

# AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

SPECIAL SOCIAL INTEREST ZONES ON VACANT OR UNDERUTILIZED PROPERTIES  
IN THE CITY OF SÃO PAULO

ROSANA YAMAGUTI, ROSANA DENALDI

## RESUMO

Este trabalho discute o papel das Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados para produção de Habitação de Interesse Social no município de São Paulo, especialmente quanto à localização desses empreendimentos e ao tipo de produto realizado. Apresenta os resultados de uma pesquisa documental produzida por meio da coleta, sistematização e análise de dados dos alvarás emitidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo para a Zona Leste paulistana entre 2002, ano de aprovação do instrumento, e 2017. Concluiu-se que o instrumento pode cumprir importante papel para viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social no município. Entretanto, seu alcance depende de uma conjunção de fatores, como a existência de recursos financeiros subsidiados para moradia de interesse social e uma gestão local comprometida com a diminuição do déficit habitacional e com a efetivação da função social da propriedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Habitação de Interesse Social. Instrumentos urbanísticos. Planejamento urbano. Zonas Especiais de Interesse Social.

## ABSTRACT

*This paper discusses the role of Special Social Interest Zoning of vacant or underutilized land in the provision of low-income housing in the city of São Paulo, with an emphasis on the analysis of the location of projects and the type of units delivered. We present the results of archival research undertaken on the basis of the collection, systematization and analysis of information on building licences provided by the municipality of São Paulo for the Eastern Zone during 2002, the year instrument was approved, until 2017. It is concluded that the instrument could potentially perform an important role in the delivery of social housing in the city. However, the instrument's effective outreach depends on a series of variables, such as the availability of subsidized funds for social housing as well local management concerned with the reduction of the housing deficit and the implementation of the social function of property.*

**KEYWORDS:** Social housing. Urban planning instruments. Urban Planning. Special Social Interest Zones.

## INTRODUÇÃO

**OS PROBLEMAS HABITACIONAIS** e urbanos no Brasil têm intrínseca relação com as restrições de acesso à terra, que tornam a moradia uma mercadoria especial e de difícil acesso. Maricato (1996) relaciona esse processo com características intrínsecas ao desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos, apresentando raízes coloniais calcadas na concentração de terra, renda e poder, que resultam na forte presença do Estado no espaço da acumulação, mas em sua ausência no espaço da miséria. Nesse contexto, a legislação urbanística, hoje centrada no zoneamento, tem importante papel na manutenção do *status quo* e na garantia da resolução antecipada de conflitos e da máxima exploração do solo, apresentando, entretanto, resultados diversos a depender do contexto econômico, político e social (MANCUSO, 1980).

No caso brasileiro, o Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana logrou instituir na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) o capítulo sobre a Política Urbana, posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade (EC) (BRASIL, 2001), estabelecendo disposições importantes como o conceito da função social da propriedade e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que já vinham sendo aplicadas por governos municipais progressistas desde a década de 1980. Assim, em que pese o papel controverso do zoneamento, essas zonas especiais se consolidaram como um dos principais instrumentos voltados à solução do problema da habitação e à implementação de uma política fundiária de interesse social.

A regulamentação das ZEIS sobre imóveis vazios ou subutilizados trouxe expectativas de mudanças na lógica de produção do espaço urbano na direção da redução das desigualdades urbanas, especialmente por meio: (i) da constituição de estoque fundiário que possibilitasse a reversão de terras urbanas vazias para provisão de Habitação de Interesse Social (HIS); (ii) da regulação do preço da terra, necessária aos empreendimentos voltados à baixa renda; (iii) da garantia de melhores localizações para os empreendimentos de HIS; e (iv) do aumento da produção de HIS pelo mercado imobiliário. Os resultados atingidos divergiram em função do contexto social, econômico e político de cada município.

O presente artigo discute o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados em São Paulo, buscando entender a influência do instrumento na produção de HIS, em especial quanto à localização e ao produto realizado. Apresenta os resultados de uma pesquisa documental baseada nos Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2000-2017), por meio dos quais foram identificados os empreendimentos aprovados como HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP) dentro e fora das ZEIS da Zona Leste do Município entre 2002 e 2017. A partir destes dados, foram feitos o levantamento e a sistematização das informações constantes nos respectivos alvarás de aprovação (PREFEITURA DE SÃO PAULO,

2017a), o que possibilitou o georreferenciamento desses empreendimentos, a identificação da legislação que embasou cada aprovação e a quantificação do número de unidades aprovadas.

## AS ZEIS DE IMÓVEIS VAZIOS OU SUBUTILIZADOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Apesar da existência, em São Paulo, de algumas experiências precursoras, como as zonas de uso Z8/100.1 e a proposta de ZEIS contida no Projeto de Lei para o Plano Diretor de 1991 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1991)<sup>2</sup>, as ZEIS só foram implementadas no município no ano de 2002, com a promulgação do Plano Diretor Estratégico – PDE/2002 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2002), um dos primeiros planos diretores formulados após a aprovação do EC (BONDUKI; ROSSETTO, 2018).

Por meio do PDE/2002, as ZEIS foram estabelecidas em função das características de ocupação, dos objetivos, da localização e do percentual de área construída exigido para produção de HIS (BONDUKI; ROSSETTO, 2018), sendo instituídas quatro categorias do instrumento: (i) ZEIS-1, áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, como favelas e loteamentos irregulares; (ii) ZEIS-2, glebas e terrenos não edificadas ou subutilizadas adequadas à urbanização; (iii) ZEIS-3, imóveis vazios ou subutilizados localizados em regiões dotadas de infraestrutura; e (iv) ZEIS-4, glebas ou terrenos não edificadas e adequadas à urbanização, localizados em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais.

Além disso, foram estabelecidos parâmetros específicos de uso e ocupação do solo para terrenos em ZEIS, além de percentual mínimo de destinação de área construída para HIS e gratuidade total ou parcial de pagamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir (ODC) para HIS e HMP, conforme disposições do PDE/2002 posteriormente regulamentadas e revistas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004 – LPUOS/2004 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2004). Os perímetros de ZEIS foram demarcados nos mapas dessas leis, sendo suas disposições autoaplicáveis.

Também foram estabelecidos os conceitos de HIS, unidades voltadas a famílias com renda de até seis salários-mínimos, compostas de um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil máxima de cinquenta metros quadrados; e de HMP, unidades voltadas a famílias com renda de até dezesseis salários-mínimos, compostas de até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil máxima de 70m<sup>2</sup>.

O aumento real do salário-mínimo e a insuficiência das ações do Poder Público em relação ao controle da destinação das HIS e HMP resultaram na perda de aderência do conceito de HIS ao público-alvo para o qual este foi originalmente pensado<sup>3</sup> e na conseqüente alteração do perfil de renda das famílias para as quais essas unidades foram destinadas. Nesse sentido, a revisão do marco regulatório da política urbana do município, aprovado por meio do PDE/2014

(PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014) e da LPUOS/2016 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016), buscou adequar essa destinação, revendo o conceito de HIS. Assim, foram estabelecidas duas categorias: HIS 1, voltada a famílias com renda de até três salários-mínimos, e HIS 2, para famílias com renda de até seis salários-mínimos. Também foi reduzida para dez salários-mínimos a renda das famílias que podem se enquadrar no conceito de HMP.

Frente aos pleitos do mercado imobiliário em decorrência das mudanças propostas, foi criada a ZEIS-5, na qual exige-se a destinação de área construída para HIS, voltada às famílias com renda de até seis salários-mínimos, mantendo, assim, os parâmetros de destinação estabelecidos na legislação anterior (TANAKA, 2018). Para as demais categorias de ZEIS, o PDE/2014 e a LPUOS/2016 aumentaram os percentuais de destinação de área construída para HIS, passando a exigir o atendimento de famílias com renda de até três salários-mínimos (HIS 1), e majoraram o coeficiente de aproveitamento máximo nas ZEIS 2 e 4, entre outras alterações.

Cabe apontar que o município de São Paulo adota o princípio da ampla permissividade de HIS e HMP (TANAKA, 2018) e oferece incentivos à produção desse tipo de unidade, incluindo a gratuidade de outorga onerosa do direito de construir para HIS e desconto para HMP, independentemente de sua localização em ZEIS.

