

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIELLE DE PETO LAURITO

O DESEMPENHO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) 3  
ENQUANTO INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL  
DA CIDADE DE SÃO PAULO

CURITIBA

2021

GABRIELLE DE PETO LAURITO

O DESEMPENHO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) 3  
ENQUANTO INSTRUMENTO DE VALIDAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL  
DA CIDADE DE SÃO PAULO

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Professora. Thais Giselle Diniz Santos.

CURITIBA

2021

## **O desempenho das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 3 enquanto instrumento de validação da função socioambiental da cidade de São Paulo**

Gabrielle de Peto Laurito

### **RESUMO**

Uma das discussões pautadas no cenário do Direito Urbanístico diz respeito à segregação socioespacial, consubstanciada na fragmentação de diversos grupos sociais em espaços distintos e isolados da cidade, com características marcadas por classe, raça e gênero. Dentre as consequências dessa segregação, o déficit habitacional com certeza merece destaque na medida em que o direito a moradia certamente está atrelado à função socioambiental da cidade, preocupação relevante ao Direito Urbanístico e Ambiental, que detém a propriedade não somente enquanto um direito individual, mas sim de toda a sociedade, considerando também as questões ambientais atreladas à ele, performando o acesso à cidade de forma democrática e ecológica. Analisando o cenário brasileiro como um todo, verifica-se que São Paulo é o Estado da Região Sudeste com o maior número de pessoas residindo em áreas de risco, refletindo, por sua vez, significativamente no município de São Paulo, que detém a maior população exposta de todo o Estado. Por outro lado, dentre as diretrizes adotadas no município para, ao menos em tese, solucionar essa questão, destacam-se as chamadas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que possuem demarcação ampla em diversas regiões da cidade para a construção de moradias de interesse social, abarcando inclusive imóveis ociosos localizados em regiões dotadas de melhoramentos e infraestrutura urbana (ZEIS 3). Tão importante é a importância desse instrumento que sua ampliação se tornou pauta de discussões para a proposta de revisão do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo, prevista para dezembro/2021. É justamente por essas razões que elegeram-se a cidade de São Paulo e as ZEIS como foco da presente pesquisa, que tem como objetivo verificar, mediante análise doutrinária, legislativa e de dados fornecidos pelo Poder Público, o desempenho desse instrumento de demarcação no combate a esse déficit habitacional, em especial quando confrontadas com o número elevado de imóveis ociosos ainda existentes nas regiões centrais da cidade e dotadas de infraestrutura urbana, sendo que há séculos as políticas públicas voltadas à questão ignoram a raiz do problema, deixando de lado a questão social.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Déficit habitacional. Segregação Socioespacial. Função Social da Propriedade. ZEIS 3.

### **ABSTRACT**

One of the discussions based on the urban law scene concerns socio-spatial segregation, embodied in the fragmentation of different social groups into distinct and isolated spaces in the city, with characteristics marked by class, race and gender. Among the consequences of this segregation, the housing deficit certainly draws

attention, in so far as housing rights is clearly linked to the socio-environmental function of the city, a concern related to urban and environmental law, which holds property not only as an individual right, but rather, from the whole society, also considering the environmental issues linked to it, providing access to the city in a democratic and ecological way. Analyzing the Brazilian scenario as a whole, São Paulo is the State in the Southeast Region of Brazil with the largest number of people residing in risk areas, significantly reflecting on the city of São Paulo, which has the largest exposed population throughout the State. On the other hand, among the guidelines adopted in the city, at least in theory, to solve this issue, the so-called ZEIS (Special Zones of Social Interest) stand out, which have wide demarcation in various regions of the city for the construction of social housing interest, including idle properties located in regions with improvements and urban infrastructure (ZEIS 3). Such is the importance of this instrument that its expansion became the agenda for discussions for the proposed revision of the Strategic Master Plan for the city of São Paulo, scheduled for December 2021. It's precisely for these reasons that the city of São Paulo and the ZEIS were chosen as the focus of this research, which aims to verify, through doctrinal, legislative, and data analysis provided by the state power, the performance of ZEIS 3 in combating this housing deficit, especially when confronted with the high number of idle properties still existing in the central regions of the city and endowed with urban infrastructure, considering that for centuries public policies aimed at this issue have ignored the root cause of the problem, leaving aside the social issue.

Keywords: Urban Law. Housing Deficit. Socio-spatial Segregation. Social Function of Property. ZEIS 3.

## 1 INTRODUÇÃO

É cediço que as consequências da Revolução Industrial, que desencabeçou um vasto e desenfreado crescimento populacional, repercutiram significativamente no mundo todo, sendo responsáveis, inclusive, pela estrutura de cidade tal qual conhecemos atualmente.

Nesse sentido, ainda sob uma perspectiva mundial, Sposito (2014) aponta que o crescimento territorial das cidades entre o século XVIII e a primeira metade do século XIX não foi capaz de acompanhar a demanda por espaço gerada pelo aumento populacional. Paralelamente, o modelo de produção capitalista já esboçava um cenário que ainda hoje se encontra enraizado nas estruturas da sociedade: enquanto parcela da população sofria com um descolamento entre casa e trabalho cada vez mais extenso e dificultoso, por outro lado, a terra tomava a forma de mercadoria, na medida em que o acesso a um determinado espaço da cidade estava condicionado à compra ou aluguel de terrenos.

Esse breve apontamento histórico geral faz-se necessário pois possibilita a compreensão de que, durante séculos, sequer houve um processo de planejamento e estruturação do que compreendemos por espaço urbano, refletindo na exclusão de diversos grupos sociais, com características marcadas por classe, raça e gênero. As consequências deste cenário catastrófico – que negou e até hoje nega o acesso à cidade por boa parte da população – possui correlação com o surgimento de diversos movimentos sociais, que pressionavam o poder público na tomada de medidas em prol da coletividade.

Assim, dando um salto na linha temporal e trazendo o foco da questão para o Brasil, Maricato (2020) explana que essa pressão contínua exercida por esses movimentos sociais – valendo-se especial menção ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) – teve importante atuação na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 sob a forma de uma Lei Federal (lei nº 10.257/01), o Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, referida lei atribui à política urbana o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tendo como diretrizes, dentre outras, a sustentabilidade, a gestão democrática da cidade, o planejamento da distribuição espacial da população e a ordenação e controle do uso do solo, no sentido de evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos. Dentre os instrumentos listados no Estatuto da Cidade para esta finalidade, temos a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que podem ser compreendidas por demarcações feitas em determinadas regiões do território das cidades, permitindo a construção de habitações de interesse social.

Considerando que o objeto do presente estudo é analisar o desempenho das ZEIS 3 enquanto instrumento de combate ao déficit habitacional latente existente no município de São Paulo, em especial quando confrontadas com o número de imóveis ociosos existentes na região central, faz-se necessário verificar os reflexos desse panorama com enfoque nessa região do país após a sua instrumentalização, que se deu no Plano Diretor de 2002.

