A FALÁCIA DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PELO MERCADO VIA INCENTIVOS URBANÍSTICO EM SÃO PAULO

Paula Victória Santos Gonçalves de Souza
Universidade de São Paulo | paula.vsgs@gmail.com

Raquel Rolnik
Universidade de São Paulo | raquelrolnik@usp.br

Sessão Temática 07: **Política Habitacional e Direto à Moradia**

A FALÁCIA DA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL PELO MERCADO VIA INCENTIVOS URBANÍSTICO EM SÃO PAULO

Resumo: O município de São Paulo conheceu um verdadeiro boom de lançamentos residenciais do chamado "segmento econômico" – unidades com preço de venda de até 350 mil reais – a partir de 2017. Esta produção foi bastante incentivada através da legislação de uso e ocupação de solo, que em nome de aumentar a oferta de habitações de interesse social bem localizadas, concedeu benefícios urbanísticos para a incorporação privada. O artigo avalia essa produção em relação aos objetivos declarados, entendendo que o exemplo de São Paulo se insere em um movimento mais geral, que aposta em instrumentos urbanísticos para produzir habitação social através do mercado. Dialogamos com a literatura que avaliou estratégias adotadas em outros países, que embora distintas, partem do mesmo princípio, procurando demonstrar que, tendo como pano de fundo as transformações globais na esfera da produção privada de unidades residenciais, os resultados obtidos em São Paulo demonstram que a agenda da ampliação da oferta de moradia bem localizada é mobilizada para beneficiar a multiplicação de um produto imobiliário que nada tem a ver com a habitação social.

Palavras-chave: segmento econômico; instrumentos urbanísticos; habitação social; produção privada; São Paulo

THE FALLACY OF THE PRODUCTION OF SOCIAL HOUSING BY THE MARKET THROUGH URBAN INCENTIVES IN SÃO PAULO

Abstract: *The city of São Paulo has seen a real boom in residential launches in the "economic segment" - units with a sale price of up to R$ 350,000 - since 2017. This production was greatly encouraged by land use and occupation legislation, which, in the name of increasing the supply of well-located social housing, granted urban development benefits for private development. The article examines this production in relation to its stated objectives, understanding that the example of São Paulo is part of a more general movement that relies on urban planning instruments to produce social housing through the market. We dialogue with the literature that has evaluated strategies adopted in other countries, which, although different, are based on the same principle, in an attempt to demonstrate that, against the backdrop of global transformations in the sphere of private production of residential units, the results obtained in São Paulo show that the agenda of expanding the supply of well-located housing is mobilized to benefit the multiplication of a real estate product that has nothing to do with social housing*

Keywords: *economic segment; urban planning instruments; social housing; private production; São Paulo*

LA FALACIA DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL POR EL MERCADO A TRAVÉS DE INCENTIVOS URBANÍSTICOS EN SÃO PAULO

Resumen: *El municipio de São Paulo ha visto un verdadero boom de lanzamientos residenciales en el llamado «segmento económico» -unidades con un precio de venta de hasta R$ 350.000 reales- desde 2017. Esta producción fue muy incentivada por la legislación de uso y ocupación del suelo, que, en nombre del aumento de la oferta de vivienda social bien localizada, concedió beneficios urbanísticos para la promoción privada. El artículo evalúa esta producción en relación con los objetivos declarados, entendiendo que el ejemplo de São Paulo forma parte de un movimiento más general, que se apoya en instrumentos de planificación urbana para producir vivienda social a través del mercado. Entablamos un diálogo con la literatura que ha evaluado estrategias adoptadas en otros países, que, aunque diferentes, se basan en el mismo principio, buscando demostrar que, en el contexto de las transformaciones globales en la esfera de la producción privada de unidades residenciales, los resultados obtenidos en São Paulo muestran que la agenda de ampliación de la oferta de viviendas bien localizadas se moviliza en beneficio de la multiplicación de un producto inmobiliario que nada tiene que ver con la vivienda social.*

Palabras clave: *segmento económico; instrumentos de planificación urbana; vivienda social; producción privada; São Paulo*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, observou-se no cenário mundial a criação de políticas de planejamento urbano como ferramenta de acesso à moradia para as famílias de renda baixa e média, chamado na literatura internacional de "*inclusionary housing policies*" (Calavita; Mallach, 2010). Esse seria um meio de utilizar o planejamento urbano para promover habitação para faixas de renda pouco ou menos atendidas pelos mercados de incorporação privada- e inclusão social, garantindo uma melhor localização para estas moradias. De acordo com esta estratégia, a regulação urbanística seria capaz de estimular ou incentivar o agente privado a incorporar a habitação social nos seus empreendimentos, ou/e construir esse tipo de habitação em outro local, ou doar dinheiro ou terreno para a construção (Calavita; Mallach 2010). Como contrapartida, o mercado imobiliário conta com o ganho de bônus na forma de potencial construtivo adicional ou outros benefícios. É importante ressaltar que estas experiencias ganharam relevo e importância no contexto de desmontagem da habitação social como parte das políticas de bem estar social, e a hegemonia de políticas neoliberais que apostam no mercado como provedor das soluções habitacionais (Madden, Marcuse; 2016).

A cidade de São Paulo, experimentou sobretudo a partir de 2017, um expressivo crescimento imobiliário, atingindo números inéditos quanto ao lançamento de novas unidades habitacionais no mercado formal. De acordo com os dados da EMBRAESP – Empresa Brasileira de Estudo de Patrimônio, só no ano de 2022 foram lançadas na cidade cerca de 75 mil novas unidades habitacionais, que representam um aumento de 167% no número de unidades em comparação ao início da década anterior, o ano de 2012, que ofertou ao mercado cerca de 29 mil unidades. No acumulado do período de 2017 a 2022 esse número atingiu 346.452 unidades lançadas.

A mudança no cenário imobiliário da cidade de São Paulo não se refere apenas ao número de unidades lançadas na cidade, características como tipologia e preço de comercialização também sofreram alterações importantes. A partir do ano de 2017, mais de 60% do total de unidades produzidas lançadas no município se enquadra no que nesse estudo chamaremos de "segmento econômico", que são unidades com preço nominal de venda de até R$ 350 mil, onde, em teoria, estariam inseridos os lançamentos caracterizados como habitação de interesse social (HIS)[1], destinados às populações de renda mais baixa. Em 2012, os apartamentos de até 35m², então denominados de "kitnets", representavam apenas 6,12% da produção total. Em 2022 essa mesma tipologia, hoje denominada de "*studios*", corresponde a 42,50% da produção.

Essas importantes alterações nas características da produção imobiliária foram altamente incentivadas pela legislação municipal, como por exemplo o Plano Diretor[2] e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – o zoneamento[3]; que definiram incentivos fiscais e urbanísticos para a produção das unidades HIS via mercado. Uma série de descontos e até mesmo isenções de pagamento das contrapartidas financeiras como a Outorga Onerosa do Direito de Construir[4] por exemplo, foram adotados com o objetivo de estimular o mercado

para a produção de unidades HIS. A principal expectativa era de que estes benefícios fiscais e urbanísticos teriam como resultado o aumento na produção desse tipo de unidade mais acessível e consequentemente a diminuição do déficit habitacional na cidade, além da superação histórica da má localização da produção habitacional de baixa renda, situada nas periferias, uma das características mais ressaltadas pela literatura sobre o tema (Maricato, 1996).

Os resultados esperados, entretanto, não foram alcançados. Apesar da produção das chamadas "HIS" no município de São Paulo ter aumentado consideravelmente, sendo licenciadas 143.573 entre o período de 2014 a 2019, contraditoriamente a crise habitacional na cidade se aprofundou no período. De acordo com a pesquisa realizada pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), realizado a partir dos dados no CadÚnico[5], houve aumento de população morando nas ruas, indo de 15.905 pessoas em 2015 para 24.344 em 2019, atingindo 80.369 pessoas em 2024. Aumentou também o déficit habitacional na Região Metropolitana de São Paulo, em 2016 eram 570.803 famílias saltando para 1.250.419 famílias no ano de 2022, ou seja, um aumento de cerca de 119% de acordo com a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro.

Diante deste cenário, o presente trabalho busca investigar as características da produção de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo e sua relação com a regulação urbana, levantando principalmente os seguintes questionamentos: a tipologia das HIS produzidas pelo mercado atende de fato a demanda das famílias mais vulneráveis? Os incentivos urbanísticos e fiscais tiveram efeito? Para quem e para que foram produzidas estas HIS? A hipótese principal deste estudo é a de que no município de São Paulo, parte do que se denomina "HIS", altamente incentivados e subsidiados através da regulação urbanística é falsa, pois as unidades habitacionais não estão sendo destinadas às famílias de baixa renda em nome das quais os incentivos urbanísticos foram aprovados na legislação. Por esta razão, compartilhando a denominação de outros estudos que tratam sobre o tema, chamamos esses produtos imobiliários de "fake HIS" (Stroher, et al.; 2024). -FINA

METODOLOGIA

Para subsidiar a leitura proposta neste trabalho utilizamos como metodologia uma combinação de bases de dados que apoiaram as análises quantitativas, juntamente com a elaboração de cartografias e visitas in loco responsáveis por apoiar o desenvolvimento de análises qualitativas.

