

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

LIA BEZERRA GONDIN SANTOS

**Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo: histórico, diagnóstico e sugestões
para melhoria no PDE e LPUOS**

São Paulo
2025

LIA BEZERRA GONDIN SANTOS

**Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo: histórico, diagnóstico e sugestões
para melhoria no PDE e LPUOS**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo para obtenção do título
de Mestre em Ciências

Área de Concentração: Inovação na Construção
Civil

Orientador: Prof. Dr. João da Rocha Lima Junior

São Paulo
2025

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa.

Este exemplar foi revisado e corrigido em relação à versão original, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

São Paulo, _____ de _____ de _____

Assinatura do autor: _____

Assinatura do orientador: _____

Catálogo-na-publicação

Santos, Lia Bezerra Gondin

Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo: histórico, diagnóstico e sugestões para melhoria no PDE e LPUOS / L. B. G. Santos -- São Paulo, 2025.

123 p.

Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Construção Civil.

1.Habitação de Interesse Social 2.São Paulo 3.Incorporação imobiliária 4.Plano Diretor Estratégico 5.Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo I.Universidade de São Paulo. Escola Politécnica. Departamento de Engenharia de Construção Civil II.t.

Nome: SANTOS, Lia Bezerra Gondin.

Título: Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo: histórico, diagnóstico e sugestões para melhoria no PDE e LPUOS.

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em: 22/04/2025

Banca examinadora

Prof. Dr. João da Rocha Lima Júnior
Instituição: Escola Politécnica da USP
Julgamento: Aprovado

Profa. Dra. Carolina Andrea Garisto Gregório
Instituição: Externo
Julgamento: Aprovado

Prof. Dr. Jose Roberto Securato
Instituição: FEA - USP
Julgamento: Aprovado

Dedico este trabalho a meu marido, Eduardo. Sem
você meu amor, eu não conseguiria.

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi possível graças a todas as experiências e oportunidades que tive ao longo da vida — sejam elas boas, difíceis ou aparentemente impossíveis de superar. Foram elas que me tornaram quem sou e quem sou, em essência, possibilitou que esta pesquisa fosse possível.

Aos professores do Núcleo de Real Estate e do programa Construinova da POLI/USP, expressei minha gratidão pela dedicação, paciência e pelo compromisso em pavimentar o caminho de aprimoramento pessoal e profissional de cada aluno. Um agradecimento especial à professora Dra. Eliane Monetti, que, antes mesmo do meu ingresso ao curso, gentilmente disponibilizou seu tempo para me ajudar a compreender se este era o lugar onde eu deveria estar. E ao professor Dr. Claudio Tavares de Alencar, por sua constante disposição, colaboração e apoio para a construção desta pesquisa e de meu conhecimento ao longo do curso.

Agradeço em especial a meu orientador, prof. Dr. João da Rocha Lima Junior, pelo compromisso com a pesquisa, pelos ricos e inúmeros ensinamentos, por ver valor e querer orientar um tema não usual para o núcleo de Real Estate e principalmente pelo exemplo quanto à diligência e dedicação que deve ser imposta ao que nos propusemos a fazer.

Aos meus colegas de curso e turma, pelo exemplo de profissionalismo, pelas conversas enriquecedoras, pela disposição em ajudar sempre que necessário e pela colaboração constante ao longo dessa jornada.

À minha família e amigos, que compreenderam a importância deste curso para mim, me acolhendo, incentivando e estando ao meu lado.

Ao meu querido amigo Jaime Flechtman, por todo apoio, desde quando o mestrado era apenas uma ideia distante, quase um sonho. Sua colaboração foi fundamental para que este trabalho fosse realidade. Obrigada.

Ao meu marido, Eduardo Leite. Que enxugou minhas lágrimas, segurou minha mão para que eu não desistisse e confiou em mim, muitas vezes, mais do que eu mesma. Pelo exemplo de profissional, de aprendiz, de curioso pelo mundo e, acima de tudo, de ser-humano. Pelo carinho e pelo amor infinitos. Por estar sempre presente, exatamente onde e quando eu mais precisava. Este trabalho só foi possível porque você esteve ao meu lado. Obrigada, essa conquista também é sua.

E, por fim, a minha filha Ana, que está hoje com 8 meses dentro da minha barriga.

Espero que, pelo exemplo, você se torne alguém capaz de questionar a si mesma e o mundo ao seu redor, sempre com curiosidade e disposição para aprender e evoluir. Que você cresça com a força e a sabedoria de uma grande mulher meu amor.

Encerro meus agradecimentos com a mesma frase que marcou o encerramento do meu trabalho de conclusão de curso em Arquitetura, há 11 anos, com a imensa satisfação de perceber que, ao longo do tempo, meus valores permaneceram os mesmos.

Um trabalho bem-sucedido começa com a vontade de mudar para melhor o mundo em que se vive.

Lia Gondin

RESUMO

SANTOS, Lia Bezerra Gondin. **Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo: histórico, diagnóstico e sugestões para melhoria no PDE e LPUOS**. 2025. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

Entre os anos de 2016 e 2024, a cidade de São Paulo viu o mercado de Habitação de Interesse Social (HIS) crescer de 3,6 mil para 65,9 mil unidades lançadas por ano, ou seja, em nove anos, houve uma expansão vertiginosa de 18 vezes o seu tamanho. Comparativamente, outros segmentos residenciais de médio e alto padrão avançaram 2,4 vezes no mesmo período.. Diante da expressividade dos números ora retratados, o objetivo deste estudo é analisar as causas desse aumento e identificar estratégias para potencializar ainda mais a produção, considerando o estágio atual do mercado. Para tanto, inicialmente, apresenta-se uma pesquisa relacionada ao histórico das habitações de interesse social na cidade de São Paulo e, em continuidade, aborda-se quais soluções estatais foram implementadas e quais órgãos públicos, setores ou instituições foram responsáveis por fomentar sua construção ao longo do tempo. A pesquisa foi expandida para incluir a análise das legislações e entidades reguladoras do segmento, abrangendo os níveis federal, estadual e municipal; nesse contexto, destacam-se o Plano Diretor Estratégico (PDE), a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e o Decreto nº 57.377, de 2016. Sucessivamente, a enquete realizada com especialistas do setor imobiliário foi fundamental para a compreensão dos desafios enfrentados atualmente, a partir da identificação de possíveis causas para o crescimento da produção do segmento e do levantamento de pontos de melhoria relacionados às legislações e temas pertinentes ao HIS. Dessa forma, com base nos dados obtidos, foram propostas sugestões de melhoria para o PDE e para a LPUOS da cidade de São Paulo. Para validação do impacto e efetividade das sugestões, foram desenvolvidos modelos matemáticos de Análise da Qualidade do Investimento (AQI), considerando a metodologia do núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Os impactos foram analisados sob a ótica de três grupos, o cliente final, o empreendedor e o setor imobiliário.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. São Paulo. Incorporação imobiliária. Plano Diretor Estratégico. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

ABSTRACT

GONDIN, Lia. **Affordable Housing in the City of São Paulo: history, diagnosis, and suggestions for improvement in the legislation.** 2025. Master's Dissertation – University of São Paulo, São Paulo, 2025.

Between 2016 and 2024, the city of São Paulo experienced an increase in the affordable housing (Social Interest Housing – HIS) market, with the number of units launched per year rising from 3.6 thousand to 65.9 thousand, representing an 18-fold growth over nine years. In the same period, the middle and high-end markets grew by 240%. Given the scale of this growth, the aim of this study is to analyze the factors driving this increase and identify strategies to further enhance production, considering the current stage of the market. The research began with a historical review of affordable housing in the city of São Paulo. This was followed by an analysis of the state-driven solutions for affordable housing production, including the government agencies, sectors, and institutions that have promoted its development throughout history. Expanding the research, we examined relevant legislation and regulatory bodies at the federal, state, and municipal levels, highlighting key laws such as the Strategic Master Plan (PDE), the Land Parceling, Use and Occupation Law (LPUOS), and the HIS decree nr. 57.377/2016. Following this, a survey was conducted with *real estate* sector experts to understand the current challenges, identify possible causes for the sector's growth, and gather insights for legislative improvements related to HIS. Based on the data and research collected, we proposed recommendations for enhancing the PDE and LPUOS in city of São Paulo. To validate the impact and effectiveness of these proposals, mathematical models for Investment Quality Analysis (AQI) were developed using the methodology of the Polytechnic School of the University of São Paulo. The impacts were assessed from the perspectives of three groups: the final customer, the developer and the Real Estate sector.

Keywords: Social Interest Housing. São Paulo. Real Estate Development. Strategic Master Plan, Land Parceling, Use and Occupation Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
AEC	Área Equivalente de Construção
AP	Área Privativa
AQI	Análise da Qualidade do Investimento
BC	Banco Central
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CDHU	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CDI	Certificado de Depósito Interbancário
CECAP	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGPABI	Coordenação de Gestão de Parques e Biodiversidade Municipal
CLA	Coordenação de Licenciamento Ambiental
COE	Código de Obras e Edificações
COHAB	Companhia Habitacional
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
DECONT	Departamento de Controle da Qualidade Ambiental
DEPAVE	Departamento de Parques e Áreas Verdes
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IGPM	Índice Geral de Preços – Mercado
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida

ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano Diretor Estratégico
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PF	Pessoa Física
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PMV	Preço Médio de Venda
POLI	Escola Politécnica
RET	Regime Especial de Tributação
RMS	Região Metropolitana de São Paulo
RMS	Região Metropolitana de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SP	São Paulo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TIR	Taxa Interna de Retorno
TO	Taxa de Ocupação
TR	Taxa Referencial
USP	Universidade de São Paulo
VG	Valor Geral de Vendas
PARHIS	Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social
ZC	Zona de Centralidade
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEU	Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	JUSTIFICATIVA.....	16
1.2	OBJETIVOS.....	18
1.3	METODOLOGIA.....	19
2	HABITAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO	22
2.1	HISTÓRICO.....	22
2.2	PRIMEIRAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.3	SOLUÇÕES ESTATAIS PARA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL	29
3	LEGISLAÇÃO DE IMPACTO NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	39
3.1	NÍVEL FEDERAL	39
3.2	NÍVEL ESTADUAL	41
3.3	NÍVEL MUNICIPAL	42
3.3.1	Plano Diretor Estratégico (PDE).....	42
3.3.2	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)	45
3.3.3	Código de Obras e Edificações (COE).....	46
3.3.4	Decreto nº 57.377/2016	46
4	ENQUETE COM ESPECIALISTAS	50
4.1	COLETA DE DADOS, SELEÇÃO DOS ESPECIALISTAS E ELABORAÇÃO DO QUESTIONÁRIO.....	50
4.1.1	Procedimento de coleta de dados	50
4.1.2	Seleção dos especialistas	51
4.1.3	Elaboração do questionário.....	52
4.2	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	55
5	SUGESTÕES PARA ADEQUAÇÃO DO PDE E DA LPUOS	66
5.1	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E PLANEJAMENTO	67
5.2	PARCERIAS E GESTÃO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS.....	71
5.3	INCENTIVOS FISCAIS.....	73
5.4	FISCALIZAÇÃO	74
6	IMPACTO DAS ADEQUAÇÕES PROPOSTAS PARA O PDE E PARA A LPUOS EM MODELOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO (AQI)	76
6.1	PREMISSAS	76
6.2	CLIENTE FINAL.....	88

6.3 EMPREENDEDOR.....	93
6.4 SETOR IMOBILIÁRIO.....	95
7 CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS.....	100
ANEXO	107

1 INTRODUÇÃO

Entre os anos de 2016 e 2024, o mercado de Habitação de Interesse Social (HIS) na cidade de São Paulo, também chamado de empreendimento econômico ou empreendimento MCMV (atendidos em grande parte pelo programa Minha Casa, Minha Vida), registrou uma expansão significativa, passando de 3,6 mil para 65,9 mil unidades lançadas anualmente, o que representa um aumento de 18 vezes em apenas nove anos. No mesmo período, os mercados residenciais de médio e alto padrão avançaram 2,4 vezes, partindo de 15,8 mil para 38,6 mil unidades lançadas anualmente. Em 2021, melhor ano no período, os mercados de médio e alto padrão lançaram 46,1 mil unidades, o que representa um crescimento de 292% se comparado ao ano de 2016.

Em 2024, a fatia ocupada pela habitação econômica nas unidades residenciais disponibilizadas na capital paulista foi de 63%, portanto, a maioria do mercado; comparativamente, no ano de 2016, esse percentual girava em torno de 19%, o que reforça o crescimento massivo do segmento. Ainda que os anos de 2020 e 2021 tenham sido marcados pela pandemia de Coronavírus Disease 2019 (COVID-19) e, conseqüentemente, pelo impacto inflacionário na construção civil, o mercado da habitação de interesse social se manteve resiliente: das 60 mil unidades entregues em 2020 na cidade de São Paulo, 29,4 mil pertenciam a esse segmento.

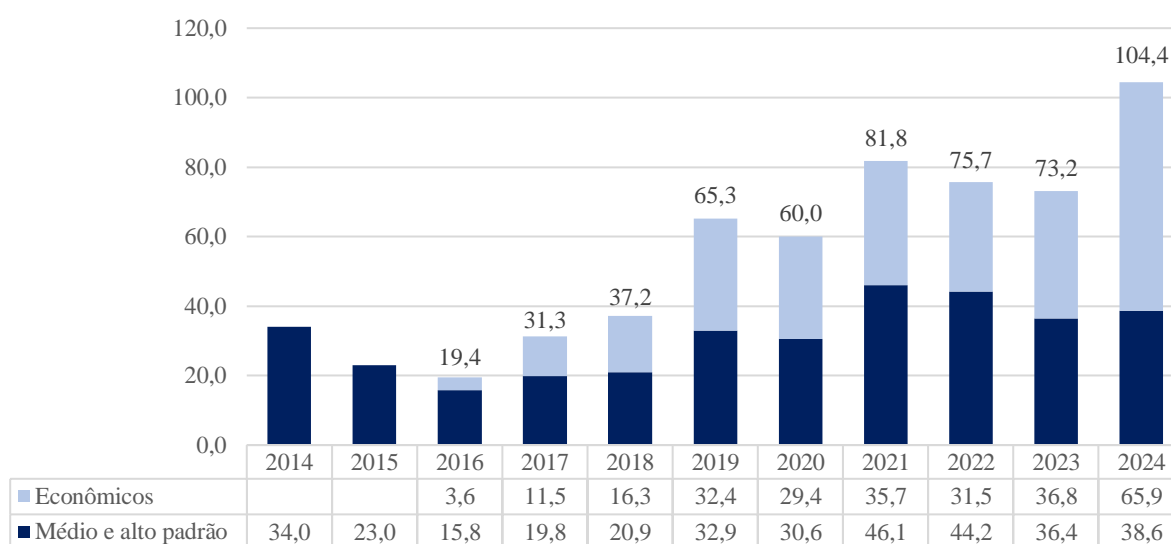


Gráfico 1 – Unidades residenciais lançadas na cidade de São Paulo – 2014 a 2024

Fonte: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo – Anuário do mercado imobiliário 2024 (SECOVI-SP, 2024)

O Gráfico 1 ilustra a importante fatia que o segmento econômico tem assumido – e se consolidado – na capital do Estado. É importante destacar que, antes de 2016, o Sindicato das

Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo (SECOVI-SP) não segmentava a análise entre unidades econômicas e unidades classificadas como médio e alto padrão, uma vez que a relevância do segmento econômico em volume de lançamentos era muito baixa.

Por sua vez, o Gráfico 2 demonstra o número absoluto de unidades habitacionais vendidas na cidade de São Paulo, com destaque para o segmento econômico no ano de 2021, representando 51% das vendas do mercado, e 2024, com 56% de participação no total vendido. Além disso, é possível observar a absorção das unidades lançadas: em 2024, das 65,9 mil unidades residenciais disponibilizadas (Gráfico 1), 57,5 mil foram comercializadas no mesmo ano (Gráfico 2).