A análise crítica possui embasamento na revisão participativa do Plano Municipal de Habitação do município de São Paulo, conduzida pela Secretaria Municipal de Habitação no ano de 2016, com o objetivo de estabelecer diretrizes legislativas gerais para a política habitacional, considerando o período de 16 anos.

Os dados apresentados pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), em pesquisa realizada pela Secretaria Municipal de Habitação em conjunto com a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (2016, págs. 21 e 51 do caderno para discussão pública), apontam para um horizonte nada otimista: constatou-se que, em 2010, a cidade de São Paulo tinha um déficit habitacional de 358.097 mil moradias, considerando uma faixa de renda de até 6 salários mínimos. Por outro lado, segundo cálculos elaborados pela SEHAB a partir de dados do SMDU, em fevereiro/2016, o município contava com 5.101 (cinco mil cento e uma) unidades habitacionais em potencial de produção de habitação de interesse social (HIS) em área de ZEIS 3, sendo que, consoante a tipologia dos imóveis notificados, 1.968 (mil novecentos e sessenta e oito) enquadravam-se em “não edificado”, 2.201 (dois mil duzentos e um) em “subutilizado” e 932 (novecentos e trinta e dois) em “não utilizado”.

Considerando que uma das categorias de classificação das ZEIS, a chamada ZEIS 3, abrange a demarcação justamente dessas áreas com ocorrência de imóveis ociosos, localizados em regiões dotadas de serviços, infraestrutura urbana e boa oferta de empregos, o que se pretende analisar, portanto, é se este instrumento tem sido correta e suficientemente aplicado, considerando os números ainda bastante expressivos no que tange ao déficit habitacional no município de São Paulo.

## **2 AS MARGENS E O CENTRO: O CENÁRIO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EXISTENTE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Para compreender porque o município de São Paulo é fortemente marcado por um cenário de segregação socioespacial, imperioso destacar que essa estruturação desigual da cidade é inerente ao modo de produção capitalista. Donoso (2013) afirma que, ao contrário do que somos induzidos a crer, os grupos sociais desfavorecidos não são excluídos por esse sistema. Na verdade, estão nele inseridos como um instrumento de manutenção da distribuição desigual da riqueza.

Trazendo o foco para a cidade de São Paulo, segundo Bonduki (2004), destaca fortes traços dessa segregação socioespacial na década de 80, com a divisão de bairros entre “operários” e “residenciais finos”. Fazia parte do projeto de urbanização da elite dirigente, portanto, a construção de uma cidade de aparência “moderna” e europeia.

Durante o século XIX, conforme explorado por Campos (2002), a estabilização da economia cafeeira e o sucesso da agroexportação intensificou os debates sobre as intervenções urbanísticas no município de São Paulo, sendo que as principais propostas herdaram esse anseio de remodelação do centro segundo os modelos estéticos europeus. A título de exemplo, dentre essas propostas, destaca-se a existência de um projeto para reurbanização do Anhangabaú, apresentado com o intuito de transformar a Rua Libero Badaró, tida como centro de prostituição e cortiços, em uma “bela avenida central”, pelo seu alargamento e demolição de edifícios.

Por outro lado, Bonduki (2004, p. 22) denuncia a condição precária à qual foi submetida uma massa de trabalhadores e imigrantes em busca de trabalho, que, diante da urgente necessidade de alojar essas pessoas, “fez com que edificassem diferentes tipos de estalagens, cortiços e habitações operárias, quase todas elas de construção apressada e precária”.

Disto, já é possível verificar a principal problemática no que tange a estes projetos de “ascensão” da cidade: eram realizados nos termos almejados pela elite e pelo mercado imobiliário, excluindo-se o restante da população que se viu obrigada a migrar para as regiões periféricas.

A necessidade urgente de habitar e a pressão contínua exercida por movimentos sociais fez com que surgissem diversos agentes promotores de habitações de interesse social. Contudo, ao atribuir ao mercado imobiliário a responsabilidade pela produção habitacional, os avanços não foram tão simbólicos quanto o almejado. Em complemento ao exposto, Maricato (1987, págs. 29 e 30) destaca que:

[...] as experiências pontuais de habitações [...] redundaram em constantes fracassos além de representarem muito pouco quantitativamente diante das necessidades sociais. O sucesso do Sistema Financeiro de Habitação no Brasil [...] se deveu exatamente ao fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.

Ou seja, conforme explanado por Maricato, o SFH deu todos os passos permitindo a capitalização das empresas incumbidas de promover a construção dessas habitações, tornando o cenário mais atraente para o mercado imobiliário. Nisso, o Estado acaba excluindo desse mercado de residências a maior parte da população de baixa renda, a qual, inicialmente, deveria ser beneficiada com a construção desses empreendimentos.

Não podemos nos esquecer que a construção dessas habitações gera forte demanda para contratação de mão de obra mal remunerada. Esses trabalhadores, incapazes de arcar com o valor do aluguel em bairros valorizados, tendo em vista todas as demais despesas necessárias à própria subsistência e de seus familiares, acabam ocupando favelas e/ou regiões periféricas da cidade. Em outras palavras, o mesmo mercado que explora a força de trabalho nos canteiros de obras é restrito e especulativo, privando o acesso da população de baixa renda às regiões dotadas dos melhores serviços de infraestrutura.

Nesse sentido, Villaça (1998) aponta que a segregação de uma classe é determinada por sua concentração em uma região mais do que em qualquer outra da metrópole. Júnior (2005), analisando o estudo realizado por Villaça (1998), conclui que é justamente essa estrutura de segregação das elites concentrada em um determinado local que permite um melhor controle sobre aquele espaço. Uma vez exercido esse controle, o mercado imobiliário passa a se subordinar aos interesses da elite, dando espaço ao cenário de desigualdade palpável na atualidade.

O Mapa da Desigualdade de 2019, publicado pela Rede Nossa São Paulo, facilita a visualização deste contexto. Por ocasião dos indicadores apresentados podemos verificar que 60,1% da população que reside no bairro Jardim Ângela, localizado no extremo sul de São Paulo, é preta ou parda. Por outro lado, Moema, bairro nobre localizado próximo ao centro, detém apenas 5,8% dessa população (p. 12). Em complemento, considerando a proporção de árvores no sistema viário, Marsilac, distrito também localizado no extremo sul da cidade, possui o pior índice, com 3,2%, ao passo que Alto de Pinheiros, localizado próximo à região central, possui 1.804,6% (p. 14).