A principal base de dados utilizada foi a da EMBRAESP[6], que possui uma séria histórica robusta, cujo recorte temporal utilizado vai dos anos de 2008 a 2022. Esta base inclui os lançamentos imobiliários na cidade de São Paulo e suas características como: metragem útil quadrada, preço de venda, total de unidades, número de vagas de garagem, além de

informações de localização como, endereço, número e CEP dos empreendimentos que permitiram seu georreferenciamento e sua representação através da cartografia.

É importante ressaltar que nesse estudo, para as análises de faixa de preço de venda dos empreendimentos, consideramos os valores nominais presentes na base disponibilizada. Apesar dos valores de venda terem sofrido alteração devido a inflação durante os anos, como método de pesquisa consideramos a proxy de R$ 350 mil reais como a de preço máximo de venda dos empreendimentos enquadrados no "segmento econômico", pois esse valor coincide com o teto de financiamento para a faixa 3 de renda mensal entre R$ 4.700 a R$ 8.000, estipulado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para a Região Metropolitana de São Paulo, além de dialogar com outros estudos importantes que compartilham da mesma temática de pesquisa (Shimbo, 2010). É importante ressaltar que na legislação de São Paulo não existe um preço máximo estipulado para a comercialização de HIS tanto da faixa 1, que considera as famílias com renda mensal de 0 a 3 s.m, quanto para a faixa 2, que diz respeito ao intervalo de 3 a 6 s.m. Como aqui nosso objeto de pesquisa são as HIS achamos pertinente considerar que sua produção se encontra dentro desse limite de preço de venda, uma vez que este coincide com o valor estipulado pelo maior programa de provisão habitacional do país, destinado às famílias de renda até R$ 8.000.

Dialogamos também com a literatura internacional sobre "*inclusionary housing policies*" objetivando compreender de que maneira o exemplo de São Paulo compartilha intersecções e diferenças com as políticas adotadas na Inglaterra e Colômbia, e como o município brasileiro pode colaborar nas discussões mundiais sobre o tema. Como mencionado na introdução, a regulação urbanística vigente no município também impacta na produção imobiliária. Sendo assim, fizemos um apanhado das legislações pertinentes a essa discussão, bem como uma revisão bibliográfica dos estudos que tratam sobre ela, sendo essa uma importante entrada de análise do estudo.

PANORAMA INTERNACIONAL*: INCLUSIONARY HOUSING POLICIES* E SUA APROXIMAÇÃO COM A PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA EM SÃO PAULO

O principal objetivo da regulação urbana destinada a promover políticas habitacionais inclusivas é a de recuperação para o coletivo da mais-valia da terra obtida pelo mercado privado por meio da flexibilização de legislações, como as regras de uso do solo e o aumento de potencial construtivo, por exemplo. O excedente recuperado passa a compor os fundos públicos da cidade, permitindo que outros projetos de interesse coletivo, porém menos rentáveis, sejam viabilizados (Santoro, 2015).

Como exemplos dessas políticas habitacionais inclusivas podemos citar a obrigatoriedade de produção de habitações de interesse social em mega projetos, a destinação de uma parcela da produção para a venda ou aluguel a preços acessíveis, ou a doação de terrenos para o banco de terras públicas, entre outras (Calavita; Malatch, 2010). A literatura sobre o tema tem

observado os muitos caminhos possíveis e suas consequências no território, apontando críticas e potencialidades. Dentre elas podemos destacar: o potencial de evitar a segregação e expansão urbana, além de poder criar novas formas de acesso à habitação que não dependam apenas do Estado, entretanto, só funcionam da maneira esperada quando o mercado está aquecido e tem interesse em uma determinada região, além de frequentemente a produção de mercado substituir a provisão habitacional pública não garantindo de maneira plena o direito à habitação especialmente para as faixas de renda mais baixa (Santoro, 2015). A seguir temos os exemplos de como essas políticas foram aplicadas e suas consequências na Inglaterra e Bogotá, e mais adiante retomamos o caso do município de São Paulo.

Uma das principais características do planejamento urbano no emblemático caso inglês, que permitiu a implementação de uma política habitacional inclusiva, é o fato de os direitos associados à urbanização, desde a Lei de Planejamento de 1947[7], estarem desconectados da propriedade da terra (Monk, 2010). Isso implica que, mesmo que seja uma propriedade privada, os terrenos devem obter o que é chamado de "autorização de planejamento". Na década de 90, com revisão do Town and Country Planning Act, as autoridades locais de planejamento (LPAs – local planning authorities) tinham o poder de negar a realização dos empreendimentos casos eles não contribuíssem com a produção de unidades habitacionais acessíveis, quando a colaboração era acordada ela se tornava obrigatória de acordo com o regimento da Section 106 (S106) (Morrison; Burgess, 2014).

Como as negociações eram realizadas a nível local isso as conferia uma natureza discricionária importante, abrindo margem para as LPAs atenderem as necessidades habitacionais específicas de um território. Entre os anos de 2003 a 2007 o aumento nos valores das terras permitiu uma situação favorável à negociação entre as LPAs e os agentes imobiliários. A partir de 2007, entretanto, a recessão reduziu drasticamente a atividade do mercado prejudicando consequentemente a oferta de habitações a preços acessíveis, já que os incorporadores passaram a querer reduzir suas contribuições à S106 (Crook; Monk, 2011). É possível identificar, portanto, uma alta dependência dos níveis de atividade do mercado na promoção de habitação acessível, no caso da Inglaterra. Ainda sim esse tipo de acordo continua a ter importância na agenda habitacional inglesa (Morrison; Burgess, 2014).

Já na Colômbia, a principal questão em torno da promoção de habitação acessível destinada aos segmentos populacionais mais pobres, está relacionada à dificuldade de localização das moradias em terrenos servidos de infraestrutura (Maldonado et al.; 2006). A Lei de Desenvolvimento Territorial de 1997[8], foi a principal responsável por desenhar instrumentos para a produção de habitação acessível. Através da Declaração de Prioridade de Desenvolvimento estabelecida no Plano de Ordenamento Territorial, os municípios podem leiloar terrenos em que o proprietário não tenha construído durante um período de um a três anos, nos casos de terrenos com infra estruturas consolidadas e regiões identificadas para o desenvolvimento, respectivamente. Isso permite a substituição do proprietário do terreno por

outro que esteja disposto em construir habitação a preços acessíveis. O plano de Ordenamento Territorial a cada quatro anos define quantas residências são necessárias e quais são os terrenos que devem ser destinados a essa produção (Santoro, 2015).

O instrumento, entretanto, apresentou limitações. Em 2008, Maldonado levantou que em Bogotá 660 hectares foram declarados como prioritários para esse tipo de projeto, entretanto, mais de metade deles se encontrava em áreas de risco como terrenos inundáveis, por exemplo, outra parte tratavam-se de propriedades pequenas, com menos de 20m² o que inviabilizaria os projetos, além de 16% do total, quando pagos os valores de desapropriação, inviabilizaram a produção de habitação acessível. Outro instrumento desenhado foram os Macroprojetos de Interesse Social Nacional (Lei 1.469/2011) que reuniram uma série de decisões de planejamento, administrativas e de gestão do uso do solo para a implementação de grandes projetos de desenvolvimento urbano voltados para a produção de habitação acessível. Grande parte dos recursos federais para a as VIP: Vivienda de interés prioritário (equivalente ao HIS 1 no Brasil) e VIS: Vivienda de interés social (equivalente ao HIS 2 no Brasil) foram utilizados nos Macroprojetos, estudos apontam, entretanto, que nenhum dos projetos foi concluído e todos eles estão localizados em áreas periféricas da cidade, reforçando ainda mais os problemas relacionados à segregação socioespacial no país (Santoro, 2015).

Em São Paulo, desde a década de 90 a deia de mobilizar instrumentos urbanísticos para incentivar o mercado a produzir habitação vem sendo experimentada. Em um primeiro momento, nas Operações Interligadas, havia a possibilidade de incorporadores comprarem exceções à lei de zoneamento, permitindo construir acima dos limites permitidos, através do pagamento de uma contrapartida financeira. O dinheiro arrecadado compunha o Fundo Municipal de Habitação, destinado à provisão habitacional para as famílias de baixa renda. A consequência desse tipo de operação, entretanto, foi no caminho inverso ao esperado: ao invés de se produzir mais habitação de interesse social, o resultado foi a concentração de recursos públicos e privados para as regiões já valorizadas da cidade.

