



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



O (re)aquecimento da dinâmica imobiliária habitacional na região central da cidade de São Paulo: Qual a destinação dos produtos aprovados como sociais?

Larissa Werneck Capasso

Mestranda em Planejamento Urbano e Regional; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. O artigo, expondo a urgência das necessidades habitacionais, destaca a relevância do protagonismo municipal e justifica a escolha da cidade de São Paulo como objeto de estudo. Em seguida, descreve as principais características do território que motivaram pensar na política habitacional focada na inclusão socioterritorial. Partindo destas leituras, enfoca-se na produção social e/ou popular na área central do município, região caracterizada pela ampla oferta de empregos e de infraestrutura e, portanto, território que deveria concentrar a moradia inclusiva na cidade. Além disso, o reaquecimento imobiliário ocorrendo nesta área suscita questionamentos quanto a sua relação com a regulação urbana. Por meio do método da análise de dados do licenciamento de projetos de habitação social de 2014 a 2021, o artigo verificou que tal produção está – teoricamente – acontecendo. Observando os dados analiticamente, o estudo também buscou compreender se tal produção está, de fato, promovendo a inclusão das classes sociais mais baixas no centro urbano municipal, conforme preconizado no planejamento. Quatro estudos de casos são apresentados para aprofundar as análises realizadas, permitindo o fechamento do artigo com conclusões mais embasadas.

Palavras-chave. política habitacional inclusiva; regulação urbana; produção imobiliária; centro urbano; São Paulo.

The (re)heating of housing real estate dynamics in the central region of the city of São Paulo: What is the destination of products approved as social?

Abstract. The article, exposing the urgency of housing needs, highlights the relevance of municipal leadership and justifies the choice of the city of São Paulo as the object of study. Then, it describes the main characteristics of the territory that motivated thinking about the housing policy focused on socio-territorial inclusion. Based on these readings, it focuses on social and/or popular production in the central area of the municipality, a region characterized by the wide offer of jobs and infrastructure and, therefore, a territory that should concentrate inclusive housing in the city. In addition, the real estate boom taking place in this area raises questions about its relationship with urban regulation. Through the method of analyzing data from the licensing of social housing projects from 2014 to 2021, the article verified that such production is – theoretically – happening. Analyzing the data analytically, the study also sought to understand whether such production is, in fact, promoting the inclusion of the lower social classes in the municipal urban center, as recommended in the planning. Four case studies are presented to deepen the analyzes carried out, allowing the closing of the article with more grounded conclusions.

Keywords: inclusive housing policy; urban regulation; real estate production; urban center; São Paulo.

El (re)calentamiento de la dinámica inmobiliaria habitacional en la región central de la ciudad de São Paulo: ¿Cuál es el destino de los productos aprobados como sociales?

Resumen. El artículo, al exponer la urgencia de las necesidades habitacionales, destaca la relevancia del liderazgo municipal y justifica la elección de la ciudad de São Paulo como objeto de estudio. Luego, describe las principales características del territorio que motivaron a pensar en la política habitacional enfocada a la inclusión socioterritorial.

A partir de estas lecturas, se enfoca en la producción social y/o popular en la zona central del municipio, región caracterizada por la amplia oferta de empleo e infraestructura y, por tanto, un territorio que debe concentrar la vivienda inclusiva en la ciudad. Además, el boom inmobiliario que se vive en esta zona plantea interrogantes sobre su relación con la regulación urbanística. A través del método de análisis de datos de la concesión de licencias de proyectos de vivienda social de 2014 a 2021, el artículo verificó que tal producción está, teóricamente, ocurriendo. Analizando los datos analíticamente, el estudio también buscó comprender si tal producción está, de hecho, promoviendo la inclusión de las clases sociales más bajas en el centro urbano municipal, como lo recomienda la planificación. Se presentan cuatro casos de estudio para profundizar en los análisis realizados, lo que permite cerrar el artículo con conclusiones más fundamentadas.

Palabras clave: política de vivienda inclusiva; regulación urbana; producción inmobiliaria; centro urbano; São Paulo.

1. Introdução

A desigualdade social e o elevado nível de precariedade de grande parte das moradias são características marcantes nas cidades brasileiras. A enorme e crescente demanda habitacional exige respostas de todos os níveis de governo, em especial do municipal, pois é na escala local que os problemas e suas respectivas consequências se materializam. Dados da Fundação João Pinheiro (FJP) apontam que em 2019 o déficit habitacional brasileiro já estava acima de 5,8 milhões de domicílios, enquanto a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ultrapassava um déficit de 590 mil domicílios (mais de 10% do déficit habitacional do país).

Em 2002 – logo após a aprovação do Estatuto da Cidade – o município de São Paulo introduziu algumas inovações em sua regulação urbanística e, considerando sua importância no contexto nacional, tornou-se referência na questão. Inserida em Região Metropolitana de forte produção imobiliária devido aos intensos investimentos, a cidade de São Paulo e sua dinâmica de produção de território possuem alta relevância devido à concentração populacional, econômica e financeira. Além disso, tal grandeza na produção imobiliária facilita a identificação da sua relação com a regulação, contribuindo para a escolha deste município como objeto do presente estudo.

Justificando o recorte territorial específico, o centro da cidade de São Paulo recebeu especial atenção na temática da regulação urbanística, sendo o território selecionado para experimentação da maioria dos avanços incorporados na legislação (como Operação Urbana, Função Social da Propriedade, Políticas Habitacionais específicas, tal qual a Lei do Retrofit, entre outros exemplos). Analisar o centro de uma metrópole como São Paulo pode auxiliar na identificação de políticas públicas que interessem aos centros de outras metrópoles, pois muitos passam por processos semelhantes resultantes de acontecimentos anteriores comuns nestes territórios – como perda populacional, esvaziamento imobiliário e/ou mudança de uso e popularização.

A produção imobiliária brasileira sempre foi estimulada por programas de financiamento a demanda habitacional. Conforme Rolnik (2020) destaca, a política habitacional no país sempre se tratou de um revezamento entre a hegemonia da indústria da construção civil e da indústria financeira, limitando a ideia dos programas unicamente como de construção de moradias e não tendo como objetivo precípua o real enfrentamento da questão. No período estudado, os dois Programas federais que se sucederam foram o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Casa Verde e Amarela (CVA), enquanto no âmbito estadual ocorreu a extinção da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU) transferindo os investimentos diretos em habitação social para o setor privado por meio da produção via Parcerias Público Privadas (PPPs), como a “PPP Habitacional Casa Paulista”.

Na esfera municipal, seguindo a visão da região como território de experimentação, diversas políticas foram (e são) direcionadas para implementação na área central, assim como sucederam-se variadas experiências inovadoras de políticas habitacionais, mas que, muitas vezes, não tiveram continuidade e/ou não foram reproduzidas fora da região. Atualmente, a precariedade da situação intensificou-se pela ausência de recursos para os Programas MCMV e CVA e a dependência quase que exclusiva das PPPs, limitando a produção às faixas mais elevadas dos

programas e excluindo as famílias que se enquadram na faixa 1 – justamente a que tem a maior dificuldade de acesso à moradia adequada e que compõe a maior parte do déficit habitacional brasileiro –, pois não possuem condições para o financiamento imobiliário via crédito.

Comparando o arcabouço legal e institucional brasileiro com a realidade, Maricato (2021) aponta que as leis estão submetidas ao poder do capital imobiliário e ao que a autora chama de “o nó da terra”. A propriedade privada da terra é apontada como questão central na sociedade brasileira e reflete na oposição de interesses na produção da cidade através do conflito entre valor de uso e valor de troca (MARICATO, 2021). A segregação socioespacial presente em São Paulo é resultado da forte concentração de investimentos na região denominada por Villaça (2011) como Quadrante Sudoeste do município, na qual a área central está inserida e caracteriza-se pela presença de infraestrutura e, conseqüentemente, onde encontram-se os empregos, a moradia e a produção econômica das camadas sociais de rendas mais altas.

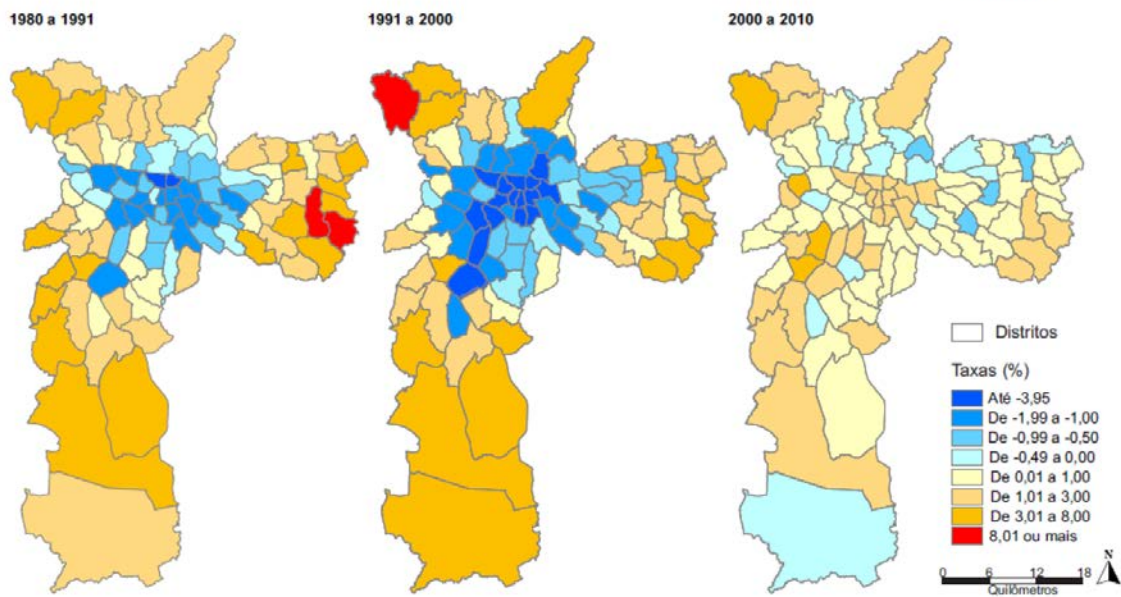


Figura 1. Mapas de crescimento populacional no Município de São Paulo (fonte: site InfoCidade).

Dados e mapeamentos das taxas geométricas de crescimento anual do município de São Paulo por distrito indicam que nas décadas de 1980 e, especialmente, de 1990 ocorreu um decréscimo populacional na região do centro expandido e um adensamento populacional nas regiões periféricas. Neste período, além da exclusão da população mais pobre para áreas precárias, ocorreu a migração de classes sociais de mais alta renda para áreas específicas criadas de forma segregada como exclusivas para moradia desta população e, ainda, a conseqüente popularização das atividades na região central. Além disso, conforme Costa e Santoro (2019) identificaram analisando treze distritos centrais¹, a diminuição populacional foi acompanhada pela redução da produção imobiliária e iniciaram-se, neste período, os projetos de políticas públicas com o objetivo de reverter o processo de esvaziamento.

A partir dos anos 2000, os dados de crescimento populacional apontam a interrupção da tendência, mostrando uma distribuição mais equilibrada das taxas entre os distritos. Costa e Santoro indicam o reaquecimento da produção imobiliária nos distritos centrais entre 2001 e 2013, mas também destacam que o crescimento verificado não promoveu a recuperação da densidade populacional anterior já verificada na região. Da mesma forma, lembram que a ociosidade imobiliária continua maior no território analisado do que no município como um todo (ibid.). Também é importante ressaltar que, independentemente dos processos populacionais relacionados à moradia, as taxas de empregos sempre permaneceram altas na região, o que corrobora com a ideia de que as políticas habitacionais inclusivas ainda se fazem necessárias na área central. Porém, as mudanças verificadas na dinâmica populacional e imobiliária na região introduzem questionamentos sobre sua relação com as políticas sendo experimentadas neste

território. A intensificação da produção imobiliária e o aumento populacional seriam resultado dos projetos e instrumentos aplicados? Qual o perfil da população que está promovendo o crescimento verificado? Os objetivos preconizados no planejamento estariam sendo efetivados?

Considerando o reaquecimento do mercado imobiliário e a regulação urbana presente na área, que teoricamente concorre para a política habitacional, a proposta deste artigo é analisar a produção de Habitação de Interesse Social - HIS² e de Habitação de Mercado Popular - HMP³ no território da Subprefeitura Sé (que abrange os distritos Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé) mais o distrito Barra Funda, pertencente à Subprefeitura Lapa. Partindo do questionamento se a (suposta) produção de moradia social – e, portanto, que utiliza seus benefícios – está, de fato, sendo destinada à população alvo dessa política, o estudo dos dados de licenciamento de projetos de HIS e HMP na região, entre 2014 e 2021, busca compreender o produto imobiliário resultante da regulação urbana estabelecida. Para aprofundamento das análises, quatro estudos de caso são realizados procurando entender as características deste produto e, na tentativa de responder as questões colocadas, o artigo se encerra refletindo sobre as implicações das situações encontradas em relação a efetividade da política habitacional proposta no enfrentamento do déficit e da exclusão socioterritorial.

2. A dinâmica imobiliária habitacional e sua relação com a regulação urbana

Análises de outros autores sobre a dinâmica habitacional que vem se dando no Município de São Paulo apontam para o já mencionado reaquecimento imobiliário no Município e na região central de São Paulo e questionam a real destinação da produção social e/ou popular (AKAISHI, 2022; SHIMBO, 2013; TANAKA, 2018; YAMAGUTI, 2019).

Shimbo (2013), em sua análise sobre a dinâmica imobiliária na região central de São Paulo⁴ na primeira década do século XXI, já indicava que, a despeito do discurso sobre diversificação social, as estratégias de “revitalização” priorizavam a promoção de atividades econômicas e a requalificação de edificações residenciais voltadas ao retorno das classes médias. Segundo a autora (ibid.), programas heterogêneos tentavam conciliar interesses diversos e, por vezes, conflitantes – como princípios de “gestão urbana empresarial” e “diversidade e inclusão social”. Neste contexto foi elaborado e aprovado o Plano Diretor Estratégico (PDE) 2002, que definiu alguns instrumentos com o intuito de promover HIS e HMP na região. Porém, os projetos urbanos propostos procuraram excluir elementos que favoreciam a população de baixa renda, além de conceder privilégios inigualáveis à iniciativa privada.