Disto, podemos concluir que uma forte característica dessa segregação é justamente a divisão da população em bairros: os “bairros de ricos” e os “bairros de pobres”, os bairros habitados predominantemente por pessoas brancas e os bairros habitados, em sua maioria, por pessoas pretas e pardas. E, se os bairros ocupados pelas elites são caracterizados por forte presença de melhorias urbanas, por outro lado, os bairros ocupados pela população de baixa renda, via de regra, encontram-se em situação de carência ou ausência de investimentos públicos e privados.

Em que pese esse cenário de segregação de classe entre centro e periferia tenha sofrido gradual alteração ao longo dos anos, de modo que, em São Paulo, podemos destacar a existência de bairros periféricos bem estruturados e habitados

pela classe alta – como Aphaville –, é inegável que, durante séculos, existiu um padrão de valorização das regiões centrais ou de fácil acesso ao centro. A ocupação do centro foi negada à classe operária, que se viu obrigada a residir justamente nesses bairros afastados, marcados por desigualdade social, de modo que ainda são baixos os registros de ocupação do centro por parte da população de baixa renda, que não seja irregular. E isso ocorre justamente por conta da posse de terras e imóveis nas mãos de pequena parcela da população, que os mantém ali parados aguardando possível valorização futura, conforme destacado pelo professor Guilherme Wisnik, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP em entrevista concedida ao *podcast* Momento Cidade #14, realizado pelo Jornal da USP.

Vale reforçar que a própria ideia de habitar a cidade não pode se limitar exclusivamente ao local de moradia. Mobilidade urbana, saneamento básico, áreas destinadas ao lazer, questões sociais como classe, raça e gênero, enfim, diversos outros conceitos precisam estar atrelados a esse direito, sob pena de incorreremos eternamente no mesmo erro de que quantidade de empreendimentos é suficiente para suprir o déficit habitacional.

### **3 O DÉFICIT HABITACIONAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO DAS CIDADES**

Os estudos acerca do déficit habitacional nos permitem verificar a falta ou a inadequação de moradias em uma determinada região. Os resultados obtidos são de suma importância ao direito ambiental, pois tanto a inadequação quanto a ausência de moradia estão diretamente atreladas às questões ambientais e, conseqüentemente, à qualidade de vida da população. A título de exemplo, podemos verificar que moradias irregulares são, via de regra, mais poluentes e até mesmo perigosas, na medida que nem sempre é possível garantir uma localização adequada para a autoconstrução dessas casas, que acabam ocupando áreas mais propensas a enchentes e deslizamentos.

Segundo a lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, especificamente em seu artigo 3º, inciso I, podemos compreender o meio ambiente enquanto “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Disto, temos não somente a existência de um meio ambiente natural, mas muitos outros, valendo-se destaque ao meio ambiente artificial. Este, por sua vez, incorpora o espaço urbano, os equipamentos públicos e as edificações, tal qual destaca Fiorillo (2019). Ou seja, trata-se das intervenções feitas pela sociedade na natureza.

Nesse sentido, é de conhecimento geral que o *boom* econômico que São Paulo sofreu no final do século XVIII e início do século XIX resultou na chegada de milhares de novos moradores em busca de emprego. A título de exemplo, podemos destacar o êxodo rural, que possui forte contribuição para o crescimento populacional das cidades desde a década de 50.

Sob este aspecto, Bonduki (2004, págs. 20 e 30) traz importante retrato acerca das condições de higiene das cidades naquela época:

Os problemas que mais preocupavam as autoridades eram os que agravavam as condições higiênicas das habitações, dado que no final do século foram inúmeros os surtos epidêmicos que atingiram as cidades brasileiras. [...] a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, o pânico que um mal desconhecido trazia à população, o prejuízo que a morte de imigrantes recém-chegados causava às finanças públicas [...] e, enfim, o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano.

Reforçando o que já vem sendo narrado em linhas anteriores, os problemas ambientais estão intrinsecamente relacionados aos problemas sociais. Falta de coleta de lixo e saneamento básico, construções precárias em áreas de risco, um grande número de pessoas dividindo moradias apertadas, são problemas que atingem as regiões ou bairros mais pobres.

Maricato (2020) aponta que as políticas regressivas e repressivas do Estado e o mercado altamente especulativo frente à cidade dos baixos salários e da informalidade estrutural tomam parte da formação do pensamento crítico com relação à cidade capitalista periférica. Sposito (2014, p. 59) complementa este pensamento quando afirma que “estes problemas não eram portanto da cidade, eram do próprio modo de produção e se manifestavam da cidade”.

Vale lembrar que, segundo Bonduki (2004), no início do século XIX, os grandes proprietários, normalmente fazendeiros e herdeiros de grandes fortunas, estimulavam o aluguel de cômodos em cortiços aos trabalhadores. A expansão da cidade de São Paulo intensificou a procura por moradia, estimulando a construção de novas unidades de habitação, vistas como investimento para obtenção de renda mensal. Trata-se, em poucas palavras, da exploração da miséria.

E se havia alguma esperança de que este cenário sofreria alterações positivas ao longo dos anos, em especial diante da implementação de inúmeras políticas de combate ao déficit habitacional no município de São Paulo, que serão melhores apresentadas mais adiante, os números não deixam dúvidas: o déficit aumenta a cada ano, em especial se considerarmos a faixa de renda abaixo de um salário mínimo. É o que mostra o estudo publicado em 2020 pela Fundação João Pinheiro (FJP), elencando o déficit habitacional do Brasil entre os anos de 2016 e 2019.

Mediante análise do estudo realizado (págs. 160 e 161), podemos verificar que, no Brasil, considerando a faixa de renda de até um salário mínimo, há um crescimento intertemporal de déficit de domicílios ao longo dos anos (de 1.993.652 em 2016 para 2.440.593 em 2019), denotando uma situação de vulnerabilidade dessas habitações.

Na região metropolitana de São Paulo, considerando o cenário urbano e rural, o déficit habitacional totalizava 570.803 no ano de 2016 (págs. 15 e 16). Em 2019 esse número cresceu para 590.706 (págs. 114 e 115).

O IBGE também forneceu dados, porém com relação à população que habita áreas de risco no Brasil. A pesquisa, publicada em 2018, abrange 872 municípios e 27.660 áreas de risco fornecidas pelo CEMADEN em 2010, e revela uma realidade, no mínimo, já esperada: considerando a Região Sudeste do Brasil, São Paulo é o Estado com maior número de habitantes expostos em áreas de risco, com 1.521.386 habitantes (tabela 5 – p. 46). Em complemento, o Município de São Paulo tem a maior população exposta em áreas de riscos do Estado, totalizando 674.329 habitantes, o que corresponde a 6% da população total do município (mapa 5 – p. 48).

O que se pode verificar é que os números são bastante expressivos. O município de São Paulo é líder em população residindo em área de risco. Paralelamente, o déficit habitacional tem aumentado ao longo dos anos a depender da faixa salarial – quanto mais baixa a renda familiar, maior o déficit.