As operações interligadas aconteciam sobretudo no Quadrante Sudoeste, essa região passou a reunir então um grande montante de investimentos em obras de infraestrutura urbana, como por exemplo o alargamento de avenidas e a construção de vias expressas. Como as exceções de aumento de potencial construtivo aconteciam lote a lote limitavam o potencial de transformação de grandes áreas, foi nesse contexto que se iniciaram as Operações Urbanas, aonde os potenciais eram ofertados em um perímetro, vinculando-os a transformações urbanísticas no próprio território. Posteriormente, os potenciais construtivos eram oferecidos para a compra dos investidores por meio da venda de CEPACs – Certificados de Potencial Adicional de Construção, via leilão (Nobre, 2019).

A principal diferença entre a Operações Interligadas e as operações urbanas é que nessas últimas o valor arrecadado pela venda dos potenciais seria utilizado para viabilizar grandes obras dentro do próprio perímetro da operação, e não em qualquer parte do município, como era anteriormente. Foi estabelecido também, através do Plano Diretor de 2014 (Lei municipal

nº 16.050/2014) que 25% de todo o valor arrecadado na venda dos CEPACs seria destinado a provisão de HIS[9] principalmente às famílias que haviam sido removidas no desenvolvimentos das grandes obras de infra estruturas dentro do perímetro da operação, os chamados "projetos motores". Autores, como Mariana Fix (2004) apontam que nesses casos o poder público funcionava basicamente como uma empresa de desenvolvimento imobiliário, pois assume o papel de alavancar os negócios imobiliários de uma determinada região através das grandes obras viabilizadas, que valorizaram os terrenos do entorno.

Foram realizadas uma série de Operações Urbanas do município de São Paulo, nem todas, entretanto atingiram os mesmos resultados. Um dos principais motivos para essa diferença é de que os Cepacs funcionam como um título financeiro cujo valor sofre oscilação de acordo com o interesse do mercado em comprar o potencial construtivo naquele determinado perímetro, ou seja, mesmo que oferecido pode não atingir os valores esperados e acaba fracassando na arrecadação. Uma das operações de mais êxito, do ponto de vista do mercado imobiliário, foi a operação urbana Faria Lima iniciada em 1995, apesar de essa ser a Operação Urbana de maior "sucesso" ela mobilizou apenas 8% do seu arrecadamento no investimento em habitação acessível (Macedo; Santoro, 2014). Já outras operações consorciadas não deslancharam principalmente por falta de interesse do mercado da região, como por exemplo a Operação Urbana Rio-Verde Jacu instaurada em 2004 na Zona Leste do município (Nobre, 2019).

É importante frisar que uma das mais importantes consequências das operações urbanas foram os severos processos de remoção de favelas que estavam no caminho das grandes obras. Ao invés de proporcionar habitação para a população, parte das famílias mais vulneráveis foram expulsas desses territórios. Mariana Fix aponta que o caso da Operação Urbana Faria Lima, citada acima, está diretamente ligado à ocupação por uma população de baixa renda das áreas ambientalmente frágeis no entorno das represas Billings e Guarapiranga, no município de São Paulo.

Comparando os exemplos da Inglaterra e São Paulo, sobretudo os casos das Operações Urbanas neste último, é possível identificar uma forte dependência do grau de aquecimento do mercado e interesse específico dos investidores em determinadas regiões. No caso da S106 se o retorno para o agente imobiliário é baixo, o poder de barganha das LPAs também diminui, a mesma lógica acontece na comercialização dos Cepacs, que quando desvalorizados contribuem pouco para os fundos de provisão habitacional. Em ambos os exemplos a dinâmica do mercado não só dita o ritmo da produção habitacional, mas também onde e em que condições essas unidades serão produzidas.

Traçando um paralelo entre os casos de Bogotá e São Paulo, Paula Santoro nos estudos sobre o tema (Santoro, 2015) assinala que um dos grandes desafios do planejamento urbano no Brasil e demais países da América Latina, é justamente o fornecimento de moradia para as famílias de baixa renda em locais que apresentam infraestrutura urbana consolidada. Essa dificuldade se aprofunda sobretudo no contexto neoliberal no qual o mercado imobiliário

financeirizado, que opera buscando alcançar o maior retorno sobre a exploração da terra, se torna responsável por fornecer esse tipo de habitação (Aalbers, 2016; Santoro, 2019; Rolnik, 2015). A autora destaca ainda que ocorre um processo de captura das necessidades sociais pela agenda econômica que mobiliza e se apoia na regulação urbana, a consequência é a produção de empreendimentos inacessíveis, que por sua vez consolidam as desigualdades sociais.

Levando em consideração os casos acima apresentados, bem como outros exemplos mundiais do efeito das políticas de *inclusionary housing policies* voltadas ao mercado, Peter Marcuse e David Madden concluem que os projetos de "*urban renewal*" alicerçados em incluisonary housing, que aumentavam o potencial construtivo de regiões para que os incorporadores produzissem inclusonary housing, foram responsáveis por facilitar ainda mais os objetivos do capital imobiliário (2016). Essa hipótese, como os autores destacam, vai de encontro ao que Manuel Castells define como a tendência de tornar os setores públicos, como o da habitação, lucrativos e alinhados ao capital privado de modo que as atribuições que antes eram públicas sejam gradualmente transferidas para ele. Existe, portanto, um descolamento entre a habitação oferecida pelo mercado e as reais necessidades da população de renda baixa. Essa agenda tem sido mobilizada para atender as demandas da indústria imobiliária bem como os interesses políticos do Estado, mas não necessariamente colaboram para a superação da "crise habitacional" (Madden, Marcuse; 2016).

Sobre esse conceito – "crise habitacional" – Marcuse e Madden fazem considerações interessantes: a palavra crise significa uma disruptura que dá início ao um período anormal, acontece que em questão de habitação para as populações de renda baixa o modelo de habitação inadequada ou inacessível sempre existiu. O autor defende que essa é uma ideia politicamente carregada dando o exemplo da Inglaterra onde frequentemente a ideia de "crise habitacional" é mobilizada para conceder ao agente imobiliário mais poderes legais desconsiderando as diretrizes locais de planejamento.

A seguir detalharemos como essa dinâmica se manifesta na cidade de São Paulo, através da produção privada de unidades habitacionais ditas de interesse social que reforçam o protagonismo do mercado, apoiado por facilitação do Estado e que pouco colaboram para a superação da crise habitacional.

A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E SUA RELAÇÃO COM AS HIS

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 (Lei 16.050/2014), inaugurou no município uma importante mudança: a instituição dos Eixos de Transformação da Estruturação Urbana (EETUs), que se tornaram o pilar estratégico deste plano. O objetivo dos EETUs é promover o adensamento populacional através do adensamento construtivo no entorno dos modais de transporte coletivo de média e alta capacidade como linhas de metrô e trem e corredores de

ônibus, por exemplo. O resultado esperado seria o de trazer a habitação e consequentemente a população para mais perto das infra estruturas já consolidadas na cidade, concentradas na região central do município e próximas a esses meios de transporte, diminuindo, portanto, o tempo de deslocamento nos trajetos cotidianos como o entre a casa e o trabalho e a expansão periférica. A relação que o município de São Paulo estabelece entre planejamento urbano e o sistema viário pode ser considerada histórica e é apontada por alguns autores como indissociável (Pauleey; Pedler, 2000). Já na década de 20 do século XX o gabarito das edificações passou a ter controle estabelecido na relação com a largura das vias, principalmente nas áreas centrais da cidade. Posteriormente durante a gestão de Prestes Maia, de 1938 a 1945, uma outra relação é estabelecida: a de que as grandes avenidas são eixos da transformação urbana que combinam a melhora na acessibilidade com renovação nos padrões de ocupação (Santoro; Wisnik, 2013).

A literatura sobre o tema aponta ainda que a regulação aos poucos foi se afastando da morfologia das edificações, como as regras de limite de gabarito, e se aproximando da linguagem do mercado, tratando principalmente da regulação de uso e ocupação do solo voltada ao potencial de exploração econômica do solo, ou potencial construtivo (Costa; Santoro, 2024). Por outro lado, foi a partir da década de 90 o conceito de DOTs- Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável ganhou força defendendo o desenvolvimento equilibrado nas cidades, com o objetivo de diminuir a distância das viagens cotidianas, além de promover de forma equitativa o acesso às oportunidades urbanas e estimular os meios de transportes coletivos e ativos como a bicicleta, por exemplo (Suzuki et al., 2013).

No caso de São Paulo o conceito de desenvolvimento orientado ao transporte foi consolidado com a sanção da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo do município, o zoneamento (Lei Municipal 16.402/2016). Essa lei, em consonância com o Plano Diretor, definiu o que seriam as áreas de influência dos EETUs, chamados de ZEU – Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana[10], que foram definidos pelas quadras inseridas em um raio de 400 metros das estações de metrô e a 150m de linhas paralelas dos corredores de ônibus e VLTs em nível.

