17 e 14 empreendimentos, respectivamente), é na Mooca que está concentrado um maior número de unidades aprovadas (5.470 unidades no total, sendo 3.039 de HIS), seguida de São Mateus (com 3.938 unidades no total, sendo 2.876 de HIS) e de Itaquera (3.300 unidades no total, sendo 2.421 de HIS) (gráfico 2 e mapa 2). 94% dos empreendimentos da Mooca são mistos (16 de 17 empreendimentos), seguida de São Mateus, com 80% (8 de 10 empreendimentos), e de Vila Prudente, com 67% (2 de 3 empreendimentos). Nota-se, ainda, a presença de unidades de outros usos residenciais (R2) em empreendimentos na Mooca e Vila Prudente, subprefeituras mais centrais, nas quais o custo da terra é maior.

Gráfico 2 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por subprefeitura e tipo de unidade

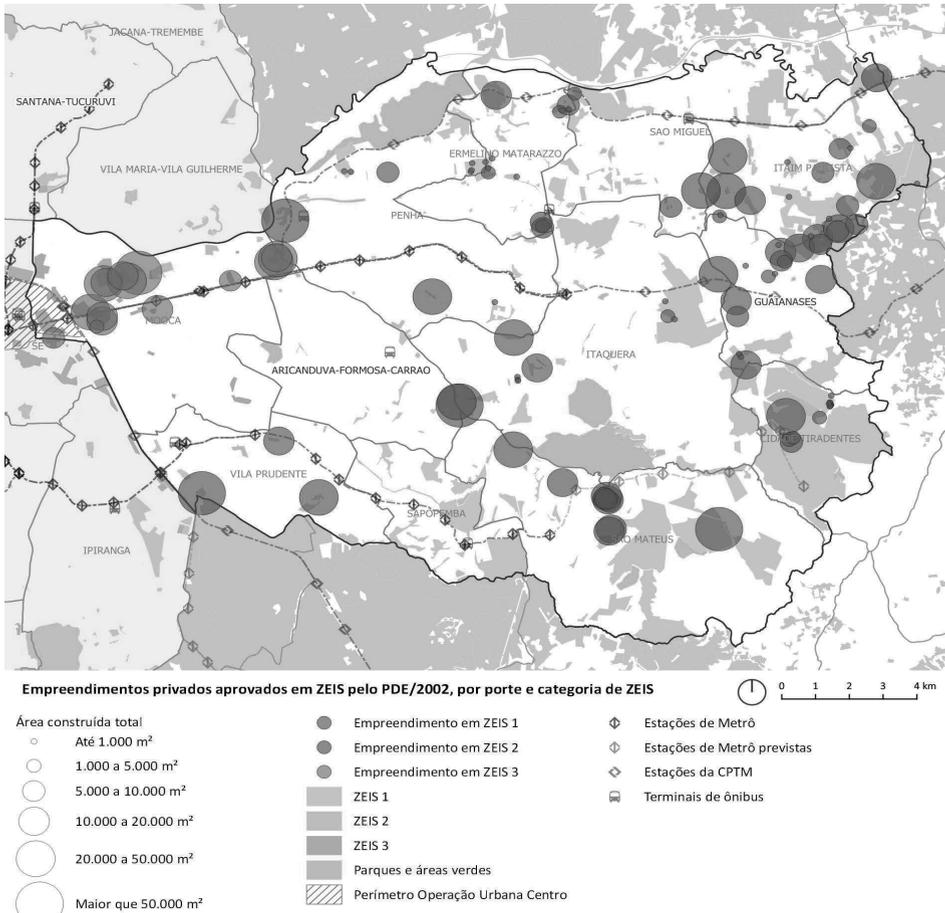


Fonte: Elaboração própria com base em Yamaguti (2019a).

Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Como já abordado, ao longo da aplicação do PDE/2002, com o teto elevado do conceito de HIS, a política de valorização real do salário mínimo adotada pelo governo federal e a falta de mecanismos de controle pelo governo local quanto à destinação das unidades produzidas, o conceito de HIS se descolou ainda mais do público de baixa renda. Isso possibilitou uma ampla produção habitacional dentro e fora das ZEIS, que, no entanto, não foi destinada à demanda prioritária do déficit habitacional.