## **PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E HABITAÇÃO DE MERCADO POPULAR NA ZONA LESTE DE SÃO PAULO**

Com o objetivo de avaliar o papel das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo, em especial sua influência na produção de HIS, esta pesquisa baseou-se na análise e sistematização dos dados e documentos de aprovação de empreendimentos envolvendo HIS e HMP dentro e fora das ZEIS<sup>4</sup>. Foram adotados como recortes a Zona Leste do município (formada pelas subprefeituras Mooca, Penha, Aricanduva, Vila Prudente, Sapopemba, Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Itaquera, São Miguel, São Mateus, Guaianases e Cidade Tiradentes)<sup>5</sup> e os empreendimentos aprovados até dezembro de 2017 com base no PDE/2002, lei que implementou as ZEIS, ou nas normativas que vieram a regulamenta-lo ou sucede-lo (a saber: LPUOS/2014, PDE/2014 e LPUOS/2016).

Para os fins propostos, considerou-se como ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados as ZEIS 2, 3 e 5 estabelecidas na legislação urbanística paulistana, além de imóveis vazios demarcados como ZEIS de regularização (ZEIS 1). Quanto ao agente promotor, foram considerados como de iniciativa pública apenas empreendimentos diretamente promovidos pelo poder público ou por órgãos da administração indireta, como a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Os empreendimentos promovidos pela iniciativa privada, mesmo os que utilizaram financiamento e subsídios públicos, foram considerados privados.

Em vista da complexidade dos dados em função da incidência de diferentes legislações, as informações obtidas na análise dos documentos de aprovação foram agrupadas de duas formas:

(a) A partir do tipo de empreendimento, que não foi discriminado em função da legislação, mas classificado de forma geral como: (i) HIS, quando a totalidade das suas unidades configurava Habitação de Interesse Social; (ii) HMP, quando a sua totalidade configurava Habitação de Mercado Popular; ou (iii) mistos<sup>6</sup>, quando mesclavam unidades HIS, HMP e/ou outros usos residenciais ou não residenciais.

(b) A partir do tipo de unidades, classificadas de acordo com os conceitos estabelecidos em cada marco legal, como: (i) HIS para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda de até seis salários-mínimos, aprovada pelo PDE/2002 e LPUOS/2004; (ii) HIS 1 para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda de até R\$2.862,00, aprovada pelo PDE/2014, em conjunto com a LPUOS/2004 ou com a LPUOS/2016; (iii) HIS 2 para Habitação de Interesse Social voltada a famílias com renda superior a R\$2.862,00 e igual ou inferior a R\$5.724,00, aprovada pelo PDE/2014, em conjunto com a LPUOS/2004 ou com a LPUOS/2016; (iv) HMP 16SM para Habitação de Mercado Popular voltada a famílias com renda de 6 a 16 salários-mínimos, aprovada pelo PDE/2002 e/ou LPUOS/2004; ou (v) HMP 10SM para Habitação de Mercado Popular voltada a famílias com renda superior a R\$5.724,00 e igual ou inferior a R\$9.540,00<sup>7</sup>, aprovada pelo PDE/14, em conjunto com a LPUOS/2004 ou com a LPUOS/2016.

A metodologia desenvolvida não contempla empreendimentos que não puderam ser identificados devido a eventuais imprecisões na base de dados de aprovação da PMSP ou que foram construídos sem o devido processo de licenciamento<sup>8</sup>.

### EMPREENDIMENTOS APROVADOS

Foram identificados 1.319 empreendimentos envolvendo unidades do tipo HIS ou HMP até dezembro de 2017 nas Subprefeituras da Zona Leste do Município, sendo 767 (58,2%) aprovados pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, 317 (24,0%) pelo PDE/2014 e LPUOS/2004 e 235 (17,8%) pelo PDE/2014 e LPUOS/2016, números que refletem o tempo de aplicação de cada conjunto de leis.

Do total de empreendimentos aprovados, 61,0% são puramente HMP, 29,0% puramente HIS e apenas 10,0% são mistos (*Tabela 1*). Tanto os empreendimentos puramente HMP quanto os puramente HIS estão, em sua maioria, localizados fora das ZEIS, o que se explica em função da existência de incentivos para essa produção, independentemente da zona de uso (CALDAS, 2009; TANAKA, 2018). Nas ZEIS, há um predomínio de aprovação de empreendimentos puramente HIS (65,3% das aprovações em ZEIS), além da concentração de empreendimentos mistos (68,7% do seu total encontram-se em ZEIS).

**TABELA 1** – Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017, por agente promotor e zona de uso.

Agente promotor	Zona de uso	HIS	HMP	HIS/HMP	HIS/Outros	HIS/HMP/Outros	Total
Público	ZEIS-1	74	0	0	0	0	74
	ZEIS-2	20	0	0	1	0	21
	ZEIS-3	12	0	0	1	1	14
	ZEIS-5	4	0	0	0	0	4
	Outra	25	0	2	0	0	27
	Total ZEIS	111*	0	0	2	1	114*
	Total	136*	0	2	2	1	141*
Privado	ZEIS-1	42	0	31	1	2	76
	ZEIS-2	16	3**	18	0	4	41
	ZEIS-3	3	1**	9	2	4	19
	ZEIS-5	1	0	8	0	6	15
	Outra	184	805	35	3	0	1.027
	Total ZEIS	62	4	66	3	16	151
	Total	246	809	101	6	16	1.178
Público + Privado	ZEIS-1	116	0	31	1	2	150
	ZEIS-2	36	3**	18	1	4	62
	ZEIS-3	15	1**	9	3	5	33
	ZEIS-5	5	0	8	0	6	19
	Outra	209	805	37	3	0	1.054
	Total ZEIS	173*	4	66	5	17	265*
	Total	382*	809	103	8	17	1.319*

Nota: HIS: Habitação de Interesse Social; HMP: Habitação de Mercado Popular; ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social; \* Foi somado ao total, um empreendimento público, aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, cuja categoria de ZEIS não pode ser identificada por meio dos documentos emitidos pela PMSP; \*\* Os alvarás de HMP em ZEIS correspondem a processos associados à produção de HIS em lote próximo, atendendo, assim, à exigência de destinação percentual de área construída para HIS.

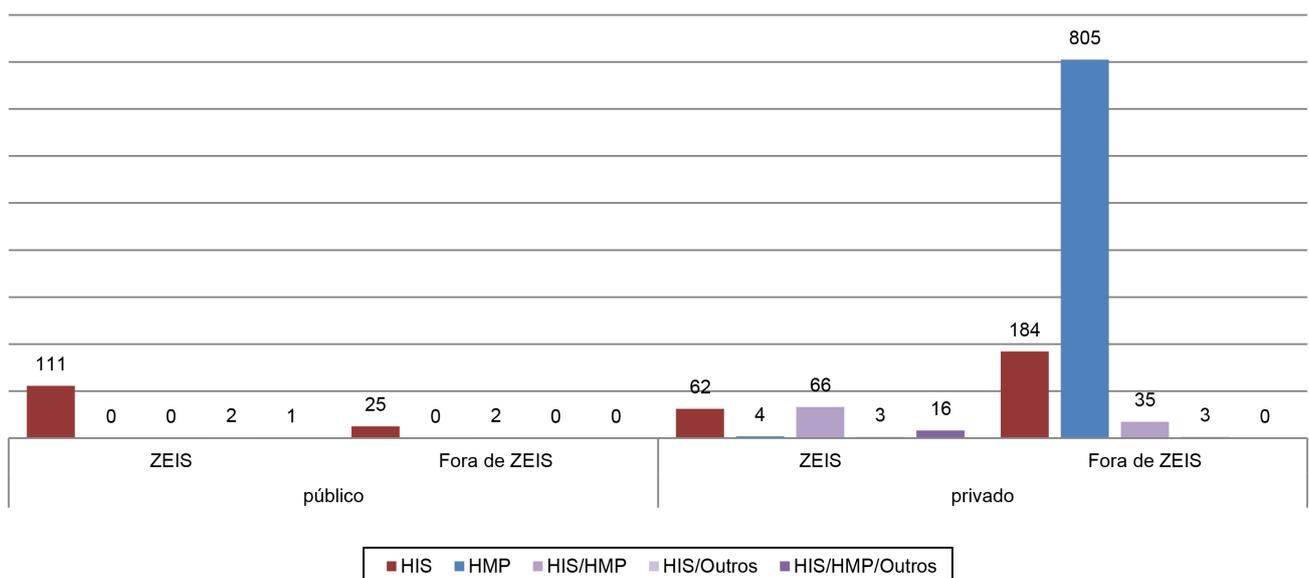
Fonte: Yamaguti (2019a, p. 119).