A importância do tempo gasto nos trajetos cotidianos na metrópole é tema recorrente da literatura sobre o desenvolvimento urbano. Flávio Villaça em seu texto clássico "São Paulo: a segregação urbana e a desigualdade" (2011) teoriza sobre esse conceito de tempo de deslocamento o caracterizando como um mecanismo de segregação e de definição do espaço urbano. Esta larga tradição crítica sobre o modelo de cidade segregado serviu de justificativa e inspiração para a proposta dos Eixos de Estruturação urbana. De onde se infere que, considerando o contexto apresentado, a população de baixa renda, aquela que mais depende do transporte coletivo, é quem deveria compor esse adensamento populacional proposto pelos Eixos. O artigo 23 inciso – IV do Plano Diretor de 2014 deixa clara esta intenção:

> Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes: (..)
>
> IV – Ampliar a oferta de habitações de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo; (Plano Diretor Estratégico de São Paulo – Lei 16.050/2014)

Mais adiante, no mesmo artigo VIII o PDE também delimita quem ele espera que seja o agente responsável por viabilizar produção de HIS, o mercado imobiliário. A seguir o inciso ainda no artigo 23 do PDE que aborda o assunto:

> Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes: (..)
>
> VIII – orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar:
>
> a) diversificação nas formas de implantação das edificações nos lotes;
>
> b) maior fruição pública nos térreos dos empreendimentos;
>
> c) fachadas ativas no térreo dos edifícios;
>
> d) ampliação das calçadas, dos espaços livres, praças urbanas, das áreas verdes e permeáveis nos lotes;
>
> e) convivência entre os espaços públicos e privados e entre usos residenciais e não residenciais;
>
> **f) ampliação da produção de Habitação de Interesse Social e de mercado popular** (Plano Diretor Estratégico de São Paulo – Lei 16.050/2014) [sem grifo no texto original]

Podemos dividir os incentivos à produção de habitação presentes na legislação de SP em dois grandes grupos: os urbanísticos e os fiscais. Os incentivos urbanísticos tratam da construção de áreas que não serão computadas no cálculo final de composição do coeficiente de aproveitamento. No caso dos EETUs e suas áreas de influência, já é estipulado um coeficiente de aproveitamento maior do que para o restante das demais zonas de uso no município, na ZEU o CA pode chegar até 4 enquanto nos miolos de bairro o máximo é 3. Quando são produzidas HIS ou HMP dentro dos Eixos o CA pode ser majorado em 50% chegando então a 6. Esse já é um ganho de área extremamente elevado para o empreendedor, que pode construir em um mesmo terreno, muito mais unidades quando essas são HIS. Além desse tipo de incentivo associado à categoria do zoneamento e seu uso, o PDE também estabeleceu para as áreas incluídas nos EETUs considerar áreas de fruição pública, uso misto e fachada ativa como não computáveis, na justificativa de que elas são capazes de conferir qualidade urbanística para a cidade.

Um aspecto que chama atenção quando analisamos todos esses incentivos, ou seja, áreas não computáveis e que não serão pagas pelo empreendedor, é que somados elas podem representar até 59% de toda a área do empreendimento. Quando analisamos o CA real dos

empreendimentos – dividindo a área total construída pela área do terreno – os mega empreendimentos conseguem chegar a CA de até 10 vezes a área de seus lotes, ou seja, muito mais do que o CA 6 estipulado pelo PDE (Moreira, 2022).

O outro grupo de incentivos são os de ordem fiscal relacionados ao cálculo da Outorga Onerosa, esses por sua vez estão diretamente relacionados ao uso em que o empreendimento foi licenciado e a localização do lote. Quando a unidade é licenciada como uma HIS o fator social (Fs), que é um dos elementos multiplicadores levados em consideração no cálculo, é zero. Ou seja, as habitações de interesse social são totalmente isentas do pagamento de outorga, é possível inferir, portanto, que a produção desta tipologia específica é subsidiada pelo município, uma vez que deixa de recolher aos cofres públicos o valor da Outorga Onerosa assumindo o incentivo maciço via mercado privado.

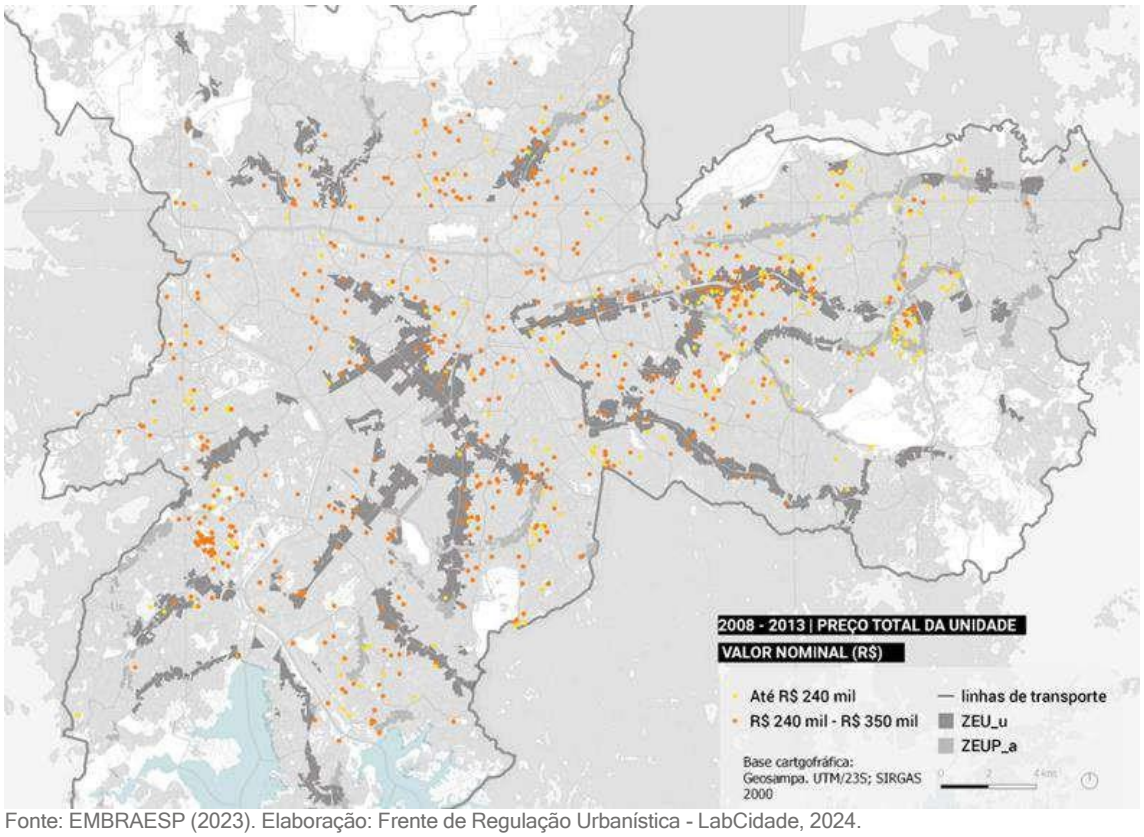
PANORAMA GERAL DA PRODUÇÃO DE HIS EM SÃO PAULO

Os dados analisados na pesquisa demonstram que a produção de HIS via mercado privado de fato "pegou". De acordo com os levantamentos da Prefeitura Municipal de São Paulo, divulgados no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico de 2014 a 2020, a produção privada desse tipo de unidade representou 84,81% do total, com 121.776 unidades, em contra partida a produção pública somou apenas 21.779 unidades HIS. É importante ressaltar que a produção de HIS se mostrou superior ainda à produção de HMP – Habitação de Mercado Popular[11], que pela iniciativa privada aprovou 61.327 novas unidades e pela pública apenas 302, no acumulado do período.

Quando esses dados são comparados aos anos anteriores à aprovação do PDE, que trouxe os incentivos fiscais, fica ainda mais evidente o quanto estes foram decisivos para estimular esse tipo de produção. O mesmo relatório traz a informação que entre os anos de 2002 a 2012 foram aprovadas 38.285 unidades na cidade de São Paulo, ou seja, no período posterior de 2014 a 2020 houve um aumento de cerca de 218% desse tipo de produção.