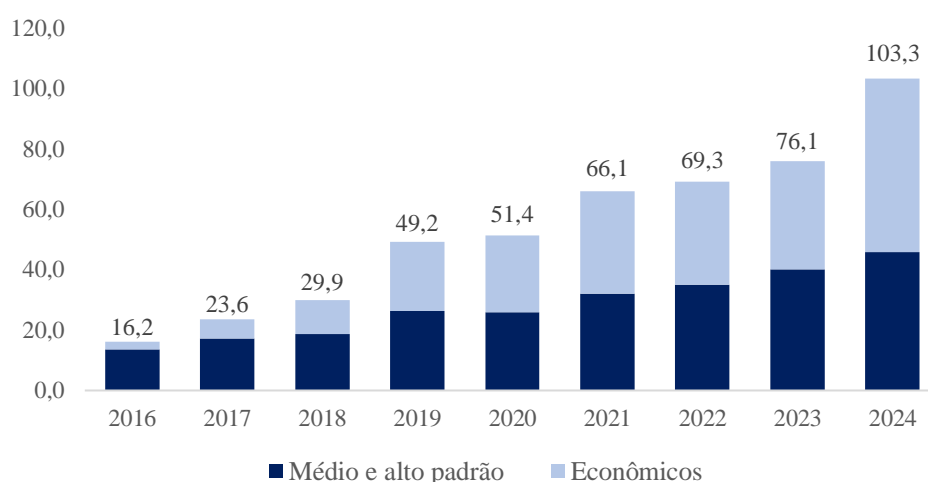


Gráfico 2 – Unidades residenciais vendidas na cidade de São Paulo – 2016 a 2024

Fonte: Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis do Estado de São Paulo – Anuário do mercado imobiliário 2024 (SECOVI-SP, 2024)

Em 2016, o segmento econômico comercializou 2,5 mil unidades, enquanto o mercado de médio e alto padrão alcançou 13,7 mil, totalizando 16,2 mil unidades habitacionais vendidas. Naquele período, as vendas do segmento econômico representavam 16% do total do mercado, contudo, em 2024, essa participação saltou para 56%, alcançando o melhor ano da série histórica tanto em volume de unidades vendidas quanto em representatividade no mercado.

Logo, com o aumento da representatividade percentual, observa-se também, a partir de 2016, o crescimento vertiginoso da venda de unidades do segmento econômico ao longo dos últimos nove anos.

Esse aumento expressivo na produção de HIS e, conseqüentemente, nas vendas do segmento, na maior metrópole da América Latina, traz consigo o seguinte questionamento: *Quais fatores impulsionaram a produção do segmento de Habitação de Interesse Social (HIS)*

de um patamar inicialmente pouco representativo, para ocupar posição de destaque no cenário da produção privada de habitação residencial na cidade de São Paulo, em um intervalo de tempo tão curto?

Uma das hipóteses para esse aumento é a publicação do Plano Diretor Estratégico (PDE) da cidade de São Paulo, instituído pela Lei Municipal nº 16.050, de 2014, e regulamentado pelo Decreto nº 57.377, de 11 de outubro de 2016, com algumas revogações e atualizações posteriores (São Paulo, 2014, 2016).

Ambos os documentos legais estabeleceram diretrizes e incentivos para a implantação de HIS, em complemento à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), Lei Municipal nº 16.402/2016 (São Paulo, 2016). Além de impulsionar o crescimento do segmento na cidade, a legislação pode ter contribuído para a redistribuição dessas moradias, tradicionalmente concentradas nas periferias, favorecendo sua inserção em áreas centrais da capital e, possivelmente, estimulando uma movimentação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para o município.

Em continuidade às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, o Decreto nº 57.377/2016 regulamentou incentivos específicos para fomentar a produção de habitações sociais, dentre os quais se destacam dois pontos principais:

- a) o aumento de 50% no coeficiente de aproveitamento (CA) máximo para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS); e
- b) a isenção de contrapartida financeira para construções que excedam o coeficiente de aproveitamento básico, até o limite do coeficiente máximo, aplicável a todas as zonas da cidade, desde que atendidos os critérios de projeto estabelecidos para EHIS.

Dessa forma, considerando apenas os incentivos mencionados, observa-se que o desenvolvimento das unidades de HIS para o setor privado tornou-se mais viável, pois as limitações impostas às unidades de médio e alto padrão não se aplicam a esse segmento.

Para confirmar a hipótese de que tais legislações de incentivo foram as capacitadoras para o aumento da produção de habitações de interesse social na cidade de São Paulo, o Capítulo 4 discorre sobre a visão dos principais agentes especialistas sobre o cenário regulatório, as dinâmicas de venda e a produção desse tipo de empreendimento. Na enquete proposta, busca-se avaliar a percepção dos especialistas quanto ao crescimento do segmento, identificar os principais desafios enfrentados e compreender as soluções recomendadas para potencializar a produção de HIS, entre outros aspectos relevantes para o contexto.

Adicionalmente, o Capítulo 2 apresenta o levantamento bibliográfico do histórico da habitação de interesse social na capital paulista, ressaltando como a imigração e a migração desempenharam papel fundamental no desenho das moradias econômicas da cidade, como os cortiços foram a solução encontrada inicialmente para atender à demanda habitacional, enquanto as favelas se configuraram como uma alternativa viável em determinados momentos da história paulistana, mas que, em muitos casos, ainda se fazem presentes. O capítulo também aborda as primeiras políticas públicas e algumas soluções encontradas pelo Estado para atender à parcela da população de baixa renda, como por exemplo, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) na era Vargas, a Fundação da Casa Popular (FCP) no governo Dutra e do relevante Banco Nacional de Habitação (BNH), a partir de 1964.

Na sequência, encontram-se as enquetes realizadas com especialistas do setor imobiliário, com destaque para o segmento de HIS. As entrevistas foram conduzidas com oito participantes, distribuídos em três grupos: representantes de entidades de classe, empreendedores e agentes do setor público. O objetivo da análise foi aprofundar a compreensão dos desafios enfrentados por esse tipo de habitação social, identificar possíveis fatores que impulsionaram o crescimento da produção pelo setor privado e mapear sugestões de aprimoramento para a legislação, além de outros aspectos relevantes.

Após a construção do histórico e do diagnóstico da HIS na capital paulista, este estudo propõe melhorias para o Plano Diretor Estratégico (PDE) e para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), mais conhecida como Lei de Zoneamento. Essas normativas foram escolhidas em razão de sua relevância para as habitações sociais, e as intervenções sugeridas visam promover o avanço no desenvolvimento do segmento no município, identificando aspectos não contemplados ou que podem ser aprimorados, de modo a otimizar as condições para a expansão da produção privada dessa modalidade habitacional.

Por fim, são desenvolvidas Análises da Qualidade do Investimento (AQI), a partir de modelos matemáticos que seguem os mesmos moldes adotados pelo Núcleo de *Real Estate* da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP), a fim de aferir os impactos das melhorias propostas nas legislações destacadas, no PDE e na Lei de Zoneamento.

Tais análises consideram três focos de observação: o impacto das mudanças propostas para o cliente final, ou seja, o comprador das unidades de HIS; os impactos sob a ótica do empreendedor; e o efeito das melhorias propostas, com base em uma análise abrangente do setor imobiliário.

1.1 JUSTIFICATIVA

O direito à moradia é assegurado pelo art. 6º da Constituição Federal Brasileira, e pela Lei nº 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, em seu inciso I do art. 2º e inciso III do art. 3º (Brasil, 1988, 2001). Ambas as normativas reafirmam a moradia como uma necessidade essencial do cidadão, no entanto, para as classes sociais da base da pirâmide, de baixa renda, esse direito nem sempre se concretiza de forma eficaz. A morosidade na produção habitacional e a negligência em relação à habitação de interesse social ao longo dos anos impactaram diretamente as condições de moradia e a configuração das grandes cidades.

Em 2019, segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional brasileiro estava estimado em 5.876.699 domicílios; somente o estado de São Paulo representava 1.226.071 milhões desse total, isto é, quase 21% do Brasil. A RMSP, parte integrante do estado paulista, contava com um déficit habitacional de 590.706 domicílios.

Também conhecida como Grande São Paulo, a Região Metropolitana de São Paulo é a maior metrópole da América Latina. Estima-se que aproximadamente 21 milhões de pessoas residam nessa região, representando quase metade da população do Estado. A metrópole é composta por 39 municípios, sendo que os principais são a cidade de São Paulo, o ABCD paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema), Mauá, Barueri, Cajamar, Osasco, Taboão da Serra, Cotia, Caieiras, Franco da Rocha e Guarulhos.

Ao analisar o déficit habitacional na RMSP, uma pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) em 2019 revelou que, embora a Fundação João Pinheiro tenha apontado como déficit estimado 590.706 domicílios, a ABRAINC considera que esse número corresponde, na realidade, a 426.845 unidades, dos quais três quartos estão concentrados na capital paulista.

Além disso, ao comparar o número total de domicílios estimado pela Fundação com o total de domicílios existentes na RMSP, verifica-se que somente a cidade de São Paulo representa 58,2% dos domicílios da região, mas concentra 75,6% do déficit habitacional, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de domicílios e déficit habitacional da RMSP e Capital – 2019

Região	Número de Domicílios [un]	%	Déficit Habitacional [un]	%
Cidade de São Paulo	4.327.000	58,2%	446.526	75,6%
RMSP sem a cidade de SP	3.109.000	41,8%	144.180	24,4%
Total da RMSP	7.436.000	100,0%	590.706	100,0%

Fonte: Análise combinada entre dados do IBGE e da ABRAINC (2019)

Sob a perspectiva da distribuição do déficit habitacional por faixa de renda, a pesquisa segmenta os dados por região. Em 2019, na Região Sudeste, 30% do déficit habitacional correspondia a famílias com renda de até um salário mínimo, 40% àquelas com renda entre um e dois salários mínimos, 18% a famílias com renda entre dois e três salários mínimos, e 13% a famílias com renda superior a três salários mínimos. Dessa forma, observa-se que 87% do déficit habitacional está concentrado na habitação de interesse social.

A atual situação da infraestrutura habitacional para a população de baixa renda, aliada a um déficit significativo, gera preocupações quanto às perspectivas para os próximos anos, especialmente diante da previsão de aumento da demanda por moradia. Em pesquisa publicada em 2020 pela ABRAINC, desenvolvida pelo economista Robson Gonçalves, até 2030, o Brasil precisará de 30,7 milhões de novas moradias; desse total, 42,3% virão da população de baixa renda, que recebe até três salários mínimos. Portanto, a implementação de políticas públicas eficazes, a atuação do mercado privado e a criação de incentivos para a melhoria das condições habitacionais são fundamentais para enfrentar esse desafio.

Roberto Simonsen (1942) cita essa mesma preocupação, no início das discussões sobre habitação social no Brasil: “O problema das moradias das grandes cidades populares passa a ser questão de urbanismo, subordinada às necessidades de ordem individual, social, técnica, demográfica e econômica. Para sua integral solução, torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado”.

Sob ótica do mercado imobiliário, França (2021), presidente da ABRAINC, reforça essa necessidade: “A fatia para baixa renda, entra crise e sai crise, se mostra resiliente pelo déficit habitacional no país”. Quase oitenta anos separam essas declarações e o problema permanece recorrente e resiliente a soluções.

Assim, de acordo com a introdução do trabalho, após 2016, a produção de empreendimentos econômicos na cidade de São Paulo aumentou de forma significativa e o mercado imobiliário paulistano está atendendo parte da demanda, ou do que viria a ser demanda, de habitação de interesse social gerada no município. Em 2021, 43,64% dos

empreendimentos colocados à venda no local eram destinados à habitação de interesse social e custavam até R\$ 240 mil (valor histórico). A possível explicação para esse valor máximo do imóvel diz respeito à referência do teto de preços do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), destinado ao financiamento de habitação social em todo território nacional.

A classificação de uma unidade destinada à HIS não envolve, no âmbito municipal, um limite de valor para a venda. O critério adotado pela prefeitura da cidade, portanto, refere-se ao valor da renda familiar destinada a esse tipo de moradia, ou seja, o valor da renda familiar define a elegibilidade para o acesso a essas unidades.

Atualmente, em conformidade com o Decreto nº 64.006 (São Paulo, 2025), a habitação de interesse social paulistana atinge uma renda familiar mensal de até R\$ 9.108,00, o que equivale a seis salários mínimos. Nesse limite de renda, algumas faixas estão segmentadas:

- a) HIS faixa 1 (HIS-1): renda familiar de até R\$ 4.554,00 ou até R\$ 759,00 de renda *per capita* mensal;
- b) HIS faixa 2 (HIS-2): renda familiar de até R\$ 9.108,00 ou até R\$1.518,00 de renda *per capita* mensal.

Esse público, parcialmente atendido pela produção habitacional do setor privado no município de São Paulo, por meio de legislações que incentivam a construção e, no âmbito federal, pelo financiamento da casa própria pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, converge com a faixa de renda que apresenta, e apresentará, a maior demanda habitacional no Brasil nos próximos anos.

Diante desse cenário, que contempla tanto a demanda habitacional atual quanto a previsão de crescimento futuro, torna-se evidente a necessidade de estímulos à produção de habitações de interesse social. Assim, este estudo aborda, além do histórico de desenvolvimento desse segmento habitacional em São Paulo, cidade mais populosa do Brasil, um diagnóstico do crescimento habitacional e sugestões de melhorias nas legislações que orientam essa produção, como o Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei de Zoneamento (LPUOS), sempre sob a ótica da habitação de interesse social.

1.2 OBJETIVOS

Esta dissertação tem como objetivo principal propor sugestões de melhoria para adequação das principais legislações que impactam diretamente a HIS na cidade de São Paulo,

quais sejam, o Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Como objetivos secundários, busca-se realizar um levantamento histórico do segmento, a fim de compreender, de forma aprofundada, o seu desenvolvimento, diagnosticar as causas do crescimento acelerado desse mercado no município paulista na última década, e aplicar as sugestões de melhoria das legislações em modelos matemáticos de Análise da Qualidade do Investimento (AQI), com o propósito de entender os impactos na visão do cliente final, do empreendedor e do setor imobiliário.

Para tanto, os levantamentos envolvem o histórico da habitação popular na capital paulista, destacando que a nomenclatura HIS passou a ser adotada em período posterior ao início da pesquisa histórica deste trabalho, cujo objetivo é levantar quais foram as primeiras políticas públicas voltadas para o segmento habitacional em questão, isto é, como o Estado abordou a situação da habitação para as classes de baixa renda, desde o surgimento da demanda até o contexto atual. Em continuação, investiga-se quais soluções estatais foram implementadas visando à produção de HIS e quais órgãos públicos, setores ou instituições promoveram sua produção.

Ampliando este estudo, a abordagem recai sobre as legislações e órgãos relevantes que regulamentam e interferem na Habitação de Interesse Social, abrangendo os níveis federal (Constituição Federal e a conhecida Lei de Incorporação), estadual (com destaque para a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)) e municipal (PDE, LPUOS e Decreto nº 57.377/2016).

Conforme mencionado anteriormente, a entrevista realizada com especialistas visa identificar os desafios enfrentados pela HIS, analisando as causas do crescimento de sua produção pelo setor privado e sugerindo melhorias nas legislações pertinentes. Com base nos dados coletados, foram desenvolvidas propostas de aprimoramento para o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Zoneamento de São Paulo.

A validação do impacto das sugestões foi feita a partir da aplicação de um modelo de Análise da Qualidade do Investimento (AQI) desenvolvido pelo Núcleo de *Real Estate* da USP, que simula empreendimentos residenciais em duas zonas da cidade e os avalia sob a perspectiva do cliente final, do empreendedor e do setor imobiliário.

1.3 METODOLOGIA

A metodologia deste estudo visa garantir que os objetivos ora apresentados sejam

alcançados. Para tanto, utiliza-se uma abordagem qualitativa, além de revisão da literatura, pesquisa bibliográfica, análise de legislações pertinentes ao tema da Habitação de Interesse Social, coleta de dados primários por meio de enquete com especialistas, e o desenvolvimento de propostas de melhoria para as duas principais legislações que regulam a HIS – o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

A fase final da metodologia consiste na aplicação dessas sugestões em Análises da Qualidade do Investimento (AQI), por meio de modelos matemáticos que permitem avaliar o impacto e a viabilidade das mudanças legislativas propostas. A seguir, apresentam-se os tópicos que guiaram o desenvolvimento do trabalho.

- Revisão da literatura

Esta primeira etapa visa compreender o desenvolvimento histórico da Habitação de Interesse Social, com foco na cidade de São Paulo, Brasil. A pesquisa bibliográfica compreende a análise de livros, dissertações, teses, artigos e outras produções relevantes para o campo, e que tenham conexão com o meio acadêmico. Dessa forma, a análise pretende identificar como as políticas públicas de habitação social evoluíram ao longo do tempo, abordando suas principais fases, desafios e êxitos no atendimento à população enquadrada na HIS.

- Revisão das legislações

A revisão das legislações que impactam o desenvolvimento da HIS elenca o principal corpo de leis que regulam diretamente esse segmento habitacional, abrangendo leis e decretos de nível federal, estadual e municipal, destacando alguns marcos legais como a Constituição Federal, o Plano Diretor Estratégico (PDE), a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), o Código de Obras e Edificações (COE) e o Decreto nº 57.377/2016. A análise busca destacar os principais pontos positivos que envolvem o segmento em cada uma das legislações e como tais regramentos impactam a produção da HIS.

- Pesquisa bibliográfica

A terceira etapa da metodologia envolve uma pesquisa bibliográfica sobre os dados estatísticos disponíveis do mercado imobiliário mapeado da cidade de São Paulo, baseados em estudos setoriais e levantamentos estatísticos, sempre com foco na habitação de interesse social. Para tanto, tais informações consideram como fonte entidades como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras ligadas ao setor imobiliário, como o SECOVI e a ABRAIN, com foco principal voltado para dados quantitativos que possibilitem a melhor

compreensão do segmento.