Nesse sentido, Villaça (2011) foi certo ao sugerir que não é possível compreender nenhum aspecto da sociedade brasileira se ignorarmos a desigualdade econômica e política aqui existentes. E a segregação nada mais é do que o fruto da manifestação dessa desigualdade.

Maricato (2020) confirma esse raciocínio quando aponta que é inerente à condição capitalista periférica atribuir ao trabalhador o custo da reprodução da própria cidade, por meio da autoconstrução de casas e ocupação irregular do solo. Assim, o

poder público só viria a intervir em momentos específicos, ou seja, quando desastres naturais fazem vítimas nas favelas. E as consequências deste fato na qualidade de vida da população, somadas ao descaso por parte do poder público, já foram experimentadas pela sociedade há séculos atrás: a disseminação de doenças e a falta de políticas públicas são responsáveis pela morte de milhares de brasileiros.

#### **4 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO COMBATE AO DÉFICIT HABITACIONAL NA LEGISLAÇÃO VIGENTE**

Considerando a existência de diversos instrumentos voltados, ao menos em tese, ao combate ao déficit habitacional, seja em nível federal, estadual ou municipal, seria impossível analisá-los um a um no presente trabalho. Diante do exposto, propõe-se contemplar os instrumentos que possuem correlação direta com as ZEIS, objeto principal desta pesquisa.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 é sem dúvidas o instrumento mais importante a ser analisado, justamente por ser o ponto de partida para a elaboração de todo o arcabouço legislativo. Além disso, é justamente em decorrência da distribuição de competências constitucionalmente prevista, especificamente mediante análise dos incisos I e VIII do artigo 30, que podemos verificar a autonomia municipal para desenvolver o chamado Plano Diretor Estratégico.

Contudo, antes de adentrarmos na legislação municipal aplicável à questão, é importante destacar que o parágrafo 2º do artigo 182 da CRFB já estabelecia que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Considerando a consagração deste dispositivo dentro da Constituição Federal frente ao cenário de desigualdade social latente existente não apenas em São Paulo, mas no Brasil como um todo, é plausível afirmar que um dos anseios da sociedade é possuir um local de moradia digno. Contudo, a moradia não se trata de uma perspectiva futura. É preciso habitar para ontem.

Não é por menos que o direito de propriedade, direito fundamental consagrado no artigo 5º, inciso XXII, da CRFB, não é absoluto, só se garantindo à propriedade que atenda sua função social (inciso XXIII). A Constituição fez questão

de reforçar esse preceito no artigo 170, atribuindo enquanto princípios da ordem econômica a propriedade privada e sua função social.

Nesse sentido, Silva (2015) afirma que não se trata, portanto, de limitação imposta ao direito de propriedade porquanto não diz respeito ao exercício do proprietário. Na verdade, trata-se do direito de propriedade propriamente dito.

Adentrando em questões práticas, o Plano Diretor Estratégico (PDE), além de eleger a função social da propriedade enquanto princípio da Política de Desenvolvimento Urbano (artigo 5º, incisos II e III), também atribui a condição para que essa função seja cumprida, tanto com relação à propriedade urbana, quanto com relação à propriedade rural.

No que tange à função social da propriedade rural, traçando um norte para as diretrizes previstas do PDE, a Constituição de 1988 já possuía um capítulo para tratar acerca da reforma agrária. Deste modo, o artigo 185 atribui à União a competência para realizar a desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (artigo 186), por interesse social, para fins de reforma agrária.

Por outro lado, quanto à função social da propriedade urbana, há de se destacar dois instrumentos de suma importância: o IPTU progressivo e as ZEIS.

O IPTU progressivo possui fundamento no artigo 182 da CRFB, e sua regulamentação está prevista no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01), dentro da seção de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). Nos termos do artigo 5º, § 2º da lei nº 10.257/01, o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado será notificado para cumprir com a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Descumpridas as condições determinadas pelo Poder Público, permite-se a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos (artigo 7º).

Conforme disposto por Santos e Pinto (2019) tal dispositivo visa dar destinação social ao imóvel na medida em que o proprietário é incumbido de não apenas ser dono, mas de realmente utilizar a propriedade que lhe é dotada.

Em atenção ao princípio da publicidade (art. 37, “caput” CRFB), a Prefeitura de São Paulo disponibiliza uma lista (no caso, a última disponível constava com atualizações feitas até 30/06/2021) de todos os imóveis notificados esperando o cumprimento de obrigações – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – diante do descumprimento de sua função social.

Como já era esperado, parte significativa dos imóveis notificados estão localizados na região central ou próximas/de fácil acesso ao centro. A Avenida Ipiranga aparece mais de 100 vezes na tipologia “não utilizado”. O mesmo ocorre com a Rua Rego Freitas, localizada próxima à estação República e ao Largo do Arouche, coração do centro de São Paulo, dotada de linhas de ônibus que levam às mais diversas regiões, aparecendo mais de 200 vezes na lista. A Avenida Nove de Julho também é exaustivamente encontrada no documento.

Além do IPTU progressivo, outro instrumento foi criado com o intuito de reverter – ao menos em tese – esse quadro de desigualdade e exclusão social há séculos enraizado, na medida em que inclui obrigatoriamente as habitações de interesse social em áreas urbanizadas, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social. Trata-se, em breves palavras, de demarcações no solo que viabilizam a construção de habitações de interesse social.

A introdução das ZEIS no Brasil antecede o Estatuto da Cidade. Segundo o Ministério das Cidades (2009), o primeiro registro da expressão ZEIS data de 1983, na lei de uso do solo de Recife. Estas áreas foram demarcadas com a finalidade de promover sua regularização jurídica e urbanização. Tendo em vista que as normas especiais para a promoção dessa regularização não foram editadas, as ZEIS tiveram pouca efetividade até a aprovação da Lei dos Planos de Regularização das ZEIS – PREZEIS, em 1987.

Em São Paulo, Gatti (2015) afirma que, caso o Plano Diretor elaborado pela prefeita Luiza Erundina durante a sua gestão (1989/1992) tivesse sido aprovado pela Câmara, a demarcação das ZEIS também poderia ter antecipado o Estatuto da Cidade. Contudo, estas somente foram introduzidas no Plano Diretor Estratégico de 2002 (lei nº 13.430).

Diante da distribuição de competências constitucionalmente prevista, bem como do disposto no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/01), cada município é responsável pela elaboração do seu plano diretor considerando as especificidades locais, desde que abarque o mínimo previsto no artigo 42 do Estatuto da Cidade. Anota-se, ainda, que o plano diretor deverá passar por um processo de revisão, pelo menos, a cada dez anos. Esse processo de revisão permite analisar não apenas se as normas ali previstas estão sendo efetivamente implementadas, mas também as diretrizes e tendências à expansão urbana.