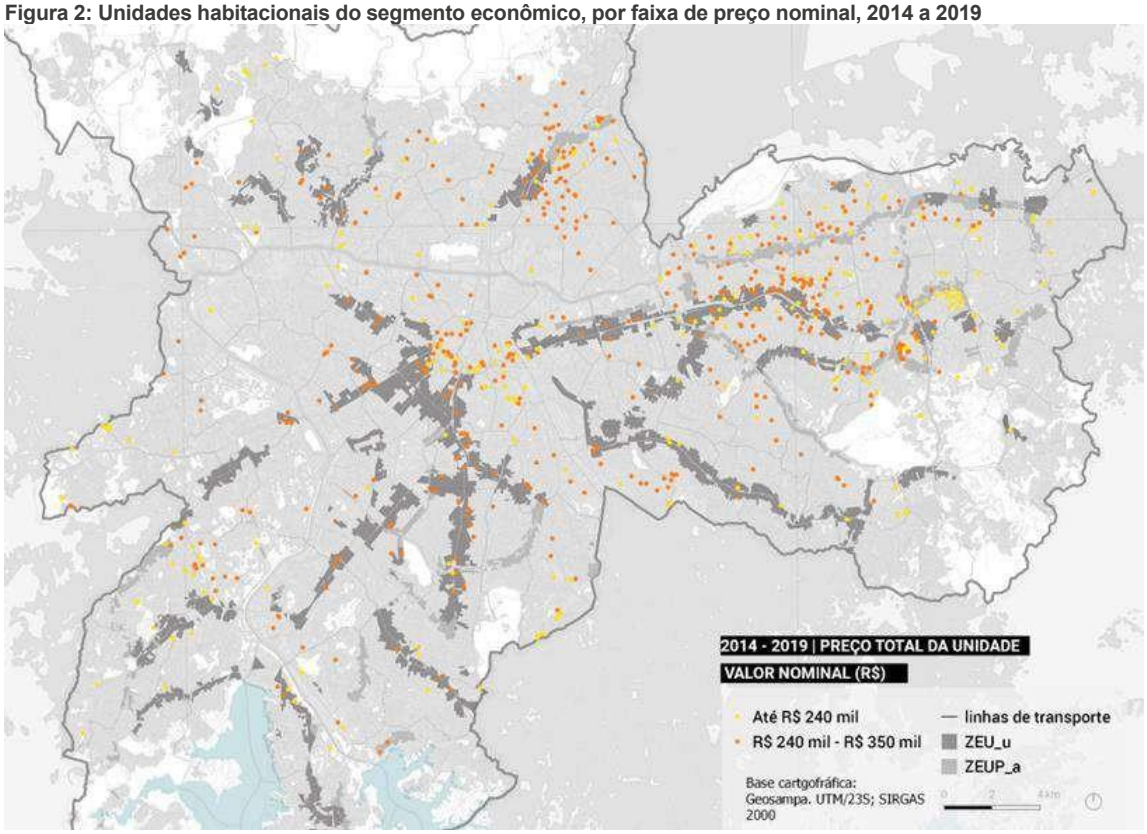
O relatório da prefeitura não disponibiliza um mapa com a localização dessas unidades habitacionais aprovadas, mas considerando a proxy estabelecida de R$ 350 mil, explicada anteriormente e utilizando os dados georreferenciados da EMBRAESP, apresentaremos conforme os mapas a seguir, que localizam as unidades enquadradas no segmento econômico (considerando seus valores nominais) em duas faixas de preço diferentes: de até R$ 240 mil reais e de R$ 240 a 350 mil, em três distintos períodos: de 2008 a 2013: antes da aprovação do PDE14 (Figura 1), 2014 – 2019: após a aprovação do plano (Figura 2) e de 2020-2022: durante a pandemia mundial de Covid-19 (Figura 3).

Figura 1: Unidades Habitacionais do Segmento econômico por faixa de preço nominal, 2008 a 2013



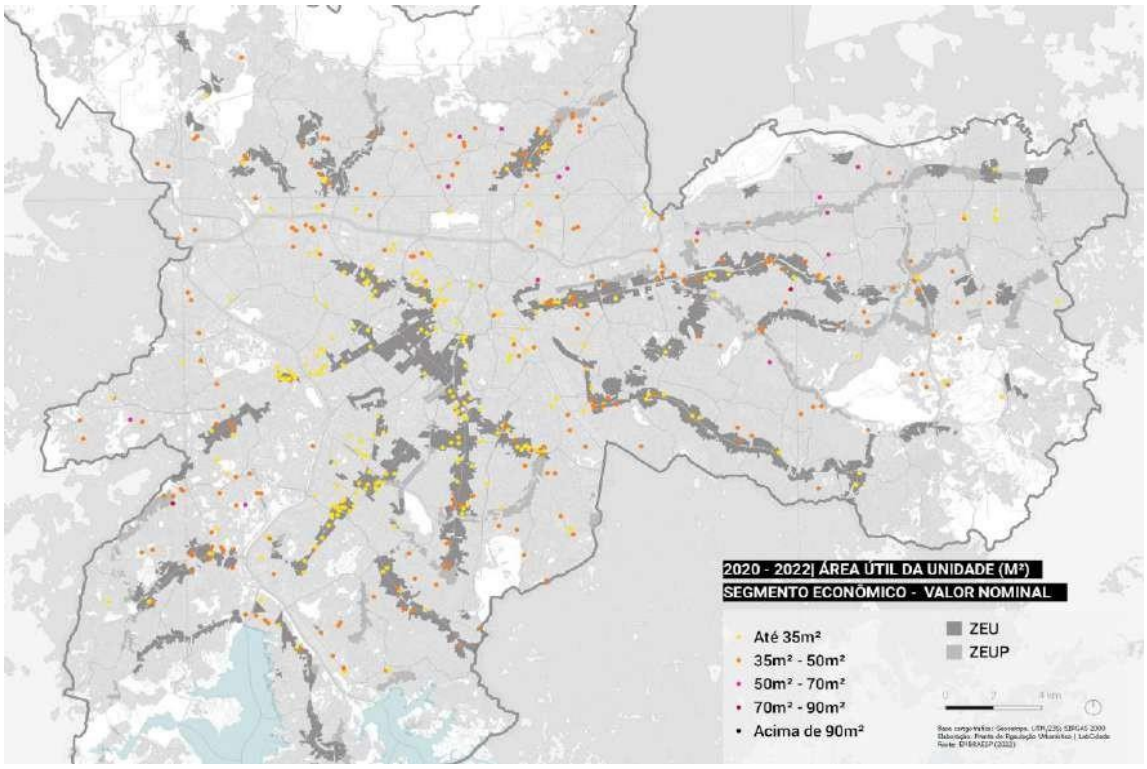
Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

Figura 2: Unidades habitacionais do segmento econômico, por faixa de preço nominal, 2014 a 2019



Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

Figura 3: Unidades habitacionais do segmento econômico, por faixa de preço, 2020 a 2021



Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

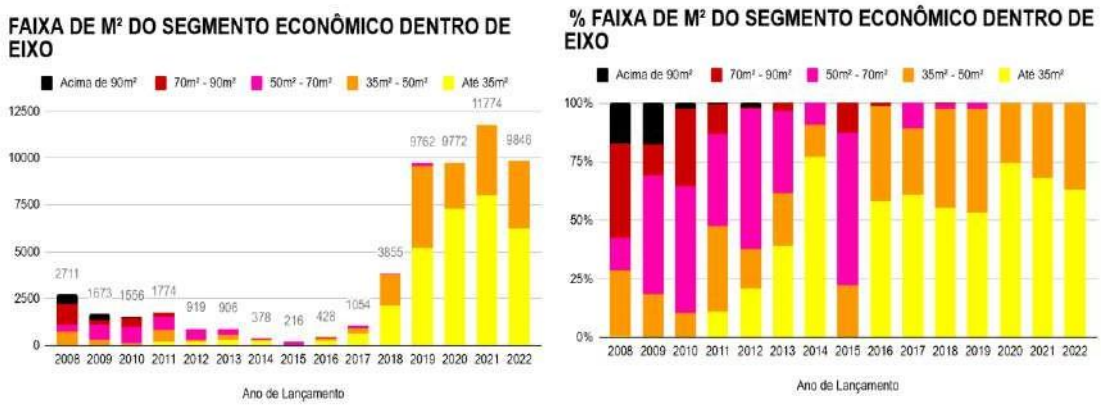
Analisando a distribuição das unidades enquadradas no segmento econômico é possível notar que no primeiro período, de 2008 a 2013, elas se encontram de maneira pulverizada no município. Em seguida, entre 2014 a 2019, quando já estavam valendo os incentivos urbanísticos e fiscais associados à sua produção, uma mudança pode ser percebida: existe uma concentração mais notável desse tipo de unidade principalmente na região central e na Zona Leste, localizadas majoritariamente nos miolos de bairro, ou seja, fora das zonas de EETUs. A principal mudança ocorre entre 2020 a 2022, onde as unidades lançadas estão aderidas a ZEU em maior proporção. Colocando em números no período de 2014 a 2019 13% das unidades enquadradas no segmento econômico estavam dentro de ZEU, entre 2020 e 2022 esse número chegou a 22,2% das aprovações na mesma categoria, no acumulado do período.