Mapa 2 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2002, por categoria de ZEIS e porte



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

6 A produção habitacional privada em ZEIS pelo PDE/2014

Com as alterações feitas pelo PDE/2014 para corrigir as distorções nos conceitos de HIS e HMP, a iniciativa privada direcionou sua produção em ZEIS para as ZEIS 5, categoria desse zoneamento que mantém as disposições estabelecidas pela legislação anterior, exigindo a destinação de área construída para HIS 1 ou 2, sendo, assim, voltada a famílias com renda de até seis salários mínimos. 50% dos empreendimentos aprovados pela iniciativa privada no período estudado localizam-se nessa zona de uso (quadro 9 e mapa 3), dos quais 93,3% são mistos.

Quadro 9 – Empreendimentos aprovados pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002, por tipo

	ZEIS-1 (regularização)	ZEIS-2 (grandes terrenos)	ZEIS-3 (áreas consolidadas)	ZEIS-5 (áreas consolidadas para HIS 2)	Total
HIS	1	4	1	1	7
Misto	3	5	1	14	23
Total	4	9	2	15	30

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

Com a exigência de HIS 1 nas demais categorias de ZEIS, a produção privada nessas áreas diminuiu, comparativamente ao que era aprovado pelo PDE/2002. Em vista das baixas taxas de retorno, a produção de HIS 1 pelo mercado só se viabiliza com financiamento subsidiado, além de terrenos de grandes dimensões, que possibilitam um maior número de unidades, o que explica serem as ZEIS 2 a concentrar a aprovação privada, depois das ZEIS 5 (quadro 9). Reforça essa leitura o aumento geral do número médio de unidades por empreendimento (de 216,6 no PDE/2002 para 319,1 no PDE/2014) e da área construída total média por empreendimento (de 13.597,7 m² no PDE/2002 para 18.094,4 m² no PDE/2014) (quadros 8 e 10).

Quadro 10 – Média de unidades e de área construída total por empreendimento e média de área construída total por unidade aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2014, por categoria de ZEIS

	Emp.	Un.	Un./Emp.	AC/Emp.	AC/Un.
ZEIS 1 (regularização)	4	587	146,8	7.704,8	52,5
ZEIS 2 (grandes terrenos)	9	3.472	385,8	20.168,9	52,3
ZEIS 3 (áreas consolidadas)	2	290	145,0	6.268,0	43,2
ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2)	15	5.223	348,2	21.197,1	60,9
Total	30	9.572	319,1	18.094,4	56,7

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

Legenda: Emp.: empreendimento; Un.: unidade; AC: área construída total.

ZEIS 2 (grandes terrenos) e ZEIS 5 (áreas consolidadas para HIS 2) apresentam áreas construídas totais médias por empreendimento similares (quadro 10), mas a área construída total por unidade é menor nas ZEIS 2, indicando outra estratégia do mercado, de diminuição do tamanho das unidades para aumento da taxa de retorno (figura 2). Ainda nesse sentido, a área construída total média por unidade diminuiu em todas as categorias de ZEIS, se comparadas ao PDE/2002: nas ZEIS 1, foi de 57,2 para 52,5 m² por unidade; nas ZEIS 2, de 62,5 para 52,3 m² por unidade; e nas ZEIS 3, de 75,7 para 43,2 m² por unidade (quadros 8 e 10). Aponta-se para a proliferação de unidades do tipo *studio*, que, quando aprovadas como HIS, se utilizam dos incentivos a esse tipo de produção sem auxiliar na redução do déficit habitacional, uma vez que não são suficientes para abrigar uma família média, além de serem muitas vezes voltadas a investidores.

Figura 2 – Empreendimento misto aprovado pelo PDE/2014 na Subprefeitura Vila Prudente, com 284 unidades, sendo 172 HIS 1, 60 HIS 2 e 52 HMP, e área da unidade variando entre 27,10 m² e 37 m²



Fonte: Plano e Plano (s.d.).