- Enquete com especialistas do setor

A quarta etapa da metodologia consiste na aplicação de enquetes em especialistas do mercado imobiliário residencial e que atuam no segmento HIS na capital paulista. Os grupos escolhidos para categorizar os entrevistados são as entidades de classe, os empreendedores e o setor público.

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com o grupo de profissionais selecionado, tendo como premissa a relevância de sua atuação no setor, incluindo representantes de construtoras e incorporadoras, profissionais vinculados a entidades de classe, agentes políticos envolvidos com as legislações relacionadas à HIS e técnicos ligados à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

As questões abordadas visam compreender os desafios atuais enfrentados pelo segmento, identificar possíveis fatores que contribuíram para o crescimento da produção a partir de 2016 e levantar sugestões de aprimoramento para as legislações e demais aspectos regulatórios pertinentes.

- Sugestões de melhoria para adequação do PDE e da LPUOS

A partir do desenvolvimento do trabalho, ultrapassadas as etapas de revisão da literatura, revisão bibliográfica, revisão das legislações relativas à HIS e a enquete com especialistas, algumas melhorias são propostas para adequação do PDE e da LPUOS, as duas principais legislações que regem o tema no município paulista.

As sugestões incluem a adequação e revisão de parâmetros urbanísticos e de planejamento, melhoria de parcerias e gestão de programas habitacionais, incentivos fiscais para estimular a participação do setor privado no segmento e a recomendação de aprimoramento da fiscalização no que se refere à destinação das unidades de HIS.

- Aplicação das sugestões de melhoria em AQI's

A última etapa da metodologia compreende a aplicação das proposições em uma AQI, a partir de modelos matemáticos que permitem avaliar o impacto e a viabilidade das mudanças legislativas propostas. Dessa forma, foram selecionadas duas zonas na cidade de São Paulo, onde tais melhorias alcançam maior impacto, avaliando principalmente os benefícios das mudanças em parâmetros como Taxa Interna de Retorno (TIR), resultado do empreendedor e preço de venda, sob ótica de três grupos: o cliente final, o empreendedor e do setor imobiliário.

2 HABITAÇÃO SOCIAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

2.1 HISTÓRICO

A cidade de São Paulo, maior metrópole da América Latina em 2025, foi fundada em 1554. Segundo Taunay (1953),

[...] no local chamado Pátio do Colégio, foi celebrada em 25 de de janeiro do ano fundacional, pelo padre Manuel de Paiva e com presença de José de Anchieta, a famosa missa evocadora da conversão do Apóstolo das Gentes, ato inicial da existência do pequenino arraial de São Paulo do Campo de Piratininga, chamado de Vila São Paulo em 1560 e cidade de São Paulo a partir de 1711.

Desde a segunda metade do século XIX, a cidade passou a ganhar destaque na economia nacional devido à expansão do cultivo do café em todo o território paulista, e o grão trouxe consigo, além da riqueza, um significativo aumento populacional. Inicialmente, esse fluxo migratório foi incentivado pelo Estado como parte do processo de transição após a abolição da escravidão no Brasil; depois, tornou-se um movimento espontâneo, intensificado pela Revolução Industrial na Europa e pelo impacto da Primeira Guerra Mundial.

O crescimento desse contingente de trabalhadores na cidade de São Paulo pode ser observado no Gráfico 3, a seguir.

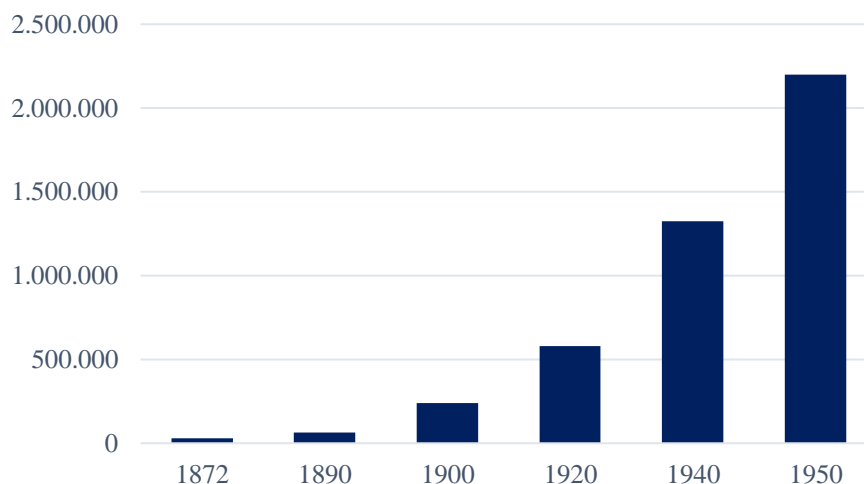


Gráfico 3 – Evolução da população na cidade de São Paulo – 1872 a 1950
Fonte: Censo Demográfico 1872, 1890, 1900, 1920, 1940 e 1950 (IBGE, 2024)

Impulsionada principalmente pelo cultivo do café, a população cresceu 70 vezes em 78 anos: em 1872, a cidade contava com 31.385 habitantes, enquanto em 1950, esse número já

havia atingido 2.198.096. Com isso, de acordo com Rolnik¹ (1981 *apud* Bonduki, 2017), “[...] desencadeou-se a primeira crise habitacional da cidade, principalmente entre os anos de 1886 a 1900”. Embora a presença de habitações precárias sempre tenha sido uma realidade em São Paulo, Bonduki (2017) ressalta que elas só passaram a ser consideradas um problema pelas autoridades em meados da década de 1880, quando as atividades urbanas associadas ao complexo cafeeiro começaram a se intensificar.

Acompanhando o crescimento populacional paulistano, surgiram dois importantes fatores: a industrialização e a urbanização da cidade. Segundo Suzigan (1971),

O Censo Industrial de 1920 viria encontrar o estado de São Paulo como o principal centro industrial do País, com 4.145 estabelecimentos industriais, sendo, portanto, 3.831 criados entre 1907 e 1920, 83.998 operários (quase três vezes o número de empregados em 1907), e gerando 35,2% do total do valor adicionado pela indústria do país.

Nesse contexto, destacam-se como mais relevantes a indústria têxtil e a indústria alimentícia. Quanto à urbanização, o sistema de água encanada, transporte por bondes elétricos, iluminação pública, pavimentação das vias, canalização dos córregos, drenagem de brejos e várzeas etc., se tornaram necessários e foram iniciados nesse período.

De acordo com Kehl, “As ruas apresentavam grande quantidade de habitações coletivas de aluguel, que conviviam desordenadamente com residências isoladas de pequenos proprietários, e com os casarões dos fazendeiros ricos ou dos novos industriais”.

Bonduki (2017), por sua vez, explica:

São Paulo expandiu-se em todas as direções com loteamentos de chácaras e a abertura de novos bairros. A pequena cidade de 1870 podia ser toda percorrida a pé; seus habitantes buscavam água nos chafarizes públicos ou retiravam-na de poços particulares, e lançavam os detritos nos rios ou em fossas. Ao receber milhares de novos moradores, a cidade passou a exigir transportes rápidos, os chafarizes deixaram de dar conta do consumo, aumentou o risco de contaminação da água e o esgoto que, sem destino certo, tornou-se o principal inimigo da saúde pública.

Villaça (1999) caracteriza esse período de urbanização no Brasil, especialmente em São Paulo, como a fase dos “Planos de Melhoramentos e Embelezamento” promovidos pelo poder público. Iniciadas em 1875 e estendendo-se até 1930, essas intervenções urbanísticas foram fortemente influenciadas tanto pela arquitetura quanto pela tradição burguesa europeia.

Segundo Rolnik (2017), diante da falta de habitação adequada para a classe

¹ ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito, São Paulo: espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

trabalhadora, algumas soluções foram adotadas para amenizar a crise habitacional: “[...] casas coletivas e pensões, vilas e sobrados de aluguel abrigavam os recém-chegados e ofereciam oportunidade de renda para aqueles que já haviam acumulado pequenos capitais”.

Bonduki (2017) classificou essas tipologias habitacionais em cinco categorias: cortiço-pátio, hotel-cortiço, casa de cômodos, cortiços improvisados e a chamada "casinha". Embora todas apresentassem deficiências em infraestrutura e saneamento, esta última se destacava pelas condições extremamente precárias e insalubres, exigindo maior atenção das autoridades.

O cortiço ficou amplamente conhecido pela importância e massificação de seu uso não somente em São Paulo, mas em outras capitais brasileiras. Um dos mais renomados escritores brasileiros, Aluísio Azevedo, em seu romance “O Cortiço”, publicado em 1890, retratou o cotidiano dos moradores desse tipo de moradia na cidade do Rio de Janeiro. No trecho a seguir, é possível identificar semelhanças com a realidade habitacional de São Paulo, especialmente no que se refere à subdivisão dos cômodos para locação e à rápida ocupação, impulsionada pelo acelerado crescimento populacional das cidades.

E, mal vagava uma das casinhas, ou um quarto, um canto onde coubesse um colchão, surgia uma nuvem de pretendentes a disputá-los. E aquilo se foi constituindo numa grande lavanderia, agitada e barulhenta, com as suas cercas de varas, as suas hortaliças verdejantes e os seus jardinzinhos de três e quatro palmos, que apareciam como manchas alegres por entre a negrura das limosas tinas transbordantes e o revérbero das claras barracas de algodão cru, armadas sobre os lustrosos bancos de lavar. (Azevedo, 1890)

Dentre os tipos de cortiço, o mais comum era o cortiço-pátio. Em descrição técnica para o relatório governamental do Estado de São Paulo elaborada por Motta Junior² (1894 *apud* Bonduki, 2017), é possível observar suas principais características:

O cortiço ocupa comumente uma área no interior do quarteirão: quase sempre um quintal e um prédio onde há estabelecida uma venda ou tasca qualquer.

Um portão lateral da entrada por estreito e comprido corredor para um pátio com 3 a 4 metros de largo nos casos mais favorecidos. Para esse pátio, ou área livre, se abrem as portas e janelas de pequenas casas enfileiradas, com o mesmo aspecto, a mesma construção, as mesmas divisões internas e a mesma capacidade. Entre nós esses cortiços se caracterizam: 1) pela má qualidade e impropriedade das construções; 2) pela falta de capacidade e má distribuição dos aposentos, quase sempre sem e sem a necessária ventilação; 3) pela carência de prévio saneamento do terreno onde se acham construídos; 4) finalmente, pelo desprezo das mais mezinhas regras de higiene doméstica.

Raramente cada casinha tem mais que 3 metros de largura, 5 a 6 metros de fundo e

² MOTTA JUNIOR, Cesário. **Apanhamentos da primeira secção da Secretaria do Interior**. 1894. Encardernado com: MOTTA JUNIOR, Cesário. Relatório apresentado ao Sr. Dr. Presidente do Estado de São Paulo em 31 de março de 1895, São Paulo. Typographia do “Diário Oficial”, 1895. 64 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seade.gov.br/view/singlepage/index.php?pubcod=10019953&parte=1>. Acesso em: 24 mar. 2025.

altura de 3 a 3,5 metros, com uma capacidade para quatro pessoas, quando muito.

No cômodo do fundo, onde não há assoalho nem forro, nem mesmo ladrilhos, assenta um fogão ordinário e rudimentar com chaminé que pouco funciona em vista de sua má construção e do pouco cuidado que se lhe tem.

O cômodo de dormir, aposento que ocupa o centro da construção, não tem luz nem ventilação nem capacidade para a gente que o ocupa à noite. De ordinário no ato de dormir é essa peça hermeticamente fechada. A família toda aí se agasalha em número de quatro a seis pessoas e os móveis acumulados tomam por um terço a capacidade do aposento.

O assoalho jamais se lava, a crosta de lama que o encobre não deixa reconhecer a madeira, e tudo se mostra sob um aspecto nojento e insalubre. A umidade do solo sobe pelas paredes puindo o papel ordinário que as reveste e danificando o assoalho que não é ventilado e se assenta diretamente sobre o terreno.

Na área livre, que pouco mais é do que um simples corredor, há assentado um ralo para esgoto, uma torneira para água, um tanque para lavagem e uma latrina, de ordinário, muito mal instalada. Só ultimamente que essas áreas têm sido calçadas ou cimentadas: ainda assim há cerca de 50% delas estão carecendo de tal benefício. Em algumas as sarjetas para a drenagem superficial nem sequer existem, ficando a água de lavagem ou da chuva empoçada do modo mais prejudicial.

O número de torneiras para água nem sempre está em proporção com a população do cortiço e com os gastos que essa gente faz diariamente, e por isso ainda se vê num bom número de casas a água de poço utilizada para vários serviços domésticos e até para beber.

As latrinas também não guardam proporção com o número dos habitantes.

Jamais sem essas latrinas servidas d'água e as bacias de barro vidrado cobertas por um imundo caixão de pinho, apoiado em solo encharcado de urina fétida, complementam o tipo dessa dependência bem característica do cortiço. (Bonduki, 2017)

A seguir, a Figura 1 ilustra as habitações populares na cidade de São Paulo entre os anos de 1920 e 1950. À esquerda, nota-se a chaminé fabril ao fundo como padrão usual, já que as moradias populares ficavam próximas de grandes fábricas em zonas industriais; à direita, o destaque volta-se para as muitas aberturas de portas e janelas na edificação, em razão da alta ocupação populacional neste tipo de habitação.



Figura 1 – Cortiço-corredor, na rua Carneiro Leão, bairro paulistano do Brás, e outro cortiço na cidade de São Paulo, entre os anos de 1920 e 1950

Fonte: Acervo fotográfico do Museu da Cidade de São Paulo – Sebastião de Assis Ferreira, 1920-1950

É importante ressaltar que, embora as condições de moradia estivessem muito aquém do ideal em termos de salubridade, o atendimento à população de baixa renda era oferecido exclusivamente pela iniciativa privada, por meio da locação, em um modelo de produção essencialmente rentista. “Até a década de 1930, a forma dominante de morar da população paulistana (incluindo classe média) era a casa de aluguel. Situação normal, pois não existiam sistemas de financiamento da casa própria” (Sampaio³, 1994 *apud* Bonduki, 2017).

Nessas condições, surgiram as moradias com foco social e/ou popular, produzidas para que os trabalhadores e operários pudessem construir a metrópole que se vê atualmente. As próximas seções investigam a legislação voltada à moradia nesse período e as soluções para produção da habitação de baixo custo, a habitação social.

2.2 PRIMEIRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As primeiras intervenções do Estado nas habitações populares tiveram o propósito de reger e resolver (apenas) as questões sanitárias; os trabalhadores deveriam estar saudáveis para produzir e a classe dirigente não deveria ser afetada pelos surtos de doenças que emanavam na cidade, decorrentes do rápido crescimento populacional.

Os novos habitantes eram classificados como migrantes – trabalhadores provenientes de outras regiões do país que, em sua maioria, chegavam às cidades em precárias condições de transporte, como o pau-de-arara, enfrentando estradas com pouca infraestrutura sanitária e de segurança – e imigrantes, vindos de diferentes países em busca de melhores oportunidades.

Villa (2017) relata que, em um primeiro momento, a força de trabalho da região era predominantemente formada por imigrantes: “Em 1886, os brasileiros representavam 74% da população na cidade de São Paulo; em 1893, esse número tinha caído sensivelmente. Eram 44%, ou seja, os estrangeiros já representavam a maioria dos habitantes da cidade”.

Além das condições insalubres de moradia às quais os operários imigrantes e migrantes eram expostos quando chegavam à São Paulo, a viagem até o Brasil, para os estrangeiros, trazia desafios importantes tanto no âmbito do indivíduo quanto no âmbito social. Os imigrantes, de maioria europeia, desembarcavam dos navios no porto de Santos com doenças que os acompanhavam desde a sua origem ou que foram adquiridas durante o longo percurso.

³ SAMPAIO, M. R. A. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Espaço e Debates**, n. 37, ano XIV, p. 19-33, 1994.

No final do século XIX e início do século XX, os principais surtos registrados foram de febre amarela, peste bubônica, varíola, tuberculose e cólera. Doenças como essas já representavam um problema na Europa e, diante da nova realidade paulista, o Estado adotou medidas de controle para conter sua disseminação. Bonduki (2017) destaca três tipos de políticas propostas para impedir a propagação das epidemias em São Paulo:

- Criação da diretoria de Higiene, com poderes de polícia e inspeção sanitária, isto é, a equipe vinculada à esse setor podia adentrar nos domicílios para controlar a vida, as regras de asseio, higiene e saúde de seus habitantes;
- Promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção de habitações, com destaque para o Código de Posturas do Município de São Paulo, de 1886, e para o Código Sanitário do Estado de São Paulo, de 1894;
- Participação do Estado na gestão de obras de saneamento e de abastecimento de água e de coleta de esgotos, sobretudo pela encampação da Companhia Cantareira de Águas e Esgotos e pela criação da Comissão de Saneamento das Várzeas.