Outra alteração que se mostrou relevante a análise foi quanto a tipologia das unidades. A partir de 2017, quando o município experimentou o boom imobiliário, o perfil tipológico das unidades também foi alterado através da grande quantidade de lançamentos dos tipos *studio*, com metragem útil de até 35m². Em 2020, 45,5% de toda a produção do município foi de unidades *studio* com 26.692 unidades, no ano seguinte em 2021 a participação percentual dos *studios* em relação a produção total da cidade obteve uma queda representando 36,5%, mas experimentou um aumento nos números absolutos da produção atingindo os 28.181. Em 2020 a porcentagem volta a crescer atingindo 42,5% do total da produção com o lançamento 31.887 de unidades. O aumento das unidades tipo *studio* foi acompanhada da brusca diminuição dos lançamentos de unidades mais espaçosas. Entre os anos de 2014 a

2019 por exemplo, as unidades de 50m² a 70m² representam 20% do total da produção no município, entre 2020 a 2022, entretanto esse número foi apenas 7,85%.

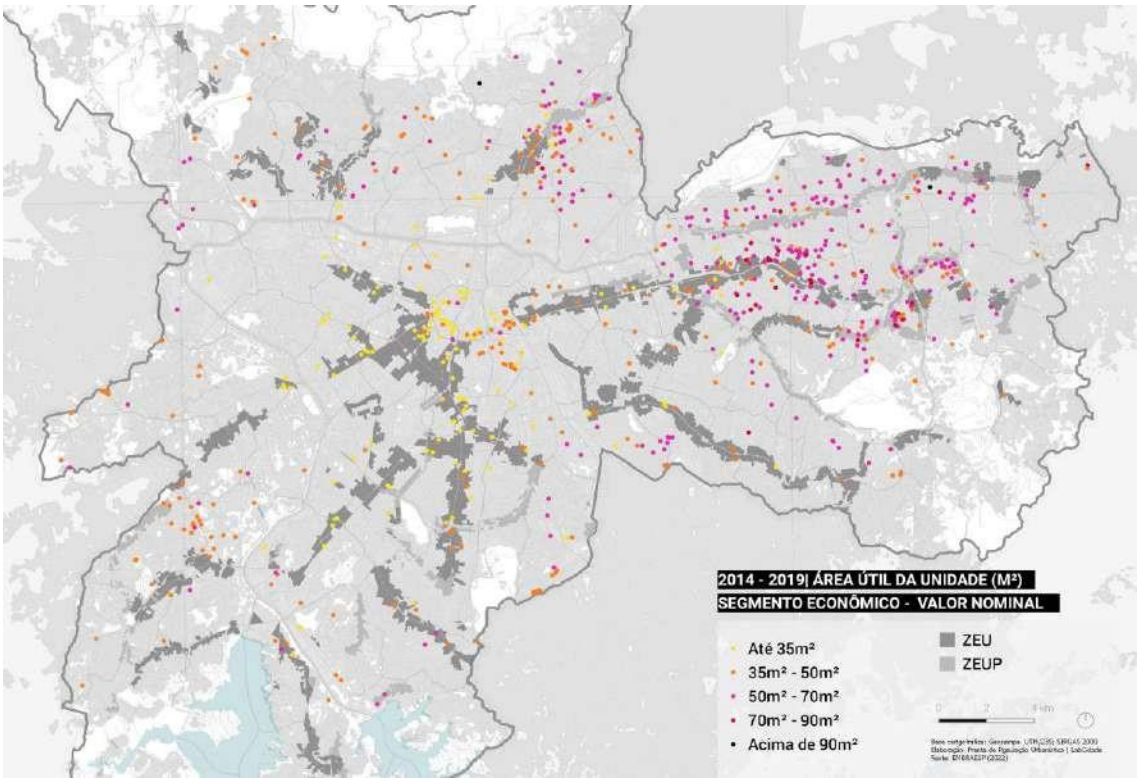
Quando olhamos especificamente para o segmento econômico, a produção dos *studios* apresenta protagonismo ainda maior dentro de eixo. A partir de 2019 houve um salto da produção dos micro apartamentos de até R$ 350 mil dentro da ZEU, em 2017 foram produzidas 638 unidades desse tipo, no ano seguinte foram 2.141 unidades *studio*, ou seja um aumento de 235%. Nos últimos dois anos do período analisado, 2021 e 2022, os *studios* representaram 68,20% e 63,37%, respectivamente, nesse último momento nenhuma unidade maior que 50m² do segmento econômico foi lançada dentro de eixo. Conforme os dados acima é possível depreender que dentro dos EETUs, ou seja, na habitação melhor localizada das HIS foram crescentemente se constituindo como *studios* ou micro apartamentos Os gráficos a seguir (Figura 4) trazem os números absolutos das faixas de m² do segmento econômico dentro de EETUs e em seguida os mapas mostram a aderência desse tipo de produção aos EETUs comparando entre o período de 2014 a 2019 e de 2020 a 2021 (Figuras 5 e 6):

Figura 4: Gráficos da faixa de m² útil do segmento econômico em São Paulo de 2008 a 2022, por números absolutos e porcentagem respectivamente.



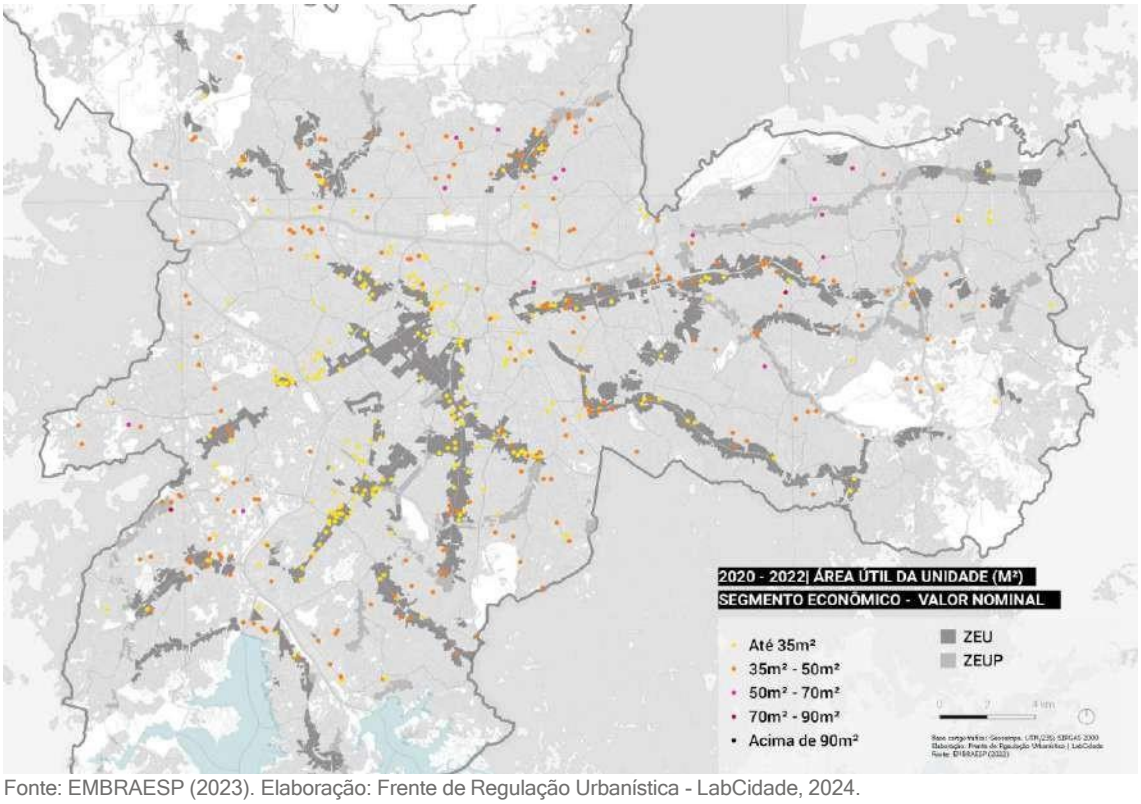
Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

Figura 5: Área útil das unidades lançadas no segmento econômico de 2014 a 2019



Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

Figura 6: Área útil das unidades lançadas no segmento econômico de 2020 a 2022



Fonte: EMBRAESP (2023). Elaboração: Frente de Regulação Urbanística - LabCidade, 2024.

Até então estabelecemos um panorama geral da produção de HIS no município, considerando as unidades inseridas no segmento econômico: esse tipo de produção mais barata ganhou notória projeção durante os últimos anos principalmente a partir da produção dos micro apartamentos *studios*, a pergunta chave que ainda precisamos responder é: porque essa produção pode ser considerada *fake?* Na seção a seguir buscaremos essa resposta a partir da análise de qual o perfil populacional que se espera que as unidades HIS atendam e se elas podem ser consideradas de fato acessíveis.

A *FAKE* HIS EM SÃO PAULO

De acordo com a Fundação João Pinheiro em pesquisa realizada com Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, utilizando como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua, (PNAD), de 2022 produzida pelo IBGE, e o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no ano de 2022 a Região Metropolitana de São Paulo, apresentou um déficit habitacional de 638.916 unidades, das quais 393.122, ou seja 61,53%, se enquadram na faixa de renda familiar até um salário mínimo. A pesquisa levantou também que de 447.742 famílias, 70% do déficit total comprometem mais de 30% de sua renda mensal com o pagamento pela moradia, o que é considerado como ônus excessivo de aluguel.