A autora (ibid.) verificou que, apesar das tentativas de reversão da popularização da região, os setores de renda média e média baixa foram “descobertos” pelas construtoras e incorporadoras que, impulsionadas por políticas públicas, alavancaram lançamentos residenciais de mercado do “segmento econômico” na área, especialmente a partir de 2006. Shimbo (ibid.) também identificou que, entre 1991 e 2006, os instrumentos urbanísticos não geraram o interesse do mercado imobiliário pela região central da cidade – o que só passou a ocorrer a partir de 2006, concomitantemente a alteração da tipologia e valores dos produtos ofertados – e que, no período de sua análise, ocorreu a tendência de alta compatidade da área interna das unidades habitacionais (UHs) e a diferenciação do tipo de produto ofertado no centro da cidade, que em geral são unidades de apenas 1 dormitório não disponíveis em outros locais.

Akaishi (2022) sinalizou que o público-alvo dos produtos imobiliários sendo lançados na região central possui um perfil específico, diferente do público atendido pelo produto popular econômico de 2 dormitórios produzido em mercados mais consolidados da RMSP. A autora identifica esse público como de classe média e alta, constituído por:

(...) jovens (solteiros ou casais) sem filhos, estudantes universitários, jovens e idosos de fora da RMSP, mas que utilizam equipamentos de cultura e lazer, universidades, postos de emprego ou atendimento médico nessa região da capital (...) é a localização privilegiada do centro o que importa a esse público e o atrai. (AKAISHI, 2022, p. 236)

Santoro e Borrelli (2015) apontaram o enorme potencial das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) “de vazios” para uma política voltada a convocar os empreendedores privados a produzir habitação social em terrenos demarcados estrategicamente. Porém, conforme as autoras destacam, as regras e normas de construção estabelecidas para este tipo de empreendimento (HIS e HMP) procuram beneficiar a produção via mercado, pois possibilitam sua utilização não só nas áreas selecionadas, mas também em qualquer outra área da cidade – o que tende a desconsiderar da lógica da boa localização e, portanto, compromete a eficácia do instrumento (ibid.).

Avaliando o impacto da demarcação de ZEIS em São Paulo, Caldas (2009 apud ROLNIK E SANTORO, 2013) constatou que, no período de 2002 a 2007 (anterior ao PMCMV), apenas 29% de todas as unidades de HIS licenciadas na cidade estavam localizadas em ZEIS. Além disso, em 69% dos empreendimentos de HIS em ZEIS o agente promotor era público, contrastando com os 91% fora de ZEIS onde os promotores são privados. Os dados deste período indicaram que o interesse privado estava mais voltado para os incentivos estabelecidos para HIS do que para os benefícios particulares das ZEIS, enquanto dados posteriores ao lançamento do PMCMV, ocorrido em 2009, revelaram a alteração desta tendência (ibid.). Porém, como diversos estudos demonstram, o PMCMV não rompeu o *status quo*, pois produziu habitação sem direito à cidade na maior parte dos municípios brasileiros (MARICATO, 2021), construindo as moradias populares em localizações de preços mais baixos, muitas vezes em áreas pobremente servidas por equipamentos.

Analisando as características, motivações e relações de poder dos novos empreendimentos imobiliários residenciais na área central, especialmente os do segmento econômico, a partir da base de dados de lançamentos imobiliários da Embraesp, Shimbo (2013) busca compreender o papel do poder público municipal. Desta forma, destaca a alteração da dinâmica imobiliária na região, indicando o aumento da produção habitacional social e, lembrando os estudos realizados por Caldas (2009), aponta que as ZEIS inseridas neste território foram as únicas onde a produção de moradias pelo mercado foi superior à produção pública, associando o fenômeno a localização e atratividade da região.

A autora (ibid.) ainda levanta a questão de como o mercado estaria viabilizando a produção destes empreendimentos na área central da cidade considerando o elevado preço do solo – argumento mais utilizado para descartar a possibilidade de acesso dos mais pobres a esta região – e reflete sobre a atuação do poder público nesta realização. Introduce também importantes questionamentos sobre a combinação de unidades de HMP e HIS no mesmo empreendimento e sobre o processo decisório pautado por modelos de eficiência empresarial para o planejamento urbano, que utiliza as “brechas” existentes na regulação para atender os setores de seu interesse (rendas média e alta). A partir desses questionamentos a autora (ibid.) já especula sobre a destinação social dessa produção, questão-chave que pretende ser tratada neste artigo.

Já Tanaka (2018) argumenta que, apesar dos produtos gerados ficarem aquém das expectativas surgidas na formulação dos instrumentos, o resultado não é necessariamente desprezível, pois, na verdade, os instrumentos foram projetados e regulamentados propositalmente com “brechas” de forma a atender as reivindicações do mercado.

3. Projetos de habitação social e/ou popular aprovados na região central

Em sua análise da política habitacional, o Relatório de Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021 (2022) da própria Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) informa que ocorreu um aumento no licenciamento de HIS e HMP na cidade após a aprovação do PDE 2014 e, ainda, afirma que o território da Subprefeitura Sé foi um dos destaques em termos de quantidade de unidades licenciadas, especialmente de HIS 2 e HMP, mas também reconhece que quase não existe diferenciação no número de unidades de HIS aprovadas dentro e fora de ZEIS, destacando que somente nessas Zonas há a obrigatoriedade da destinação mínima percentual

para HIS no empreendimento. Desta forma, o equilíbrio da produção dentro e fora de ZEIS gera um desequilíbrio no tipo de faixa atendida, pois fora dessas zonas a produção para as faixas mais baixas é quase ínfima.

O referido Relatório (ibid.) também assume que o crescimento no licenciamento de HIS não influenciou os números do cadastro de demanda aberta (da COHAB) e de famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel, questionando a relação entre a produção de HIS e o atendimento a famílias cadastradas pelo município, e ainda revela que existe a necessidade de revisão das formas de financiamento habitacional para as famílias de mais baixa renda, demonstrando a incompatibilidade para realizar este atendimento através do modelo atual.

Na análise, a Prefeitura (ibid.) também admite que por conta do protagonismo da iniciativa privada na produção da habitação social seria importante a efetivação de mecanismos de *compliance* mais eficazes para a garantia da destinação correta desses imóveis, sugerindo uma vinculação com o licenciamento edilício e também reconhece que as bases de dados de licenciamento precisam ser melhoradas para ampliar e qualificar as análises, destacando a ausência de informações sobre a destinação das unidades e a impossibilidade que isso gera na avaliação do quesito para, assim, incentivar o desenvolvimento de pesquisas que possam contribuir para tal avaliação.

Com o objetivo de compreender melhor os dados apresentados no referido Relatório, o presente artigo desenvolveu estudos e análises inspirados na metodologia utilizada por Yamaguti (2019) – que consistiu no levantamento dos licenciamentos e seus respectivos dados de cada um dos projetos de habitação social e popular aprovados na Zona Leste da cidade de São Paulo –, realizando o mapeamento e sistematização de dados e informações dos 130 projetos aprovados pela Prefeitura do Município de São Paulo como HIS e/ou HMP em todos os distritos da Subprefeitura Sé e no distrito Barra Funda (que se insere no território da Subprefeitura Lapa), no período de janeiro de 2014 à dezembro de 2021. Assim como Yamaguti (2019), foram coletados dados dos Alvarás de Aprovação dos empreendimentos licenciados, mas, aqui, optou-se também por extrair informações diversas de outras fontes, buscando aprofundar a leitura sobre as características de interesse para as análises desejadas.

3.1 Características gerais dos projetos aprovados como habitação social e/ou popular

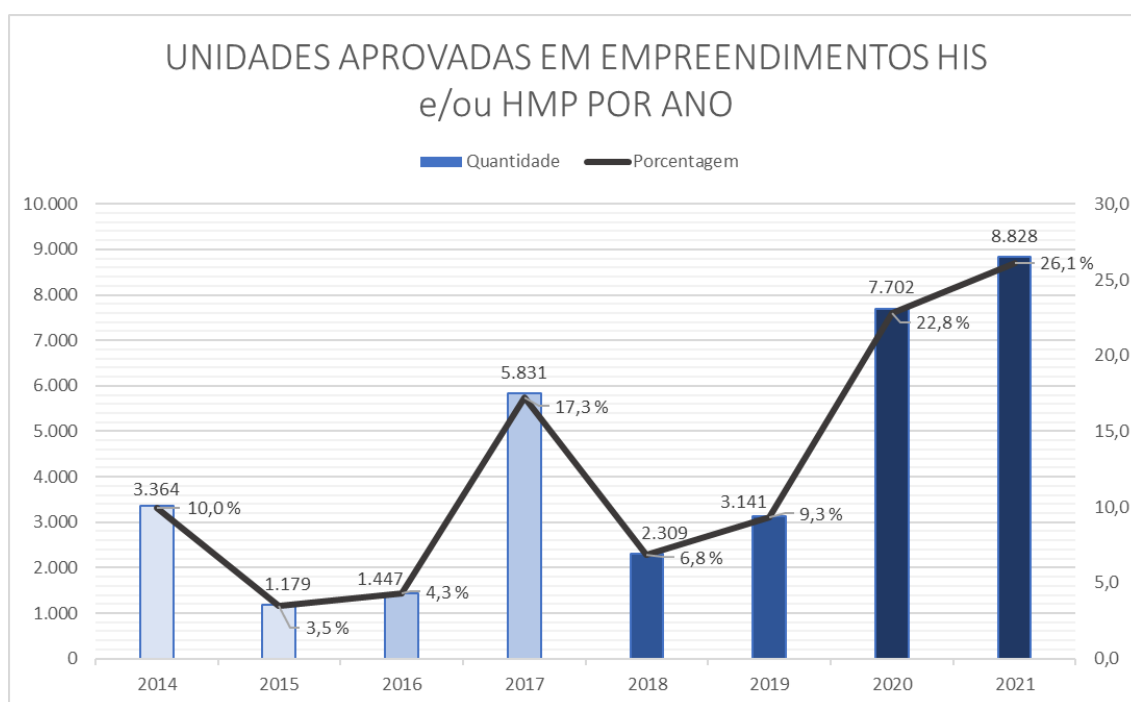


Figura 2. Gráfico de número de UHs em empreendimentos HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Ano de aprovação (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

O levantamento realizado permitiu identificar o aumento nas aprovações de empreendimentos com unidades HIS e/ou HMP, em especial nos últimos 3 anos.⁵ Porém, comparando com os números do município podemos perceber que este crescimento ocorreu em todo o território, não sendo uma exclusividade da região central.

A evolução da quantidade de unidades habitacionais (UHs) lançadas na cidade (todas as unidades, sem a estratificação de HIS e/ou HMP) entre 2014 e 2019 mostra que, apesar da diferenciação da natureza dos dados⁶, as aprovações de HIS e/ou HMP na Subprefeitura Sé e distrito Barra Funda seguiram tendência semelhante à verificada no contexto regional mais amplo. Os dados do município também apontam que em 2015 e 2016, assim como verificado para as aprovações de HIS e/ou HMP na área central, a cidade passava por um período de retração dos lançamentos de unidades imobiliárias residenciais.

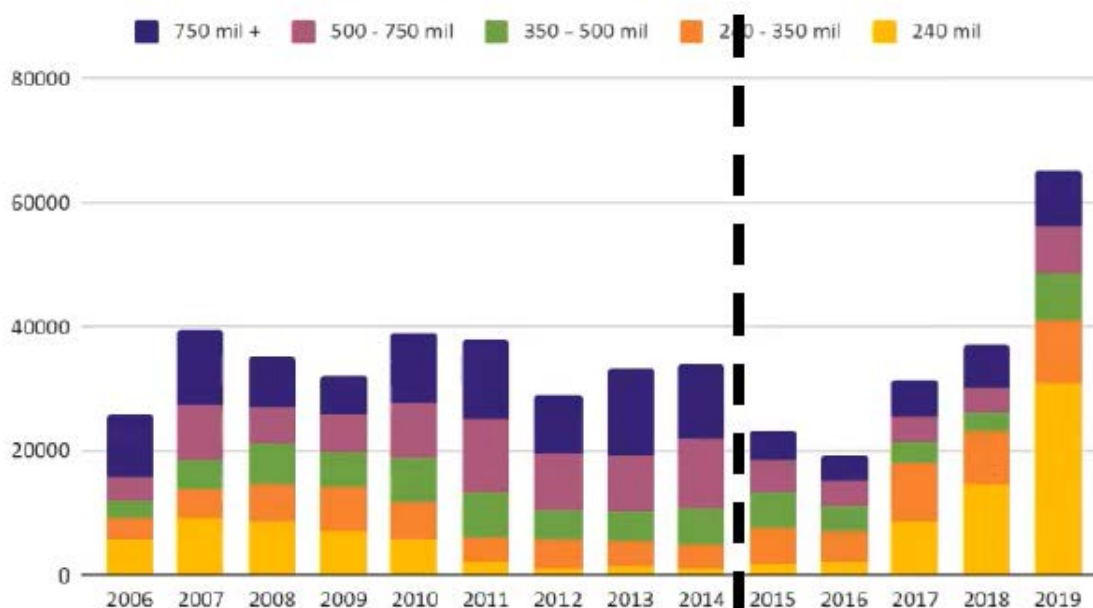


Figura 3. Gráfico (elaborado com dados da Embraesp e com valores atualizados para 2019) de UHs lançadas por ano no Município de São Paulo segundo faixa de preço (fonte: SANTORO, Paula. Aula ministrada na disciplina “Regulação urbanística, configuração sociopolítica em cidades brasileiras e latino-americanas”, abr 2022).

O período de 2017 e 2018 é considerado por algumas autoras como um “mini boom” de lançamentos imobiliários, porém com concentração no território municipal – e não em toda a RMSP, como ocorreu em períodos anteriores –, em especial em bairros de mercado já consolidados (CASTRO; SÍGOLO, 2022). Outra característica importante é o fato desse crescimento ter sido impulsionado pelo “segmento econômico” (UHs com preço de até R\$ 350 mil), com grande participação das unidades de valor de até R\$ 240 mil. Porém, os produtos imobiliários ofertados possuem diferenças significativas de acordo com a região: nas áreas centrais destacam-se as microunidades com preço do metro quadrado muito alto; enquanto em áreas dispersas pelo município aparecem as unidades habitacionais do segmento econômico, de tipologia mais tradicional (unidades de aproximadamente 50m² com 2 dormitórios). (ibid.) Destaca-se que o pico registrado em 2017 nos dados de unidades habitacionais aprovadas em empreendimentos HIS na Subprefeitura Sé se deve principalmente a dois projetos: o Complexo Júlio Prestes da PPP Habitacional Casa Paulista, inserido em uma ZEIS-5 e possuindo 914 unidades de HIS; e o empreendimento privado Pátio Central Cambuci da Direcional Engenharia, com 926 unidades de HIS e localizado em uma ZEIS-3.