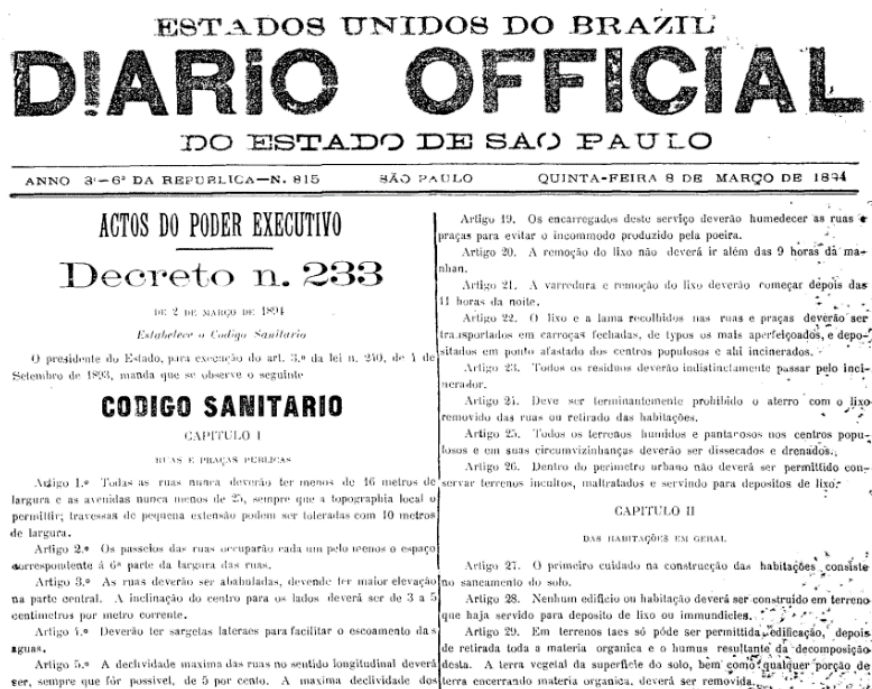


Figura 2 – Página inicial do Diário Oficial de 8 de março de 1894, com a publicação do Código Sanitário
 Fonte: São Paulo (1894)

A regulamentação desses dispositivos legais evidenciou a preocupação com os cortiços e habitações coletivas, que se tornaram o ponto de atenção do Poder Público. No Código de Posturas de 1886, algumas diretrizes de construção foram especificamente regradas para tais habitações, dentre as quais, está o art. 20:

É proibida a construção de cortiços no município da Capital, si não forem rigorosamente observadas as seguintes condições:

§ 1º Quando construírem-se cortiços dentro de terrenos, junto das casas de habitação, devem esses terrenos ter mais de quinze metros de largura.

§ 2º - Na construção de cortiços, dentro de quaisquer terrenos, deve conservar-se o espaço, entre cada linha de cortiços, pelo menos de cinco metros.

§ 3º - No caso de constar o cortiço de uma só peça interior deverá ele ter pelo menos, cinco metros quadrados de área.

§ 4º - Os cortiços de uma só ou mais peças interiores deverão ter em todas elas portas e janelas, sendo a largura destas de noventa centímetros a um metro e o duplo correspondente na altura.

§ 5º - A altura dos cortiços do selo à cimalha poderá variar de quatro a quatro e meio metros.

§ 6º - Todos os cortiços devem ter, pelo menos, vinte centímetros de elevação sobre o solo, sendo esse espaço completo e livremente ventilado.

§ 7º - A construção de cortiços em terrenos sujeitos à inundação, exige que sejam aterrados - um perímetro de seis metros de cada lado das construções e a área destinada às mesmas construções. (São Paulo, 1886)

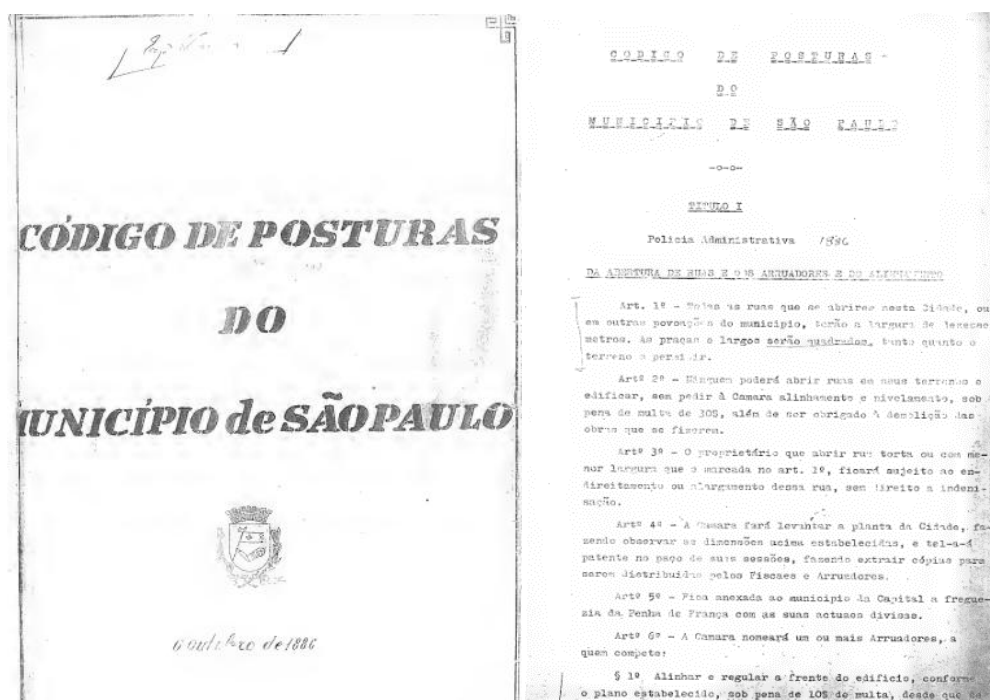


Figura 3 – Código de Posturas do Município de São Paulo
Fonte: São Paulo (1886)

Além dos pontos abordados, o anexo desta Lei, chamado de “Padrão Municipal”, dispõe sobre a proibição desses assentamentos no perímetro do comércio e recomenda que o proprietário, ao fim da obra e antes de abrir a habitação para uso público, solicite a visita de um fiscal para examinar a construção e informar se ela se encontra em conformidade com as condições estabelecidas.

Diante dessas regulamentações, da crescente demanda habitacional não atendida, do aumento dos aluguéis na região central e da pressão da elite pela gentrificação de diversos

bairros, o Estado acabou direcionando a população de baixa renda, especialmente a classe trabalhadora, para a periferia da cidade, estimulando a autoprodução de moradias.

A comparação das plantas da cidade e dos dados populacionais de 1914 e 1930 demonstra um processo claro de expansão horizontal e desadensamento populacional. Se em 1914 a área ocupada era de 3.760 hectares e a densidade, de 110 habitantes por hectare, em 1930 a área ocupada será de 17.653 hectares e a densidade, de 47 habitantes por hectare. Ou seja, a densidade caiu pela metade, configurando uma urbanização fragmentada e dispersa...e a cidade se espalhou vorazmente, engolindo morros e várzeas e conurbando com municípios vizinhos, quase sempre por meio de loteamentos irregulares e casas autoconstruídas, sem aprovação da prefeitura. Loteamentos longínquos, dispersos e sem infraestrutura, uma cidade de baixíssima densidade comparada ao padrão anterior, concentrado em torno dos trilhos [...]. (Rolnik, 2017)

Após o cortiço, o cenário de autoprodução perdurou na cidade até que as favelas ganhassem relevância. Segundo Kehl (2010),

As primeiras notícias sobre a existência das favelas de São Paulo foram na década de 1940, quando pesquisa da Divisão Estatística e Documentação da Prefeitura apontou sua presença na Mooca (Oratório), Lapa (Guaicurus), Ibirapuera, Barra Funda (Ordem e Progresso) e Vila Prudente – esta última existente até hoje.

Embora inicialmente discreta, essa notoriedade continua sendo abordada pelo autor:

As favelas cresceram exponencialmente a partir da década de 1970, ocupando principalmente áreas de risco – encostas e beiras de cursos d’água, antigos lixões – e de proteção ambiental – florestas nativas e áreas de mananciais, mas até os anos 1980 ainda não haviam se tornado um problema de especial visibilidade. Mas, entre 1973 e 1980 a população favelada cresceu a uma taxa de 20,16% ao ano, enquanto o município em geral apresentou meros 3%. E, a partir da década de 1990, o crescimento da periferia paulistana, que, conforme anota a arquiteta e pesquisadora Suzana Pasternak, até então se dera pela tríade lote irregular - casa própria – autoconstrução, entrou em franco processo de favelização: entre 1991 e 1996 as casas em favelas responderam por 52% de todos os novos domicílios em São Paulo. (Kehl, 2010)

Nesse cenário conturbado de crescimento e desenvolvimento da cidade, o indivíduo teve papel protagonista e, por essa razão, o Poder Público tentou criar órgãos, fundações, instituições para produzir habitações populares e atender às classes menos favorecidas, sendo que algumas dessas iniciativas estão descritas na próxima seção.

2.3 SOLUÇÕES ESTATAIS PARA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL

Os primeiros órgãos estatais a atuar de forma efetiva no setor de habitação social, fomentando sua produção, pertenciam à esfera federal e eram conhecidos como Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). Criados na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, esses institutos tinham como objetivo oferecer benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões, e assistência médica aos trabalhadores, por meio de um sistema de

contribuição tripartite entre empregado, empregador e Estado.

Dentre as principais mudanças introduzidas por esse modelo, destacam-se a adesão compulsória dos trabalhadores aos institutos, organizada por categorias profissionais – ao invés de empresas, e a determinante do Estado na gestão dos fundos previdenciários, conduzida pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Entre 1933 e 1938 foram criados seis IAP: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores). Segundo Bonduki (2017), cada um deles contava com regulamentações específicas e diferenças entre os benefícios oferecidos.

Apesar das variações nas regras, benefícios e recursos arrecadados por cada IAP, os institutos conseguiram captar montantes expressivos. A partir de 28 de junho de 1937, com a publicação do Decreto nº 1.749, surgiram “[...] as condições para a atuação dos IAPs no campo habitacional, podendo ser considerado o marco inicial da atuação dos institutos nessa área (habitacional)” (Varon⁴, 1988 *apud* Bonduki, 2017).

De acordo com o art. 1º do Decreto nº 1.749/1937, percebe-se claramente a leniência do Estado quanto ao uso dos recursos para a habitação popular. Vale destacar que as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), mencionadas a seguir, correspondem ao modelo anterior de previdência, que fora substituído pelos IAP.

Art. 1º. Os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões que tiverem saldos acumulados, convertidos, ou não, em títulos da Dívida Pública, e cujo patrimônio seja superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis), poderão empregar até 50% (cincoenta por cento) daqueles saldos no financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados, de preferência os de família de prole, numerosa, ou para construção de sede própria. (Brasil, 1937)

Como destino das receitas para habitação popular, Bonduki (2017) cita que as operações imobiliárias dos IAP foram regradas por três planos:

- Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.

⁴ VARON, Conceição de Maria Ferraz. **E a história de repete... as vilas operárias e os conjuntos residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro**. 1988. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

- Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.



Figura 4 – Conjunto Residencial Várzea do Carmo (1938-1942), desenvolvido pelo IAPI
Fonte: Cadernos de Habitação Coletiva (FAU-USP, 2014)

Em São Paulo, destacam-se dois projetos desenvolvidos pelos IAPI. O primeiro deles, denominado Conjunto Residencial Várzea do Carmo (Figura 4), está localizado no bairro paulistano do Cambuci e foi desenvolvido entre os anos de 1938 e 1942. O conjunto teve grande importância para época pelo caráter social inovador do projeto – as edificações foram associadas a equipamentos sociais públicos como praças, áreas verdes, sistema viário e áreas de lazer.

O projeto foi idealizado originalmente com duas fases de implantação, sendo que a primeira previa a construção de 48 edifícios e 2.880 unidades; a segunda fase, por sua vez, estimava 59 edifícios e 4.038 unidades, totalizando 6.918 unidades habitacionais. Entretanto, o projeto não foi completamente executado e somente 22 edifícios de quatro pavimentos, com 584 unidades totais, foram entregues. Os apartamentos variam entre tipologias de um e quatro dormitórios, com metragens que vão de 41 m² a 85 m².

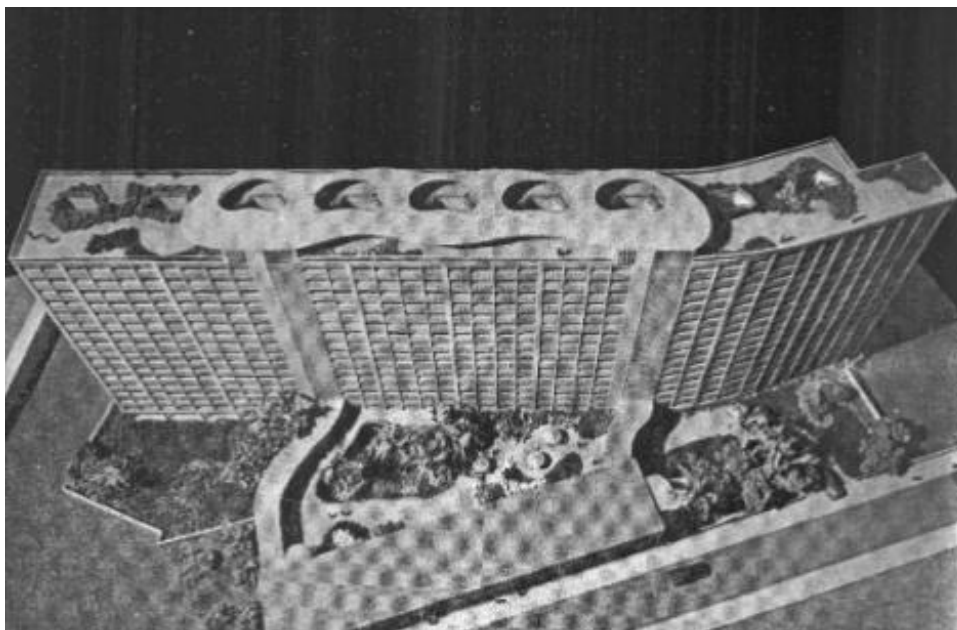


Figura 5 – Edifício Japurá (1945-1952), desenvolvido pelo IAPI
Fonte: Cadernos de Habitação Coletiva (FAU-USP, 2014)

O segundo projeto destacado é o Conjunto Residencial Armando de Arruda Pereira, conhecido como Edifício Japurá, localizado na Rua Japurá, 55 e 129, no bairro da Bela Vista. Também desenvolvido pelo IAPI, o projeto foi implementado entre os anos de 1945 e 1952, e conta com 22 apartamentos de um dormitório, além de 288 apartamentos de dois dormitórios, totalizando 310 unidades habitacionais.

A importância desse residencial está na localização em que foi desenvolvido e em sua arquitetura inovadora. O empreendimento foi construído no mesmo terreno onde antes existiam os cortiços “Navio Parado”, “Geladeira” e “Pombal”, que foram demolidos como parte de uma política pública de gentrificação e “higienização” da região, uma vez que eram considerados lugares promíscuos e disseminadores de doenças.

Em São Paulo, o Japurá foi o primeiro edifício concebido sob o conceito de *unité d’habitation*, criado por Le Corbusier, tornando-se um marco que antecedeu um ciclo significativo de empreendimentos privados inspirados na mesma proposta, como por exemplo, o Edifício COPAN, projetado por Oscar Niemeyer.