No caso da iniciativa privada, ainda que sua atuação se concentre fora das ZEIS (87,0% dos empreendimentos privados), esse agente foi responsável por 57,2% do total de empreendimentos aprovados em ZEIS (Tabela 1). A maior parte desses empreendimentos encontra-se em ZEIS-1 (50,3%), seguida pelas ZEIS-2 (27,1%), e deu-se, em grande parte, na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004. Embora os terrenos vazios em ZEIS-1 sejam entendidos pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) como destinados a apoiar ações corretivas (como remoção e realocação de famílias) nos planos de urbanização, a considerável participação da iniciativa privada na aprovação de empreendimentos nessas áreas pode estar relacionada com imprecisões em sua demarcação, com a falta de mecanismos de coibição de sua utilização ou de reserva de terras para futuras intervenções municipais (CALDAS, 2009). Após a promulgação do PDE/2014, as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a se concentrar nas ZEIS-5 (15 de 30 aprovações), uma vez que essa zona de uso não exige destinação de área construída para HIS 1.

Em relação ao tipo, 68,7% das aprovações privadas são empreendimentos puramente HMP, 20,9% são HIS e 10,4% são mistos (Figura 1). Fora das ZEIS, a proporção de empreendimentos puramente HMP aumenta, chegando a 78,4%, contra 17,9% de HIS e 3,7% dos mistos. Já em ZEIS, apenas 2,7% das aprovações privadas configuram empreendimentos puramente HMP, sendo 41,0% puramente HIS e 56,3% mistos. Esses números indicam que as ZEIS direcionam o produto nelas realizado, já que o chamado subsídio cruzado possibilitado pela combinação de usos seria uma forma de viabilizar economicamente o empreendimento, visto que a produção de HIS opera com taxas reduzidas de retorno (CALDAS, 2009).

Entrevista realizada com representante de incorporadoras de São Paulo, no entanto, apontou que o subsídio cruzado só se viabiliza em terrenos cujas dimensões possibilitam a separação dos condomínios, tendo em vista que o padrão das unidades voltadas a diferentes faixas de renda costuma ser similar, sendo o produto diferenciado pelos itens que compõem o condomínio (vagas de garagem, piscina, academia etc.). Além disso, as unidades voltadas a diferentes faixas de renda apresentam modelos de negócio distintos e se viabilizam de diferentes formas, em vista da existência de subsídios e de financiamento da obra pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que limita a existência de unidades voltadas a faixas de renda muito diferentes em uma mesma edificação.

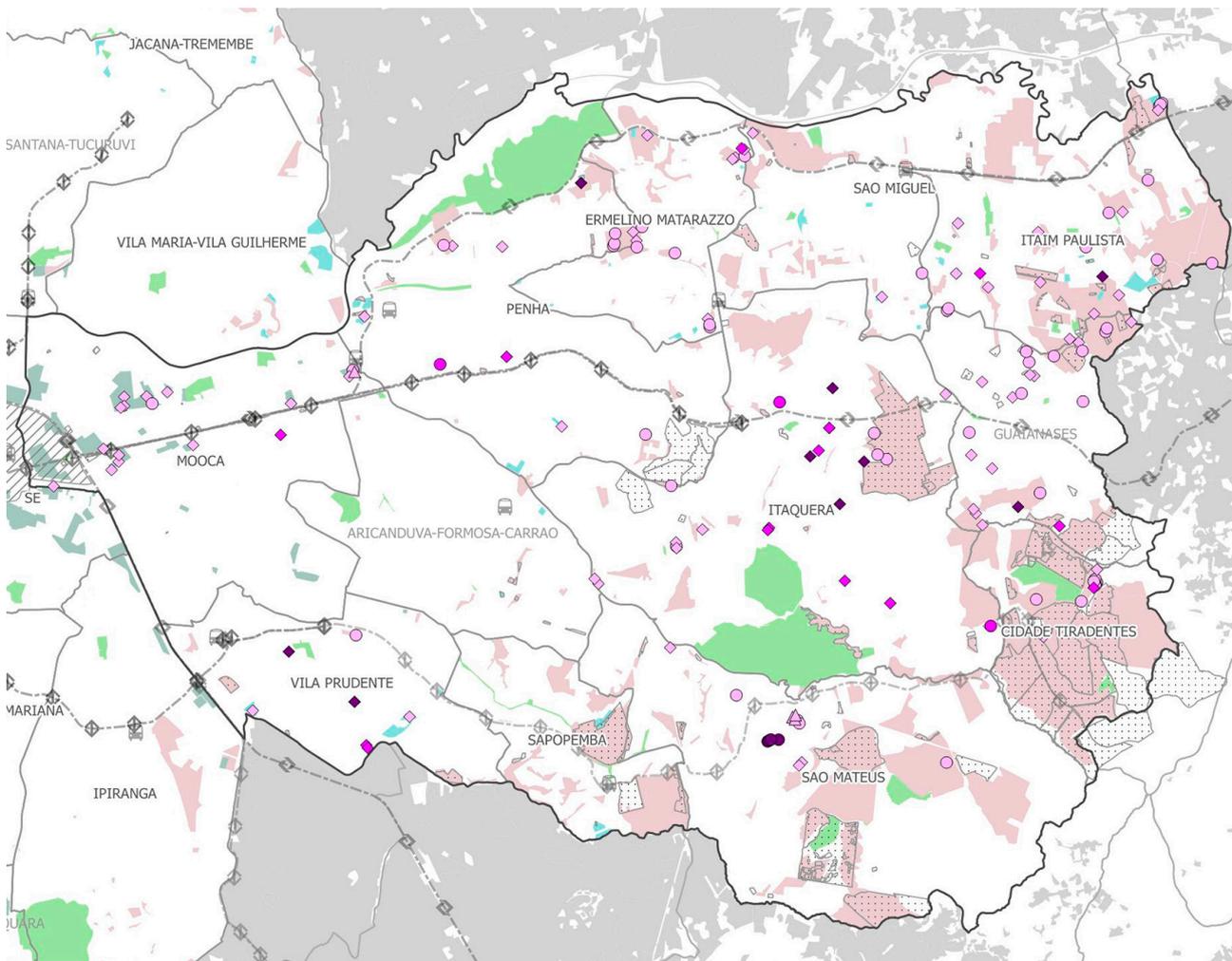
Quando à localização, os empreendimentos promovidos pela iniciativa privada se concentram ao longo das Linhas 3 – Vermelha do Metrô e 11 – Coral da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), ou no território entre essas linhas, e a 12 – Safira – da CPTM, não parecendo haver distinção quanto à localização de HIS e HMP (Figuras 2 e 3). Penha e Itaquera são as subprefeituras



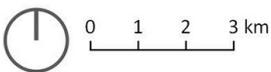
**FIGURA 1** - Tipos de empreendimento aprovados entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS por agente promotor.

Nota: HIS: Habitação de Interesse Social; HMP: Habitação de Mercado Popular; ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social.

Fonte: Yamaguti (2019a, p. 123).