Em 2019 a cidade viu um enorme crescimento nos seus lançamentos imobiliários. Portanto, os dados de aprovação de HIS e/ou HMP na Subprefeitura Sé e no distrito Barra Funda, mais uma vez, não se tratam de exceção em relação a dinâmica que se sucedeu no contexto municipal. O levantamento realizado permitiu verificar também que em 2020 e 2021 intensificaram-se ainda mais as aprovações de unidades habitacionais no território analisado, ou seja, a produção imobiliária social e/ou popular manteve a tendência e aumentou vertiginosamente nesta região.

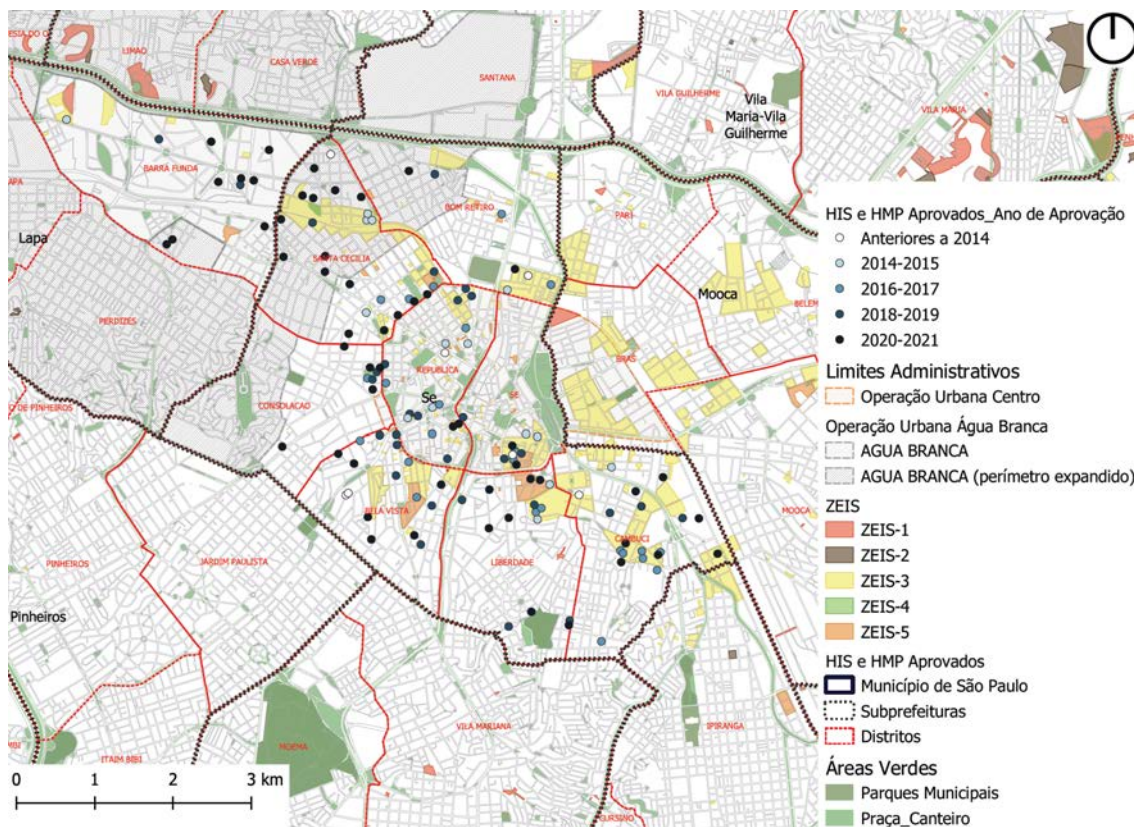


Figura 4. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Ano de aprovação (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

O mapeamento dos empreendimentos licenciados permite identificar algumas especificidades espaciais intraterritoriais. Percebe-se, por exemplo, que o distrito Barra Funda despertou recentemente o interesse do mercado, pois somente a partir de 2020 passa a ocorrer dinâmica imobiliária mais intensa, especialmente nos arredores da Av. Marquês de São Vicente. Já o Bom Retiro não desperta grande interesse, pois apenas quatro projetos privados foram aprovados no distrito. O distrito Santa Cecília apresenta grande quantidade de aprovações, sendo as mais recentes (2021) próximas ao distrito Barra Funda, especialmente nos arredores da Rua Norma Pieruccini Giannotti (continuação da Av. Marquês de São Vicente) e do eixo do Minhocão (Elevado Presidente João Goulart). Outra região que se destaca no mesmo distrito é o bairro Campos Eliseos, onde as aprovações se iniciaram em 2014 e intensificaram-se em 2019 e 2020, sendo algumas delas parte da PPP Habitacional Casa Paulista do Complexo Júlio Prestes. No distrito Consolação, os poucos empreendimentos concentram-se em área muito próxima ao Minhocão, guardando relação direta com a atratividade gerada pelo projeto do Parque Minhocão (que compreende justamente este trecho entre o Largo do Arouche e a Praça Roosevelt). O distrito Bela Vista é outro destaque em termos de quantidade de empreendimentos licenciados, com distribuição espacial e temporal mais dispersa – o que pode indicar um interesse constante neste território –, mas alguma aparente concentração de licenciamentos próximos ao eixo da Rua Frei Caneca. A maior atratividade do distrito Liberdade, que teve intensificação das aprovações a partir de 2019, está na área contígua ao distrito Sé, em especial na Baixada do Glicério (onde a ZEIS-5 estabelecida proporcionou a aprovação de sete empreendimentos). Apesar da menor

expressividade, os arredores do Parque Aclimação também apresentam alguma atratividade no referido distrito. O Cambuci despertou interesse constante do mercado no período, com concentração espacial dos licenciamentos em áreas demarcadas como ZEIS-3 e seus arredores (não demarcados como ZEIS).

Os distritos Sé e República são os mais centrais no desenho espacial da Subprefeitura Sé e abrigam o chamado centro histórico da cidade de São Paulo, área bem consolidada do território. No distrito Sé a única área de atratividade é uma de suas bordas, aquela próxima à região da Liberdade, e todos os projetos foram aprovados nas ZEIS-5 e ZEIS-3 delimitadas no local, o que sugere a eficácia do instrumento neste território específico. O distrito República teve grande quantidade de licenciamentos concentradas no período de 2017 a 2020 e pulverizadas pelo seu território, destacando-se alguns empreendimentos aprovados no eixo da Av. Nove de Julho.

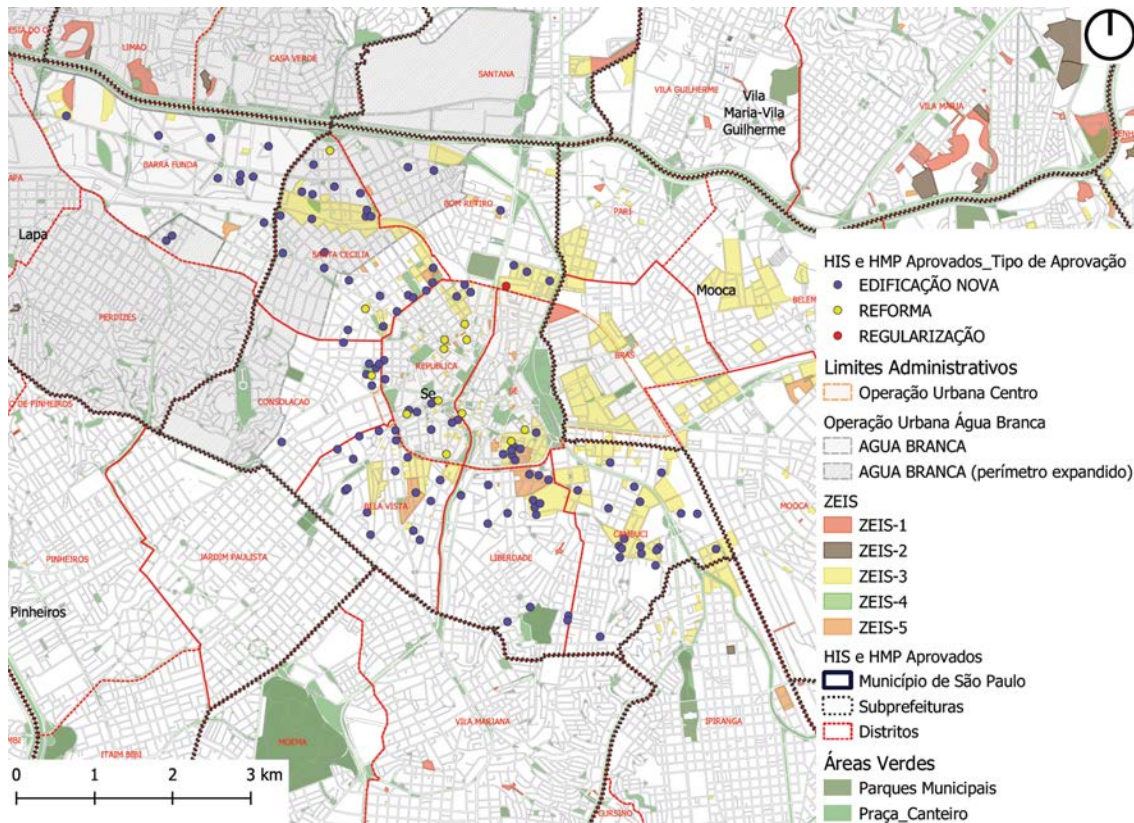


Figura 5. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Tipo de aprovação (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

A maioria das aprovações compreende edificações novas, sendo que as aprovações do tipo reforma, mesmo que reduzidas em comparação às novas, ainda aparecem com alguma representatividade, enquanto surgiu somente um projeto do tipo regularização (ou seja, de edificação pré-existente). Algumas das reformas correspondem a edificações transformadas em moradia social graças às lutas e ocupações de movimentos de moradia e outras são edificações que passaram por processo de *retrofit* promovido pelo setor privado para serem incorporadas ao mercado. Percebe-se que, apesar da região central possuir grande quantidade de imóveis ociosos com potencial de reaproveitamento e adaptação (*retrofit*) para provimento habitacional, a produção imobiliária ainda prefere majoritariamente investir na construção de novos empreendimentos.

3.2 Aprovação de projetos de HIS e/ou HMP segundo classificação por predominância de categorias de uso

Para compreensão mais aprofundada das aprovações dos projetos sociais, fez-se necessário verificar a distribuição das quantidades de unidades habitacionais ofertadas para cada segmento

econômico por empreendimento – pois constatou-se, por exemplo, que o empreendimento **To Be Free** (Rua Álvaro de Carvalho, nº 163), mesmo com a utilização de recursos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do enquadramento no PMCMV, tem apenas 11,3% das suas unidades habitacionais destinadas à HIS e HMP. Observou-se também que os 31 empreendimentos aprovados que contêm somente unidades da categoria HIS (podendo ou não conter uso não residencial) compreendem apenas 3.890 (das mais de 21.535⁷) unidades habitacionais licenciadas no território estudado, ou seja, pouco mais de 18% das unidades de HIS estão em empreendimentos que não incluem outros tipos de unidades. Desta forma, para facilitar e precisar as análises dos projetos aprovados segundo categorias de uso⁸, o presente estudo optou por desconsiderar a existência de usos não residenciais⁹ e adotou-se a seguinte classificação (seguindo o critério de prevalência):

→ **HIS** - empreendimentos em que o equivalente a 75% ou mais das unidades do empreendimento são destinadas à categoria de uso HIS;

→ **HMP** - empreendimentos em que o equivalente a 75% ou mais das unidades do empreendimento são destinadas à categoria de uso HMP;

→ **HIS e HMP** - empreendimentos em que o equivalente a 75% ou mais das unidades do empreendimento são destinadas às categorias de uso HIS e HMP, com distribuição considerada equilibrada entre elas (nenhuma destas categorias prevalece em porcentagem igual ou superior a 75% sobre a outra);

→ **Misto R** - empreendimentos em que nem a categoria de HIS, nem a categoria de HMP, nem a categoria de HIS e HMP juntas prevalecem em porcentagem igual ou superior a 75% sobre outra categoria de uso residencial não social e/ou popular (R2V)¹⁰; e

→ **R2V** - empreendimentos em que o equivalente a 75% ou mais das unidades do empreendimento são destinadas à categoria de uso residencial não social e/ou popular (R2V).

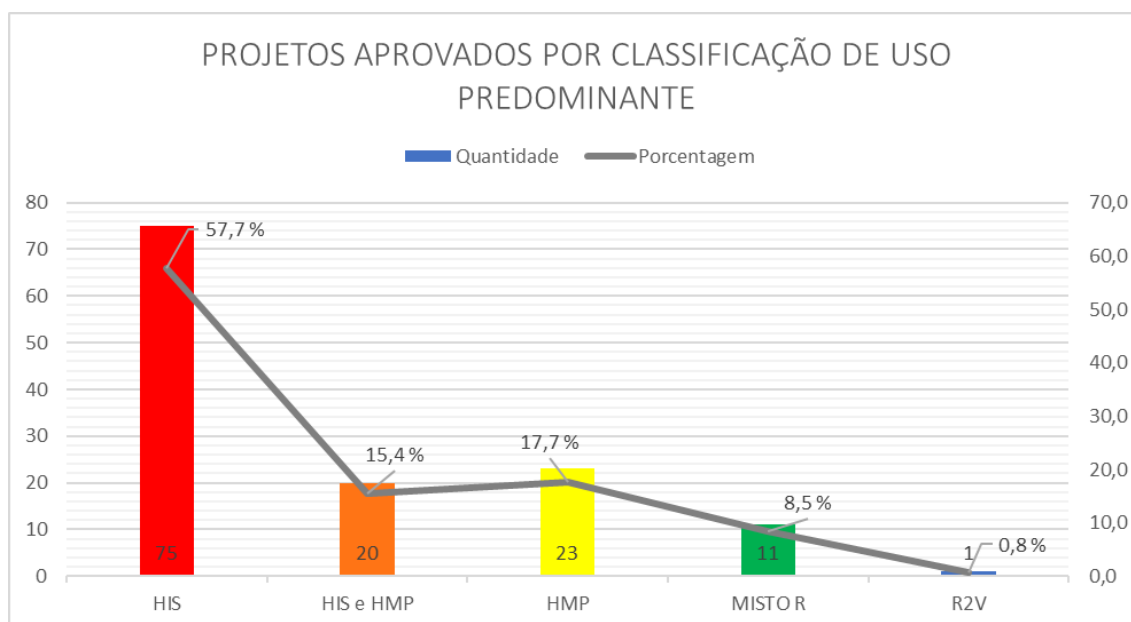


Figura 6. Gráfico de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Classificação de uso predominante (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

A verificação detalhada dos dados permite perceber que existe a predominância de HIS nos projetos sendo aprovados neste território, reforçando a relevância do levantamento realizado para as análises. Em quase 58% dos empreendimentos as HIS representam 75% ou mais das unidades e, ainda, em mais de 15% dos empreendimentos este tipo de unidade aparece com representatividade semelhante às unidades HMP. As unidades HMP predominam em quase 18%

dos empreendimentos aprovados e em apenas 8,5% dos empreendimentos outras unidades não sociais e/ou populares dividem espaço de forma mais ou menos proporcional à estas. Somente um empreendimento apresentou prevalência de unidades não sociais e/ou populares.