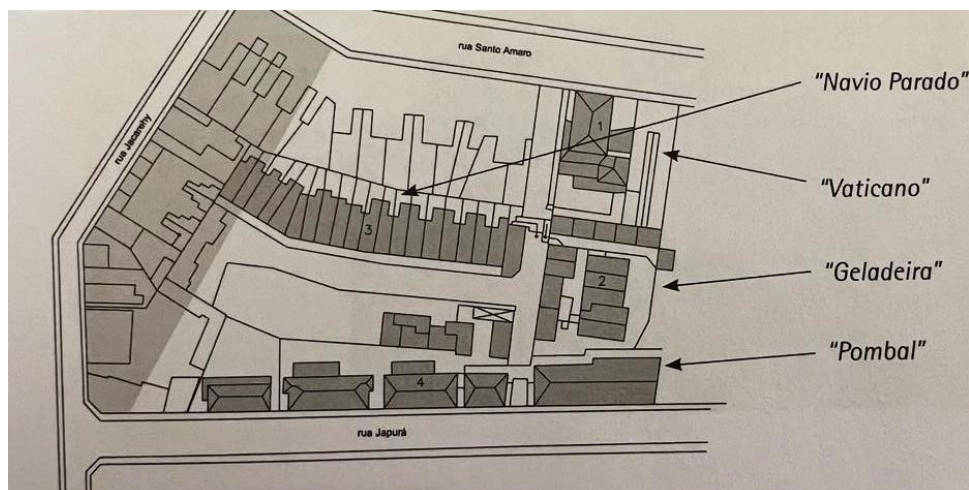


Figura 6 – Planta do complexo de cortiços formados pelo “Navio Parado”, “Vaticano”, “Geladeira” e “Pombal”
Fonte: Bonduki e Nabil (2017)

Os IAP operaram até a publicação do Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966 (Brasil, 1966), quando o Governo Federal, durante o regime militar, unificou suas funções no recém-criado Instituto Nacional da Previdência Social (INPS). No entanto, a atuação dos IAP na produção habitacional foi interrompida já em 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Os institutos, apesar da grande relevância na produção de habitação, não foram concebidos com essa finalidade específica. O primeiro órgão federal voltado exclusivamente para a habitação social e com uma política habitacional estruturada foi a Fundação da Casa Popular (FCP).

O Brasil enfrentava uma intensa crise habitacional impulsionada pelo êxodo rural e pelos impactos da Segunda Guerra Mundial e, em resposta, o Estado buscou medidas para conter o problema. Segundo Bonduki (2017), uma dessas iniciativas foi a promulgação da Lei do Inquilinato – Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942, que congelou os aluguéis de todo país pelo período de dois anos (Brasil, 1942).

O congelamento dos aluguéis, instituído pela Lei do Inquilinato, em 1942, como suposta resposta do governo à carência de moradias, agravou a situação, desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação e provocando uma enxurrada de despejos. (Bonduki, 2017)

Outra iniciativa, dessa vez no âmbito do Governo do Estado, foi a chamada Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), implementada em 1949 pelo então governador Adhemar de Barros.

Como diretriz nacional, a Fundação da Casa Popular (FCP) foi oficialmente instituída em 1º de maio de 1946, pelo Decreto-lei nº 9.218 (Brasil, 1946), como tentativa principal de

resposta do Estado à crise habitacional e à necessidade de prover moradia a cidadãos não atendidos pelos IAP (Melo, 2008).

A Fundação da Casa Popular produziu 143 conjuntos com 18.132 unidades habitacionais em 18 anos (1946-1964). No período de produção de habitação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (1937-1964), os IAPs, viabilizaram 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média. (Bonduki, 2017)

A seguir, a Tabela 2 apresenta a distribuição da produção de habitação dos IAP e da FCP por estado entre 1937 e 1964. Vale lembrar que, até 1960, a capital do país era o Rio de Janeiro e, por essa razão, a produção de habitação se fez mais presente naquele Estado.

Tabela 2 – Distribuição regional dos atendimentos habitacionais dos IAP e da FCP (1937-64)

Órgão	RJ	SP	MG	Brasília	Outros	Total
IAPs - Plano A	26.504	8.950	1.742	-	10.593	47.789
IAPs - Plano B	21.187	16.478	6.635	7.315	24.591	76.206
FCP	3.993	2.959	4.248	1.520	5.412	18.132
Total	51.684	28.387	12.625	8.835	40.596	142.127
	36,4%	20,0%	8,9%	6,2%	28,6%	100%

Fonte: Farah⁵ (1983) e Melo⁶ (1987) *apud* Bonduki (2017)

Embora o número de produção habitacional de ambos os órgãos pareça insignificante, em 1950, o Brasil possuía 44,9 milhões de habitantes, dos quais 8,7 milhões residiam em cidades com mais de 50 mil habitantes, ou seja, estima-se que os IAP e a FCP, somados, tenham beneficiado cerca de 10% da população brasileira que vivia em cidades mais populosas (Bonduki, 2017).

A FCP, no entanto, não alcançou o sucesso esperado em nenhuma das áreas em que atuou, seja na produção habitacional ou na formulação de uma política de habitação social. A fundação acabou por perecer diante da falta de recursos e orçamento governamental, da forte oposição de setores que atuaram contra o projeto por interesses políticos, econômicos ou corporativos, como empreendedores privados e os próprios IAP, e da ausência de organização dos grupos sociais que seriam beneficiados por sua atuação (Melo, 2008; Bonduki, 2017).

⁵ FARAH, M. F. S. **Estado, previdência social e habitação**. 1983. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

⁶ MELO, M. A. B. C. **Política de Habitação e populismo: O caso da fundação da Casa Popular**. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/download/3105/2222>. Acesso em: 03 mai. 2023.

Sem estratégia para enfrentar o problema (da crise de habitação), o Estado brasileiro foi incapaz de substituir os empreendedores privados como provedor de moradias para os trabalhadores. Isso tornou inevitável o surgimento de soluções habitacionais baseadas no autoempreendimento e na autoconstrução, ou seja, no financiamento e na construção de moradias pelos próprios trabalhadores. (Bonduki, 2017)

Como mencionado anteriormente, tais iniciativas individuais foram as precursoras das favelas na cidade de São Paulo.

A Fundação da Casa Popular foi oficialmente extinta pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também instituiu o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Essas medidas foram implementadas no início do regime militar (1962-1985), tendo o BNH como órgão central e principal gestor do SFH.

Ao assumir o poder, o governo militar enfrentou o desafio de conquistar o apoio popular em um contexto de alta inflação, que dificultava a produção habitacional devido às taxas de juros nominais fixas e leis populistas no mercado de aluguéis, agravando progressivamente a crise de habitação no Brasil. A criação do BNH e do SFH trouxe como principal inovação a introdução do sistema de correção monetária nos financiamentos habitacionais, visando mitigar o impacto da inflação. Essa iniciativa representou um avanço significativo para o setor, promovendo a articulação entre o setor público e o setor privado na execução da política habitacional (Santos, 1999; Valladares, 1982).

De acordo com Santos (1999),

À época, a resposta do recém-implantado governo militar brasileiro a esse problema foi a criação do SFH, um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária.

[...]

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia.

Abdalla (1996), por sua vez, acrescenta que o BNH operou como órgão garantidor do Sistema Financeiro da Habitação (SFH):

[...] seja das cadernetas, seja das letras imobiliárias às quais aplicava sua chancela. Além disso, supria linha de crédito e era órgão regulador numa mistura de papéis semelhante à do Banco Central, e que, para o BNH, foi fatal... O verdadeiro lastro dos empréstimos hipotecários era dado, porém, pela situação econômica do País. Os primórdios de existência do SFH coincidiram, por exemplo, com a estabilização do

período Castelo Branco e com o "milagre econômico" da era Delfim. O SFH - e em particular sua face de mercado, o SBPE - foi gerado e pôde avançar consistentemente num tempo de vacas gordas.

Em todo o país, os agentes promotores do BNH para o mercado popular/social foram as Companhias Habitacionais (COHAB): “[...] de início, esse mercado pretendia atingir as famílias que percebiam renda mensal de um a três salários-mínimos. Posteriormente, ampliou-se o limite da faixa para cinco salários” (Azevedo, 2011).

A Lei nº 6.738, de 16 de novembro de 1965, foi responsável pela criação da COHAB-SP no âmbito municipal, enquanto, em nível estadual, a responsabilidade pelo fomento da habitação popular ficou a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Um exemplo da produção habitacional do BNH na cidade de São Paulo é o Conjunto Residencial Natingui, localizado na Vila Madalena. Construído em 1973, o empreendimento é composto por 52 prédios de térreo sobre pilotis com mais quatro pavimentos cada. Com aproximadamente 832 unidades habitacionais, conta com apartamentos de dois e três dormitórios e foi desenvolvido com uma grande praça central, batizada de Praça Maria Noeli Carly Lacerda.

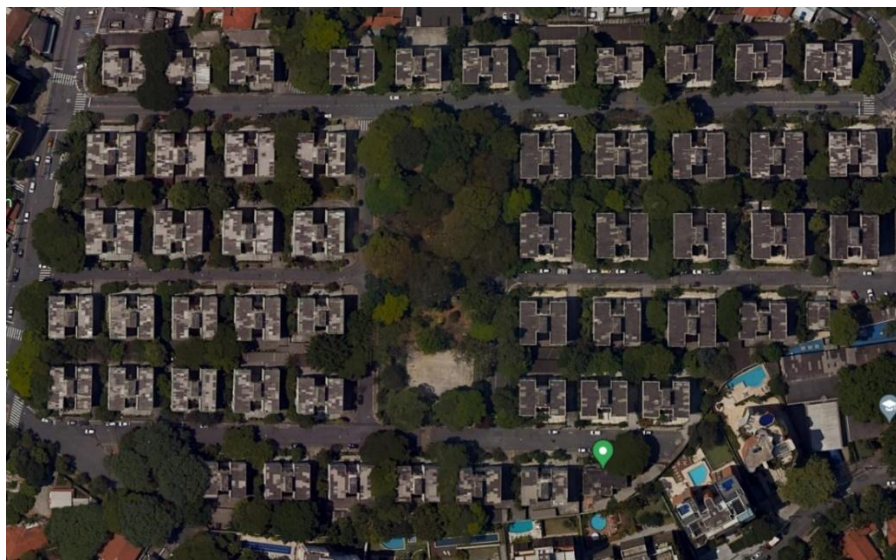


Figura 7 – Imagem aérea do Conjunto Natingui, situado no bairro Vila Madalena, SP
Fonte: Google Earth (2023)

De acordo com a Tabela 3, é possível verificar a produção de conjuntos COHAB e residências construídas diretamente pelo BNH para a população de baixa renda entre os anos de 1964 (o início do banco) e 1980 – com pico de produção entre 1975 e 1980 –, totalizando mais de 1 milhão de unidades produzidas.

Tabela 3 – Unidades financiadas pelo BNH para o mercado popular em diferentes períodos

Período	Unidades [un]	Percentual [%]
1964 - 1969	178.227	17,7
1970 - 1974	76.746	7,6
1975 - 1980	749.911	74,6
Total	1.004.884	100,0

Fonte: BNH⁷ (1981 *apud* Azevedo; Andrade, 2011)

Um ano após o fim da ditadura militar no Brasil, em 21 de novembro de 1986, por meio do Decreto-lei nº 2.291, o BNH foi extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF). Décadas depois, a CEF se tornaria a responsável pela implementação do maior programa habitacional já desenvolvido no país, denominado Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Lançado pelo governo federal em 7 de julho de 2009, sob a Lei nº 11.977, durante a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010 e 2023 até os dias atuais), o programa foi estruturado em três fases. A primeira (2009-2011) teve como meta fomentar a construção de 1 milhão de novas moradias; a segunda (2011-2016) ampliou essa meta para 2 milhões de unidades e, sem sua terceira fase (2016-2020), manteve o mesmo objetivo de 2 milhões de moradias (D'Ottaviano, 2021).

Nos primeiros 10 anos de existência do programa, o MCMV viabilizou mais de 5,5 milhões de financiamentos imobiliários, organizados em três faixas de renda. A Faixa 1 atende famílias com renda de até R\$ 2.640,00 (valores de 2023), oferecendo alto subsídio público – de até 95% do valor da unidade – sem expectativa de retorno financeiro significativo para a CEF. A Faixa 2 contempla famílias com renda entre R\$ 2.640,01 e R\$4.400,00, enquanto a Faixa 3 abrange aquelas com renda entre R\$ 4.400,01 e R\$ 8.000 (valores de 2023).

Entre 2016 e 2020, durante a gestão de Michel Temer, foi criada a Faixa 1,5, com subsídios e critérios específicos para atender a um público intermediário entre as Faixas 1 e 2, contudo, essa categoria foi descontinuada em 2020 com a substituição do MCMV pelo Programa Casa Verde e Amarela, implementado pelo governo de Jair Bolsonaro. Com o retorno de Lula à presidência em 2023, o Minha Casa Minha Vida foi relançado, retomando as três faixas de renda anteriormente estabelecidas.

⁷ Banco Nacional da Habitação, Departamento de Planejamento e Coordenação, Rio de Janeiro. 1981.

Tabela 4 – Programa MCMV – Produção por faixa de renda de julho/2009 a agosto/2020

Faixa	UH Contratadas [un]	UH Contratadas [%]	Valor Contratado [R\$]	Valor Contratado [%]
Faixa 1	1.910.555	32,97	97.456.072.948	17,5
Faixa 1,5 *	135.527	2,34	16.523.150.952	3,0
Faixa 2	2.945.897	50,83	333.083.588.050	59,8
Faixa 3	336.593	5,81	52.249.707.762	9,4
Produção/Estoque **	467.096	8,06	57.630.544.910	10,3
TOTAL	5.795.668	100,00	556.943.064.622	100,0

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação (Brasil, 2020)

* Os dados da Faixa 1,5 são relativos ao período 2016-2020.

** Produção / Estoque são unidades ainda sem destinação final, prontas (estoque) ou em construção (produção).

Desde o surgimento do MCMV, na alçada do Estado e do município de São Paulo, foram desenvolvidos inúmeros programas de fomento à habitação popular/social. Todos eles são complementares ou se apoiam no programa federal, ressaltando a importância desse alinhamento. Até 2015, São Paulo foi a única cidade e o único estado do Brasil a oferecer, de forma estruturada e formal, contrapartidas para os empreendimentos da Faixa 1 do MCMV (D'Ottaviano, 2021).

Dentre os principais programas estaduais e municipais, destacam-se o Casa Paulista, em nível estadual, e no âmbito municipal, os programas Casa da Família (Casa Paulistana), Pode Entrar e o Nossa Casa.

Compreendida a evolução histórica da Habitação de Interesse Social na capital paulista, passa-se à análise das principais legislações que regulamentam o segmento e seus impactos na produção habitacional.

3 LEGISLAÇÃO DE IMPACTO NA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Poder Público, por meio das leis, é um grande indutor da produção da HIS. Isto posto, este capítulo elenca o principal corpo de normativas que regulam diretamente e/ou impactam esse segmento habitacional.

3.1 NÍVEL FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 é a lei fundamental do país, que assegura, em seu artigo 6º, o direito à moradia e aborda o tema em diversas passagens, com destaque para o art. 23, inciso IX, que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

A política urbana vinculada à habitação, prevista na Constituição, foi regulamentada 13 anos depois com a promulgação da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Essa legislação tem como objetivo melhorar a gestão das cidades e seu planejamento urbano, promovendo um desenvolvimento sustentável e garantindo a função social da propriedade por meio do Plano Diretor Estratégico (PDE), instrumento obrigatório para os municípios. Ressaltando a importância da habitação de interesse social, o estatuto estabelece, em seu capítulo II, art. 4º, inciso III, a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), conferindo diretriz federal a áreas destinadas especificamente a esse segmento.

Relevante não apenas para a habitação popular, mas para o mercado imobiliário como um todo, a chamada Lei de Incorporação Imobiliária (Lei nº 4.591/64) regula os desenvolvimentos privados habitualmente comercializados na planta, ou seja, aqueles em que as unidades habitacionais são negociadas antes da conclusão das obras.

Promulgada em 16 de dezembro de 1964, logo após a ascensão do regime militar ao poder, a lei representou um marco jurídico para o setor ao estabelecer normas voltadas à proteção dos direitos do consumidor. Dentre essas medidas, destacam-se a exigência de registro em cartório da convenção de condomínio e do memorial de incorporação, que inclui documentos essenciais, como o projeto aprovado e o cálculo das áreas edificadas. Em uma atualização posterior, com a Lei nº 10.931/2004, foi introduzido o conceito de Patrimônio de Afetação, reforçando a segurança jurídica nas operações imobiliárias.

Quanto à relevância e aos impactos dessa legislação, Mesquita Junior (2019) destaca:

A Lei das Incorporações Imobiliárias surgiu da necessidade de se regulamentar a atividade de incorporação em nosso país. Até então, as incorporações se davam por contratos atípicos e não vinculavam o incorporador às operações imobiliárias por ele intermediadas. O incorporador era comparado ao corretor de imóveis, ao construtor, ao proprietário do terreno, a um gestor de negócios ou um mandatário.

Ainda no âmbito federal, diversas legislações e normativas impactam indiretamente o setor de habitação social; dentre elas, destaca-se a Lei do Inquilinato, que regulamenta as locações de imóveis, e a Lei de Parcelamento do Solo, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano mediante loteamento ou desmembramento. Além disso, as Normas Técnicas (NBR), elaboradas e certificadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), estabelecem diretrizes para padronização e garantia da qualidade em processos, produtos e serviços. Embora não sejam obrigatórias, essas normativas servem como referência essencial para o desenvolvimento de empreendimentos habitacionais.