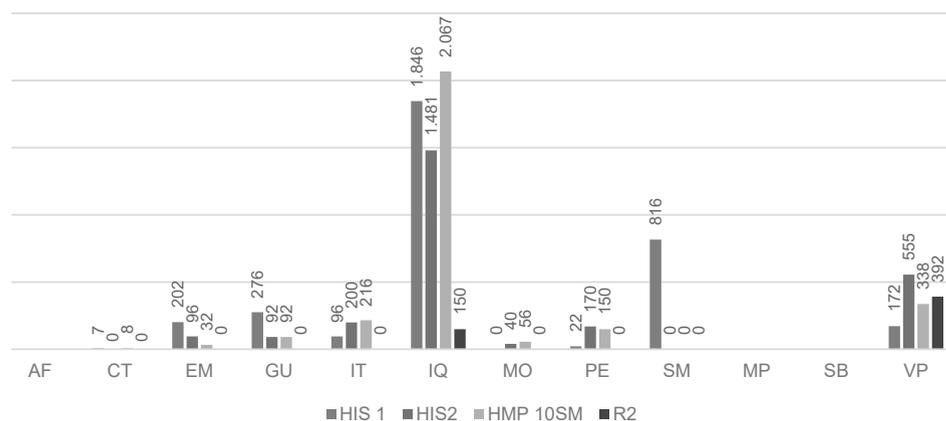
Considerando as unidades aprovadas em todas as categorias de ZEIS, 35,9% configuram HIS 1; 27,5%, HIS 2; 30,9%, HMP 10 SM; e 5,7%, outros usos residenciais (quadro 3). Todavia, se analisarmos apenas as ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1, 2 e 3), esses números passam para 70,8% de unidades HIS 1, 16,1% de unidades HIS 2 e 13% de unidades HMP 10 SM, o que indica a pertinência das alterações feitas pelo PDE/2014 para que as ZEIS atendam de fato à demanda prioritária, do ponto de vista da normativa a elas vinculada.

Quanto à localização, 40% dos empreendimentos aprovados e 57,9% das unidades aprovadas encontram-se na Subprefeitura de Itaquera, possivelmente em decorrência da existência de terrenos vazios de grandes dimensões, muitos dos quais demarcados como ZEIS 5, seguida pela Vila Prudente, com 13,3% dos empreendimentos e 15,2% das unidades, e por São Mateus, com 13,3% dos empreendimentos e 8,5% das unidades (gráfico 3).

Assim, após a aprovação do PDE/2014, para viabilização de empreendimentos nas ZEIS destinadas à produção habitacional para a demanda prioritária, a iniciativa privada intensificou o uso de estratégias que já vinham sendo adotadas

desde a legislação anterior: a produção passou a ser direcionada para terrenos de maior porte, que permitem um maior número de unidades e o uso misto com separação de condomínio. Ademais, os dados indicam uma possível diminuição na área das unidades.

Gráfico 3 – Unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2014, por sub-prefeitura e tipo de unidade



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

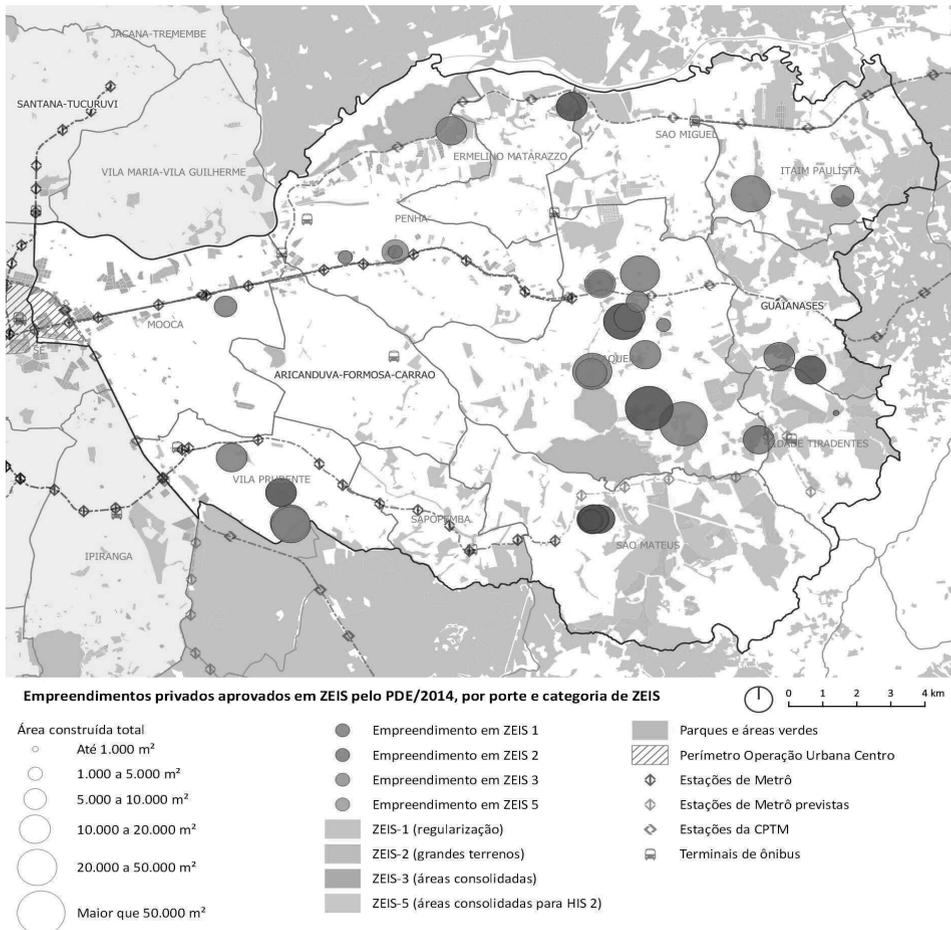
Legenda: AF: Aricanduva-Formosa, CT: Cidade Tiradentes, EM: Ermelino Matarazzo, GU: Guaianases, IT: Itaim Paulista, IQ: Itaquera, MO: Mooca, PE: Penha, SM: São Mateus, MP: São Miguel Paulista, SB: Sapopemba e VP: Vila Prudente.