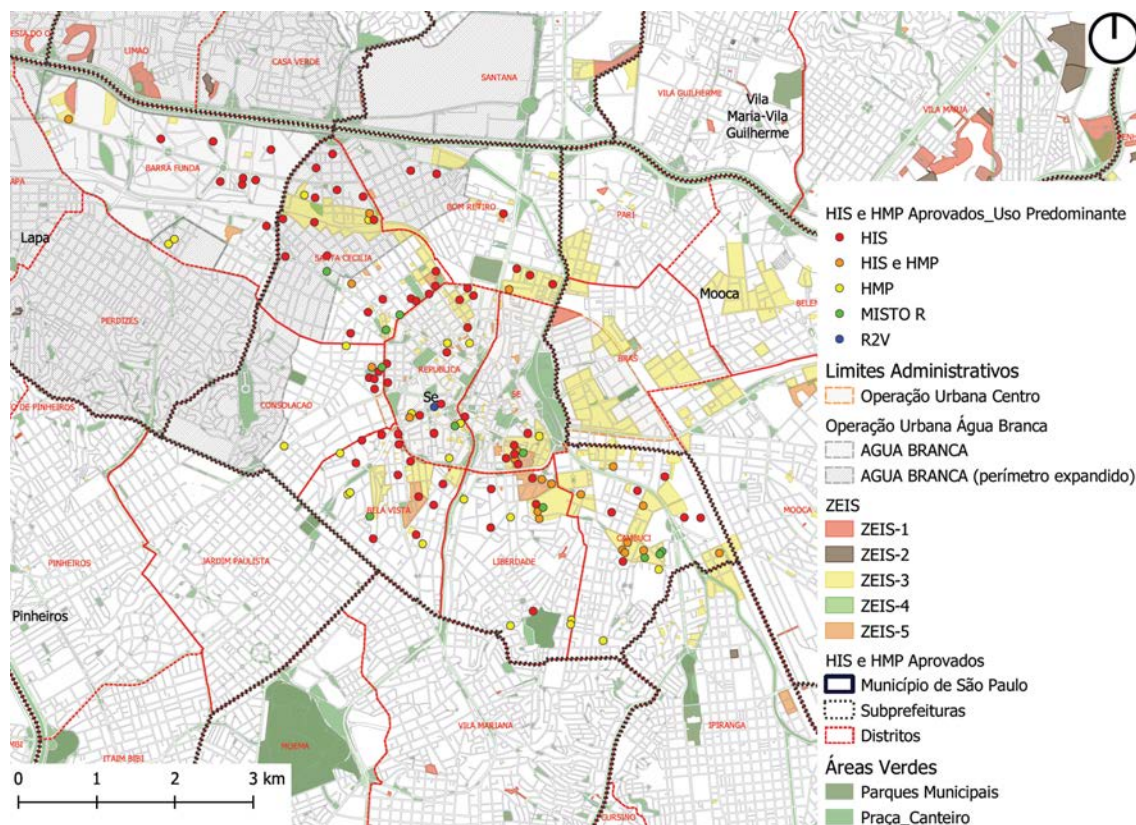


Figura 7. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Classificação de uso predominante (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

Analisando espacialmente os empreendimentos aprovados, podemos identificar que há predominância de unidades HIS na maioria dos empreendimentos aprovados no distrito Barra Funda – em especial nos arredores do eixo da Av. Marquês de São Vicente e inseridos no perímetro da Operação Urbana Água Branca –, mas também aparecem dois empreendimentos próximos à Perdizes com maior representatividade de unidades HMP – já fora do perímetro principal da Operação Urbana Água Branca, mas dentro do seu perímetro expandido. Apesar da pouca quantidade de licenciamentos, tal situação se repete no distrito Bom Retiro, onde quase todos os projetos classificam-se pela predominância de unidades HIS, existindo apenas um em que as unidades HMP surgem com alguma proporção em relação às unidades HIS. No referido distrito a demarcação de ZEIS-3 parece ter gerado algum efeito por conta da concentração de alguns empreendimentos neste local. Já no distrito Santa Cecília podemos identificar, próximos ao eixo da Av. São João, três projetos classificados como Mistos e, mais uma vez, destacam-se os empreendimentos classificados como predominantemente HIS – com alguma concentração nas proximidades do distrito Barra Funda e no bairro Campos Elíseos –, enquanto os poucos com representatividade de unidades HMP também encontram-se próximos ao distrito Barra Funda, em especial nos arredores da linha de trem. No distrito Consolação há distribuição mais igualitária entre projetos classificados como predominantemente HIS e os outros, mas todos com a referida classificação – assim como um empreendimento classificado como HIS e HMP e outro como Misto – encontram-se na área próxima ao projeto do Parque Minhocão. O distrito Bela Vista apresenta maior quantidade de empreendimentos em que há predominância de unidades HIS, dispersos pelo território, enquanto alguns com predominância de unidades HMP e outro classificado como Misto estão localizados em região um pouco mais afastada da área central mais consolidada (distrito Sé). No distrito Liberdade o destaque de empreendimentos com predominância de unidades HIS

é dividido com os empreendimentos com predominância de unidades HMP, sendo que as ZEIS-3 e ZEIS-5 demarcadas (na região da Baixada do Glicério) produziram, além destes, a aprovação dos empreendimentos em que nenhuma das categorias predomina sobre a outra (classificados como HIS e HMP), além de um empreendimento Misto (localizado na ZEIS-3), enquanto nos arredores do Parque Aclimação sobressaíram-se os empreendimentos classificados como HMP. No Cambuci os empreendimentos com predominância de unidades HIS estão nos arredores, mas fora, das ZEIS demarcadas, enquanto inseridos nestes perímetros predominam projetos classificados como HIS e HMP além de três empreendimentos classificados como Mistos, revelando que o mercado aproveita o estabelecimento de porcentagens com destinação social não obrigatória. No distrito Sé todos os empreendimentos localizam-se nas ZEIS-3 e ZEIS-5 estabelecidas no território e verifica-se principalmente a presença de empreendimentos predominantemente com unidades HIS, mas alguns em que também aparecem as unidades HMP, além de um Misto. Por fim, no distrito República também prevalecem os empreendimentos com predominância de unidades HIS e boa representatividade dos empreendimentos com predomínio de unidades HMP, porém o distrito apresenta alguma diversidade nas classificações de uso dos projetos aprovados – verificada especialmente na concentração de empreendimentos ao redor do eixo da Av. Nove de Julho (onde encontra-se o único empreendimento Misto em que as unidades não sociais e/ou populares prevaleceram).

3.3 Aprovações de projetos de HIS e/ou HMP segundo agente promotor e sua relação com a regulação urbana

Do total de projetos de HIS e/ou HMP licenciados no território da Subprefeitura Sé e no distrito Barra Funda a partir de 2014, mais de 85% são da iniciativa privada, sendo o restante da iniciativa pública, fruto de Parcerias Público Privadas (PPPs) ou de iniciativa de movimentos populares ou cooperativas. Constatando-se a hegemonia do setor privado na produção de habitação social, a regulação torna-se de suma importância no planejamento urbano para o atendimento das necessidades habitacionais e direcionamento da produção da cidade ao atendimento do interesse público.

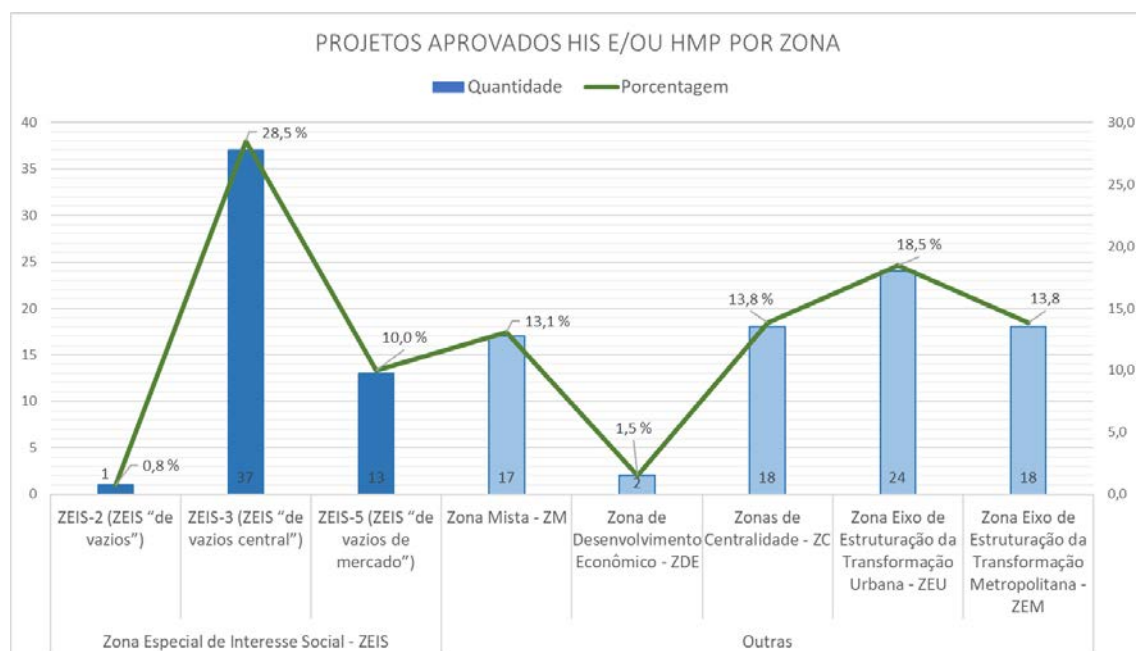


Figura 8. Gráfico de projetos de empreendimentos HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Zoneamento (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

A distribuição por Zona de todos os projetos aprovados no território estudado a partir de 2014 revela que quase 40% encontram-se em ZEIS, sendo mais de 29% nas ZEIS "de vazios" e 10%

nas ZEIS “de vazios de mercado”. Analisando somente os empreendimentos com predominância de unidades HIS o quadro de distribuição por Zona dos projetos aprovados na região de estudo permanece semelhante, com pequena diminuição da representatividade das ZEIS, de 40% para 32%.

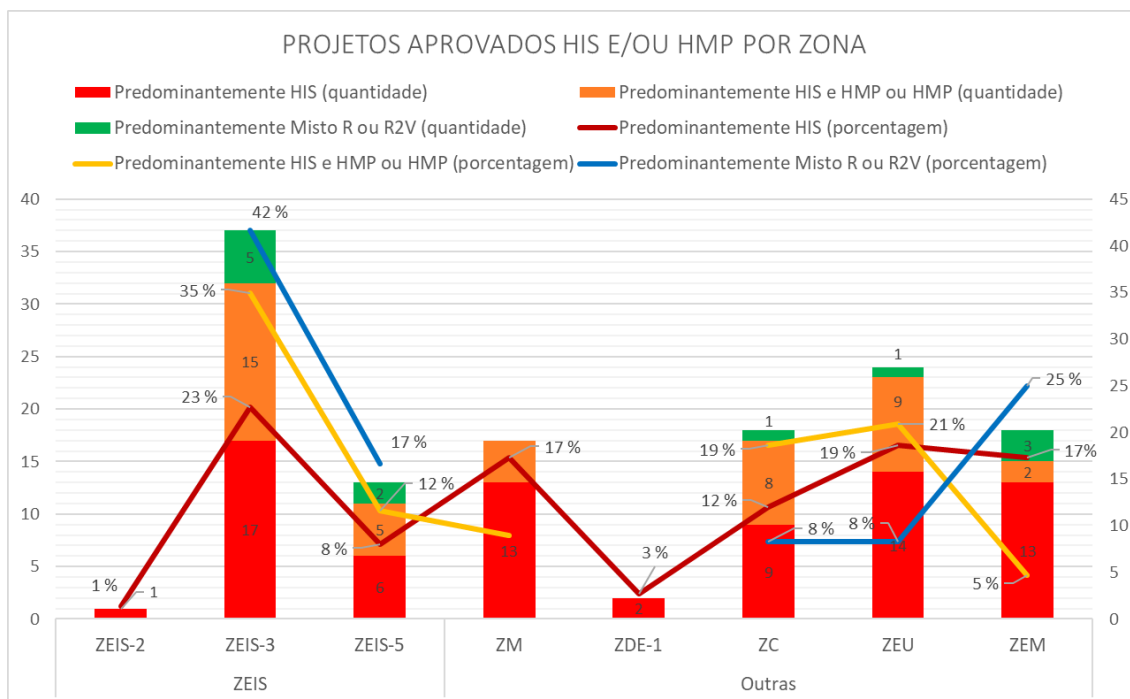


Figura 9. Gráfico de projetos de empreendimentos HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Classificação de uso predominante x zoneamento (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

Comparando os dados anteriores com as aprovações de empreendimentos que também possuem unidades HMP ou com predominância delas e, também, com empreendimentos com unidades não sociais e/ou populares (ou com predominância destas), podemos verificar que enquanto 32% dos empreendimentos com predominância de unidades HIS encontram-se em ZEIS, dos empreendimentos que também possuem unidades HMP ou com predominância desta categoria são 47% os que estão nestas Zonas, revelando que para produção de HMP a demarcação das ZEIS parece ter maior relevância. Ainda é possível perceber que dos empreendimentos que incluem ou tem predominância de outras unidades não sociais e/ou populares, 58% inserem-se em ZEIS, o que, juntamente ao dado anterior, reforça a análise de que o mercado aproveita as porcentagens sem destinação obrigatória para HIS para a produção de moradias direcionadas a públicos de rendas médias e altas no mesmo empreendimento.