Assim sendo, podemos verificar que a última alteração do PDE de São Paulo ocorreu em 2014 (lei nº 16.050). Essa alteração classificou as ZEIS em cinco categorias: ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3, ZEIS 4 e ZEIS 5. Dado o objeto do presente estudo, que dá ênfase à ZEIS 3, anota-se que sua definição consta do artigo 45, inciso III, sendo de suma importância destacar que sua demarcação está atrelada às áreas nas quais verifica-se a ocorrência de imóveis ociosos, localizados em regiões dotadas de serviços, boa oferta de emprego e infraestrutura urbana.

A escolha dessa localidade específica para a construção de empreendimentos de HIS não é por acaso. Maricato (2020) já nos apontava que a construção de diversos empreendimentos em áreas afastadas, longe das ofertas de emprego e serviço gera desperdício na medida em que o poder público precisa despender de ainda mais dinheiro para expandir as redes e equipamentos urbanos. Em outras palavras, a sociedade acaba financiando esses gastos.

Por outro lado, Gatti (2015) aponta que esses edifícios vazios localizados na região central constituem ótimo instrumento provedor de moradia na medida em que são estruturas já consolidadas. Muitos, inclusive, acumulam dívidas consideráveis de IPTU, de modo que demarcá-los como ZEIS permite não apenas o cumprimento da função social constitucionalmente prevista, mas principalmente a permanência das famílias no local quando tratamos das ocupações.

Nota-se que não é por falta de instrumentos legislativos que chegamos na situação atual. O Brasil conta com um arcabouço jurídico bastante complexo e expressivo no que tange às políticas sociais. O que se pretende verificar, portanto, é se especificamente o instrumento das ZEIS 3 tem sido devidamente aplicado desde a sua implementação, considerando o alto número de imóveis ociosos existentes na região central de São Paulo.

## **5 O DESEMPENHO DAS ZEIS 3 NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DESDE A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO PDE/2002 E A PROPOSTA DE REVISÃO PREVISTA PARA DEZEMBRO/2021**

Mediante análise de todo o exposto, tem-se que a cidade de São Paulo possui um problema estrutural e social de falta de moradias, seja no quesito quantidade, seja no quesito qualidade. Os séculos de políticas habitacionais excludentes que aqui

foram adotadas criaram um cenário de segregação, de modo que toda a estruturação da cidade foi moldada de acordo com os interesses das elites, detentoras de grande parte das terras e imóveis, não solucionando a questão do déficit.

Por outro lado, desde 1988 o texto constitucional obriga o detentor da propriedade particular a conferir-lhe sua função social, sob pena de perda do bem. É daí que vem o direito de ocupar. Deste modo, a instrumentalização das ZEIS 3, com demarcação em áreas dotadas de infraestrutura e melhoramentos urbanos, por sua vez, indica perspectivas mais otimistas.

Essa demarcação possui grande importância ao direito urbanístico, cujo conceito, segundo Silva (2010, p. 49), está atrelado ao “conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem da comunidade”. Deste modo, se temos um déficit habitacional crescente frente a um alto número de imóveis ociosos, sendo que grande parte desses imóveis se encontra justamente nas áreas centrais da cidade, dotadas de infraestrutura urbana e boa oferta de empregos, e sendo certo que isso está atrelado à qualidade de vida da população e ao direito de ocupação, tal problemática está pautada dentro do que entendemos por direito urbanístico.

Assim sendo, considerando quase vinte anos desde a instrumentalização das ZEIS, estamos caminhando para uma nova revisão do PDE do município de São Paulo, sendo certo que foram pautadas novas alterações com relação a essa política social voltada ao combate ao déficit habitacional.

Nesse sentido, propõe-se realizar uma breve análise quanto ao desempenho das ZEIS 3 sob duas perspectivas: a primeira está alinhada ao PDE/2002, considerando sua revisão em 2013; a segunda terá como base o PDE/2014, considerando sua proposta de revisão, atualmente em andamento.

Assim sendo, no decorrer do processo de revisão do PDE/2002, em 2013, foi realizado um estudo pela SEHAB em conjunto com o SMDU, com o objetivo de verificar o desempenho das ZEIS no Município de São Paulo desde a sua implementação.

No que tange às ZEIS 3, cento e quarenta e cinco perímetros foram avaliados e classificados em cinco categorias, quais sejam: lotes não utilizados/subutilizados; lotes em uso; lotes parte em uso, parte não utilizados/subutilizados; conjuntos e quadras; e edifícios (SEHAB, 2013, p. 49). Propõe-se analisar especificamente as

categorias de “lotes não utilizados/subutilizados” e “edifícios”, que apresentaram resultados polêmicos.

Quanto à categoria de “lotes não utilizados/subutilizados”, destaca-se que somente 51% do perímetro demarcado foi consumido, ao passo que 49% permanecia disponível. Desses 51% de área consumida, 42% foi destinado a construção de empreendimentos de HIS e HPM, sendo 20% de iniciativa privada e 22% de iniciativa pública, 29% foi destinado a equipamentos públicos, 9% foi categorizado enquanto “outros usos” e 20% foi destinado à empreendimentos habitacionais de alto padrão (SEHAB, 2013, p. 55 e 56).

Disto já podemos verificar duas questões problemáticas: i) destinação de 20% das áreas de ZEIS 3 para a construção de empreendimentos habitacionais de alto padrão; e ii) percentual abaixo de 80% destinado à HIS, consoante determinava o PDE/2002, na época vigente.

No que tange à categoria “edifícios”, dos nove empreendimentos listados, três foram adaptados para HIS (Baronesa de Porto Carreiro, Senador Feijó e Hotel São Paulo), um estava em obras de adaptação para HIS (Condomínio Novo Horizonte), um estava com as obras paralisadas (Casarão do Carmo), um foi demolido (São Vito), um estava ocupado por movimentos de moradias (Alameda Barão de Limeira) e dois se enquadravam enquanto vazios (SEHAB, 2013, p. 65).

Com relação a essa categoria, Gatti (2015) traz alguns apontamentos que se mostram pertinentes.

Em primeiro lugar, considerou questionável a demarcação de apenas nove edifícios vazios como ZEIS 3, sendo que a lista posteriormente publicada pelo Renova Centro apontava para a existência de cinquenta e três edifícios vazios.