Entretanto, denúncia recente da *Folha de São Paulo*³⁶ apontou ilegalidades na comercialização de unidades HIS produzidas pelo mercado imobiliário na cidade de São Paulo, com repasse a qualquer interessado, inclusive investidores, sem que houvesse controle por parte da prefeitura, o que vem sendo investigado pela Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo.³⁷ Sem a associação com uma política habitacional que estabeleça e controle a destinação e o repasse dessas unidades, a devida conceituação do HIS e das ZEIS e os incentivos estabelecidos pela legislação se tornam ineficazes e acabam apropriados por outros interesses, diversos do atendimento da população mais pobre e da diminuição do déficit habitacional.

³⁶ CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2022a.

³⁷ CARDOSO, William. Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2022b.

Mapa 3 – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2014, por categoria de ZEIS e porte



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

7 Considerações finais

Em vista de sua formulação no contexto de gestões municipais progressistas da década de 1990 e de sua vinculação ao ideário da reforma urbana, a implementação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foi acompanhada de expectativas de que estas pudessem garantir a reversão de terras vazias com boa localização para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) e o aumento da participação do mercado imobiliário nessa produção, além de auxiliar na regulação do preço da

terra.³⁸ As experiências práticas demonstraram, no entanto, que a aplicação dos instrumentos urbanísticos decorre de uma arena de disputas mediada pelo Estado, na qual os atores possuem diferentes forças econômicas e políticas,³⁹ resultando em um impasse da política urbana que envolve não só as dificuldades de tirar os instrumentos do papel, mas sua efetividade e alcance quando implementados.⁴⁰

No caso do município de São Paulo, passadas duas décadas da instituição das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, observa-se que o mercado imobiliário incluiu a produção de HIS e as ZEIS em seu modelo de negócio, estruturando um segmento específico para esse tipo de produto e passando, inclusive, a defender a demarcação ou ampliação dessa zona de uso. Esse cenário só foi possível a partir de arranjos institucionais e legais, a partir da década de 1990, que deram segurança e credibilidade à atuação do mercado, e da existência de financiamento subsidiado viabilizado pela utilização de fundos públicos e semipúblicos, especialmente a partir do PMCMV, lançado em 2009. Em que pese o montante inédito de recursos para habitação, inclusive para famílias de baixa renda, o desenho do programa concedeu autonomia ao mercado imobiliário para concepção e execução dos empreendimentos, o que se deu, de modo geral, sem alteração na base fundiária e sem a devida preocupação com a inserção urbana e com a qualidade arquitetônica, causando impactos negativos às cidades e à vida das pessoas.⁴¹

Nesse contexto, este artigo buscou analisar a produção habitacional pela iniciativa privada nas ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, tomando por recorte os empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 nas subprefeituras da Zona Leste do município. Esse agente foi responsável pela aprovação de 151 empreendimentos nas ZEIS do território em estudo, que contabilizam mais de 35 mil unidades, das quais cerca de 23 mil são de interesse social. Essas correspondem a mais de 70% das unidades de interesse social aprovadas nesse perímetro, números que demonstram a relevância do instrumento e sua adoção pela iniciativa privada.