Em relação ao período analisado por Caldas (2002 a 2007), os números mostram que o interesse pelas ZEIS – na área e período de estudo do presente artigo – foi proporcionalmente maior, mas, ainda sim, menor do que fora destas Zonas. Porém, os dados permitem verificar que o Zoneamento produz sim algum efeito na promoção de habitação (social e não social) em áreas previamente selecionadas, pois a quantidade de empreendimentos licenciados nestas Zonas é bastante significativa e as ZEIS se mostram ainda mais relevantes quando considerados os quantitativos de unidades habitacionais licenciadas no território estudado, afinal 50,7% das unidades de HIS foram aprovadas dentro destes perímetros. Considerando somente as unidades aprovadas dentro das ZEIS da região, temos 60,4% de unidades destinadas à HIS, 26,8% de unidades HMP e 12,7% de outras unidades (não sociais e/ou populares), assim podemos concluir que as diferenças não são desprezíveis e, aparentemente, os números se apresentam de forma compatível com as determinações de proporção estabelecidas na legislação.

Dos 51 projetos aprovados dentro das ZEIS no território de estudo, mais de 74% são da iniciativa privada¹¹, porém, considerando todos os projetos aprovados na região de análise, de um total de 111 licenciamentos da iniciativa privada, apenas 38 estão inseridos em perímetros de ZEIS, o que corresponde a apenas 34,2% do total de empreendimentos deste setor. Os licenciamentos do setor público e fruto de PPPs somam 14 empreendimentos na área de pesquisa, sendo que 8 encontram-se em ZEIS, ou seja, 57,1% destes projetos.¹² Assim, podemos concluir novamente que o interesse do mercado pelos incentivos específicos das ZEIS cresceu – não podendo ser desconsiderado –, porém o setor público (e seus derivados) ainda desempenha papel relevante na promoção de habitação social nestas Zonas.

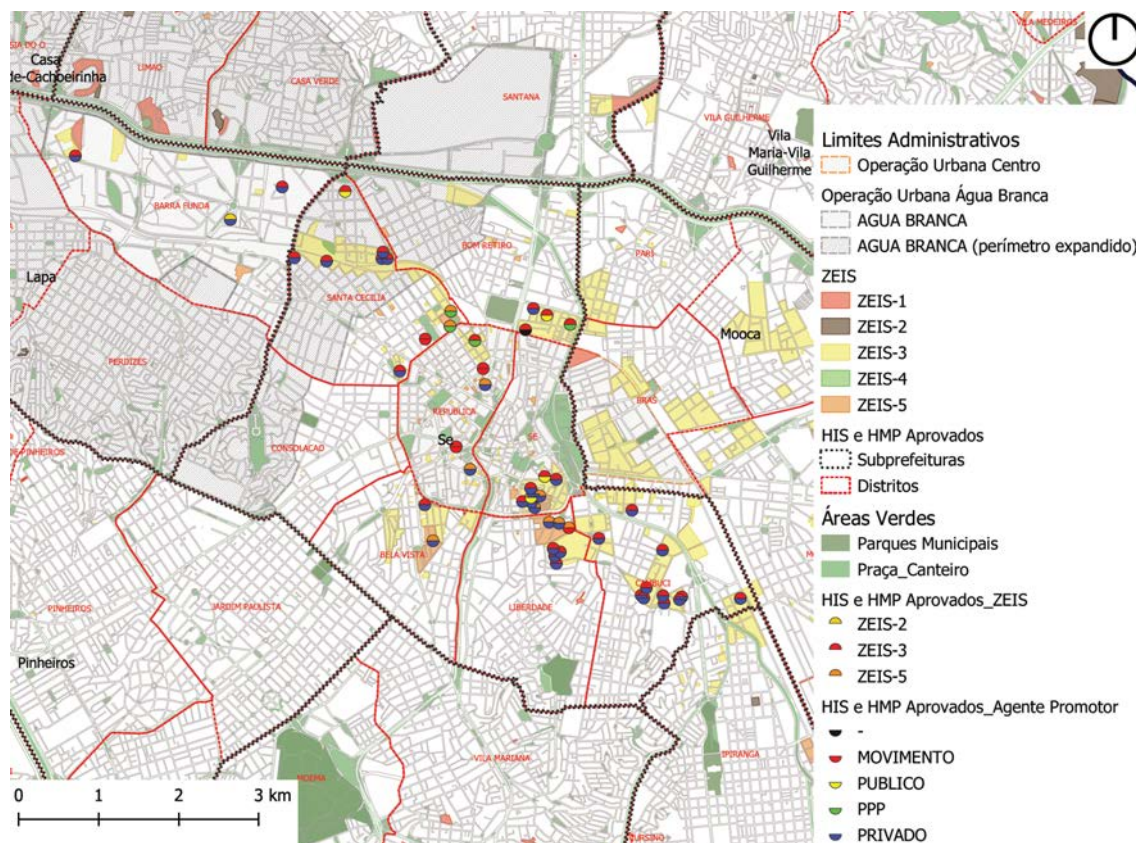


Figura 10. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados em ZEIS na região de estudo (2014-2021) - ZEIS x agente promotor (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

Portanto, os resultados produzidos pelas ZEIS na Subprefeitura Sé e distrito Barra Funda permitem afirmar que o instrumento talvez ainda não tenha superado outros incentivos estabelecidos na regulação urbana, mas pode ter sido complementar a eles – e a interesses próprios do mercado – na produção de habitação (não necessariamente social) na região.

Na parte do perímetro da Operação Urbana Consorciada Centro (OUC Centro) inserida dentro da região estudada foram aprovados 28 projetos, sendo quase 68% deles promovidos pelo setor privado, indicando que neste território os projetos dos outros agentes têm maior representatividade do que na região analisada como um todo. Destaca-se também que, dos 28 projetos aprovados no perímetro da OUC Centro, 50% localizam-se em áreas delimitadas como ZEIS, mostrando que – apesar do enorme incentivo estabelecido para produção imobiliária em qualquer área da OUC Centro – a demarcação de ZEIS nesta região parece ter despertado algum interesse¹³. A porcentagem das reformas na área da OUC Centro também é proporcionalmente superior em relação ao restante do território selecionado para a pesquisa (que foi de apenas 10% dos projetos aprovados), representando quase 36% dos licenciamentos, afinal há correspondência com o território mais consolidado já citado (distritos Sé e República).

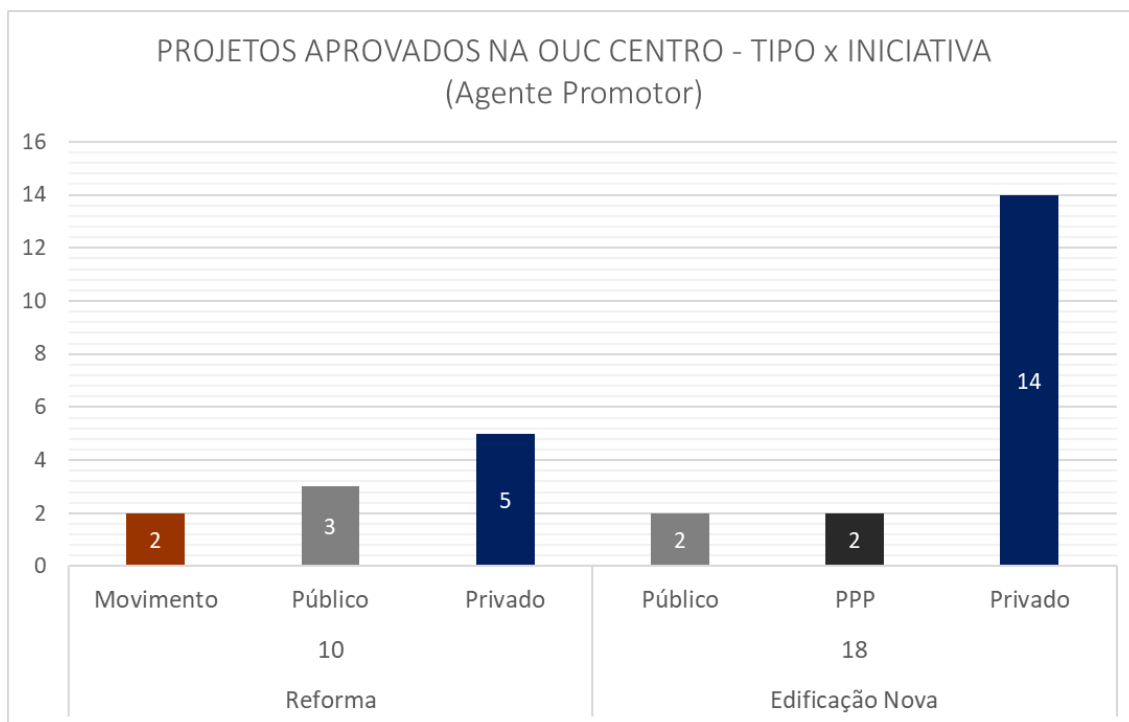


Figura 11. Gráfico de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na Operação Urbana Centro dentro da região de estudo (2014-2021) - Tipo x agente promotor (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

Nos perímetros (principal e expandido) da Operação Urbana Água foram aprovados 27 projetos, sendo 26 da iniciativa privada e apenas um público.

3.4 Características específicas dos projetos aprovados como HIS e/ou HMP

A leitura inicial sobre dinâmica imobiliária de aprovação de HIS e/ou HMP no território da Subprefeitura Sé e do distrito Barra Funda estimulou a realização de uma exploração mais detalhada dos projetos aprovados – em especial dos empreendimentos com predominância de unidades HIS –, com o objetivo de verificar características mais específicas e tipologias dos produtos imobiliários sendo desenvolvidos na região, buscando compreender se atendem a destinação social. A seguir, dados e informações sobre as características dos empreendimentos aprovados foram levantados, sistematizados e mapeados, procurando aprofundar a percepção do quadro dos projetos de HIS e/ou HMP sendo licenciados no território de estudo.

A maioria dos projetos aprovados, 43,85%, foi construída e encontra-se concluída, enquanto ainda temos 39,23% dos projetos em fase de construção e 16,92% não construídos.¹⁴

Foi possível identificar que muitos dos projetos aprovados se enquadram em programas habitacionais diversos.¹⁵ Os empreendimentos da PPP Casa Paulista, do Governo do Estado de São Paulo, concentram-se no bairro Campos Elíseos (distrito Santa Cecília), enquanto os do Programa MCMV-Entidades estão dentro ou muito próximos do distrito República, em região bem consolidada do território de estudo. Foram identificados dois projetos no distrito Barra Funda que se enquadram no Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), de âmbito federal, que tem como premissa garantir a qualidade, através da segurança e da durabilidade, e a produtividade do setor da construção, por meio da sua modernização. Pelo menos 48 empreendimentos inseriram-se nos Programas Federais MCMV e/ou CVA e, apesar de espalhados por todo o território de análise, percebe-se maior presença concentrada nos distritos Consolação, Bela Vista, Sé e Cambuci, em especial nos arredores e proximidades da área mais consolidada da região. Também foram mapeados dois empreendimentos pontuais, um fazendo parte de uma PPP Habitacional e outro integrante do Programa Estadual de Atuação em Cortiços da CDHU.

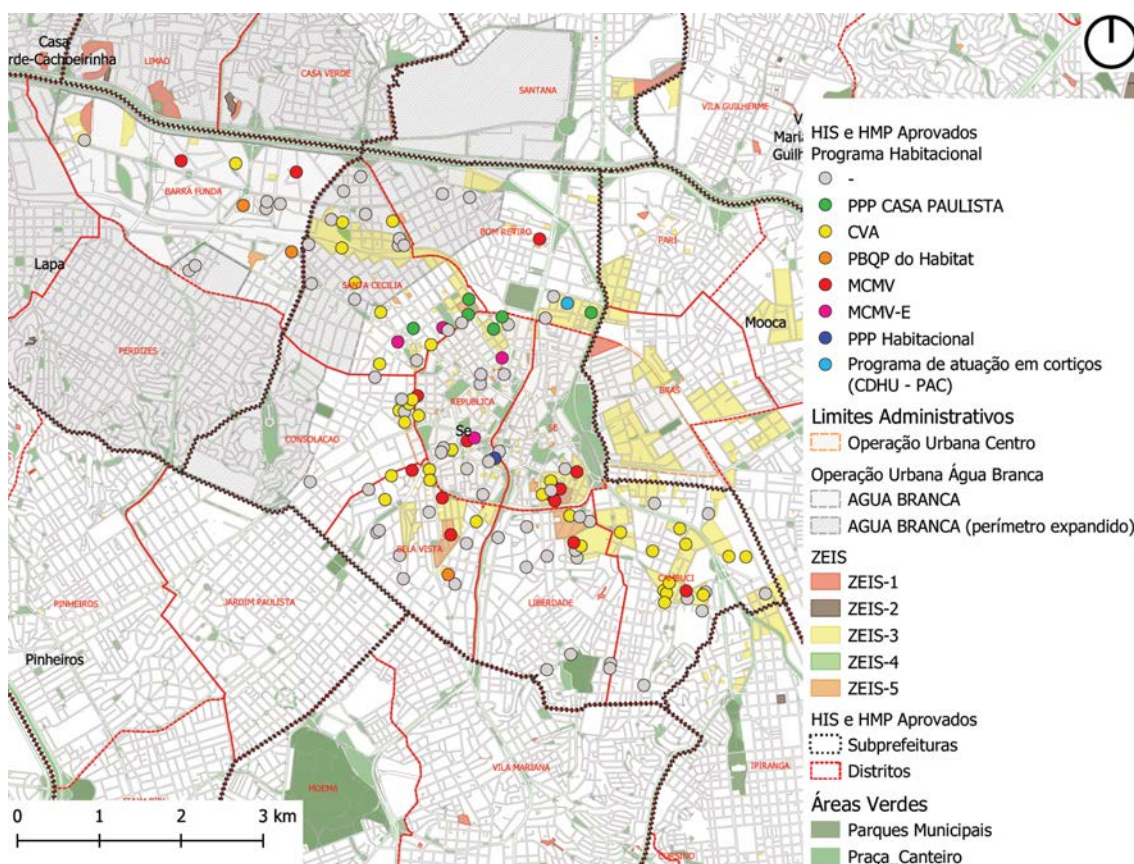


Figura 12. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Enquadramento em programa habitacional (fonte: elaborado pela autora, nov 20220).