Por fim, duas iniciativas substanciais do Poder Executivo também merecem destaque. A primeira é o Programa Minha Casa Minha Vida, já abordado anteriormente, que viabiliza o financiamento da habitação social em todo o território nacional; a segunda é o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e gerido pelo Ministério das Cidades. Sua função é centralizar e coordenar programas e projetos voltados à habitação de interesse social, garantindo sua integração com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Habitação. Ademais, o SNHIS tem como principal objetivo promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, conforme estabelecido no art. 2º da referida lei:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação. (Brasil, 2005)

Segundo o art. 6º da Lei nº 11.124/2005, são recursos do SNHIS:

- I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;
- II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;
- III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;
- IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

3.2 NÍVEL ESTADUAL

Conforme mencionado na seção 2.2 deste trabalho (Primeiras Políticas Públicas), as primeiras intervenções do Estado nas habitações populares tiveram o intuito de regradar e resolver (apenas) as questões sanitárias. As primeiras medidas de controle propostas foram a “[...] promulgação de vasta legislação de controle sanitário e de produção de habitações, com destaque para o Código de Posturas do Município de São Paulo de 1886 e para o Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894 (Decreto nº 233)” (São Paulo, 1894).

O Código Sanitário do Estado de São Paulo permanece vigente e sua última grande atualização ocorreu em 23 de setembro de 1998, com a publicação da Lei nº 10.083; em 23 de dezembro do mesmo ano, a Lei nº 10.145 promoveu pequenas atualizações no documento legal (São Paulo, 1998a, 1998b).

Ao longo dos anos, a criticidade e o foco na habitação diminuíram em decorrência do surgimento de inúmeras leis específicas para o setor. Ainda assim, o Código Sanitário paulista estabelece, em seu art. 2º, inciso I, que um dos princípios da lei é “[...] assegurar condições adequadas à saúde, à educação, à moradia, ao transporte, ao lazer e ao trabalho”.

De fato, no que se refere à produção habitacional, a normativa aborda o tema de forma indireta em três seções: a Seção I, que trata do abastecimento de água para consumo humano; a Seção II, relativa ao esgotamento sanitário; e a Seção III, voltada à gestão de resíduos sólidos.

Além do Código Sanitário, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) é outro órgão historicamente relevante no contexto da legislação ambiental, com impactos na habitação paulista. Criada em 1968 pelo Decreto nº 50.079 sob a denominação de Centro Tecnológico de Saneamento Básico, a CETESB passou por significativas transformações ao longo dos anos. Em 2009, consolidou-se como Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, ampliando seu papel institucional e adquirindo novas atribuições.

Destacam-se, entre essas mudanças, a centralização do processo de licenciamento ambiental no Estado e a promulgação da Lei nº 13.577/2009, que estabelece diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e o gerenciamento de áreas contaminadas. Vale ressaltar que, atualmente, o órgão é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos 16 centros de referência mundial em questões ambientais.

Considerando a origem industrial da cidade de São Paulo, a atuação da CETESB tem grande impacto no desenvolvimento habitacional, uma vez que muitas áreas apresentam

contaminação e a parte arbórea remanescente precisa ser preservada. No âmbito municipal, a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente é o órgão responsável por regulamentar as questões ambientais, contando com duas coordenações diretamente relacionadas à CETESB: a Coordenação de Licenciamento Ambiental (CLA), anteriormente denominada Departamento de Controle da Qualidade Ambiental (DECONT), conforme Decreto nº 58.625/2019, e a Coordenação de Gestão de Parques e Biodiversidade Municipal (CGPABI), que sucedeu o Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAVE) após a mesma alteração legislativa.

3.3 NÍVEL MUNICIPAL

3.3.1 Plano Diretor Estratégico (PDE)

De acordo com o Capítulo III da Lei Federal nº 10.257, também conhecida como Estatuto das Cidades, o desenvolvimento de um Plano Diretor Estratégico é obrigatório em toda cidade com mais de 20 mil habitantes (Brasil, 2001). O Plano Diretor, também denominado PDE, constitui o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana de uma cidade. Sua função é orientar o desenvolvimento da cidade na direção do equilíbrio social, ambiental e econômico, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população. Conforme estabelecido no art. 40 do Estatuto da Cidade, “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

Além de sua função deliberativa, o Estatuto também regulamenta os itens mínimos que devem constar em um Plano Diretor, dentre os quais, destacam-se:

- a) a demarcação do novo perímetro urbano;
- b) a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- c) a definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público;
- d) a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido.

Na cidade de São Paulo, o PDE mais recente foi aprovado em 31 de julho de 2014, por meio da Lei nº 16.050. Com vigência de 15 anos, o plano estabelece diretrizes para o crescimento e desenvolvimento da capital até 2029. O documento previa uma revisão intermediária em 2021, na metade de sua vigência, entretanto, devido à pandemia de COVID-19, o prazo foi ajustado e a revisão foi publicada em 8 de julho de 2023, por meio da Lei nº 17.975.

A Habitação de Interesse Social (HIS) tem papel fundamental no PDE de 2014, sendo mencionada em 51 dos 393 artigos do documento. Entre as principais diretrizes estabelecidas pelo plano para a HIS, estão:

- **Gratuidade do coeficiente de aproveitamento (CA) básico até o limite máximo em ZEIS** | Art. 58: Nas ZEIS 1, 2, 3, 4 e 5, a concessão do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo é gratuita para todas as categorias de uso integrantes das zonas especiais (no Decreto nº 57.377/2016, este benefício é ampliado para em todas as zonas da cidade).
- **Isenção do Pagamento de outorga onerosa** | Art. 58, §2º: Em todas as demais zonas de uso, inclusive dentro dos perímetros de Operações Urbanas e Operações Urbanas Consorciadas, aplica-se à produção de HIS, nos tipos HIS 1 e HIS 2, o fator de interesse social estabelecido no Quadro 5, anexo à lei (o fator de interesse social para HIS constante nesse quadro é igual a zero, fato este que leva o valor total da outorga também a zero).
- **Permissão de desenvolvimento de HIS em todo município** | Art. 59: Os Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS) e Empreendimentos de Habitação de Mercado Popular (EHMP) são permitidos em todo o território municipal, com exceção das Macroáreas de Preservação dos Ecossistemas Naturais e de Contenção Urbana e Uso Sustentável e das ZER-1.
- **Coeficiente de aproveitamento (CA) máximo acrescido em 50% para HIS** | Art. 60. I. B: Nas demais zonas de uso, conforme os máximos definidos nos Quadros 2 e 2A dessa lei ou nas leis de operação urbana consorciada (os quadros descrevem que o coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em 25% para EHMP, e 50% para EHIS).
- **Cota de Solidariedade** | Art. 112: Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m² ficam obrigados a destinar 10% da área construída

computável para Habitação de Interesse Social, para atendimento de famílias com renda até seis salários-mínimos, de acordo com regulamentação definida em lei.

- **Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)** | Art. 44: As Zonas Especiais de Interesse Social, demarcadas nos Mapas 4 e 4A, são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas HIS e HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

Vale ressaltar que, no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, a definição de HIS, que integra seu Quadro 1, está estruturada com base na renda familiar e dividida em duas categorias, conforme disposições do art. 46: “Habitação de Interesse Social – HIS é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem”.

Quanto à renda familiar mensal, a previsão de atualização anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) obedece aos seguintes critérios:

- a) para HIS 1, renda de até três salários mínimos;
- b) para HIS 2, renda de até seis salários mínimos.

O Capítulo VII do PDE, que trata da política de habitação social, reforça o fomento à HIS em seu art. 291, ressaltando o objetivo de ampliar as possibilidades de produção habitacional: “[...] diversificar os programas e os agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda”. Esse direcionamento se alinha à proposta deste estudo, que visa contribuir para a ampliação da participação de novos agentes no segmento, fortalecendo o desenvolvimento desse tipo de moradia na cidade de São Paulo.

Por fim, a revisão do PDE, tratada na Lei nº 17.975, trouxe regulamentações importantes para a HIS que não estavam previstas na versão inicial e que geravam incertezas, como por exemplo, a possibilidade de locação, e não apenas venda, das unidades residenciais. A título de esclarecimento, foi incluído o art. 47, § 9º: “Os benefícios pertinentes ao regime jurídico previsto neste artigo poderão ser também utilizados por empreendimentos destinados, total ou parcialmente, para locação das unidades habitacionais de HIS 1, HIS 2 e HMP” (São Paulo, 2023).

3.3.2 Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)

Conhecida como Lei de Zoneamento, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) é o instrumento que implementa o ordenamento territorial, os princípios e estratégias contidos no Plano Diretor Estratégico. O zoneamento define regras para construção, utilização e ocupação dos lotes da cidade, e como as edificações devem ser implantadas, de modo a proporcionar a melhor relação com a vizinhança. Além disso, estabelece os pontos permitidos para instalação de comércios, prédios industriais, praças, parques, áreas verdes e residências.

Em conjunto com o PDE, a LPUOS tem como objetivo sete grandes temas:

- a) garantir moradia digna;
- b) orientar o crescimento;
- c) melhorar a mobilidade;
- d) qualificar a vida nos bairros;
- e) promover o desenvolvimento econômico;
- f) incorporar a agenda ambiental;
- g) preservar o patrimônio cultural.

Em vigor na LPUOS, há quatro grandes temas que dividem as zonas da cidade de São Paulo: territórios de transformação, territórios de qualificação, territórios de preservação e áreas públicas, e sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres (SAPAVEL). Neles se inserem os tipos zonas, quais sejam, a ZEU – Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (transformação), a ZC – Zona de Centralidade (qualificação), a ZPR – Zona Predominantemente Residencial (preservação) e a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social (qualificação). Presentes em todas as regiões da cidade, as ZEIS possuem a obrigatoriedade de destinar um percentual mínimo de sua área para esse tipo de empreendimento, garantindo espaços específicos para a promoção habitacional voltada à população de baixa renda.

A LPUOS estabelece os dois principais parâmetros de ocupação de um lote: o Coeficiente de Aproveitamento (CA) e a Taxa de Ocupação (TO). Na maioria das zonas de São Paulo, o CA corresponde a 1, ou seja, é possível edificar a área computável do terreno uma vez. No que se refere à TO, para lotes com área superior a 500 m², o percentual permitido geralmente varia entre 0,50 e 0,70, isto é, a edificação pode ocupar até 70% da área do solo. Para lotes menores que 500m², a taxa de ocupação é mais flexível, podendo chegar a 85% em algumas

zonas.

A LPUOS atualmente vigente em São Paulo foi instituída pela Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Posteriormente, passou por um processo de revisão e atualização de seus parâmetros, culminando na promulgação da Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024, que trouxe novos ajustes às regras de parcelamento, uso e ocupação do solo na cidade.

3.3.3 Código de Obras e Edificações (COE)

De acordo com a Prefeitura Municipal de São Paulo (São Paulo, 2017), o código de obras é um

[...] instrumento que disciplina as regras gerais de licenciamento da atividade edilícia, bem como de fiscalização da execução, manutenção e utilização de obras e equipamentos. Além disso, estabelece normas edilícias específicas a serem observadas no Município de São Paulo, em complemento às fixadas por Normas Técnicas relacionadas à matéria.

Sancionado pela Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 57.776, de 7 de julho de 2017, o COE traz como destaque a facilitação do processo de licenciamento por meio do projeto simplificado, ou seja, a PMSP deixa de averiguar os detalhes internos da edificação e volta seu foco de análise para aspectos urbanísticos, ambientais e de segurança do uso, além da racionalização e maior agilidade no processo de licenciamento, uma vez que o alvará da edificação aprovado licencia todas as obras que podem envolver um empreendimento, como estande de vendas, movimentação de terra e tapume.

3.3.4 Decreto nº 57.377/2016

Existem inúmeros decretos, leis, portarias e outras prescrições que regram o segmento de HIS na capital paulista, sendo que as principais foram sinalizadas nas últimas seções deste capítulo. Contudo, o Decreto nº 57.377/2016, suas atualizações e revogações, foi responsável por transformar a produção desse segmento na capital paulista na última década.

Dentre as medidas consideradas mais importantes, está a regulamentação das previsões de incentivo contidas no PDE de 2014. Como mencionado no Capítulo 1 desta pesquisa, a partir de 2016, ano de publicação do decreto, a produção privada do segmento aumentou de forma substancial, partindo de 3,6 mil unidades econômicas produzidas para, em 2024, alcançar 65,9 mil unidades, ou seja, mais de 63% da produção total do mercado imobiliário mapeado.

Algumas definições da legislação foram fundamentais para fomentar e incentivar o

aumento da produção, dentre as quais merecem destaque:

- a) o aumento de 50% no coeficiente de aproveitamento (CA) máximo para EHIS;
- b) a gratuidade para a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo (em todas as zonas da cidade, seguindo critérios de projeto do EHIS);
- c) a permissão do EHIS em todas as Zonas Urbanas do município (Art. 5º e Quadro 1 do decreto).

Com base nesses três pontos, a opção por desenvolver um empreendimento HIS em São Paulo passou a significar, majorar o potencial de construção, sem arcar com os custos públicos que seriam impostos a outros segmentos, como por exemplo, comércio, escritórios ou residenciais de média e alta renda.

Hipoteticamente, com a promulgação do Decreto nº 57.377/2016, houve uma migração da produção de moradias econômicas de regiões periféricas dentro do próprio município para regiões centrais e da Região Metropolitana de São Paulo para a capital paulista. Logo, a normativa em questão se configura como principal indutora do crescimento da produção habitacional na cidade e, para compreender esse impacto, é preciso analisar a dinâmica habitacional dos municípios que integram a RMSP, considerando os seguintes fatores:

- em 2016, ano inicial desta análise, esses municípios foram responsáveis por 50% da produção de habitação social na região metropolitana, excluindo-se a capital, conforme demonstrado no Gráfico 4;
- admite-se que todos os municípios sofrem, igualmente, os efeitos econômicos de natureza nacional e estadual, entre eles, programas de governo federais e estaduais, efeito de taxa de juros e inflação, por exemplo;
- alto grau de interdependência entre a capital do Estado e os demais municípios que compõem a RMSP.

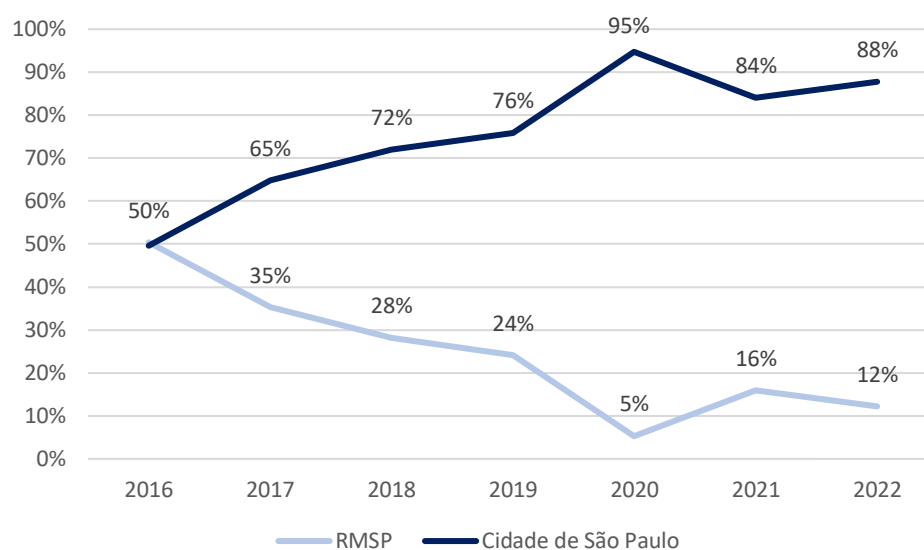


Gráfico 4 – Percentual de unidades lançadas no segmento econômico residencial na cidade de São Paulo *versus* RMSP – 2016 a 2022

Fonte: Adaptado de SECOVI-SP (2023)

É possível perceber, de forma clara, o aumento percentual de lançamentos no segmento econômico residencial na cidade de São Paulo em comparação com sua região metropolitana. A partir do ano base, ou seja, 2016, nota-se que grande parte da produção de habitação econômica feita pelo mercado imobiliário mapeado migrou para a capital paulista.

Em 2016, a soma dos lançamentos de unidades chamadas econômicas em toda a RMSP era de 50%, mesmo percentual atribuído à cidade de São Paulo. Nos anos posteriores, os lançamentos na RMSP diminuíram e os lançamentos de unidades econômicas na cidade de São Paulo cresceu. A capital passou a ter grande maioria dos lançamentos de unidades deste segmento, chegando em um pico de 95% do total de unidades lançadas em 2020 e ficando em um patamar alto no ano de 2022, com 88% do volume total ofertado a mercado.

Antes da publicação do decreto regulamentador, a maior representatividade de lançamentos imobiliários no segmento econômico na RMSP, em comparação à capital, pode ser explicada pelos valores mais baixos dos terrenos nos municípios metropolitanos, viabilizando os empreendimentos de habitação social ou popular com valores de venda reduzidos, ainda que em localizações menos privilegiadas.