**Empreendimentos privados aprovados em ZEIS por legislação**



**Empreendimentos privados em ZEIS**

- HIS - PDE/02 e LPUOS/04
- △ HMP - PDE/02 e LPUOS/04
- ◇ Misto - PDE/02 e LPUOS/04
- HIS - PDE/14 e LPUOS/04
- ◆ Misto - PDE/14 e LPUOS/04
- HIS - PDE/14 e LPUOS/16
- ◆ Misto - PDE/14 e LPUOS/16
- ZEIS 1
- ZEIS 2

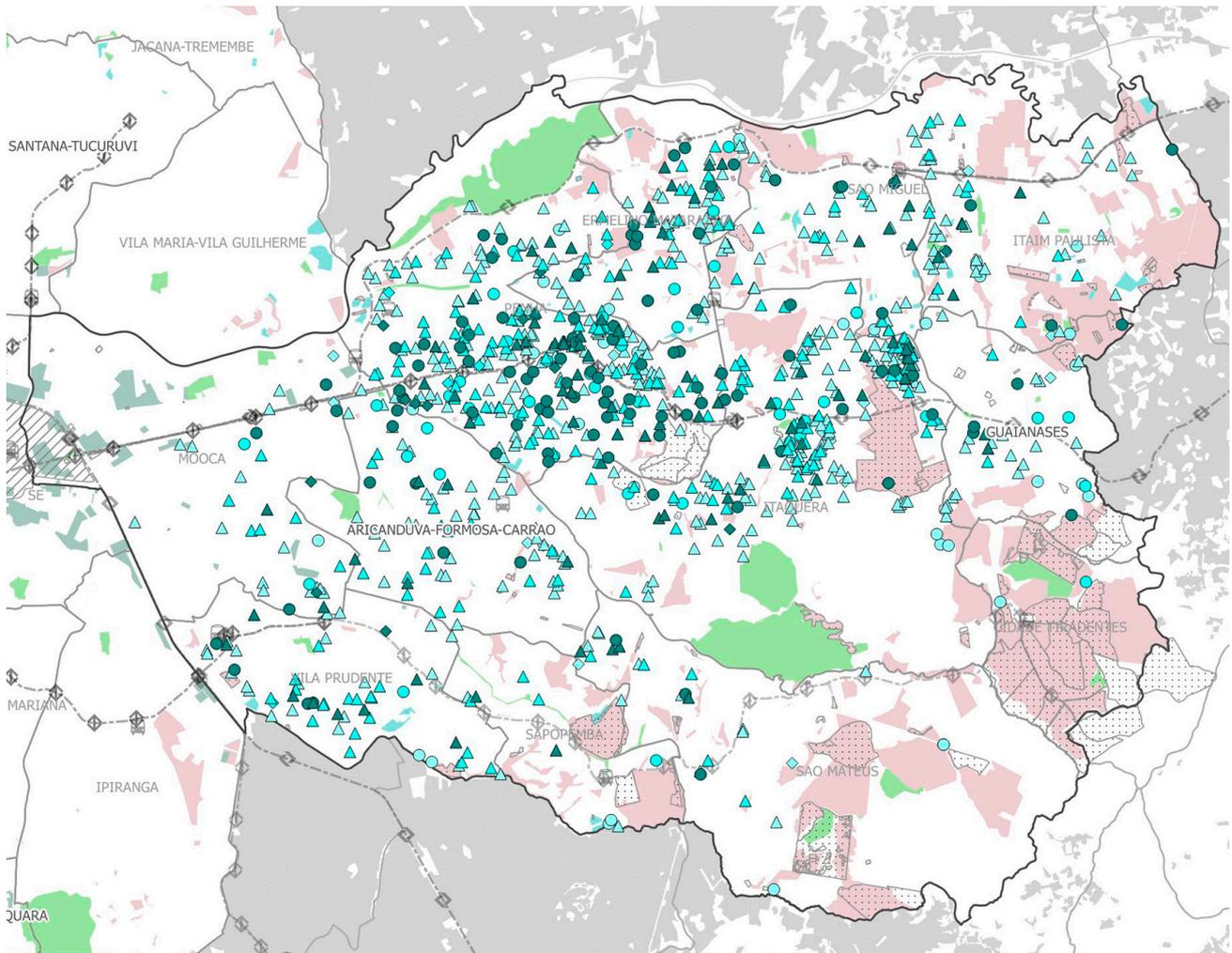
- ZEIS 3
- Parques existentes
- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◇ Estação do Metrô
- ◇ Estação do Metrô Planejada
- ◇ Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

**FIGURA 2** – Empreendimentos privados aprovados em ZEIS por legislação.

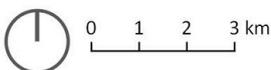
**Fonte:** Elaborada pelas autoras (2019), com base em Yamaguti (2019a).

que mais apresentam empreendimentos privados fora de ZEIS, em sua maioria HMP. Nas ZEIS, o maior número de aprovações de empreendimentos privados se deu nas Subprefeituras Guaianasés, Itaquera, Itaim Paulista e Mooca, havendo um número considerável de empreendimentos mistos. Entretanto é perceptível a diminuição da aprovação de empreendimentos em ZEIS a partir do PDE/2014, como reflexo das alterações dessa lei no conceito de HIS e da exigência de percentual mínimo de HIS 1.

As subprefeituras de Aricanduva e Sapopemba são as únicas que não possuem empreendimentos privados em ZEIS. A atuação privada difere



**Empreendimentos privados aprovados fora de ZEIS por legislação**



**Empreendimentos privados fora de ZEIS**

- HIS - PDE/02 e LPUOS/04
- △ HMP - PDE/02 e LPUOS/04
- ◇ Misto - PDE/02 e LPUOS/04
- HIS - PDE/14 e LPUOS/04
- ▲ HMP - PDE/14 e LPUOS/04
- ◆ Misto - PDE/14 e LPUOS/04
- HIS - PDE/14 e LPUOS/16
- ▲ HMP - PDE/14 e LPUOS/16
- ◆ Misto - PDE/14 e LPUOS/16
- ZEIS 1

- ZEIS 2
- ZEIS 3
- Parques existentes
- ▨ Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- ▨ Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◇ Estação do Metrô
- ◇ Estação do Metrô Planejada
- ◇ Estação da CPTM
- 🚌 Terminal de ônibus

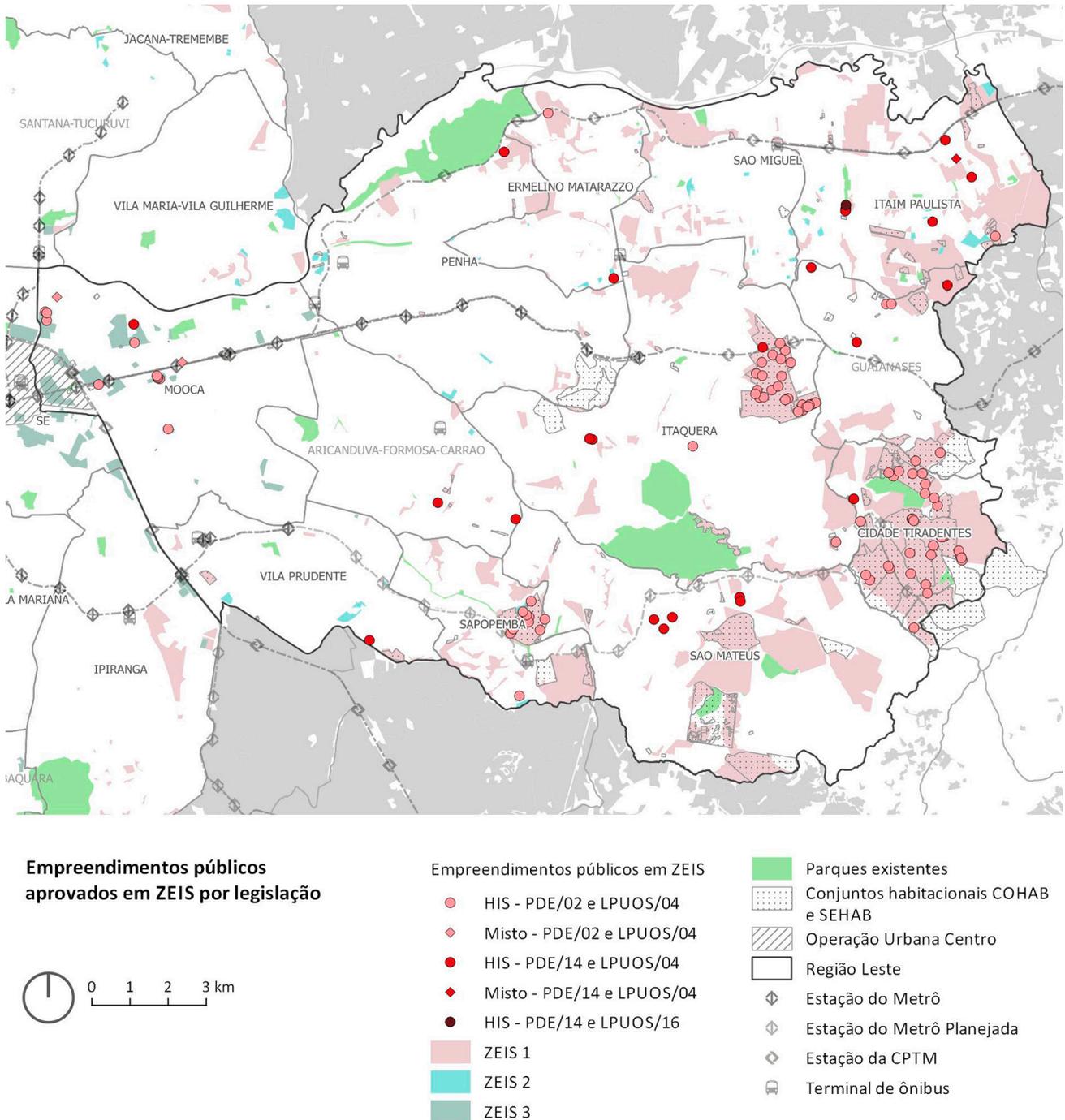
**FIGURA 3** – Empreendimentos privados aprovados fora de ZEIS por legislação.