De acordo com os Alvarás de Aprovação, quase 75% dos projetos do período analisado já foram aprovados com base no Plano Diretor de 2014 e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016.

Considerando que a área de estudo selecionada é a região de ocupação mais antiga e, portanto, mais consolidada do território municipal, são poucos os terrenos vazios disponíveis. Assim, analisando as aprovações segundo dimensão de terreno é possível perceber que a maioria dos licenciamentos se deu em terrenos pequenos e médios. De todas as aprovações, 33,1% ocorreram em terrenos de até 750m², 46,9% se deu em terrenos com metragem quadrada acima de 750 e de até 3.000m² e apenas 20% em terrenos com mais de 3.000m². Na leitura espacial destes dados é perceptível que os projetos aprovados em terrenos maiores estão em distritos como o Cambuci, Barra Funda e Santa Cecília (região mais ao norte, próxima do distrito Barra Funda), enquanto os empreendimentos aprovados em terrenos menores estão justamente nos distritos – e suas áreas lindeiras – de ocupação mais antiga, sendo eles Sé, República, Liberdade, Bela Vista e Santa Cecília (região mais ao sul, próxima do distrito República).

A pouca quantidade de grandes terrenos disponíveis na região não impediu a aprovação de projetos com alta metragem quadrada de área a construir, o que pode ter relação com os incentivos das Operações Urbanas, mas também das ZEIS delimitadas na região. A maioria das aprovações – o equivalente a 67,7% – corresponde a empreendimentos de mais de 5.000m². A minoria, 13,8%, são de projetos de até 2.000m² de área a construir que soma-se aos 17,7% de empreendimentos com área a construir entre 2.000 e 5.000m². Os licenciamentos que compreendem área a construir maior que 5.000 e menor que 10.000m² correspondem a 30,8%, enquanto são 36,9% os projetos com mais de 10.000m². Especialmente verifica-se que a localização da maior parte dos grandes empreendimentos (mais de 10.000m² de área a construir) estabelece alguma relação com os maiores terrenos, em especial nos distritos Cambuci, Barra Funda e Santa Cecília (região mais ao norte, próxima do distrito Barra Funda).

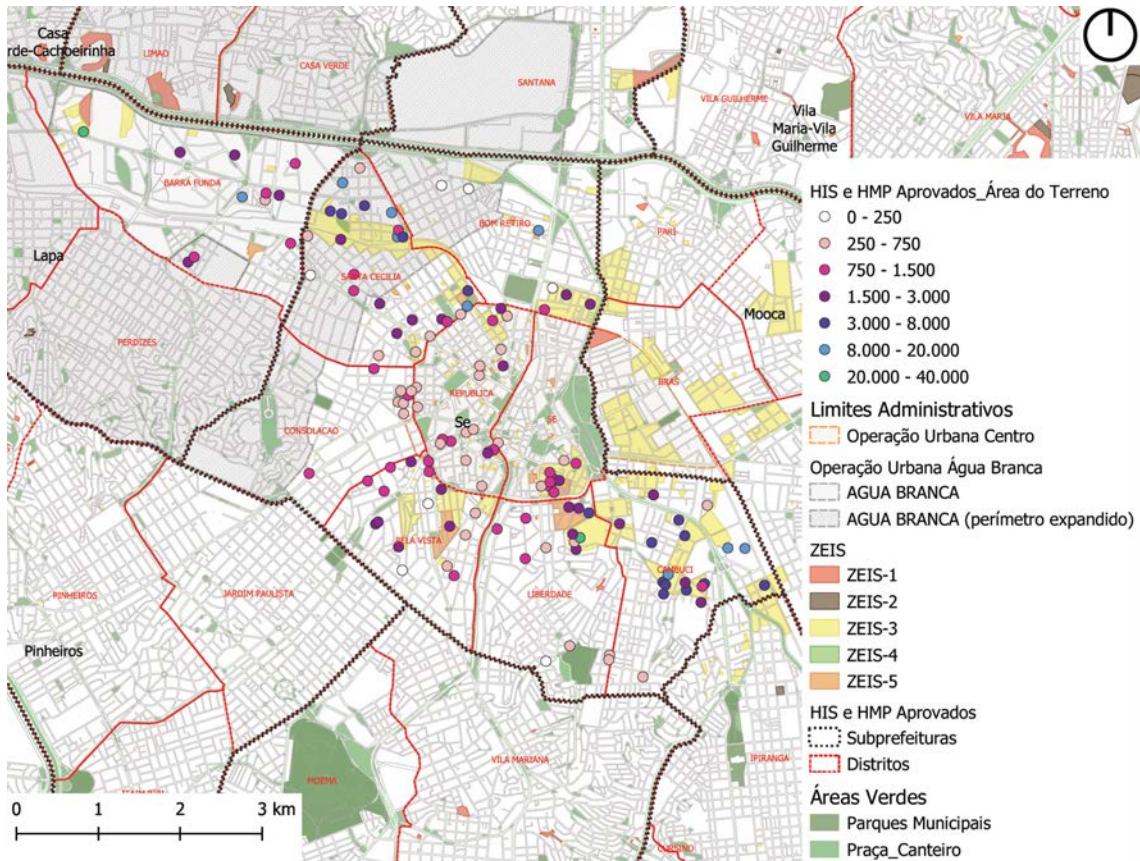


Figura 13. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Área do terreno (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

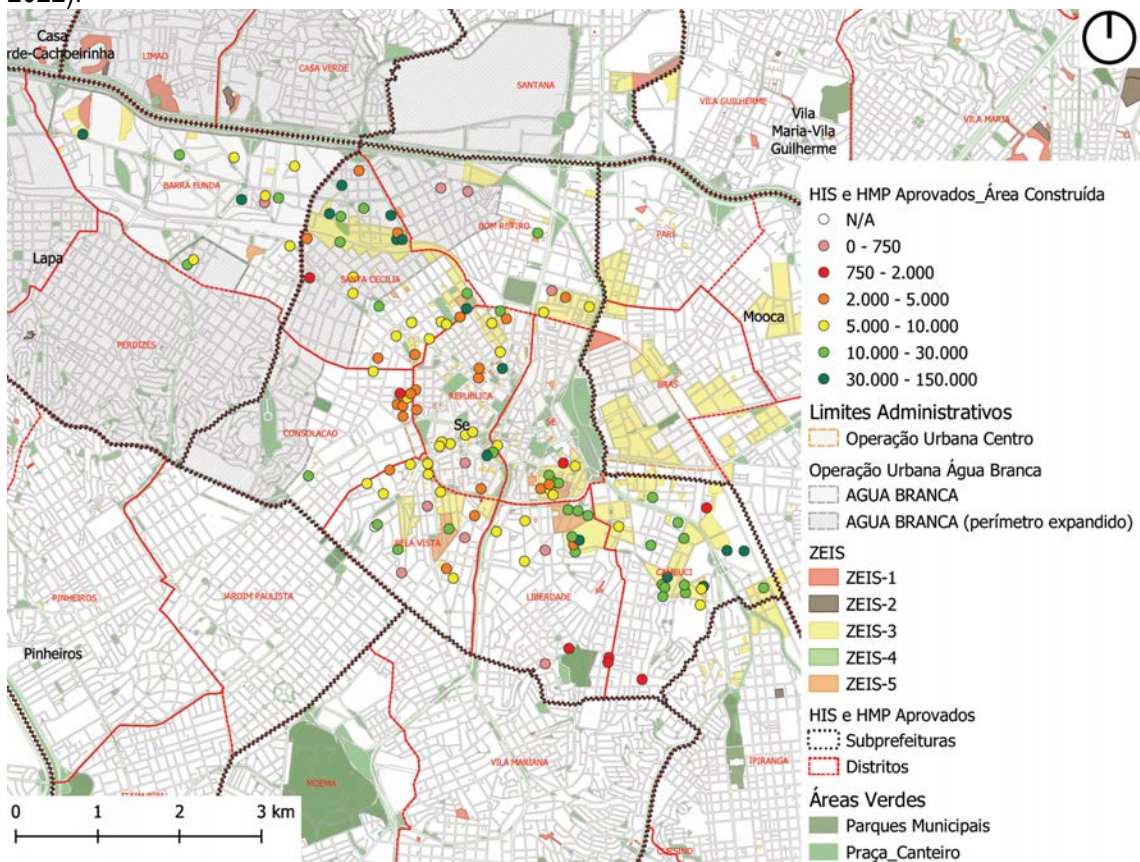


Figura 14. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Área a construir (fonte: elaborado pela autora com dados de documentos de aprovação da SMUL, nov 2022).

Característica marcante comprovada no levantamento – e que guarda relação com os novos parâmetros da legislação – é a forte adesão a presença de bicicletários no lugar de estacionamento de veículos automotivos (quase 57% dos projetos não possui vagas de garagem). A maioria dos projetos que ainda preveem as vagas para automóveis se concentram nos distritos Liberdade e Cambuci, além de alguns na região do limite norte do território estudado, correspondendo às áreas mais afastadas e, portanto, de mais difícil acesso a estações de metrô.

Os novos incentivos previstos no PDE de 2014 e na LPUOS de 2016 também trouxeram grande quantidade de empreendimentos com previsão de fachada ativa, especialmente nos territórios dos distritos Santa Cecília, Bela Vista e República e seus arredores.¹⁶

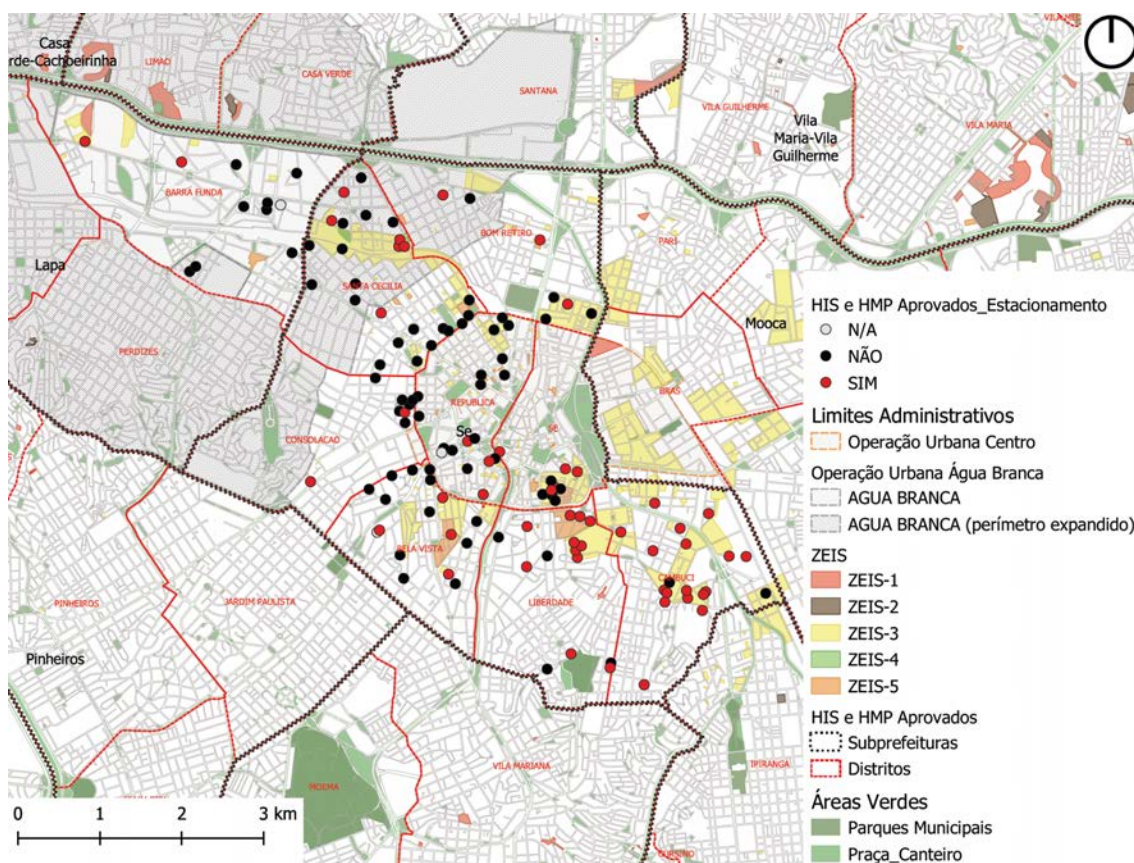


Figura 15. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Presença de estacionamento (fonte: elaborado pela autora, nov 2022).

4. Estudos de caso: compreendendo as tipologias da produção social e/ou popular

Apesar do nível de dificuldade encontrado na utilização das bases de aprovação de projetos da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) para a realização dos mapeamentos, a metodologia adotada foi encorajada por facilitar as análises e a identificação das tipologias dos imóveis sendo aprovados. Durante o desenvolvimento dos estudos, chamou a atenção a quantidade de imóveis aprovados como habitação social e/ou popular que dificilmente atenderiam as necessidades habitacionais das famílias de baixa renda que compõe a maior parte do déficit habitacional.

Akaishi (2022) identificou que no período de 2013 a 2018 a Subprefeitura Sé foi o território que teve maior número de lançamentos imobiliários, com concentração da oferta do segmento econômico entre 2016 e 2018 seguindo a tendência do município, e destaque de empreendimentos com unidades compactas, caracterizadas como *studios* (de 0 e 1 dormitório), e sem vagas de garagem, enquanto o produto “popular” de 2 dormitórios teve representação ínfima na região. Com foco na compreensão das dinâmicas do mercado de terras, a autora (ibid.) analisou alguns dos produtos lançados de forma mais ampla, comparando às tendências do Município e

RMSP e do mercado imobiliário como um todo, não voltando-se apenas às aprovações de interesse social.