Com os incentivos introduzidos pelo Decreto nº 57.377/2016 e pelo PDE de 2014, os terrenos na cidade de São Paulo tornaram-se mais atrativos e viáveis para o desenvolvimento de empreendimentos destinados à HIS. Como resultado, a oferta aumentou, promovendo a ampliação do atendimento da população de baixa renda localizações mais estruturadas e

centrais da cidade paulistana.

O próximo capítulo apresenta a opinião dos especialistas consultados nesta pesquisa e que participaram da enquete, no que se refere à hipótese de que o vetor principal para crescimento da produção mapeada de HIS foi diretamente influenciado pelo PDE de 2014 e pelo Decreto nº 57.377/2016, que o regulamentou. Além disso, são exploradas suas perspectivas para o futuro do segmento de Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo.

4 ENQUETE COM ESPECIALISTAS

Como mencionado anteriormente, esta dissertação tem como foco principal propor sugestões de melhoria para adequação da legislação que impacta diretamente as habitações de interesse social na cidade de São Paulo e, como objetivo secundário, diagnosticar as causas do crescimento desse mercado entre os anos de 2016 e 2024. Espera-se, como resultado, o aumento da produção e oferta dessa categoria de moradia.

Para construir essas propostas e diagnosticar as causas do crescimento do mercado em questão, fez-se necessária a realização de uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o histórico e a atual legislação da HIS; complementarmente, para validar as hipóteses levantadas ao longo deste estudo, são realizadas enquetes com especialistas diretamente envolvidos no tema, por meio de entrevistas.

Seguindo as diretrizes de Creswell (2007), as entrevistas fazem parte do procedimento de coleta de dados do método de pesquisa qualitativo.

Os comentários sobre o papel do pesquisador preparam o terreno para a discussão das questões envolvidas na coleta de dados. Os passos da coleta de dados incluem estabelecer as fronteiras para o estudo, coletar informações através de observações e entrevistas desestruturadas (ou semiestruturadas), documentos e materiais visuais, bem como estabelecer o protocolo para registrar informações. [...] Essas entrevistas envolvem poucas perguntas não-estruturadas e geralmente abertas, que pretendem extrair visões e opiniões dos participantes.

Dessa forma, este capítulo aborda o procedimento de coleta de dados utilizado, como ocorreu a escolha dos especialistas entrevistados, a elaboração do questionário e a análise e interpretação dos dados obtidos.

4.1 COLETA DE DADOS, SELEÇÃO DOS ESPECIALISTAS E ELABORAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

4.1.1 Procedimento de coleta de dados

Para Creswell (2007), existem quatro tipos básicos de procedimentos de coleta de dados em uma pesquisa qualitativa, quais sejam, observações, entrevistas, documentos e materiais audiovisuais. Considerando a intenção desta seção, o melhor procedimento de coleta de dados são as entrevistas, com opção, neste caso, pelo questionário com abordagem semiestruturada.

Como protocolo para registrar informações,

Identifique os locais ou as pessoas propositalmente selecionadas para o estudo. A ideia por trás da pesquisa qualitativa é selecionar propositalmente participantes ou locais (ou documentos ou materiais gráficos) mais indicados para ajudar o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa. (Creswell, 2007)

Expandindo esse conceito, Rea e Parker (2002) discorrem sobre a determinação da composição da amostragem: “Os pesquisadores devem estar relativamente certos de que a população selecionada possui o conhecimento e as informações necessários à satisfação dos requisitos do projeto”.

4.1.2 Seleção dos especialistas

A escolha dos agentes especialistas ocorreu a partir de três grupos distintos: (1) entidades de classe, (2) empreendedores e (3) setor público.

Foi possível entrevistar dois especialistas do grupo 1, entidades de classe: o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais (SECOVI-SP) e a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Vale ressaltar que os profissionais convidados para entrevista são executivos de alta relevância nessas instituições.

No grupo 2, empreendedores, as entrevistas foram conduzidas com os presidentes e/ou sócios fundadores de quatro grandes empresas do segmento econômico. São elas o grupo Bueno Netto (Benx Incorporadora), Cury Construtora e Incorporadora, Econ Construtora e a Plano & Plano. Todas as empresas foram selecionadas em razão de seu papel de destaque na produção imobiliária da cidade de São Paulo.

Por fim, foram entrevistados dois especialistas do grupo 3, setor público. O primeiro profissional atua como coordenador de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS). Essa importante coordenadoria, responsável pelo licenciamento de empreendimentos da HIS na cidade de São Paulo, integra a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). A segunda entrevista realizada contou com a participação de um vereador em exercício do município, que ocupa o cargo de vice-presidente da Câmara Municipal e foi relator das revisões intermediárias de 2023 e 2024, respectivamente, do Plano Diretor Estratégico e da Lei de Zoneamento.

Todos os profissionais foram contatados e entrevistados por esta pesquisadora e, ao todo, foram aplicadas oito entrevistas. A Tabela 5, a seguir, demonstra a justificativa da escolha e a relevância de cada entrevistado para o entendimento do tema estudado.

Tabela 5 – Justificativa e relevância de cada entrevistado para o tema em estudo

Grupo	Entrevistado	Justificativa / Relevância
Entidades de Classe	SECOVI-SP	Representa mais de 90 mil empresas do setor imobiliário, entre incorporadoras, construtoras e imobiliárias.
	ABRAINC	Associação que reúne as maiores incorporadoras do país e que atua para o desenvolvimento do setor.
Empreendedores	Bueno Netto	Mais de 46 anos de atuação, com mais de 150 empreendimentos realizados.
	Cury Construtora	Fundada em 1963 e considerada a quinta maior empresa de empreendimentos imobiliários do Brasil em 2023, alcançou, em 2024, vendas superiores a R\$ 6,60 bilhões.
	Econ Construtora	Mais de 32 mil unidades entregues, com atuação exclusiva no segmento econômico.
	Plano & Plano	Fundada em 1997 e focada no segmento econômico, é considerada a nona maior empresa de empreendimentos imobiliários do Brasil em 2023, com mais de 59 mil unidades comercializadas.
Setor Público	PARHIS	Departamento responsável pela regulamentação e licenciamento dos projetos HIS na PMSP.
	Câmara de Vereadores	Vice-presidente da Câmara de Vereadores da cidade de São Paulo e relator da revisão do PDE e da LPUOS.

Fonte: Sites institucionais (2025) e Jornal Valor Econômico (2024)

4.1.3 Elaboração do questionário

De acordo com Rea e Parker (2002), “Na essência da pesquisa está o processo de elaboração do questionário”. Ampliando seus argumentos, os autores enfatizam que as considerações-chave nesse processo, inclusive a colocação de perguntas no instrumento de pesquisa e seu formato em termos do método de implementação (entrevistas pelo correio, por telefone ou pessoais), são de suma importância.

Para este estudo, as entrevistas com questionário semiestruturado foram conduzidas com método de implementação misto, isto é, parte presencial – no local de trabalho e/ou local escolhido pelo entrevistado – e parte online, por meio de videoconferência.

Ainda para a elaboração de um questionário adequado e produtivo, Rea e Parker (2002)

elencam os seguintes fatores críticos:

- **Clareza do questionário:** As perguntas do questionário são compreendidas pelos entrevistados? Os pesquisadores poderão constatar a existência de pequenas ambiguidades que confundem os entrevistados.
- **Abrangência do questionário:** As perguntas são suficientemente abrangentes? Os pesquisadores poderão constatar que certas perguntas são irrelevantes, incompletas ou redundantes e que elas não geram todas as informações importantes exigidas para o estudo.
- **Aceitabilidade do questionário:** Problemas em potencial, como extensão excessiva ou perguntas que possam ser consideradas invasivas da privacidade dos entrevistados, ou ainda que possam resumir padrões éticos ou morais, devem ser identificadas e corrigidas pelos pesquisadores.

Com base nesses fatores, o questionário semiestruturado desta entrevista foi desenvolvido e dividido em cinco partes: introdução, perfil do entrevistado, desafios da habitação de interesse social, políticas públicas e incentivos, e legislação.

Para iniciar a entrevista, a entrevistadora resumiu brevemente seu histórico profissional e acadêmico. É importante ressaltar que, em todas as ocasiões, ela atuou como entrevistadora. Em seguida, foram expostos o objetivo da entrevista e uma breve apresentação do estudo em desenvolvimento. Na maioria dos casos, a entrevista foi gravada para garantir maior fluidez na conversa, sendo necessária, portanto, a autorização da gravação e do uso de imagem e dados.

Posteriormente, foram solicitadas informações básicas como nome, cargo/função exercida, empresa/órgão onde trabalha e formação acadêmica. As respostas obtidas têm como objetivo compor o perfil do entrevistado. O entrevistado foi convidado a falar sobre si, sua história, como atingiu a posição ocupada atualmente e demais questões que julgasse importantes.

Seguindo com o “perfil do entrevistado”, a última pergunta quis saber:

- (i) *Há quanto tempo o senhor (a) se considera envolvido com o tema da habitação social na cidade de São Paulo?*

Essa informação é de extrema relevância, pois evidencia a experiência do entrevistado com o tema abordado, garantindo a qualidade das informações a serem extraídas nas questões subsequentes.

A terceira parte do questionário abordou questões sobre os desafios na habitação de interesse social na cidade de São Paulo:

- (ii) *Como a HIS se desenvolveu no período que o senhor(a) se considera envolvido com o tema?*
- (iii) *Na sua opinião, quais são os maiores problemas ou desafios enfrentados atualmente na questão da HIS?*
- (iv) *Quais soluções o senhor(a) enxerga para estes desafios?*

A última pergunta dessa etapa apresentou de um gráfico elaborado pelo SECOVI, que traz informações sobre a quantidade de unidades residenciais lançadas na capital paulista entre os anos de 2016 e 2022, destacando a participação do setor econômico e agrupados, o médio e alto padrão. Mencionado gráfico também integra este trabalho (Gráfico 1 do capítulo introdutório), no entanto, como os dados relativos a 2023 ainda não estavam disponíveis naquela ocasião, o gráfico mostrado aos entrevistados teve como base o ano de 2022. Assim, questionou-se:

- (v) *Dados do SECOVI apontam grande crescimento na produção privada de HIS na cidade de São Paulo a partir do ano de 2016. O senhor(a) conseguiria atribuir esse crescimento a alguma causa específica?*

A quarta parte do questionário contou com uma breve introdução sobre a dinâmica proposta, pois as duas perguntas dessa seção sugerem respostas em escala. Com isso, intenciona-se entender a perspectiva dos entrevistados quanto à melhor solução de incentivo – se por meio da produção (isenção de impostos, legislação de fomento a produção, desconto de outorga, facilitação via agentes econômico, entre outros) ou consumo/aquisição (facilitação para a compra, programas sociais como o MCMV, entre outros). As perguntas seguintes foram:

- (vi) *Em uma escala de 0 a 5, sendo 0 nada importante e 5, muito importante, qual importância o senhor(a) atribui às políticas públicas de estímulo à produção para o desenvolvimento da HIS em uma cidade?*
- (vii) *Em uma escala de 0 a 5, sendo 0 nada importante e 5, muito importante, qual importância o senhor(a) atribui às políticas públicas de estímulo à aquisição para o desenvolvimento da HIS em uma cidade?*

A quinta e última etapa do questionário teve como objetivo levantar informações sobre qual legislação (leis, decretos, prescrições escritas, entre outros) possui maior relevância para a

habitação social na cidade de São Paulo.

(viii) *Sob sua perspectiva, qual é a legislação vigente com maior impacto no segmento de habitação social? Por quê?*

(ix) *Quais pontos de melhoria o senhor(a) vê como oportunidades nessa legislação? Por quê?*

Em razão da agenda dos entrevistados e da efetividade da entrevista, o questionário/enquete previu um período máximo de uma hora para aplicação. Realizados os testes preliminares, as perguntas selecionadas seguiram para as entrevistas finais; posteriormente, deu-se início à análise e interpretação dos dados e informações geradas, que podem ser observadas a seguir.

4.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Segundo Creswell (2007), o processo de análise de dados consiste em extrair sentido dos dados de texto e imagem, e envolve a preparação dos dados para análise, a condução de análises distintas, o aprofundamento no entendimento dos dados, a representação desses dados e a ampla interpretação de seu significado.

Isto posto, os resultados alcançados foram analisados de forma qualitativa, para abordar os apontamentos de cada entrevistado durante as entrevistas, que serão classificados numericamente, de 1 a 8. A Tabela 6, a seguir, exemplifica a correspondência entre cada entrevistado, seu respectivo grupo de classificação e local de atuação.

Tabela 6 – Correspondência dos entrevistados e seus grupos de classificação

Grupo 1: Entidades de Classe	Grupo 2: Incorporadoras e/ou construtoras	Grupo 3: Setor Público
Entrevistado 1 – SECOVI	Entrevistado 3 – Bueno Neto	Entrevistado 7 – PARHIS
Entrevistado 2 – ABRAINC	Entrevistado 4 – Cury Construtora	Entrevistado 8 – Câmara Municipal
	Entrevistado 5 – Econ Construtora	
	Entrevistado 6 – Plano & Plano	

Fonte: O autor

Para tornar a análise mais eficaz, destacam-se somente os aspectos que se mostraram relevantes para o tema da pesquisa, priorizando a importância das informações e sua lógica para cada entrevista realizada. A íntegra desse material pode ser consultada no Anexo desta dissertação, caso o aprofundamento de alguma resposta constante nas tabelas seja necessário.

A seguir, apresentam-se as perguntas formuladas durante a pesquisa, acompanhadas de um resumo das respostas fornecidas pelos oito entrevistados, que estão organizadas de forma sistemática em uma tabela por pergunta, composta por oito campos, nas quais cada campo corresponde à resposta de um participante específico.

A análise das respostas permite uma visão mais aprofundada sobre as diferentes perspectivas e contribuições dos entrevistados, facilitando a compreensão dos dados coletados e a interpretação dos resultados obtidos.

- (i) Há quanto tempo o senhor(a) se considera envolvido com o tema da habitação social na cidade de São Paulo?

Entrevistado 1	47 anos
Entrevistado 2	17 anos
Entrevistado 3	50 anos
Entrevistado 4	30 anos
Entrevistado 5	23 anos
Entrevistado 6	27 anos
Entrevistado 7	10 anos
Entrevistado 8	8 anos

- (ii) Como a HIS se desenvolveu no período que o senhor(a) se considera envolvido com o tema?

Entrevistado 1	Vinculado ao poder público em grande parte.
	Até 2015, mesmo com o MCMV, sem atratividade para os incorporadores no centro expandido da cidade de São Paulo. Produção nas franjas da cidade e na RMSP.
Entrevistado 2	Até 2009, sem mercado consumidor para HIS.
	Entre 2009 e 2014, há um avanço decorrente do MCMV e passa-se a uma produção entre 3 e 5 mil unidades por ano.
	Após o PDE de 2014, há muitos incentivos urbanísticos e o mercado HIS cresce muito.
Entrevistado 3	Dificuldade do custo da produção de habitação econômica para viabilizar sua venda.
	Mais de três décadas sem ser atendido em diretrizes adequadas e sem um programa de financiamento sólido, o que facilitou a autoconstrução e o surgimento de favelas.
	Mudança importante a nível Brasil, a partir do surgimento do programa federal MCMV.

Entrevistado 4	Antes de legislações de incentivo, havia casas térreas de alvenaria estrutural; produção artesanal, escassa, afastada e pouco verticalizada.
	Empreendimentos verticalizados nas periferias da cidade.
	Grande mudança, PDE 2014 e LPUOS 2016.
Entrevistado 5	Antes do MCMV, a CEF trabalhava por meio de crédito associativo, sem grandes incentivos e com acesso ao financiamento mais difícil para empreendedores e compradores.
Entrevistado 6	Taxa de juros elevada; até 1997, o SFI não existia; sem alienação fiduciária.
	Prazo de financiamento para pessoa física entre 48-60 meses total.
	Nesse cenário, só viabilizavam-se empreendimentos de médio e alto padrão.
Entrevistado 7	Crescimento do HIS com o PDE (Lei nº 16.050/2014): a demanda por projetos de Habitação de Interesse Social aumentou com a publicação do novo Plano Diretor Estratégico, que trouxe benefícios como isenção de taxas e outorga onerosa.
	Regulamentação e Decreto nº 57.377/2016: após a publicação do PDE, houve um passivo de regulamentação, mas com a resolução das dúvidas e a implementação do decreto citado, o HIS foi adequadamente regulamentado, permitindo seu desenvolvimento.
Entrevistado 8	Aumento da produção de Habitação de Interesse Social em decorrência do PDE de 2014 (Lei nº 16.050/2014), com a ressalva de que os objetivos estabelecidos poderiam ter sido mais eficazmente potencializados.
	Ênfase e incentivo público por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) e do Programa "Pode Entrar".