**Fonte:** Elaborada pelas autoras (2019), com base em Yamaguti (2019a).

bastante entre essas duas Subprefeituras: enquanto Aricanduva apresenta um significativo número de empreendimentos privados em outras zonas de uso, em Sapopemba esse número também é escasso. Junto com São Mateus e Cidade Tiradentes, onde a atuação do mercado também é modesta, Aricanduva e Sapopemba eram as únicas Subprefeituras da Zona Leste que não possuíam estação de trem ou metrô em seu território. Aricanduva, no entanto, possui poucas áreas demarcadas como ZEIS e está localizada nas proximidades

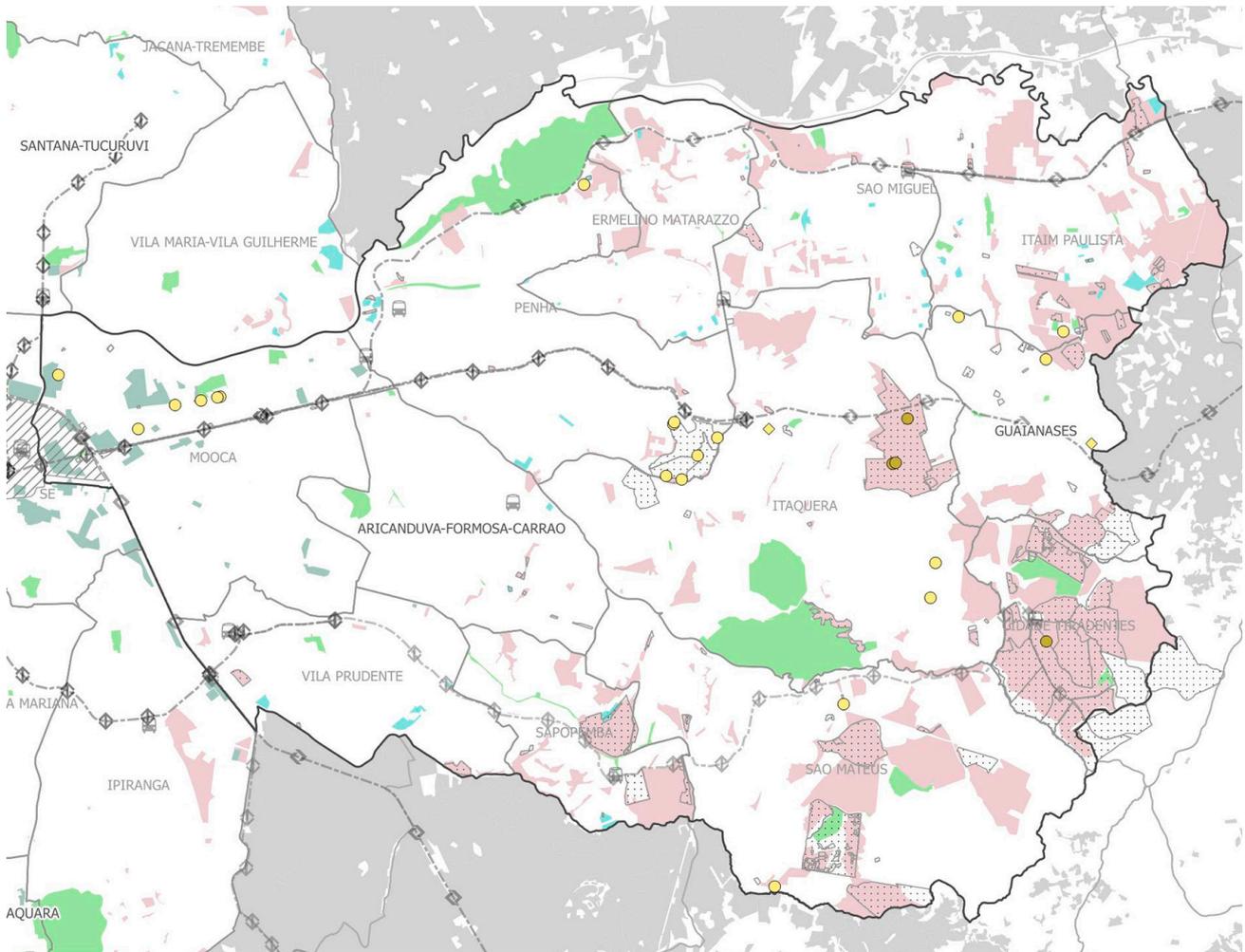
de estações do Metrô das Linhas Vermelha e Verde, o que explica o cenário diferenciado de atuação do mercado.

Em relação à atuação pública em ZEIS, observa-se uma expressiva produção em áreas remanescentes da implantação de conjuntos habitacionais e oriundas de programas de aquisição de terras que priorizaram a compra de imóveis nessas zonas de uso (Figuras 4 e 5).

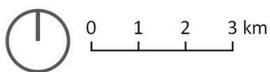


**FIGURA 4** – Empreendimentos públicos aprovados em ZEIS por legislação.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2019), com base em Yamaguti (2019a).



**Empreendimentos públicos aprovados fora de ZEIS por legislação**



**Empreendimentos públicos fora de ZEIS**

- HIS - PDE/02 e LPUOS/04
- ◆ Misto - PDE/02 e LPUOS/04
- HIS - PDE/14 e LPUOS/16
- ZEIS 1
- ZEIS 2
- ZEIS 3
- Parques existentes

- Conjuntos habitacionais COHAB e SEHAB
- Operação Urbana Centro
- Região Leste
- ◆ Estação do Metrô
- ◆ Estação do Metrô Planejada
- ◆ Estação da CPTM
- Terminal de ônibus

**FIGURA 5** – Empreendimentos públicos aprovados fora de ZEIS por legislação.

**Fonte:** Elaborada pelas autoras (2019), com base em Yamaguti (2019a).

**UNIDADES APROVADAS**

Embora um baixo percentual dos empreendimentos esteja localizado em ZEIS, 58,0% das unidades encontram-se nessa zona de uso, o que reforça a hipótese da influência do instrumento no produto realizado (*Tabela 2*). Ademais, a importância das ZEIS é comprovada quando se analisam os tipos de unidade aprovados dentro e fora dessas zonas de uso: 57,9% do total de unidades aprovadas correspondem a HIS (53.436 unidades, referentes a unidades HIS, HIS 1 e HIS 2), das quais 77,8% (41.571 unidades) encontram-se em ZEIS, enquanto 42,1% do total de unidades configuram-se HMP (38.861 unidades,