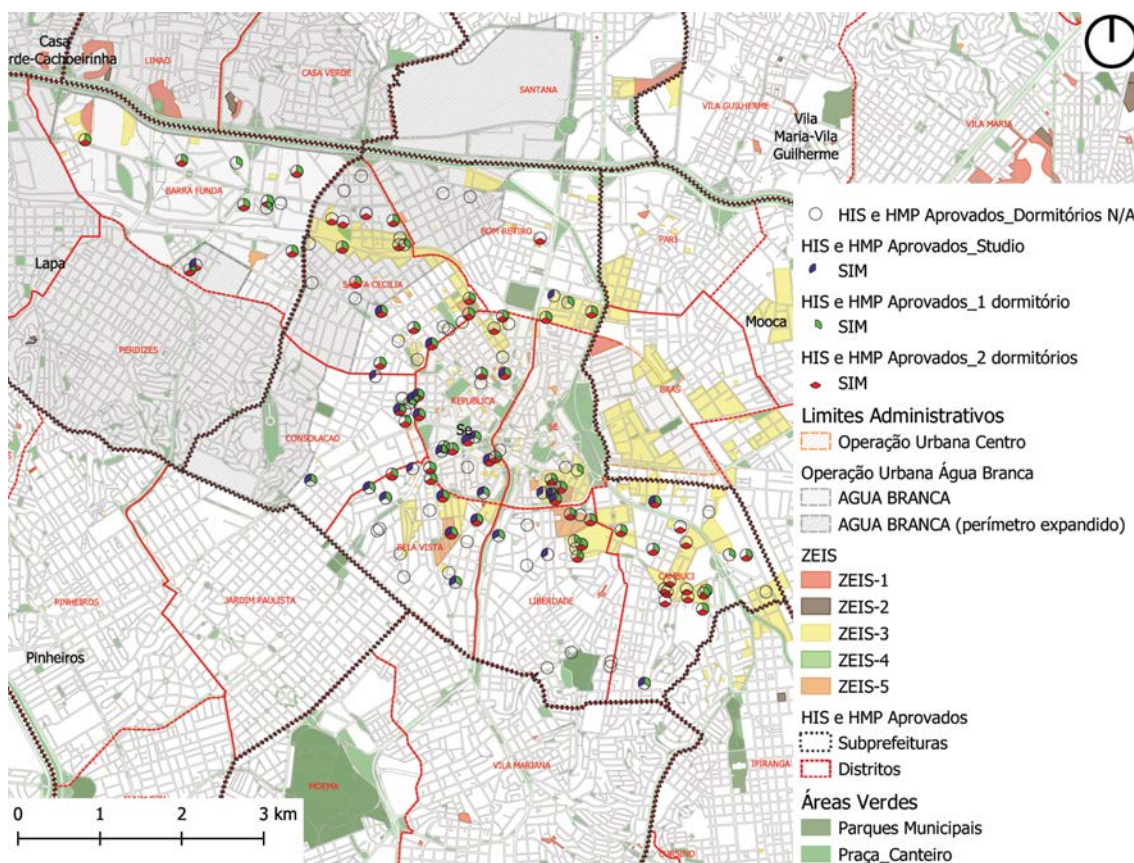


Figura 16. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Quantidade de dormitórios das UHs (fonte: elaborado pela autora, nov 2022).

O mapeamento indicativo da quantidade de dormitórios das unidades¹⁷ revela que 57,7% dos licenciamentos são de empreendimentos que possuem unidades do tipo *studio* e/ou de 1 dormitório¹⁸, enquanto 67 projetos têm unidades de 2 (ou mais) dormitórios.¹⁹ As unidades do tipo *studio* concentram-se em empreendimentos localizados especialmente nos distritos e arredores da República e Bela Vista, já as unidades de 1 e 2 dormitórios parecem distribuir-se mais igualmente pelo território.

Outro dado interessante revelado pelas pesquisas é que 21,5% dos empreendimentos não preveem área de serviço dentro das unidades habitacionais, enquanto em outros 6,2% dos projetos o cômodo só está contido em algumas das tipologias de unidades.²⁰ O mapeamento indica que parece existir alguma relação entre as unidades do tipo *studio* e as que não possuem área de serviço no seu interior. Por fim, um último dado levantado mostra que 35 projetos preveem piscina ou *spa* na área comum do empreendimento.²¹

Com foco mais específico do que nas análises de Akaishi (ibid.), selecionamos neste trabalho quatro estudos de caso – três de projetos aprovados exclusivamente como HIS e um com predominância desta categoria – para exemplificar as tipologias encontradas: um de projeto de edificação nova do mercado privado; um projeto da PPP Habitacional Casa Paulista; um projeto de reforma, conquistado por movimento de moradia e com participação pública; e o último (somente com predominância, não exclusivamente, da categoria HIS) também se tratando de edificação nova do mercado privado e muito representativo de vários empreendimentos sendo lançados na região pela mesma construtora.

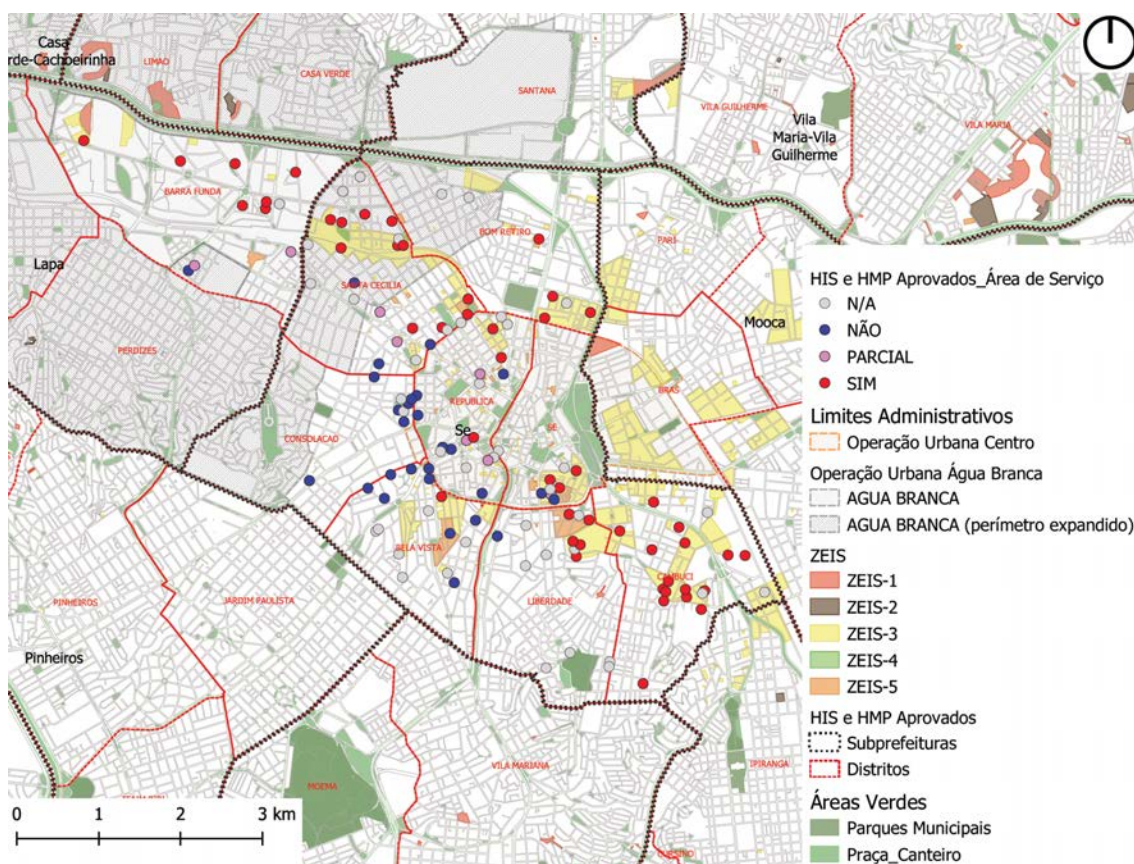


Figura 17. Mapa de projetos de HIS e/ou HMP aprovados na região de estudo (2014-2021) - Presença de área de serviço na UH (fonte: elaborado pela autora, nov 2022).

4.1 Estudo de caso 1 - Rua do Lavapés, 245 (distrito Liberdade)

O empreendimento privado denominado **Plano & Reserva do Cambuci** – localizado na Rua do Lavapés, nº 245 (distrito Liberdade) –, da Plano & Plano Construtora e Incorporadora, foi aprovado como edificação nova, em 2019 (já submetido às regras e parâmetros do PDE 2014 e da LPUOS de 2016), em uma ZEIS-3 e conta com 380 unidades habitacionais, todas da categoria HIS (a distribuição das unidades por metragem quadrada é de aproximadamente 60% para HIS 1 e de 40% para HIS 2). Os 12.916,84m² de área construída distribuem-se em duas torres – uma de 21 e outra de 13 pavimentos – situadas em um terreno de 2.563,41m². O empreendimento encontra-se concluído e pesquisas na internet revelaram que se enquadra no Programa MCMV, com a Caixa Econômica Federal (CEF) como agente financeiro, e também apontaram o preço das unidades habitacionais variando de um mínimo de R\$ 190 mil até um máximo de R\$ 265 mil (ago 2022). Conforme imagens a seguir, as plantas das unidades do empreendimento variam de 26 a 32 m², incluem área de serviço dentro da unidade, mas nenhuma das três opções prevê um segundo dormitório, indicando que o público-alvo principal seria uma família composta por no máximo um casal (sem crianças). Apesar das tipologias das plantas não facilitarem a destinação a famílias com filhos, o projeto prevê espaços comuns de lazer voltados a crianças – como brinquedoteca e playground – e outros para utilização do público adulto – como churrasqueira, *fitness*, *pet place*, sala de estudo e salão de festas. Além do bicicletário, há vagas para veículos, mas atendendo algumas poucas unidades (aproximadamente 15 vagas comuns e 3 vagas especiais).



Figura 18. Imagens empreendimento Plano & Reserva do Cambuci (fonte: <<https://www.planoelano.com.br/imoveis/sp/sao-paulo/apartamentos/cambuci/planoreserva-do-cambuci>>, acesso em ago 2022).

4.2 Estudo de caso 2 - Al. Gleite, 783 (distrito Santa Cecília)

O empreendimento **Residencial Alameda Gleite** – da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) – foi aprovado em 2017 (por conta do direito de protocolo, ainda sob às regras e parâmetros do antigo PDE 2002 e da LPUOS de 2004) como edificação nova e situa-se na Al. Gleite, nº 783 (distrito Santa Cecília), fazendo parte da PPP Habitacional Casa Paulista do Governo do Estado de São Paulo. O projeto encontra-se em uma Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e possui 91 unidades

habitacionais da categoria HIS (35 unidades de 1 dormitório e 56 de 2 dormitórios). Os 7 pavimentos somam 6.463,12m² de área construída em terreno de 2.202,35m². O empreendimento já está concluído e pesquisa na internet apontou que o preço da unidade habitacional seria de aproximadamente R\$ 310 mil (jun 2022). As imagens que seguem mostram duas opções de planta de unidade habitacional, de 1 ou 2 dormitórios e metragem quadrada de 40 e 54 m², respectivamente, ambas contendo área de serviço dentro da unidade e indicando alguma flexibilidade na composição familiar do público-alvo. O projeto também compreende áreas comuns e de lazer incluindo área de convívio, parquinho, quadra, áreas verdes, salão de festas e salão de jogos. Não existem vagas de estacionamento para veículos e não há indicação da existência de vagas para bicicletas.



Figura 19. Imagem empreendimento Residencial Alameda Gleite (fonte: <<https://www.habitacao.sp.gov.br/>>, acesso em jun 2022).

4.3 Estudo de caso 3 - Av. Nove de Julho, 216 (distrito República)

O antigo e famoso Hotel Cambridge – localizado na Av. Nove de Julho, 216 (distrito República) – ficou ocioso e abandonado por 10 anos, mas graças à ocupação, em 2012, pelo Movimento Sem Teto do Centro – MSTC (afiliado à Frente de Luta por Moradia - FLM) passou por processo de desapropriação, realizado pela Prefeitura do Município de São Paulo, e foi reformado através da COHAB e do Programa MCMV-Entidades (com a Caixa Econômica Federal como agente financeiro), tornando-se o **Residencial Cambridge**. Concluída em 2021 a reforma do edifício foi aprovada em 2017 e, por conta da data de protocolo anterior, ainda seguiu às regras e parâmetros

do PDE 2002 e da LPUOS de 2004, além do estabelecido na Operação Urbana Centro. Situado em uma ZEIS-3, o projeto conta com 121 unidades habitacionais da categoria HIS voltadas ao atendimento de famílias de até dois salários mínimos. Os 7.356,39m² de área construída encontram-se em um terreno de 582,00m². As imagens do empreendimento mostram que as unidades possuem apenas 1 dormitório e incluem área de serviço. O projeto prevê uso comercial no térreo e os espaços comuns diferem bastante dos produtos do mercado imobiliário privado, consistindo em um brechó, uma oficina de costura, um cabeleireiro, uma biblioteca, um salão de eventos e uma horta na cobertura. Não há vagas de garagem.



Figura 20. Imagem empreendimento Residencial Cambridge (fonte: <<https://www.google.com/maps>>, acesso em jun 2022).

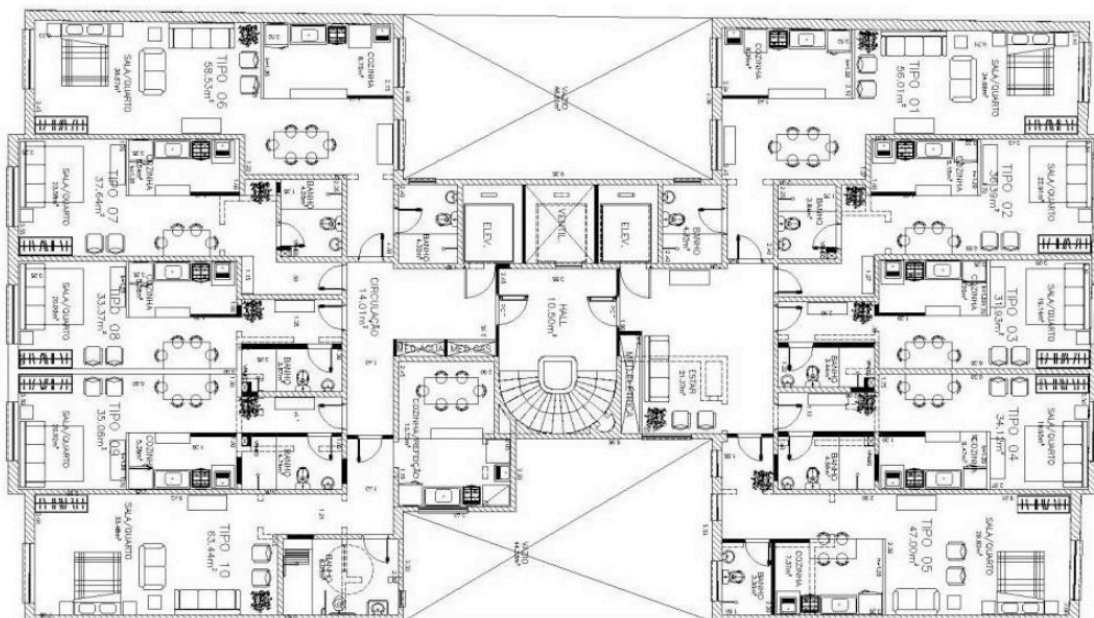


Figura 21. Imagens empreendimento Residencial Cambridge (fonte: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/>, acesso em jun 2022).