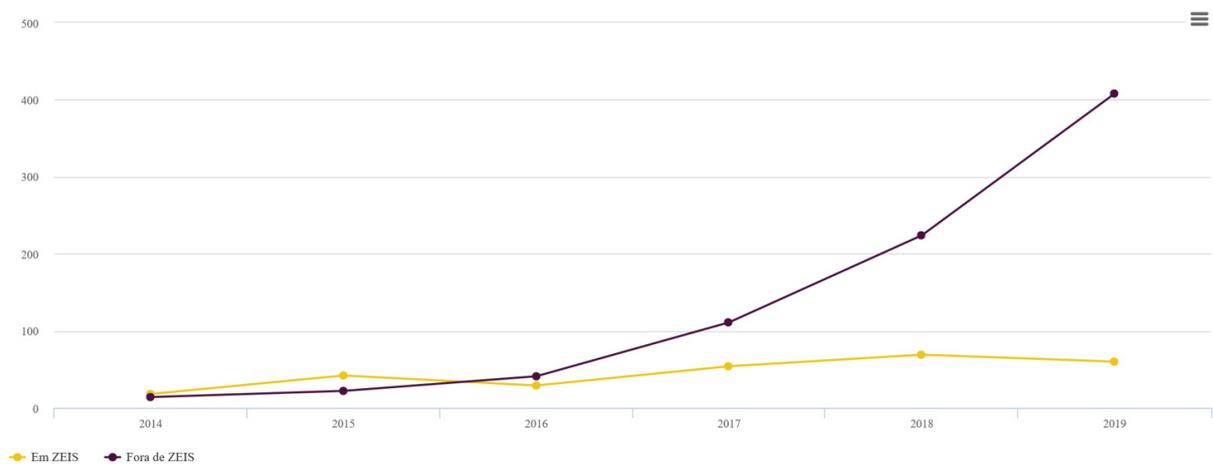
Por outro lado, também destacou a lamentável experiência do Hotel São Paulo, edifício desapropriado pela PMSP em 2004, após ser ocupado por mais de quatrocentos famílias no final da década de 1990, cujo alto custo de reforma não permitiu o atendimento de famílias de menor renda, de modo que acabou sendo destinado às famílias com renda entre 4 s.m. e 5 s.m.

Com base nesses resultados, tem-se que foi singela a quantidade de empreendimentos edificados na categoria ZEIS 3 no período compreendido entre 2002 e 2013, com apenas três edifícios adaptados para HIS, o que sequer compreende metade dos poucos edifícios demarcados. Ressalta-se, ainda, experiências de inobservância à legislação municipal, com a construção de

empreendimentos de alto padrão em áreas demarcadas como ZEIS 3, bem como a dificuldade em atender às necessidades das famílias de baixa renda.

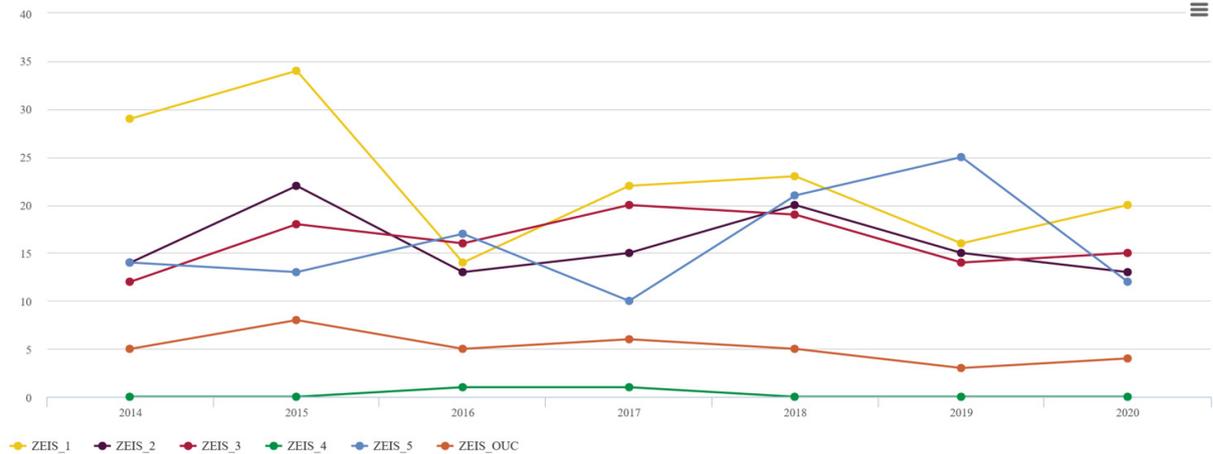
Com o advento do PDE/2014, podemos destacar a forte presença de indicativos de parceria entre o poder público e a iniciativa privada. Para traçar o cenário de desempenho das ZEIS tomando como base o período de vigência do PDE/2014, temos os indicadores elaborados segundo dados fornecidos pelo SISACOE, disponibilizados no site oficial da Prefeitura de São Paulo.

O primeiro dado que chama atenção diz respeito à evolução dos empreendimentos de HIS licenciados dentro e fora de ZEIS considerando o período de 2014 a 2019. Constatou-se uma curva crescente de empreendimentos de HIS licenciados fora de ZEIS, em especial a partir do ano de 2017. Contudo, quando analisamos os empreendimentos de HIS licenciados dentro de ZEIS, o gráfico apresenta uma evolução bastante singela, permanecendo praticamente constante ao longo dos anos:



Fonte: SISACOE e De Olho na Obra/SMUL/PMSP, 2019.

Em complemento, se analisarmos o gráfico que apresenta a quantidade de empreendimentos licenciados em ZEIS subdivididas por tipo, no que tange às ZEIS 3, o gráfico apresenta evoluções e declínios modestos, ao passo que as ZEIS 1 apresentaram queda bastante significativa e preocupante no ano de 2016:



Fonte: SISACOE e De Olho na Obra/SMUL/PMSP, 2019.

Disto, conclui-se que o desempenho de aplicação das ZEIS 3 no Município de São Paulo continuou baixo mesmo após as reformas feitas no PDE/2014. Segundo o Secovi (2013), isso se dá porque o mercado de construção de habitações populares é muito mais atrativo fora de ZEIS dadas as burocracias e exigências atreladas a esse instrumento. É em especial por conta deste cenário que Maricato (1987) já denunciava há anos atrás a problemática de transferir à iniciativa privada a responsabilidade pela construção dessas habitações sociais, na medida em que esta não se mostra apta – e muito menos interessada – em produzir habitações para as faixas de menor renda nas melhores áreas.

A proposta de revisão participativa do PDE/2014, prevista para 2021, possui fundamento do art. 4º, parágrafo único, do próprio dispositivo legal (lei nº 16.050), e constitui oportunidade perfeita para rever como os instrumentos urbanísticos foram aplicados no decorrer dos anos.

O cronograma do projeto de revisão, disponibilizado no site da PMSP, apresenta diversas etapas, tendo início em janeiro, com o planejamento da revisão intermediária do PDE, e término em dezembro, com o envio da minuta final à Câmara Municipal, e foi severamente criticado considerando o cenário de pandemia que assolou o mundo. É questionável se de fato é possível garantir um processo de revisão participativa e democrática considerando o colapso social e de saúde pública no qual que se encontra a cidade de São Paulo. Contudo, o processo de revisão segue em trâmite por meio da plataforma digital até dezembro/2021, com reuniões abertas ao público, espaço para envio de sugestões, entre outros.