**TABELA 2 –** Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e subcategoria de uso.

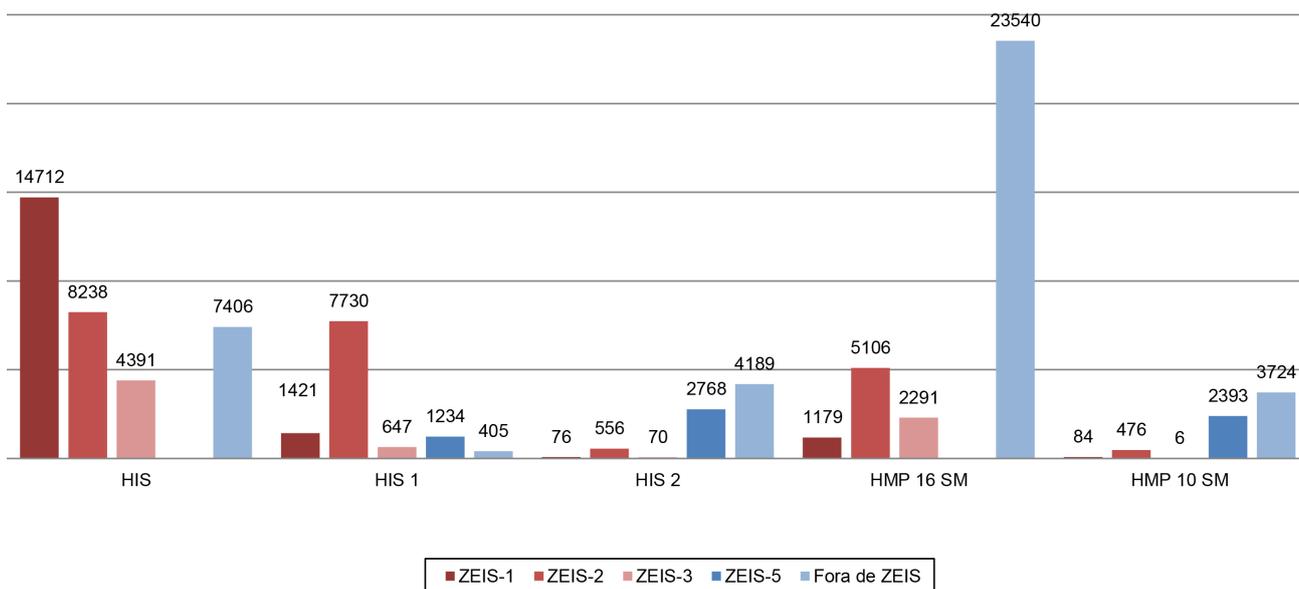
Agente Promotor	Zona de Uso	HIS	HIS 1	HIS 2	HMP 16SM	HIS 10 SM	Total HIS	Total HMP	Total**
Público	ZEIS-1	7.509	994	0	0	0	8.503	0	8.503
	ZEIS-2	1.333	5.290	0	0	0	6.623	0	6.623
	ZEIS-3	1.352	433	0	136	0	1.785	136	1.921
	ZEIS-5		878	836		0	1.714	0	1.714
	Outra	2.555	362	0	487	0	2.917	487	3.404
	Total ZEIS	10.254	7.595	836	136	0	18.685*	136	18.821*
	Total	12.809	7.957	836	623	0	21.602*	623	22.225*
Privado	ZEIS-1	7.203	427	76	1.179	84	7.706	1.263	8.969
	ZEIS-2	6.905	2.440	556	5.106	476	9.901	5.582	15.483
	ZEIS-3	3.039	214	70	2.155	6	3.323	2.161	5.484
	ZEIS-5		356	1.932		2.393	2.288	2.393	4.681
	Outra	4.851	43	4.189	23.053	3.724	9.083	26.777	35.860
	Total ZEIS	17.147	3.437	2.634	8.440	2.959	23.218	11.399	34.617
	Total	21.998	3.480	6.823	31.493	6.683	32.301	38.176	70.477
Público + Privado	ZEIS-1	14.712	1.421	76	1.179	84	16.209	1.263	17.472
	ZEIS-2	8.238	7.730	556	5.106	476	16.524	5.582	22.106
	ZEIS-3	4.391	647	70	2.291	6	5.108	2.297	7.405
	ZEIS-5		1.234	2.768		2.393	4.002	2.393	6.395
	Outra	7.406	405	4.189	23.540	3.724	12.000	27.264	39.264
	Total ZEIS	27.401	11.032	3.470	8.576	2.959	41.903*	11.535	53.438*
	Total	34.807	11.437	7.659	32.116	6.683	53.903*	38.799	92.702*

Nota: HIS: Habitação de Interesse Social; HMP: Habitação de Mercado Popular; ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social; \* Foram somadas ao total as 60 unidades HIS referentes ao empreendimento público aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004 cuja categoria de ZEIS não foi identificada; \*\* Além das unidades HIS, HIS 1, HIS 2, HMP 16SM e HMP 10 SM, há, nos empreendimentos mistos, outros tipos de unidades residenciais, voltados a famílias com renda acima de dez ou dezesseis salários-mínimos (a depender da legislação). Essas não foram consideradas na análise de dados desta pesquisa, mas totalizam, em ZEIS, 1.164 unidades.

Fonte: Yamaguti (2019a, p. 124).

referentes a unidades HMP 16SM e HMP 10SM), das quais 70,1% (27.264 unidades) encontram-se fora de ZEIS.

Das unidades em ZEIS, 51,3% correspondem à HIS (voltada a famílias com renda de até seis salários-mínimos e aprovadas pelo PDE/2002 e LPUOS/2004) e 20,6% à HIS 1 (voltada a famílias com renda de até três salários-mínimos, aprovadas pelo PDE/2014). Com as alterações trazidas pelo PDE/2014, as ZEIS-2 passaram a concentrar as aprovações de HIS 1, possivelmente pela busca de terrenos maiores pela iniciativa privada para viabilizar seu produto, mas a proporção de unidades HMP nessas zonas de uso diminuiu, o que indica a dificuldade de viabilização do subsídio cruzado com a maior diferença de faixas de renda colocada pela exigência de HIS 1. Já as ZEIS-5 abarcam a maior parte da produção de HIS 2 em ZEIS, o que reflete as permissões legais dessa zona de uso (Figura 6).



**FIGURA 6** – Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017, por subcategoria e zona de uso.

Nota: ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

Fonte: Yamaguti (2019a, p. 129).

Fora das ZEIS, 59,9% das unidades aprovadas correspondem a HMP 16SM (voltadas a famílias com renda de até dezesseis salários-mínimos e aprovadas pelo PDE/2002 e LPUOS/2004), seguida de unidades HIS (18,8%). O considerável número de unidades HIS fora das ZEIS pode ser explicado pela existência de incentivos legais, subsídios e financiamentos para esse uso, independentemente da zona de uso do empreendimento, e pela já mencionada perda de aderência do conceito de HIS às famílias de baixa renda ocorrida durante a vigência do PDE/2002. Todavia as unidades HIS 1, voltadas a famílias com renda de até três salários-mínimos, correspondem a apenas 1,0% das aprovações de unidades fora de ZEIS.

A iniciativa privada tem participação maior que o Poder Público na aprovação de unidades de interesse social (HIS, HIS 1 e HIS 2): 59,9% dessas unidades são de iniciativa privada, das quais 71,8% encontram-se em ZEIS. Fora das ZEIS, após o PDE/2014, houve uma diminuição da produção de mercado popular (HMP 10SM) pela iniciativa privada, cujo número de unidades aprovado foi ultrapassado pelas unidades HIS 2.

Em relação ao porte, os empreendimentos em ZEIS apresentam maior número de unidades que aqueles situados fora dessas zonas, independentemente do agente promotor (Tabela 3). Enquanto os empreendimentos públicos contêm, em média, 165 unidades em ZEIS e 126 fora, os privados apresentam 229 unidades por empreendimento em ZEIS e apenas 35 unidades fora. Ademais, existem variações no porte dos empreendimentos em função da categoria de ZEIS, sendo as ZEIS-2 e as ZEIS-5 aquelas com maior porte de empreendimentos, tanto públicos quanto privados. Embora também haja uma variação em função da legislação, essa não será aprofundada em vista do pouco tempo de aplicação do PDE/2014 e da LPUOS/2016.