Para compreender melhor qual a quantidade de moradores em um domicílio enquadrado nos parâmetros estabelecidos pela faixa de preço salarial das famílias para as quais são destinadas as HIS, combinamos os dados de renda média por domicílio e a média de moradores por domicílio por setor censitário, do Censo IBGE de 2010. Na faixa de 0 a 3 s.m, e a média de moradores por domicílio varia de 2,77 a 4,38 pessoas. Quando contrastamos esses números com a tipologia dos *studios* de até 35m², esta se mostra inadequada porque esses micro apartamentos não são capazes de comportar de maneira confortável famílias de 3 ou mais membros. É importante ressaltar que mesmo podendo haver uma queda na quantidade média de pessoas por domicílio entre os levantamentos do Censo de 2010 e 2022 (esse último ainda não disponibilizou os resultados por setor censitário) as famílias de renda mais baixa tendem a ter uma média de componentes maior.

Os *studios* comportam em um mesmo cômodo o quarto, sala e cozinha – chamada nas plantas para licenciamento de APA: área de preparação de alimentos, pois segundo a instrução técnica do corpo de bombeiro, por ser muito pequena não pode possuir fogão a gás, apenas elétrico. Uma das estratégias dos empreendimentos para compensar essa compactação extrema dos apartamentos é o oferecimento de uma série de áreas comuns fora das unidades, são esses por exemplo: salão de festas, playground, academia, salão de jogos, lavanderia, coworking, espaço pet, brinquedoteca, jardim, entre muitos outros espaços condominiais. Uma das consequências deste modelo é o impacto da manutenção dessa grande quantidade de áreas comuns no valor mensal do condomínio, que torna os *studios* ainda mais inacessíveis para as populações de renda baixa. Na Figura 7 a seguir temos um exemplo da planta de propaganda do empreendimento Today Vila Olímpia, uma unidade

studio de 25,88m² com valor anunciado de venda de R$340 mil, localizada dentro de EETUs, na Rua Casa do Ator número 544.

Figura 7: Planta de propaganda do apartamento *studio* - Empreendimento Today Vila Olímpia

Fonte: site de comercialização Today Vila Olímpia. Elaboração: Construtora Canopus (2024).

Além da falta de compatibilidade entre a tipologia dos *studios* e a composição das famílias de baixa renda, durante o trabalho de campo outra característica dessa produção corroborou para reforçar a teoria do fake HIS, a falta de acessibilidade nas formas de financiamento das unidades habitacionais. Utilizamos a base do SISACOE juntamente com o site "De Olho na Obra"[12] para selecionar os empreendimentos que possuem alvará de aprovação de edificação nova e que foram aprovados com os usos: EHIS (empreendimentos que possuem mais de 80% das unidades habitacionais licenciadas como HIS 1 e/ou HIS 2) e HIS + MERCADO (empreendimentos que possuem unidades licenciadas como HIS e demais usos sejam eles residenciais ou não residenciais). É importante ressaltar a dificuldade de compatibilização dessa base com a da EMBRAESP, pois as duas possuem temporalidades diferentes. A base do licenciamento traz os empreendimentos que receberam a aprovação para serem construídos e que não necessariamente iniciaram a construção, enquanto a base de lançamentos da EMBRAESP traz os empreendimentos que já estão sendo construídos ou já

foram finalizados e estão sendo comercializados. Ou seja, um empreendimento da base EMBRASP necessariamente deve constar no SISACOE, mas nem todos os empreendimentos da base do SISACOE estão presentes no conjunto de dados da EMBRAESP.

Como trata-se de uma base extensa, decidimos por construir uma amostra de 10% dos empreendimentos e/ou stands de venda do chamado centro expandido do município[13], escolhida por meio de sorteio. O objetivo principal dessa etapa de pesquisa foi o de compreender sob quais condições as unidades eram comercializadas e nos casos dos edifícios já entregues, qual o perfil populacional dos moradores. A primeira conclusão obtida é que a proxy adotada de que as HIS têm preço de venda até R$ 350 mil se confirma, nenhum dos oito empreendimentos visitados que tinham unidades disponíveis para a compra apresentavam um valor superior a esse.

Outro resultado do trabalho de campo foi a constatação de que todos os empreendimentos que já tinham finalizado a construção possuíam mais de 5 unidades habitacionais ofertadas para aluguel nas plataformas de aluguel por temporada, como Quinto Andar e Airbnb. Todos os sorteados na nossa amostra foram licenciados como HIS-2, ou seja, destinados a famílias de 3 a 6 s.m. Através de uma pesquisa de valor mensal de aluguel e condomínio feita por meio das próprias plataformas constatamos que apenas um empreendimento, contendo apenas unidades HIS e localizado fora de EETUs, tem valor de aluguel compatível com esta faixa de renda. Logo, se as famílias pertencentes a essa faixa considerassem o aluguel como uma alternativa, provavelmente não conseguiriam pagar o valor de aluguel mensal destas unidades.

Ainda nas visitas de campo, ficou evidente que um novo agente demonstra ter protagonismo nos casos de compra de unidades habitacionais HIS: o investidor imobiliário. Através das conversas com os corretores a frase "essa é uma ótima oportunidade de investimento" virou uma máxima nos stands de venda das HIS, pois existe a possibilidade de compra dessas unidades como ativo, na expectativa de uma rentabilidade futura através do aluguel ou simplesmente na apropriação de uma valorização futura, em taxas acima da rentabilidade de outros investimentos financeiros. Quando investigamos mais a fundo a forma de financiamento para a compra das unidades HIS fica evidente a dificuldade de acesso para as famílias de baixa renda, o que indica que essas unidades na verdade estão sendo vendidas para investidores e não para potenciais moradores pertencentes às faixas de renda de interesse social.

Para a compra é exigido um valor elevado de entrada, seguido de parcelas mensais também elevadas e um pagamento de cerca de 50% do valor da primeira parcela na entrega das chaves. Em uma das simulações feitas para a compra de uma unidade tipo HIS-2 de preço total de R$ 290 mil, foi sugerido R$ 50 mil como entrada, seguido de três parcelas mensais de R$ 5mil e R$ 25 mil para a entrega das chaves, o restante do valor poderia ser financiado no banco de preferência do comprador. Quando financiado fora do PMCMV a taxa de juros varia de 8 a 11% ao ano, chamada de "taxa balcão", acontece que nem todos os empreendimentos HIS

produzidos via mercado são enquadrados no programa e, portanto, não podem ser financiados usufruindo das taxas mais baixas oferecidas pela CAIXA, que podem ser de 4%. Essa forma de financiamento se mostra como dificultador de compra para as famílias de renda mais baixa que mesmo possuindo um valor maior para entrada não podem comprometer sua renda para quitar as demais parcelas elevadas. Quem então acaba comprando essas unidades são investidores imobiliários, que possuem uma renda mensal maior que a estipulada como teto para esse uso.

A legislação define seus objetivos para esse tipo de produção, estipula a quem ela deve ser destinada, detalha os incentivos urbanísticos e fiscais envolvidos, mas não tem qualquer mecanismo de acompanhamento dos compradores e moradores dessas unidades, isso porque o próprio decreto que regulamenta a comercialização das HIS exige apenas um documento auto declaratório do comprador de que ele pertence a faixa de renda definida. Em entrevistas feitas com compradores ficou claro que muitas vezes eles mesmo não sabem que as unidades adquiridas são HIS, ou até mesmo do que se trata esse tipo de uso, o preenchimento da papelada pode então passar despercebido como apenas mais uma etapa burocrática do fechamento do negócio. Quando questionados, os corretores, por sua vez, respondem que não há problema para o investidor em adquirir uma unidade HIS, isso porque não existe por parte do poder público, alguém que vá conferir o real enquadramento de renda dos compradores.

CONCLUSÃO

Parte do que está sendo produzido como HIS no município de São Paulo não é capaz de atender a demanda habitacional atual. A Habitação de Interesse Social enquadrada no seguimento econômico, produzida pelo mercado privado especialmente nos EETUs e, portanto, melhor localizada, pode ser chamada de "fake HIS" pois ela não é capaz de cumprir com o objetivo proposto pois se trata de um produto imobiliário que nada tem a ver com habitação social. A tipologia das unidades enquadradas no segmento econômico não tem tamanho suficiente para comportar as famílias com mais integrantes, as condições de financiamento são excludentes, e a possibilidade de aluguel também se mostra inviável para a renda das famílias. Portanto, essa produção embora denominada HIS, no munício de são Paulo não e capaz de atender a demanda habitacional atual.