Nesse sentido, no que tange especificamente às ZEIS 3, seria momento oportuno para questionar os resultados inexpressivos quando confrontados com a quantidade de imóveis ociosos existentes nessas regiões demarcadas; os casos de desobediência à legislação municipal, com a construção de empreendimentos de alto padrão, no interesse do mercado imobiliário; a exclusão quase sempre certa da população com renda familiar de até 2 s.m., a qual deveria ser a maior beneficiada com a construção desses empreendimentos.

Outra discussão que deveria ser pautada diz respeito à submissão desse instrumento ao mercado privado, que possui interesses exclusivamente monetários no que tange à construção desses empreendimentos, se mostrando incapaz de suprir as necessidades das faixas de menor renda.

Contudo, conforme ata da 22ª Sessão ordinária realizada na Câmara Municipal de São Paulo no dia 13/04/2021, disponibilizada no Diário Oficial do Município de São Paulo do dia 05/05/2021, convocada exatamente para tratar sobre o projeto de alteração do PDE, verificou-se que a maior preocupação por parte da maioria dos vereadores presentes diz respeito à demarcação das ZEIS. Nesse sentido, praticamente todas as discussões foram rasas e pontuais sobre a possibilidade de ampliá-las e modificá-las, com exceção de um breve levantamento feito por parte da vereadora Juliana Cardoso (PT), que apontou preocupação com os interesses imobiliários em relação a essas Zonas de Interesse Social.

Em outras palavras, as perspectivas são baixas com relação a atual proposta de revisão (2021), na medida em que seguimos focando em demarcar áreas e quantificar empreendimentos, ignorando a raiz do problema que é justamente a capitalização das empresas incumbidas de construir essas habitações populares. A questão social é deixada de lado, dando oportunidade para que essas empresas lucrem com a construção de empreendimentos destinados às classes médias e altas. Nisso, perdemos a oportunidade de aplicar mais um instrumento de combate ao déficit habitacional e seguimos tratando a habitação como um produto.

Tal fato traduz em impacto significativo ao Direito Urbanístico socioambientalmente adequado na medida em que a população de baixa renda, excluída desse mercado de habitação, acaba tendo como única alternativa a autoconstrução da sua própria moradia, muitas vezes de forma precária e em áreas de risco e/ou de preservação ambiental. Por outro lado, inúmeros imóveis seguem sem uso, em regiões de fácil acesso, com boa oferta de empregos e melhoramentos

urbanos. Ou seja, apesar de contarmos com uma boa gama de instrumentos para ao menos começar a trabalhar o problema do déficit habitacional, estes não são devidamente aplicados, de modo que seguimos atingindo resultados inexpressivos tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista ambiental.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do presente estudo foi possível concluir que, apesar de contarmos com um arcabouço legislativo bastante completo no que tange às políticas de combate ao déficit habitacional no município de São Paulo, não conseguimos evoluir significativamente para a solução desse problema ao longo dos anos.

Isso se dá, em um primeiro momento, porque existe um problema estrutural não apenas em São Paulo, mas no Brasil como um todo, que nega a raiz das questões pautadas, buscando, via de regra, as saídas mais simples e de curto prazo. Até porque, soa lógico raciocinar dentro da ideia de que, se temos um problema relacionado a falta de moradia, a solução seria a construção de mais habitações. Contudo, já temos experiência o suficiente para verificar que os resultados positivos não surgirão mediante a construção de inúmeros conjuntos habitacionais padronizados no modelo estético do subúrbio norte americano, em locais afastados, com baixa infraestrutura, isolando a população de baixa renda.

Nesse sentido, é inegável que o modelo padronizado de habitações populares, além de abraçar os interesses do mercado, muitas vezes nega que tanto determinadas regiões da cidade quanto determinados grupos sociais possuem demandas específicas. Se tratar o problema da falta de habitação como se fosse um todo, construindo diversos aglomerados urbanos, ignorando as questões sociais intrinsecamente envolvidas resolvesse o problema do déficit habitacional, esse número não cresceria ano após ano.

A função socioambiental da cidade reconhece que o direito de propriedade deve atender aos interesses sociais e ambientais. Para atender aos interesses sociais, de certo que deve-se analisar as necessidades e expectativas da sociedade como um todo, e não os interesses exclusivos do mercado. Por outro lado, a questão ambiental deve estar atrelada à social, não apenas porque a preservação do meio ambiente

ecologicamente equilibrado é um dever do Estado, mas em especial por ser um direito da sociedade, reconhecido constitucionalmente.

Nesse sentido, de certo que a segregação de grupos sociais em espaços isolados, dificultando o acesso à cidade como um todo e fazendo com que a autoconstrução de moradias precárias em áreas de risco, muitas vezes, seja a única alternativa possível para as classes mais baixas, impacta na qualidade de vida da população e, conseqüentemente, no meio ambiente como um todo. Enchentes e incêndios em favelas, maior probabilidade de disseminação de doenças, queda da expectativa de vida, enfim, são conseqüências dessas políticas excludentes que foram adotadas na cidade de São Paulo ao longo dos anos.

Em outras palavras, todas essas conseqüências não correspondem somente à quantificação de déficit de domicílios, mas especialmente à desvirtualização dos interesses sociais e ambientais, consubstanciados na perda da qualidade de vida e preservação ambiental frente a um modelo de habitação precário fruto de políticas públicas ineficazes.

Considerando que temos previsão legal que permite a revisão do Plano Diretor Estratégico com participação popular, trata-se de momento oportuno para analisar toda a trajetória percorrida até então, visualizando os erros e acertos cometidos e permitindo que políticas públicas específicas para estes grupos sociais tidos como segregados sejam postas para debate.

Contudo, o cenário segregatório permanece forte, em especial quando analisamos os resultados apresentados no Mapa da Desigualdade de 2019, publicados pela Rede Nossa São Paulo, já ressaltados no presente trabalho. Os indicadores demonstram que a cidade de São Paulo ainda é fortemente marcada por divisão de classe, raça e gênero. A desproporcionalidade dos índices de pessoas pretas e pardas que residem nas regiões periféricas e centrais, bem como os índices de mortalidade infantil e a quantidade de árvores por região da cidade, enfim, todos os dados apontam para forte desigualdade entre os “bairros nobres” e os bairros habitados pelas classes mais baixas.