Os números gerais também evidenciam estratégias utilizadas pelo mercado imobiliário para viabilização de produtos rentáveis em ZEIS: 60,9% dos empreendimentos nessas áreas misturam unidades HIS com outras subcategorias de usos residenciais, percentual que se reduz a 27% fora das ZEIS, e o número médio de unidades e de área construída total por empreendimento é maior em imóveis demarcados como ZEIS. No período analisado, o mercado entendia que o chamado subsídio cruzado só seria viável em terrenos de grandes dimensões, que possibilitam

³⁸ AFFONSO; DENALDI, 2012, *op. cit.*; FERREIRA; MOTISUKE, 2007, *op. cit.*; SANTO AMORE, 2013, *op. cit.*; ROLNIK; SANTORO, 2014, *op. cit.*

³⁹ SOUZA; KLINK; DENALDI, 2019, *op. cit.*; VILLAÇA, 2012, *op. cit.*

⁴⁰ BRAJATO; DENALDI, 2019, *op. cit.*

⁴¹ CARDOSO, 2013, *op. cit.*; MARQUES; RODRIGUES, 2013, *op. cit.*; MARICATO, 2014, *op. cit.*; SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015, *op. cit.*; ROLNIK, 2015, *op. cit.*; FIX, 2011, *op. cit.*

a separação de condomínios, conforme entrevista com representante de incorporadoras de São Paulo.⁴² Nesse sentido, a demarcação de terrenos de grandes dimensões como ZEIS, em um cenário de existência de financiamento à produção habitacional, possibilitou a atuação de grandes incorporadoras nessas áreas.

O teto elevado do conceito de HIS estabelecido pelo PDE/2002, abrangendo famílias com renda de até seis salários mínimos, a valorização real do salário mínimo no período de aplicação dessa lei e a falta de mecanismos de controle do poder público sobre a destinação das unidades produzidas resultaram em um descolamento da produção de HIS em relação à demanda prioritária do déficit habitacional, o que foi amplamente aproveitado pelo mercado imobiliário. Assim, apesar de 65,4% das unidades aprovadas pela iniciativa privada em ZEIS pelo PDE/2002 configurar HIS, presume-se que estas foram destinadas ao teto do conceito, ou seja, famílias com renda em torno de seis salários mínimos. Nesse contexto, os números também indicam um menor percentual de empreendimentos mistos, se comparados com a produção realizada pela legislação subsequente, havendo menor necessidade dessa estratégia para viabilização econômica do empreendimento.

Desse modo, foram pertinentes as alterações trazidas pelo PDE/2014 às ZEIS e ao conceito de HIS: se considerarmos todas as categorias de ZEIS, 35,9% das unidades aprovadas pelo novo marco legal foram de HIS 1; 27,5%, de HIS 2; 30,9%, de HMP; e 5,7%, de outros usos. Considerando apenas as ZEIS com exigência de HIS 1 (ZEIS 1, 2 e 3), 70,8% das unidades aprovadas foram de HIS 1; 16,1%, de HIS 2; e 13%, de HMP. No entanto, observam-se os seguintes impactos das mudanças na legislação: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública; (ii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS; (iii) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a se concentrar nas ZEIS 5, nas quais encontram-se 50% dos empreendimentos aprovados nas ZEIS do território em estudo; (iv) nas demais categorias de ZEIS, a produção foi direcionada para terrenos de grande porte, que permitem o subsídio cruzado com separação de condomínio e um grande número de unidades.

Assim, registra-se uma intensificação das estratégias adotadas pelo mercado imobiliário para viabilização de empreendimentos rentáveis em ZEIS: houve um aumento no número médio de unidades e na área construída total média por empreendimento; uma diminuição na área construída média por unidade e a proliferação de unidades do tipo *studio*, insuficientes ao atendimento de uma família média; e uma maior incidência do subsídio cruzado, utilizado em mais de 76,7% dos empreendimentos privados aprovados em ZEIS pelo PDE/2014.

⁴² YAMAGUTI, 2019a, *op. cit.*; YAMAGUTI; DENALDI, 2020, *op. cit.*

A produção de HIS dentro e fora das ZEIS tem incentivos urbanísticos, como isenção de cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e parâmetros de ocupação mais permissivos, além de receber financiamento subsidiado pelo PMCMV, que se utiliza de fundos públicos e semipúblicos. Era de se esperar, então, que essas unidades fossem majoritariamente destinadas à demanda prioritária do déficit habitacional, famílias com renda de até três salários mínimos, que não conseguem acesso à moradia pelo mercado sem tais auxílios. Entretanto, estima-se que somente 9,6% das unidades privadas em ZEIS, aprovadas entre 2002 e 2017, constituam o que se chamou de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP).