O mercado privado assume o protagonismo da produção de interesse social e a agenda habitacional passa a ficar à mercê do que e onde esse mercado está disposto a produzir. Através da análise de dados da produção do segmento econômico no município de São Paulo é possível inferir o tipo de produção da chamada "fake HIS" apresenta semelhanças com os exemplos de *inclusionary housing policies* da Inglaterra e Bogotá, por exemplo, na medida em que em todos esses casos observamos dificuldade em promover o direito pleno à habitação as famílias de renda mais baixa, seja pela falta de oferta de unidades, pela localização

periférica dessas unidades, pelas dificuldades enfrentadas no financiamento, ou a tipologia não condizente com a população para quem esse tipo de habitação é pensada.

Parece que esse tipo de produção se desenha a partir de um ciclo: o Estado não consegue dar conta da demanda habitacional, transfere parte dessa função para o mercado que para cumpri-la usa dos benefícios e subsídios fiscais e urbanísticos diminuindo o montante recolhido na contrapartida paga pelos adicionais construtivos como a Outorga Onerosa, por exemplo, deixando de somar aos cofres públicos e aos fundos habitacionais, o que dificulta mais ainda a provisão de habitação via Estado. O caso de São Paulo adiciona mais uma camada de complexidade na medida em que essa produção, supostamente HIS, passa a compor um sistema financeirizado de aluguel e venda de imóveis, aprofundando ainda mais o déficit habitacional (Guerreiro; Rolnik; Toro, 2022)

O caso das fake HIS dialoga com o que Peter Marcuse e David Madden denominam de o "mito do Estado benevolente" (2016). O Estado toma medidas para solucionar o problema habitacional, criando legislações que defendem criação de novas unidades, como por exemplo os subsídios fiscais e urbanísticos, mas na verdade o que ocorre é a manutenção de uma ordem política e econômica, pautada na acumulação de lucros privados. A pauta e agenda da moradia, especialmente da moradia bem localizada é mobilizada para que enormes subsídios sejam disponibilizados para empreendedores, sem que estes de fato aumentem a oferta de habitação acessível para as faixas de renda mais baixa. Ao mesmo tempo a multiplicação de um produto – micro apartamento ou *studio* – eleva o valor do metro quadrado nas melhores localizações de forma a tornar ainda mais inacessível esta localização para as necessidades habitacionais. O que falta não é apenas um aparato burocrático municipal para conferir se as unidades habitacionais ditas HIS estão sendo compradas pela população de baixa renda ou por investidores e sim uma revisão radical da política que promove as falsas HIS.

REFERÊNCIAS

CALAVITA, Nico; MALLACH, Alan (Ed.). **Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CASTRO, Carolina de; SHIMBO, Lúcia. O "padrão econômico" da habitação: construindo uma trajetória de mercado. In**: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR),** 14., 2011. Anais [...] Rio de Janeiro: ENANPUR, 2011.

COSTA, Deiny; SANTORO, **Paula. Entre zonas e planos urbanos: origens e modelos mobilizados em torno dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana em São Paulo**. São Paulo, 2023.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma „nova cidade "em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo, 2001.

FIX, Mariana. A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo**. Cadernos de Urbanismo**, n. 3, p. 1-15, 2004.

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. Gestão neoliberal da precariedade: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. **Cadernos Metrópole**, v. 24, n. 54, p. 451-476, 2022.

MORRISON, Nicky; BURGESS, Gemma. Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106**. Journal of Housing and the Built Environment**, v. 29, p. 423-438, 2014.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PAULLEY, Neil; PEDLER, Annette; CROWTHORNE TRANSPORT RESEARCH LABORATORY. **Transland-integration of transport and land use planning. Deliverable 4. Final report for pubulication**. Transport Research Laboratory, 2000.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 7, n. 13, p. 123-158, 2011.

SANTORO, Paula Freire. Inclusionary housing policies in Latin America: sao paulo, Brazil in dialogue with bogota, Colombia. **International Journal of Housing Policy**, v. 19, n. 3, p. 385-410, 2019.

SANTORO, Paula Freire. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 17, n. 2, p. 99-117, 2015.

SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 407-431, 2017.

SÍGOLO, Letícia Moreira. **O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica et al. Fake HIS: a falsa inclusão nos eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. **PosFAUUSP**, v. 31, n. 58, p. e215111-e215111, 2024.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. Studio nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio et al. Dilemas do plano diretor. **CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM**, p. 237-247, 1999.

[1] O Decreto Nº 63.738 de 10 de setembro de 2024 estabelece as características tipológicas da HIS como sendo unidades habitacionais tendo no máximo 1 (um) sanitário, 1 (uma) vaga de garagem, destinadas ao atendimento de famílias de baixa renda, classificadas em dois tipos: HIS-1 e HIS-2, de acordo com a faixa de renda familiar mensal. O Decreto Nº 63.122 de 4 de Janeiro de 2024 atualizou os valores de renda familiar para o atendimento por HIS, definindo: HIS-1: até R$ 4.236,00 de renda familiar mensal ou até R$ 706,00 de renda per capita mensal; HIS-2 superior a R$ 4.236,00 e igual a inferior a R$ 8.472,00 de renda mensal ou superior a R$ 706,00 e igual ou inferior a R$ 1.412,00 de renda per capita mensal.

[2] Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

[3] Lei Municipal nº 16.402 de 22 de Março 2016, revisada pela Lei Municipal nº º 18.081, de 19 de janeiro de 2024

[4] A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento de política urbana regulamentada a nível nacional pelo Estatuto das Cidades em 2001 (Lei 10.257/2001). A instituição em São Paulo deu-se a partir da aprovação do plano diretor de 2002 que estabeleceu as bases para a aplicação do instrumento (Lei N 13.430/ 2002 definida pelos artigos 2009 ao 216). Mediante pagamento é possível construir acima do limite do coeficiente de aproveitamento básico, chegando até o coeficiente máximo. Os recursos captados vão para o FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano que destina 30% de sua arrecadação à provisão habitacional no município.

[5] Base de dados do governo federal utilizada para recebimento de benefícios sociais. A atualização é feita pela prefeitura do município através do CRAS – Centro de Referência em Assistência Social.

[6] Os dados da EMBRAESP dos anos de 2008-2019 foram cedidos para a Frente de Regulação Urbanística Crítica do LabCidade por meio de uma parceria acadêmica firmada com a UFABC com destaque para o LEPUR – Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais, da UFABC. Deixamos aqui nosso agradecimento em especial para o professor Prof. Jeroen Klink, e ao doutorando Kaio Nogueira. Sobre o LEPUR, ver http://lepur.com.br/. Os dados de 2019 a 2022 foram cedidos pelo Professor Dr. João Fernando Pires Meyer (FAUUSP), por quem também agradecemos a parceria acadêmica. O trabalho aqui desenvolvido faz parte dos estudos do grupo de pesquisa da Frente de Regulação Urbanística, do LabCidade – Laboratório Espaço Púbico e Direito à Cidade, coordenado pela Profª. Dra. Paula Freire Santoro e pela Profª. Dra. Laisa Eleonora Maróstica Stroher.

[7] Chamada de Town and Country Planning Act 1947.

[8] Chamada de Ley 388 de 1997

[9] A revisão do Plano Diretor dada pela Lei nº 17.975 de 8 de Julho de 2023, determinou no Art. 58 que no mínimo 35% dos recursos arrecadados deverão ser aplicados em Habitação de Interesse Social

[10] A revisão do Plano Diretor dada pela Lei 17.975/2023 estabeleceu um novo perímetro para as ZEU sendo um raio de 700m partindo das estações, já no caso dos corredores de ônibus e VLT em nível, são as quadras contidas entre duas linhas paralelas distantes 400m do eixo das vias.

[11] A Habitação de Mercado Popular é definida pelo Decreto Nº 63.728 de 10 de Setembro de 2024 como: unidade habitacional, tendo no máximo 2 (dois) sanitários e até 1 (uma) vaga de garagem, destinada ao atendimento de famílias com até 10 (dez) salários mínimos de renda familiar mensal ou até 1,5 (um e meio) salário mínimo per capita mensal, conforme valores estabelecidos anualmente por decreto. O Decreto Nº 63.122 de 4 de Janeiro de 2024 atualizou os valores de renda familiar e definiu que HMP compreende a renda superior a R$ 8.472,00 e igual

ou inferior a R$ 14.120,00 de renda familiar mensal ou superior a R$ 1.412,00 e igual ou inferior a R$ 2.118,00 de renda per capita mensal.

[12] Site de domínio da prefeitura Municipal de São Paulo que permite pesquisar os diferentes tipos de alvarás de licenciamento através do SQL ou endereço do empreendimento. Alguns empreendimentos possuem os documentos em sigilo, com o acesso permitido apenas a funcionários da prefeitura.

[13] O centro expandido compreende os seguintes distritos: Vila Leopoldina, Lapa, Pinheiros, Alto de Pinheiros, Barra Funda, Perdizes, Itaim Bibi, Jardim Paulista, Moema, Vila Mariana, Ipiranga, Vila Prudente, Belém, Mooca, Pari, Brás, Liberdade, Cambuci, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, República e Sé e parcialmente os distritos de Água Rasa, Cursino, Saúde e Sacomã.