A vinculação dos instrumentos de combate ao déficit habitacional aos interesses do mercado é um meio de manter essa estrutura segregatória, dando a falsa sensação de que o poder público não mede esforços para buscar solucionar o problema, na medida em que, segundo constou na ata da 22ª Sessão ordinária realizada na Câmara Municipal de São Paulo no dia 13/04/2021 durante as discussões

sobre a revisão do PDE/2014, o município de São Paulo bateu recordes de construção de habitações de interesse social em 2019. A questão é se de fato esses empreendimentos estão suprimindo a necessidade da população que mais necessita deles ou se estão sendo utilizados como meio de manutenção da segregação socioespacial.

A Fundação Seade publicou um estudo em 2018 que analisa a demanda por moradias, mediante uma projeção de domicílios no Estado de São Paulo até o ano de 2050. Com base nos dados apresentados, podemos verificar que ocorreu uma queda da mortalidade bem como a redução da fecundidade e migração a partir dos anos 2000. Tal fato fez com que o Estado de São Paulo apresentasse, no período de 2000 a 2010, uma taxa de crescimento do grupo populacional de 20 anos e mais – população adulta em idade ativa (p. 04). Considerando que estes fatores influenciam diretamente na demanda por domicílios particulares, as projeções realizadas para o Estado de São Paulo apontam que o volume de domicílios particulares ocupados atingirá o patamar de 19.074.880 unidades em 2050, representando um adicional de 6.247.727 domicílios em 40 anos (p. 09).

No entanto, referida provisão acaba não levando em consideração justamente esse cenário de desigualdade traçado em linhas anteriores, indispensável para tratar de habitação de forma democrática. Em outras palavras, habitação não pode ser contemplada apenas como um número porque isso não supre as necessidades e demandas específicas, de grupos específicos, que há séculos foram deixados de lado durante a atuação do poder público. De mesmo modo, também não pode se subordinar aos interesses do mercado, sob pena de ser utilizada como um meio de dominação das classes mais baixas, permitindo a exploração da mão de obra e a espoliação do local de moradia.

Nesse sentido, além da problemática que gira ao redor da má aplicação dos instrumentos legislativos frente às políticas públicas ineficazes, de certo que atrelar questões sociais aos interesses do mercado acaba dificultando a aplicação destes instrumentos na medida em que a segregação também é uma forma de manutenção de riqueza e poder. Manter-se afastada da classe operária é o que garante que as elites possam manter o controle sob as classes mais baixas, desde a divisão social do trabalho até o local de moradia.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1 – 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm) Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 13 set. 2021.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1 – 11 jul. 2001, p. 1. 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: 13 set. 2021.

BRASIL. **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. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, SP, n. 140 – 1º ago. 2001, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014> Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2016-2019. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/RelatorioDeficitHabitacionalnoBrasil20162019v1.0.pdf> Acesso em 12 set. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacaoareasderisco/> Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília, DF, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

DONOSO, V. G. **Paisagem e cotidiano em habitação social nas regiões metropolitanas de São Paulo e Santiago do Chile**. 2017. Tese (Doutorado em Paisagem e Ambiente) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-09062017-110211/pt-br.php> Acesso em: 17 out 2021. doi:10.11606/T.16.2018.tde-09062017-110211.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GATTI, S. F. **Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz.** 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29102015-143015/pt-br.php> Acesso em: 15 set 2021. doi:10.11606/T.16.2015.tde-29102015-143015.

JÚNIOR, J. M. N. O zoneamento como instrumento de segregação em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 13, p. 171-198, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8803/6524> Acesso em: 17 out. 2021.

LEFEBVRE, H. **O direito   cidade.** Tradu o de Cristina C. Oliveira. Itapevi: Nebli, 2016.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagra brasileiro   crise econ mica.** Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

PACHECO, D. Momento Cidade #14: Por que temos tantas casas vazias em São Paulo? FAU, USP. 19 nov. 2019. Podcast. Disponível em: <https://jornal.usp.br/podcast/momento-cidade-14-por-que-temos-tantas-casas-vazias-em-sao-paulo/> Acesso em: 17 set. 2021.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade.** São Paulo, 2019. Disponível em: [https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapada\\_Desigualdade\\_2019\\_apresentacao.pdf](https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapada_Desigualdade_2019_apresentacao.pdf) Acesso em: 26/12/2021.

SANTOS, L. D. P. dos; PINTO, F. C. S. O IPTU progressivo como instrumento de política urbana: análise dos dados elaborados no município de São Paulo. **Direito Público**, São Paulo, v. 15, n. 87, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2897> Acesso em: 12 set. 2021.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Ata da 22<sup>a</sup> sessão ordinária. 13 abr. 2021. Diário Oficial da Cidade de São Paulo: 05 mai. 2021. Disponível em: [https://www.saopaulo.sp.leg.br/static/atas\\_anais\\_cmstp/anadig/Sessos/Ordinarias/022SO18.pdf](https://www.saopaulo.sp.leg.br/static/atas_anais_cmstp/anadig/Sessos/Ordinarias/022SO18.pdf) Acesso em: 17 set. 2021.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. Listagem de imóveis notificados esperando cumprimento de obriga es em virtude do descumprimento da fun o social da propriedade. Atualizada até 30 jun. 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/TAB\\_CEPE\\_UC\\_NOTIFICADOS\\_30062021\\_completa.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/TAB_CEPE_UC_NOTIFICADOS_30062021_completa.pdf) Acesso em: 14 set. 2021.

SEADE. **Transição demográfica e demanda por moradias: projeção de domicílios do Estado de São Paulo até 2050**. SP Demográfico: Resenha de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 01, 2018. Disponível em: [https://produtos2.seade.gov.br/produtos/midia/2018/02/SPDemografico\\_Num-01\\_2018\\_8jan2018.pdf](https://produtos2.seade.gov.br/produtos/midia/2018/02/SPDemografico_Num-01_2018_8jan2018.pdf) Acesso em: 26/12/2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. **Plano municipal de habitação de São Paulo**. Caderno para discussão pública. 2016. Disponível em: <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/09/CadernoPMH.pdf> Acesso em: 13 set. 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Revisão do plano diretor estatégico**. São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/arquivos/plano\\_diretor/revisao-pde-habitacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/plano_diretor/revisao-pde-habitacao.pdf) Acesso em: 15 out. 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E AGÊNCIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E PLANEJAMENTO URBANO. **Plano diretor estatégico: 5 anos da Lei nº 16.050/2014**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/Balan%C3%A7o-de-5-anos-do-PDE-20190911-REV.pdf> Acesso em: 25 set. 2021.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SECOVI. **ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social**. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://old.secovi.com.br/files/Downloads/zeis-vpitu-16-05-2013pdf.pdf> Acesso em: 19 out. 2021.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 16ª ed. São Paulo: Contexto, 2014. VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**. 2011, v. 25, n. 71, pp. 37-58. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/7G8LTmdQbCjCHqXg87Gs3SD/?lang=pt#> Acesso em: 09 out. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>