**TABELA 3** – Número de empreendimentos, número de unidades e número médio de unidades por empreendimento aprovado entre 2002 e 2017, por legislação, agente promotor e zona de uso.

Legislação	Zona de uso	Público			Privado		
		Emp	Un	Un/Emp	Emp	Un	Un/Emp
PDE/2002 + LPUOS/2004	ZEIS-1	70	7.509	107,27	72	8.382	116,42
	ZEIS-2	6	1.333	222,17	32	12.011	375,34
	ZEIS-3	12	1.488	124,00	17	5.194	305,53
	ZEIS-5	-	-	-	-	-	-
	Outra	22	3.042	138,27	535	27.886	52,12
	Total ZEIS	89*	10390*	116,74	121	25.587	211,46
	Total	111	13.432	121,01	656	53.473	81,51
PDE/2014 + LPUOS/2004	ZEIS-1	4	994	248,50	2	207	103,50
	ZEIS-2	14	4.690	335,00	3	1.736	578,67
	ZEIS-3	2	433	216,50	2	290	145,00
	ZEIS-5	4	1.714	428,50	10	2.960	296,00
	Outra	0	0	-	276	3.567	12,92
	Total ZEIS	24	7.831	326,29	17	5.193	305,47
	Total	24	7.831	326,29	293	8.760	29,90
PDE/2014 + LPUOS/2016	ZEIS-1	0	0	-	2	380	190,00
	ZEIS-2	1	600	600,00	6	1.736	289,33
	ZEIS-3	0	0	-	0	0	-
	ZEIS-5	0	0	-	5	1.721	344,20
	Outra	5	362	72,40	216	4.407	20,40
	Total ZEIS	1	600	600,00	13	3.837	295,15
	Total	6	962	160,33	229	8.244	36,00
TOTAL	ZEIS-1	74	8.503	114,91	76	8.969	118,01
	ZEIS-2	21	6.623	315,38	41	15.483	377,63
	ZEIS-3	14	1.921	137,21	19	5.484	288,63
	ZEIS-5	4	1.714	428,50	15	4.681	312,07
	Outra	27	3.404	126,07	1.027	35.860	34,92
	Total ZEIS	114*	18821*	165,10	151	34.617	229,25
	Total	141	22.225	157,62	1.178	70.477	59,83

Nota: Emp: Empreendimentos; Un: Unidades; ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social; \* Foi somado ao total, um empreendimento público com 60 unidades, aprovado pelo PDE/2002 e LPUOS/2004, cuja categoria de ZEIS não pode ser identificada por meio dos documentos emitidos pela PMS.

Fonte: Yamaguti (2019a, p. 119).

### DESTINAÇÃO DAS UNIDADES APROVADAS

Embora não fosse objetivo da pesquisa avaliar a efetiva destinação das unidades, para a análise do papel das ZEIS fez-se necessário entender a que faixa de renda essas foram, em tese, destinadas. Para tanto, foi estabelecido o conceito de Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP) como sendo a HIS aprovada por qualquer legislação com provável destinação a famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, que constituem a demanda prioritária do déficit habitacional.

Para desenvolvimento desse conceito, foram adotadas duas premissas: (i) que as unidades HIS aprovadas pelo Poder Público foram destinadas à demanda prioritária, o que desconsidera eventuais unidades promovidas pelo poder público e destinadas a famílias com renda superior a três salários-mínimos; e (ii) que as unidades HIS aprovadas pela iniciativa privada na vigência do PDE/2002 e da LPUOS/2004 foram comumente voltadas ao limite máximo de renda permitido pelo conceito legal, ou seja, a famílias com renda de seis salários-mínimos, o que desconsidera os números relativos à produção subsidiada pelas Faixas 1 e 1,5 do PMCMV.

A partir dessas premissas, foi desenvolvida a *Figura 7*, que relaciona as unidades aprovadas por agente promotor à sua provável destinação.

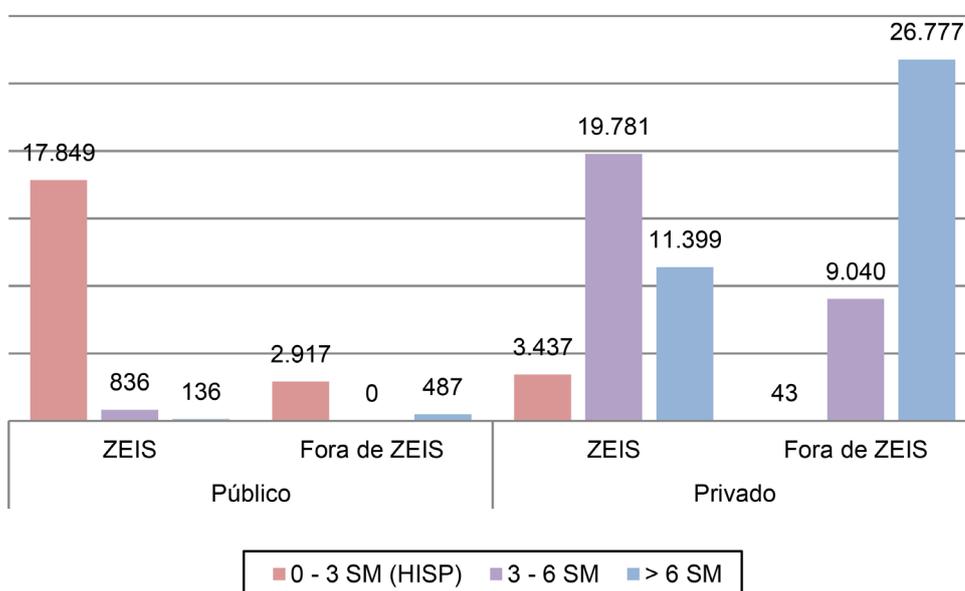
Assim, é notável que as ZEIS tenham influência no produto aprovado, mas em vista do descolamento do conceito de HIS à demanda prioritária, a maior parte das unidades privadas em ZEIS voltou-se a famílias com renda superior a três salários-mínimos. Fora das ZEIS, a maior parte das unidades privadas destinou-se a famílias com renda superior a seis salários-mínimos.

Nesse sentido, fica clara a importância do papel do Poder Público na produção de HISP, voltada a famílias que compõem a maior parte do déficit habitacional e que não conseguem ser atendidas pelo mercado imobiliário formal.

**FIGURA 7** - Número de unidades aprovadas entre 2002 e 2017 dentro e fora das ZEIS, por agente promotor e faixa de renda das famílias às quais deveriam ser destinadas.

Nota: Zonas Especiais de Interesse Social.

Fonte: Yamaguti (2019a, p. 132)



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção e regulamentação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados foi cercada de expectativas quanto ao papel que poderia cumprir para ampliar o acesso à terra e à moradia. Entretanto, os resultados de sua aplicação dependem de vários fatores, como a existência de fontes de financiamento subsidiado para a produção de HIS; a efetiva atuação do governo local na gestão das ZEIS; sua associação com outros instrumentos relacionados ao

cumprimento da função social da propriedade; e a participação social em sua formulação e implementação.

No caso do município de São Paulo, as ZEIS foram instituídas em 2002, por meio de dispositivos autoaplicáveis, incluindo a demarcação de imóveis e a exigência de área construída para HIS, o que foi mantido nas legislações posteriores. Ao mesmo tempo, essas normas estabeleceram incentivos à produção de HIS independentemente da zona de uso em que fossem implementadas. Em que pese a possível concorrência desses incentivos à efetivação das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados, a presente pesquisa demonstrou que esse instrumento possui um papel relevante na Zona Leste do município: 20% do total de empreendimentos envolvendo HIS e HMP, 57,6% do total de unidades HIS e HMP e 77,8% do total de unidades HIS aprovadas na região encontram-se nessas zonas de uso, muito embora essas áreas representem apenas 18,1% do território em estudo.

Os dados também apontam a importância do Poder Público na produção da chamada Habitação de Interesse Social Prioritária (HISP), voltada ao atendimento de famílias com renda de até três salários-mínimos: estimou-se que 85,8% das aprovações desse tipo de unidade teve como agente o Poder Público, sendo que a maior parte dessas está localizadas em ZEIS.