Ademais, a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público de São Paulo investiga denúncia recente de ilegalidades na destinação das unidades HIS produzidas pelo mercado imobiliário.⁴³ Essa produção não se encontra vinculada a uma política habitacional que regre sua destinação, que não é controlada pela Prefeitura de São Paulo.

Desse modo, ressalta-se a importância do protagonismo do poder público não só na implementação de instrumentos como as ZEIS e de regramentos para incentivar a produção de moradia para a população de baixa renda, como a devida conceituação de HIS, mas também na produção direta de habitação, na regulação do mercado imobiliário, no fortalecimento de instituições e na formulação de políticas públicas que articulem agentes, instrumentos e fontes de financiamento e que tenha como principal objetivo a universalização do direito à moradia, alcançando a demanda prioritária do déficit habitacional.

The role of Special Social Interest Zones in vacant or underutilized real estate for private housing production: considerations from the production of Social Interest Housing in the East Side of the city of São Paulo

Abstract: This paper discusses the use by the private sector of Special Social Interest Zones (SSIZ) in vacant or underutilized real estate for housing construction, considering the strategies adopted by this agent, in contrast to the production outside the SSIZ, as well as the possible influence of changes in urban legislation on this production. It is supported by documentary research based on the permits issued by the São Paulo City Hall for Social Housing and Popular Market Housing in the East Side of the city between 2002, the year SSIZ was instituted, and 2017. Results show that the private real estate sector adopts specific strategies to make the SSIZ feasible, such as larger size of building enterprises, the incorporation of other residential and non-residential uses and the reduction of unit's area. However, despite the changes in the concept of Social Housing and its link to the SSIZ, the production carried out in these areas was not aimed at meeting priority demand of the housing deficit, highlighting the importance of public authority in the attendance of this population.

Keywords: Special Social Interest Zones. Social Interest Housing. Real Estate Market. Urbanistic Instruments. Urbanistic Legislation.

⁴³ CARDOSO, 2022a, *op. cit.*; *idem*, 2022b, *op. cit.*

Referências

- AFFONSO, Aylton Silva; DENALDI, Rosana. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no Município de Santo André: um balanço preliminar. *In: DENALDI, Rosana (Org.). O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André*. São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In: BONDUKI, Nabil (Org.). A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.
- BRAJATO, Dânia. *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação*. Santo André, 2020. 387f. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.
- BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. Instrumentos urbanísticos para cumprir a função social da propriedade? A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em Maringá. *Anais do 4º CIHEL – Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono*, Porto e Covilhã, 2017.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.
- CALDAS, Nisimar Martínez Pérez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. São Paulo, 2009. 259f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- CARDOSO, William. SP favorece construtoras, mas não fiscaliza moradia social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2022a. 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: 26 fev. 2023.
- CARDOSO, William. Promotoria abre inquérito para apurar destino de imóveis para baixa renda em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 out. 2022b. 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: 26 fev. 2023.
- FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. *In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007. cap. III, p. 33-58.
- FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil*. Campinas, 2011. 263f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade de Campinas.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.
- KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. *Planning Theory*, v. 1, p. 1-16, 2015.
- MANCUSO, Franco. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1980.

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

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

MARQUES, Eduardo; 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, nov. 2013. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4740>. Acesso em: 26 fev. 2023.

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

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. *Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana*, 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. São Paulo, 2013. 283f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia 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.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991*. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1991.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997*. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: CMSP, 1997.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: CMSP, 2002.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *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: CMSP, 2004.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *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: CMSP, 2014.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *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: CMSP, 2016.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *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.

SÃO PAULO (PREFEITURA). *Decreto nº 62.175, de 24 de fevereiro de 2023*. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: PMSP, 2023.

SHIMBO, Lúcia Zanin. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Carlos, 2010. 361f. Tese (Doutorado em Engenharia) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

SOUZA, Claudia Virginia 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)*, vol. 46, n. 137, 2020. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000100203. Acesso em: 26 fev. 2023.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. São Paulo, 2018. 223f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

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

YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. São Bernardo do Campo, 2019a. 230f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC.

YAMAGUTI, Rosana. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. *ANAIS XVIII Encontro Nacional da ANPUR*. Natal, 2019b. Disponível em: <http://xviiienganpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em: 26 fev. 2023.

YAMAGUTI, Rosana. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados e a produção de Habitação de Interesse Social no Município de São Paulo. *Anais do Fórum SP21*, 2021. Disponível em: https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S13_T73.pdf. Acesso em: 26 fev. 2023.

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. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4813>. Acesso em: 26 fev. 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART12