4.4 Estudo de caso 4 - Av. Nove de Julho, 544 (distrito República)

Um dos muitos projetos inseridos na região da Magik JC Empreendimentos Imobiliários é o **Bem Viver Nove de Julho**, na Av. Nove de Julho, nº 544, licenciado como edificação nova em 2018 (já

segundo os parâmetros do PDE 2014 e da LPUOS de 2016, mas também de acordo com a Operação Urbana Centro) e situado em uma Zona de Centralidade (ZC). O empreendimento encontra-se concluído e se enquadrou no Programa CVA, tendo a Caixa Econômica Federal como agente financeiro. Os 17 pavimentos somam 7.376,85m² de área construída em 972,23m² de terreno e pesquisas na internet mostraram que o preço da unidade habitacional varia de um mínimo de R\$ 230 mil à um máximo de R\$ 430 mil (jun 2022), enquanto um Relatório da EMBRAESP de Lançamentos Imobiliários Residenciais (2018) revelou que naquele ano, de lançamento do empreendimento, as unidades de 1 dormitório estavam sendo vendidas a R\$ 185 mil e as unidades de 2 dormitórios a R\$ 215 mil. Ao todo são 198 unidades habitacionais – 165 da categoria HIS e 33 da categoria R2V –, sendo o único dos estudos de caso apresentados que não se classifica como exclusivamente HIS. As imagens que seguem mostram as duas opções de planta de unidade habitacional, de 25 e 36 m², que não dispõem de área de serviço no seu interior. O projeto compreende áreas comuns e de lazer incluindo salão de festas, *fitness*, horta coletiva, redário, praça, churrasqueira, brinquedoteca, playground e lavanderia coletiva. O empreendimento também inclui um bicicletário, pois não existem vagas de estacionamento para veículos.



Figura 22. Imagens empreendimento Bem Viver Nove de Julho (fonte: <<https://magikjc.com.br/empreendimento/bem-viver-9-de-julho/>>, acesso em jun 2022).

5. Conclusão

O artigo procurou articular as pesquisas que realizou com os estudos das referências nele citadas, pretendendo complementar e aprofundar as análises sobre a dinâmica habitacional social na tentativa de contribuir no embasamento de propostas para atualizações e reformulações da

regulação urbana que pretendam melhorar a eficácia das políticas públicas de forma a atingir os objetivos preconizados no planejamento das cidades.

O reaquecimento imobiliário na região central do Município de São Paulo e novas regulações e políticas sendo implementadas neste território suscitam uma oportunidade para promoção da necessária diversificação social na região, e não apenas a sua reocupação pelas classes médias e altas. Apesar de todas as dificuldades e a grande resistência do mercado financeiro e imobiliário, os resultados apresentados mostram que, ainda que incipiente, a regulação urbana – através de suas políticas e instrumentos – pode, sim, conduzir a construção de uma cidade mais justa e diversificada.

A frequente apropriação, pelas construtoras e incorporadoras, dos benefícios concedidos por meio do planejamento urbano para fins diversos do almejado não impede – pelo contrário, fomenta – o necessário acompanhamento e a reformulação constante das políticas de maneira a enfrentar as distorções e desvios de interesse gerados. Por mais que os avanços sejam muito reduzidos diante do tamanho e da emergência das necessidades, a função do setor público e dos que buscam uma sociedade mais equilibrada socialmente é manter o foco e permanecer na luta, buscando soluções para os problemas encontrados e disputando o espaço para além de sua financeirização. Por mais que o mercado sempre busque a alteração do público-alvo dos produtos imobiliários que utilizam benefícios previstos para a destinação social, os estudos e a constatação desses mecanismos permitem não só sua identificação como também a criação de novas regras de defesa para o interesse público prevalecer sobre os interesses privados.

Os estudos apresentados corroboram com ideias de que futuras reformulações da regulação deveriam procurar adequar as regras e critérios de forma a permitir a identificação e destinação prévia do público a ser atendido pela produção imobiliária (teoricamente) social.

No atual contexto capitalista neoliberal, o mercado se utiliza de todos os recursos possíveis objetivando unicamente o lucro, enquanto o papel do poder público é – ou deveria ser – se contrapor a estes interesses exclusivistas e excludentes de forma a conciliá-los com os interesses coletivos e defender a inclusão social e os direitos da população, proporcionando condições mínimas de vida (incluindo a moradia) para todos os indivíduos da sociedade. Cada vez que o mercado encontrar (ou formular) uma “brecha” para atuação unicamente em benefício próprio, o poder público deve responder e eliminar (ou ao menos reduzir) este espaço.

A principal questão que o artigo procurou tratar foi a efetiva incorporação da população mais pobre à região central. Apesar da produção imobiliária que vem ocorrendo na região pesquisada se enquadrar na regulação que estabelece os parâmetros de HIS e de HMP, a dúvida quanto a real destinação final destes produtos permanece. Aparentemente, a ausência de mecanismos de controle da destinação desta produção para o público-alvo estabelecido na regulação está levando a apropriação dos incentivos e benefícios relacionados a política habitacional social pelo mercado privado sem a necessária redução do déficit, pois muitos dos produtos lançados na área central estão atendendo outro tipo de demanda.

Conclui-se, portanto, que uma fiscalização adequada e periódica no momento (e na continuidade) da destinação (e sua respectiva utilização) prevista para a produção de habitação social e/ou popular incentivada – que poderia se dar de diversas formas, como a partir de articulações e amarrações da produção a um cadastro municipal de moradia e com a elaboração de critérios de seleção e de priorização compatíveis – é uma das respostas que o planejamento urbano deveria implementar para tentar conter o desvirtuamento das políticas públicas e garantir a destinação correta desses imóveis. Além disso, a pesquisa também indicou que as bases de dados de licenciamento de projetos demandam melhorias de forma a propiciar o crescimento e a qualificação do acompanhamento dos resultados das políticas sendo executadas e, assim, permitindo uma quantidade cada vez maior de informações, além da sua necessária publicização, para possibilitar avaliações diversas que promovam o aprimoramento ininterrupto de todos os instrumentos utilizados.

Por fim, embora o presente artigo não aborde discussões mais amplas e profundas sobre a política habitacional existente – que é muito vinculada à propriedade, sendo voltada quase exclusivamente à aquisição do imóvel –, as análises poderiam, de alguma forma, contribuir para reflexões sobre propostas de outras alternativas ainda pouco exploradas, como a constituição de um parque habitacional público direcionado a políticas de locação social e o estabelecimento de regulamentações visando algum controle sobre os preços de aluguel do mercado.

6. Referências

AKAISHI, Ana Gabriela. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2022.

BORRELLI, Júlia; SANTORO, Paula Freire. “Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade”. **XVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belo Horizonte: ANAIS DO XVI ENANPUR, Vol. 16, N. 1, 2015.

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

CASTRO, Carolina Pozzi de; SÍGOLO, Letícia Moreira. “A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000”. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo: Cadernos Metrôpole, Vol. 24, N. 53, 2022.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. “O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP)”. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. RBEUR, Vol. 21, N. 1, 2019.

EMBRAESP, Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. **Informativo Imobiliário - Lançamentos Residenciais: Caderno Residencial - Análise Mensal**, agosto de 2018. Disponível em: <<https://embraesp.com.br/>>, acesso em abril de 2022.

MARICATO, Ermínia. **FAU Encontros**. *Online*: Mudando o Paradigma da Arquitetura no Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.fau.usp.br/eventos/fau-encontros-mudando-o-paradigma-da-arquitetura-no-brasil/>>, acesso em 19 de maio de 2021.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

ROLNIK, Raquel. **A cidade é nossa com Raquel Rolnik #24: Casa Verde e Amarela e a financeirização da moradia**. *Online*: Canal Labcidade FAU-USP no YouTube, 31 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uAEOQ32qCU&feature=emb_title>, acesso em 26 de dez. de 2020.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. “*Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo*”. **Fórum Latino-americano sobre Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana**. Quito (Equador): Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

SÃO PAULO, Coordenadoria de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura do Município de São Paulo. **Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014 - 2021**. São Paulo: PMSM-SMUL-PLANURB, 2022.

SHIMBO, Lucia Zanin. “O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010)”. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**. Santiago: EURE, Vol. 39, N. 117, 2013.

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

VILLAÇA, Flávio. **São Paulo**: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, v. 25, n. 71, 2011.

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

¹ A análise considerou como centrais os seguintes distritos: Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília e Sé.

² A Habitação de Interesse Social - HIS é definida no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, 2014) como aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: (a) HIS 1 - destinada a famílias com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos (s.m.) ou renda per capita de 0,5 (meio) s.m.; (b) HIS 2 - destinada a famílias com renda familiar mensal superior a 3 (três) s.m. ou 0,5 (meio) s.m. per capita e igual ou inferior a 6 (seis) s.m. ou 1 (um) s.m. per capita.

³ A Habitação de Mercado Popular - HMP é definida no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE, 2014) como aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias cuja renda mensal seja superior a 6 (seis) salários mínimos (s.m.) e igual ou inferior a 10 (dez) s.m., com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada.

⁴ A autora também considerou os mesmos treze distritos da nota 1 como recorte territorial para tratar da região central de São Paulo.

⁵ A metodologia adotada considerou como ano de aprovação a publicação do Alvará de Aprovação ou, quando ocorreu, da sua Revalidação ou do seu Projeto Modificativo, desconsiderando a data de simples apostilamentos. Porém, devido a existência deste tipo de documento, surgiram no levantamento sete projetos aprovados antes de 2014, que foram desconsiderados nesta análise específica (ano de aprovação) por não representarem a totalidade dos anos anteriores. Além disso, constatou-se a ausência da disponibilização de alguns documentos emitidos, admitindo-se, portanto, que os dados apresentados podem conter alguma imprecisão.

⁶ Os dados de lançamentos imobiliários consideram os produtos prontos lançados, ou seja, já construídos. A base de dados de alvarás de licenciamento inclui empreendimentos já finalizados (em geral os que possuem o Certificado de Conclusão), mas também incorpora alguns empreendimentos em fase de construção e outros em que as obras ainda não se iniciaram (e talvez nem se iniciem, pois a aprovação do projeto não é garantia de efetivação do empreendimento).

⁷ Um empreendimento aprovado em 2015 e classificado como HIS e HMP possui 50 unidades habitacionais, porém o seu respectivo Alvará não especifica a distribuição de unidades por categoria e, desta forma, as suas unidades foram desconsideradas neste dado numérico.

⁸ Os dados foram extraídos da base de projetos aprovados pela Prefeitura e complementados com informações extraídas de documentos de aprovação correspondentes ao imóvel. Considerando a existência de imprecisões e a ausência de padronização dos dados, admite-se que a metodologia pode apresentar alguma inconsistência.

⁹ Com exceção dos usos não residenciais da categoria NR1-12 (serviços de hospedagem ou moradia) – que foram considerados como unidades habitacionais e, portanto, como residenciais (não sociais ou populares) –, o restante dos usos não residenciais encontrados no presente estudo correspondem a uma porcentagem de área muito reduzida nos empreendimentos e foram desconsiderados para facilitar a leitura do objeto de interesse da pesquisa.

¹⁰ Todos os usos residenciais não sociais e/ou populares encontrados no presente levantamento correspondem a categoria de uso Residencial Vertical (R2V) estabelecidas na Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo (LPUOS) - Lei nº 16.402 de 2016. Conforme nota anterior, a categoria de uso “serviços de hospedagem ou moradia” (NR1-12) será incorporada às análises como pertencendo ao grupo de R2V.

¹¹ Não foi possível identificar o agente promotor de um empreendimento licenciado como regularização e localizado em uma ZEIS-3 (dado não disponível).

¹² Os quatro empreendimentos que foram promovidos por movimentos e/ou cooperativas estão inseridos em perímetros de ZEIS.

¹³ No território geral de análise a porcentagem de licenciamentos em ZEIS é proporcionalmente menor, de 39,2%.

¹⁴ Os dados de *status* da construção foram extraídos de imagens do Google Street View do ano de 2022 e, em alguns casos, complementados e/ou conferidos em outras fontes da internet. Porém, tais imagens são de meses anteriores (e variáveis) aos da realização do levantamento (segundo semestre de 2022) e, portanto, há possibilidade de terem sofrido alteração. Além disso, ressalta-se que dos empreendimentos classificados como não construídos, alguns ainda podem vir a ser construídos, outros talvez não sejam e dois com certeza não serão, pois novos projetos (não sociais e/ou populares) já foram aprovados no local do projeto anterior.

¹⁵ O enquadramento dos projetos em programas habitacionais se deu por meio de pesquisas na internet (site das construtoras, placas de obras no Street View, entre outras fontes diversas). A não identificação de pertencimento a algum programa habitacional significa, apenas, que a informação não foi encontrada, e não necessariamente que o projeto não se inseriu em nenhum programa.

¹⁶ Alguns documentos de aprovação dos projetos indicam a previsão de comércio no mesmo empreendimento, mas não foi possível identificar com clareza se estariam localizadas no térreo da edificação. Desta forma, optou-se por indicar a presença da fachada ativa apenas como uma possibilidade (classificação “talvez”).

¹⁷ Como estas informações foram extraídas de pesquisas de fontes diversificadas na internet, não foi possível coletar os dados de todos os projetos aprovados devido à ausência de informações disponíveis.

¹⁸ Foram identificados 30 projetos que preveem unidades do tipo *studio* e 67 projetos que possuem unidades de 1 dormitório. Como 22 destes empreendimentos têm ambos os tipos de unidades, ficamos com um total de 75 empreendimentos.

¹⁹ Quatro empreendimentos possuem unidades de mais de 2 dormitórios e foram incluídos na classificação de 2 dormitórios. São 50 os empreendimentos que têm unidades tanto de 1 como de 2 dormitórios.

²⁰ Idem nota 17.

²¹ Idem nota 17.