Em relação à iniciativa privada, apesar de sua atuação ocorrer majoritariamente fora das ZEIS, essa foi responsável pela maior parte das aprovações de empreendimentos e de unidades em ZEIS: 57,00% do total de empreendimentos, 64,80% do total de unidades HIS e HMP e 55,40% do total de unidades de HIS nessas zonas de uso correspondem à atuação da iniciativa privada. Além disso, a demarcação de ZEIS parece estimular a combinação de usos nos empreendimentos privados: 56,30% dos empreendimentos privados aprovados em ZEIS são mistos, enquanto fora das ZEIS esse número cai para 0,04%. A produção privada encontra-se concentrada no território ao longo das linhas de Metrô e da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), sendo a presença de estações desses meios de transporte um elemento definidor da intensidade de atuação do mercado nas subprefeituras da Zona Leste.

Com a revisão dos regramentos, a partir do PDE/2014, foram identificadas algumas mudanças na produção de HIS e HMP no município, dentre as quais: (i) a aprovação de unidades HIS 1 tornou-se majoritariamente pública e passou a concentrar-se nas ZEIS-2, demarcadas sobre glebas e terrenos de dimensões maiores; (ii) diminuição do número de unidades de outras subcategorias de uso aprovadas em ZEIS, indicando a redução do número de empreendimentos mistos, em vista da dificuldade de realização de subsídio cruzado envolvendo produtos voltados a rendas muito díspares, que apresentam forma de financiamento e modelos de negócio diferentes; (iii) a iniciativa privada passou a direcionar sua atuação à aprovação de unidades HIS 2 fora das ZEIS, diminuindo o número de unidades HMP; (iv) as aprovações do setor privado em ZEIS passaram a concentrar-se nas ZEIS-5, cujos regramentos ainda permitem a continuidade do produto realizado na legislação anterior.

Assim, o fortalecimento do poder local se mostra fundamental para o enfrentamento dos problemas habitacionais e para a viabilização das ZEIS. A análise realizada evidencia que as ZEIS cumpriram até o momento, um papel relevante na política habitacional do Município de São Paulo. Contudo, sua efetivação depende, entre outros fatores, da sua articulação com financiamentos subsidiados e do protagonismo do governo local na regulamentação e gestão do instrumento, assim como sua aplicação conjunta com outros instrumentos do EC, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos.

### NOTAS

1. Artigo elaborado a partir da dissertação de R. YAMAGUTI, intitulada: "A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo". Universidade Federal do ABC, 2019. Apoio: Lincoln Institute of Land Policy (Reference LRY061218).
2. As Z8/100.1 foram instituídas pela Lei Geral de Zoneamento de 1972 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1972) e correspondiam a porções da Zona Rural nas quais era permitida a implementação de conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo Poder Público. Em vista da associação desse instrumento com a política de aquisição de terras a baixo custo pela Cohab-SP, Bonduki (2014) aventa a possibilidade das Z8-100.1 configurarem a primeira experiência de criação de uma Zona Especial de Interesse Social. Já o Projeto de Lei nº02/1991 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1991), encaminhado pela gestão Luiza Erundina, incorporou propostas advindas das reivindicações do movimento de luta pela Reforma Urbana, dentre os quais a instituição de quatro categorias de ZEIS, sendo uma correspondente a terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.
3. Entre 2002 e 2014, período de vigência do PDE/2002, o salário-mínimo brasileiro teve aumento real de 72,31% (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2013). Para análise da influência do aumento real do salário-mínimo na produção de HIS, ver Tanaka (2018) e Yamaguti (2019b).
4. Foram utilizados os dados dos Relatórios de Aprovação de Projetos da Secretaria Municipal de Licenciamento (SEL) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2000-2017) e os alvarás e certificados disponibilizados por meio do Portal "De olho na obra" (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017a); além de informações constantes em outros portais, como o GeoSampa (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).
5. Foi excluído da análise o território da Subprefeitura da Mooca inserido no perímetro da Operação Urbana Centro (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1997), em vista dos possíveis impactos dessa lei sobre a produção de HIS e HMP, o que poderia influenciar na avaliação das ZEIS.
6. Cabe ressaltar que a utilização do termo "misto" na pesquisa difere daquele adotado na legislação municipal, que se refere apenas aos empreendimentos que misturam uso residencial e não residencial.
7. Os valores de renda familiar relacionados à HIS 1, HIS 2 e HMP 10SM foram especificados no Quadro 1 do PDE/2014 e atualizados pelo Decreto nº58.302/2018 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018), tendo por teto, respectivamente, três, seis e dez salários-mínimos.
8. Para mais detalhes quanto à metodologia, ver Yamaguti (2019a).

### REFERÊNCIAS

- BONDUKI, N. *Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção da política pública no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2014. v. 1.
- BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, N. (org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 16 ago. 2020.

CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. 259 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-05032010-110732/pt-br.php>. Acesso em 16 ago. 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Política de valorização do salário mínimo: valor para 2014 será de R\$724,00*. São Paulo: DIEESE, 2013. Nota Técnica n. 132. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

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

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

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972*. Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 1972. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7805-de-01-de-novembro-de-1972>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Projeto de Lei nº 02, de 5 de fevereiro de 1991*. Aprova o Plano Diretor, institui o sistema de planejamento do Município de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 1991. Disponível em: <http://documentacao.saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/projeto/PL0002-1991.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997*. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: PMSP, 1997. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12349-de-06-de-junho-de-1997>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: PMSP, 2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004*. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: PMSP, 2004. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004/>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: PMSP, 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: PMSP, 2016. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *De olho na obra*. São Paulo: Secretaria Municipal das Subprefeituras, 2017a. Disponível em: <https://www3.prefeitura.sp.gov.br/deolhonaobra/Forms/frmConsultaSlc.aspx>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *GeoSampa*: Mapa Digital da Cidade de São Paulo. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2017b. Disponível em: Disponível em [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx). Acesso em: 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Decreto nº58.302, de 10 de julho de 2018*. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do parágrafo único do artigo 46 da Lei nº16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: PMSP, 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58302-de-10-de-julho-de-2018>. Acesso em 16 ago. 2020.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatórios de Aprovação de Projetos*. São Paulo: Secretarial Municipal de Licenciamento, 2000-2017. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/servicos/index.php?p=3334>. Acesso em: 16 ago. 2020.

TANAKA, R. M. H. “ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras. 2018. 223 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-10122018-110131/es.php>. Acesso em 16 ago. 2020.

YAMAGUTI, R. A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo. 2019. 230 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019a. Disponível em: [http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Dissertacao\\_RosanaYamaguti\\_revfinal.pdf](http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Dissertacao_RosanaYamaguti_revfinal.pdf). Acesso em 16 ago. 2020.

YAMAGUTI, R. As ZEIS e o conceito de Habitação de Interesse Social: notas sobre sua aplicação no município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., Natal. *Anais [...]*. Natal: ANPUR, 2019b. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1425>. Acesso em 16 ago. 2020.

## ROSANA YAMAGUTI

 <https://orcid.org/0000-0003-2918-3296> | Universidade Federal do ABC | Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas | Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território | São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

## ROSANA DENALDI |

 <https://orcid.org/0000-0001-6463-4457> | Universidade Federal do ABC | Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas | Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território | Alameda da Universidade, s/n., Bloco Delta, 3º andar, sala 330, 09606-045, Anchieta, São Bernardo do Campo, SP, Brasil | Correspondência para/ Correspondence to: R. DENALDI | E-mail: [rosana.denaldi@ufabc.edu.br](mailto:rosana.denaldi@ufabc.edu.br)

## COLABORADORES

R. YAMAGUTI colaborou na sistematização, espacialização e análise de dados, desenvolvimento da metodologia e elaboração do texto, tabelas, gráficos e mapas. R. DENALDI participou como orientadora da pesquisa e revisora do artigo

## COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

YAMAGUTI, R.; DENALDI, R. As Zonas Especiais de Interesse Social de imóveis vazios ou subutilizados no município de São Paulo. *Oculum Ensaios*, v. 17, e204813, 2020. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v17e2020a4813>

RECEBIDO EM  
9/12/2019

APROVADO EM  
20/3/2020