(iii) Na sua opinião, quais são os maiores problemas ou desafios enfrentados atualmente na questão da HIS?

Entrevistado 1	-
Entrevistado 2	Falta de controle na destinação correta do HIS.
	Falta de clareza quanto ao prazo para a comercialização do HIS fora do papel social.
Entrevistado 3	Seguro para o financiamento e taxa de evolução de obra, ambos dentro do MCMV.
	Custo de construção (<i>versus</i> preço de venda).
	Custo dos terrenos (<i>versus</i> preço de venda).
Entrevistado 4	Para o adequado funcionamento do HIS, é necessário que estejam presentes quatro pilares fundamentais: 1. Legislação favorável; 2. Crédito bancário; 3. Baixa inflação; 4. Baixo desemprego. Hoje, em São Paulo, os pilares estão adequados.

Entrevistado 5	Algumas empresas do setor conseguem acessar o financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) com maior facilidade do que outras, evidenciando desigualdades no processo de obtenção de recursos.
	Faltam incentivos de financiamento à pessoa jurídica e à pessoa física.
Entrevistado 6	O setor enfrenta dificuldades para atender à demanda existente por Habitação de Interesse Social (HIS), não sendo capaz de produzir e entregar as unidades habitacionais necessárias de forma adequada.
	Funding (crédito bancário) para produção de HIS.
	Valor de terreno que viabilize projetos HIS.
Entrevistado 7	Considerando sua posição: um dos principais desafios é a escassez de técnicos qualificados para dar mais agilidade ao processo de aprovação.
Entrevistado 8	Dificuldade financeira para produção do HIS 1 pelo setor privado.
	Problemas na destinação de imóveis: a falta de fiscalização adequada levou à aquisição indevida de imóveis por pessoas fora das faixas de renda do HIS.

(iv) Quais soluções o senhor(a) enxerga para estes desafios?

Entrevistado 1	-
Entrevistado 2	Possível solução: na revisão do PDE, em 2023, incluiu-se o papel de um terceiro, uma entidade supervisionada pelo Banco Central para enquadramento de renda.
Entrevistado 3	É fundamental intensificar os incentivos para o desenvolvimento de HIS em áreas centrais, visando melhorar a acessibilidade e infraestrutura para os beneficiários.
	Verticalização.
	Transferência do direito de construir (em áreas adequadas, geraria um "CEPAC" para uso em outras regiões).
Entrevistado 4	-
Entrevistado 5	Maior crédito disponível para as empresas, visando à produção e financiamento dos negócios.
	Entrada de bancos privados no financiamento para HIS, mantendo o mesmo modelo praticado atualmente pela CEF (MCMV, associativo).
Entrevistado 6	Aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) de unidades HIS.
	Outras fontes de funding, fundos de pensão, por exemplo.
	Aumento do gabarito para unidades HIS.
Entrevistado 7	-
Entrevistado 8	Dificuldade financeira para produção do HIS 1: a implementação de projetos exige incentivos públicos em diferentes níveis de governo para viabilizar a produção pelo setor privado.
	Problemas na destinação de imóveis: a revisão do plano diretor e o fortalecimento da fiscalização visam resolver essa questão.

- (v) Dados do SECOVI apontam grande crescimento na produção privada de HIS na cidade de São Paulo a partir do ano de 2016. O senhor(a) conseguiria atribuir este crescimento a alguma causa específica?

Entrevistado 1	Decreto nº 57.377/2016, que regulamentou o HIS na cidade de São Paulo.
Entrevistado 2	Lei nº 16.050/2014 (PDE) e regulamentação posterior, com destaque para a permissão de produção de HIS fora da ZEIS.
Entrevistado 3	Demanda reprimida e aumento da produção das empresas propiciada pelos incentivos do Poder Público.
Entrevistado 4	Lei nº 16.050/2014 (PDE).
Entrevistado 5	Lei nº 16.050/2014 (PDE).
Entrevistado 6	Lei nº 16.050/2014 (PDE) e Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).
Entrevistado 7	Lei nº 16.050/2014 (PDE) e Decreto nº 57.377/2016.
Entrevistado 8	Lei nº 16.050/2014 (PDE) e Decreto nº 57.377/2016.

- (vi) Em uma escala de 0 a 5, sendo 0 nada importante e 5, muito importante, qual importância o senhor(a) atribui as políticas públicas de estímulo à **produção** para o desenvolvimento da HIS em uma cidade?

Entrevistado 1	Mesma importância para políticas públicas de estímulo à produção e aquisição.
Entrevistado 2	Importância equivalente à aquisição.
Entrevistado 3	Mais importante incentivar a produção do que o consumo.
Entrevistado 4	5
Entrevistado 5	Mais importante incentivar a produção do que o consumo.
Entrevistado 6	Importância equivalente, hoje com maior peso ao funding.
Entrevistado 7	5, peso levemente maior para produção.
Entrevistado 8	Importância equivalente à aquisição.

- (vii) Em uma escala de 0 a 5, sendo 0 nada importante e 5, muito importante, qual importância o senhor(a) atribui as políticas públicas de estímulo à **aquisição** para o desenvolvimento da HIS em uma cidade?

Entrevistado 1	5, mesma importância para políticas públicas de estímulo a produção e aquisição.
Entrevistado 2	Importância equivalente à produção.
Entrevistado 3	A demanda é significativa, evidenciando um consumo contínuo no setor.

Entrevistado 4	5, peso levemente maior para aquisição.
Entrevistado 5	O consumo existe, há demanda.
Entrevistado 6	Importância equivalente a produção.
Entrevistado 7	5
Entrevistado 8	Importância equivalente a produção.

(viii) Sob sua perspectiva, qual a legislação vigente com maior impacto no segmento de habitação social? Por quê?

Entrevistado 1	Plano Diretor Estratégico (PDE) e programa MCMV.
Entrevistado 2	Plano Diretor Estratégico (PDE).
Entrevistado 3	-
Entrevistado 4	Plano Diretor Estratégico (PDE) e LPUOS (Lei de Zoneamento).
Entrevistado 5	Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (Lei de Zoneamento).
Entrevistado 6	Plano Diretor Estratégico (PDE).
Entrevistado 7	Plano Diretor Estratégico (PDE).
Entrevistado 8	Plano Diretor Estratégico (PDE).

(ix) Quais os pontos de melhoria que o senhor (a) vê como oportunidades nesta legislação? Por quê?

Entrevistado 1	Manutenção dos incentivos a produção de HIS.
Entrevistado 2	Aluguel social, estruturado pelo poder público.
	Locação HIS, por meio da venda para um "operador" ou investidor institucional.
Entrevistado 3	-
Entrevistado 4	Rever os mapas da LPUOS a cada 2 ou 3 anos.
Entrevistado 5	-
Entrevistado 6	Maior densidade.
Entrevistado 7	-
Entrevistado 8	Ajustes na legislação e regulamentação: é essencial revisar continuamente a legislação de zoneamento e o plano diretor, garantindo adaptação às características dos terrenos e otimizando a eficiência na produção de habitação social.

A seguir encontram-se questões levantadas naturalmente durante as múltiplas entrevistas e, por essa razão, foram incluídas na estrutura de perguntas iniciais, contribuindo para o questionário inicial e para compreensão da HIS na cidade de São Paulo.

- (x) Unidades habitacionais de dimensões reduzidas, especialmente os estúdios, têm sido alvo de críticas por serem desenvolvidas como Habitação de Interesse Social (HIS). Qual é a sua opinião sobre essa questão?

Entrevistado 1	-
Entrevistado 2	Problema: legislação que incentiva essa produção (por meio de cota-parte e limite de vaga de garagem, em função do tamanho da unidade). Positivo: a unidade é constituição de patrimônio, independentemente de suas características.
Entrevistado 3	-
Entrevistado 4	-
Entrevistado 5	Isso acontece porque esses desenvolvimentos estão em boas localizações, em bairros melhores. Em função do custo do terreno, é necessário diminuir o apartamento para que o custo total da venda atenda ao público alvo. Na periferia não é comum este tipo de apartamentos ultracompactos.
Entrevistado 6	-
Entrevistado 7	-
Entrevistado 8	A utilização de estúdios como unidades HIS não foi uma escolha do mercado, mas uma brecha do PDE de 2014. Embora a lei tenha permitido essa opção, acredita-se que a revisão do PDE e da LPUOS (2023 e 2024 respectivamente) irá direcionar a produção para um desenvolvimento mais alinhado com as necessidades do mercado e da população.

- (xi) Qual é a sua avaliação sobre a permissibilidade estabelecida na revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2023 (Lei nº 17.975/2023), que autoriza a venda de imóveis de Habitação de Interesse Social (HIS) para investidores, desde que esses imóveis sejam destinados à locação para o público-alvo do segmento?

Entrevistado 1	-
Entrevistado 2	-
Entrevistado 3	Negativa. Apesar de aumentar o mercado, o valor da locação poderia ser destinado para a parcela da compra da unidade.
Entrevistado 4	Positiva.
Entrevistado 5	Positiva, tende a aumentar o mercado.
Entrevistado 6	Positiva, traz mais ferramentas como solução de moradia. Importante a fiscalização para que o subsídio não seja destinado de forma incorreta.
Entrevistado 7	-
Entrevistado 8	A permissão para vender HIS a investidores, com destinação para locação ao público-alvo, é vista como uma solução para o déficit habitacional, beneficiando tanto a prefeitura quanto as empresas.

A seguir, destacam-se algumas declarações dos entrevistados durante a aplicação da enquete, as quais ofereceram contribuições valiosas para as sugestões de adequação do PDE e da LPUOS, e que serão desenvolvidas nos próximos capítulos.

- Declarações do Entrevistado 1 – SECOVI

[...] A partir de 2016, o mercado de habitação social cresceu muito, saiu de um patamar de produção baixo para 30-35 mil unidades por ano, isto foi um advento do decreto que regulamentou o HIS na cidade de São Paulo.

Posteriormente, o entrevistado enviou à pesquisadora o texto do Decreto nº 57.377/2016, mencionado no início da enquete.

Estes incentivos [as legislações] foram um grande passo de inclusão social de uma população expulsa do centro expandido, trazendo as pessoas para mais próximo de onde trabalham e proporcionando mais qualidade de vida.

- Declarações Entrevistado 2 – ABRAINCA

[...] Tem uma coisa que sempre foi vista pela ótica do programa público que é casa, ela não é só a casa, ela também é saúde, ela é saneamento, ela é um monte de outras coisas, então como política pública ela é muito importante, mas ela também é constituição de patrimônio.

[...] A cidade tem uma população [HIS] que não tem condição de compra, mas tem condição de aluguel, se viabilizasse, seria benéfico para toda a sociedade. [...] Com os incentivos urbanísticos [para o HIS] você equilibra o custo da terra.

- Declarações Entrevistado 3 – Bueno Neto

Periferia é uma obra cara, obra que cresce a cidade, [o poder público] tem que pavimentar, levar luz, água, transporte público, é caro.

- Declarações Entrevistado 4 – Cury Construtora

O HIS hoje são apartamentos pequenos, entre 30 e 45m², sem vaga de garagem, para o custo ser acessível, próximos a um transporte de massa – metrô por exemplo – e ligados a um programa de financiamento, o MCMV, estabelecendo um teto do valor do imóvel, hoje até 350 mil reais.

Nós estamos trazendo esse produto econômico para mais perto, a gente entende que acabou a antiga filosofia do trabalhador ter que se deslocar 2 horas dentro da cidade para ter que trabalhar. Entendemos que não há problema algum em existir imóveis adequados de 200 mil reais entre apartamentos de 2 milhões de reais.”

São Paulo é uma cidade dinâmica, ela cresce muito rápido, estes mapas [da LPUOS] deveriam ser revistos a cada 2 ou 3 anos.

- Declarações Entrevistado 5 – Econ Construtora

Faltam mais incentivos de financiamento, tanto PJ [crédito para pessoa jurídica] quanto PF [crédito para pessoa física].

- Declarações Entrevistado 6 – Plano & Plano

Se existir uma economia forte e um arcabouço legal bem estruturado, nós temos

mercado para os próximos 80 anos. A demanda é muito grande, o déficit é enorme e o que o setor produz não atende à demanda anual, ou seja, o déficit só cresce. Por isso, as favelas crescem.

Política pública para baixa renda é a locomotiva para existir produção de habitação de interesse social.

[Com a mudança do PDE em 2014] A dinâmica da produção se inverteu, São Paulo passou, através da sua legislação de fomento a produção de Habitação de Interesse Social, a produzir muito mais do que a Região Metropolitana de São Paulo [RMSP], que não atualizou suas legislações.

A locação social também é uma solução de Habitação de Interesse Social [HIS] e precisa entrar dentro do radar da legislação urbana.

Uma cidade compacta é uma cidade sustentavelmente mais adequada. As cidades precisam ter conexão, as pessoas precisam estar conectadas com a cidade, para isso acontecer você precisa estar próximo... Como você conecta as pessoas estando a 45km de distância? Levando 3 horas para chegar ao trabalho?

- Declarações Entrevistado 8 – Câmara Municipal (Vereador)

Tudo que a gente puder fazer para incentivar [o HIS], nós vamos incentivar. Seja pela produção privada ou pela produção pública. E digo até pela produção pública, não só a prefeitura construindo através de PPP [Parceria Público-Privada] diretamente. Mas também com o programa Pode Entrar. Que é um programa muito inovador. De compra do mercado privado de unidades habitacionais.

Acho que tem a questão de locação. Talvez o [programa] Pode Entrar teria espaço neste campo em uma próxima gestão. No plano diretor [revisão do PDE em 2023] a gente deixou uma oportunidade, uma possibilidade [de locação HIS].

Eu vejo uma oportunidade para a prefeitura de resolver um problema [déficit habitacional], sem o ônus da descapitalização e sem a necessidade de ter a administração do imóvel. Além disso, eu vejo um grande nicho de negócio para muitas empresas, realmente acho um “ganha-ganha”. Para a habitação social seria perfeito.

Considerando o material obtido por meio da enquete aplicada junto aos entrevistados e dos apontamentos levantados naturalmente durante as interações, foi possível identificar e elencar os pontos com maior relevância e comuns a vários profissionais. Após a conclusão da análise dos dados, apresenta-se a interpretação dos principais temas abordados, ressaltando os aspectos mais significativos para a compreensão dos resultados.

- A importância do Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), regulamentado pelo Decreto nº 57.377/2016, para o crescimento da produção privada, mapeada, de Habitação de Interesse Social na cidade de São Paulo

Os incentivos contidos no Plano Diretor Estratégico de 2014, regulamentado pelo Decreto nº 57.377/2016, foram fundamentais para o aumento vertiginoso da produção privada de HIS a partir de 2016, na capital paulista. Esse crescimento foi exposto anteriormente neste trabalho, por meio de gráficos e dados, como hipótese de diagnóstico para a ampliação dessa produção e corrobora com a visão e conhecimento de múltiplos entrevistados.

- A necessidade da atuação constante, ativa e protagonista do Poder Público, em todas as esferas, no segmento de Habitação de Interesse Social.

A atuação do Poder Público, em seus diferentes níveis, é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes no setor de HIS, pois seu papel ativo e protagonista visa coordenar e promover a implementação de projetos habitacionais, garantindo que as demandas da população mais vulnerável sejam atendidas adequadamente. Algumas iniciativas positivas nos últimos anos foram o Programa MCMV, Programa Pode Entrar, PDE de 2014 e seu decreto regulamentador.

- A ampliação do potencial construtivo (CA), juntamente com outros incentivos, para viabilizar a produção de Habitação de Interesse Social pelo setor privado, especialmente em face dos elevados custos de terreno na cidade de São Paulo.

A ampliação de incentivos construtivos, como o coeficiente de aproveitamento e/ou a isenção de taxas, emolumentos e impostos do segmento HIS, poderiam, como hipótese, estimular a produção do setor privado, assim como ocorreu com sucesso após a implementação do PDE de 2014 e sua regulamentação pelo Decreto nº 57.377/2016. Um dos principais obstáculos para a expansão desse segmento é o elevado custo dos terrenos na cidade de São Paulo, contudo, com a ampliação dos incentivos, esse fator poderia ser mitigado, tornando o desenvolvimento de novos projetos mais viável.

- O monitoramento e controle da HIS para garantir a destinação apropriada ao público-alvo determinado

Após a implementação dos incentivos e o aumento da produção de HIS em São Paulo, houve casos em que a venda do imóvel aprovado e classificado como habitação de interesse social teve sua finalidade desvirtuada, ou seja, não foi adquirida pelo público-alvo determinado nas regras do HIS. Compradores com renda superior àquela estabelecida adquiriram as unidades habitacionais do segmento por não existirem controle e monitoramento suficientes para essas transações.

- Possibilidade de locação de imóveis para o público-alvo da Habitação de Interesse Social (HIS)

Diversos entrevistados destacaram a importância de ampliar os incentivos e programas públicos voltados não apenas para a aquisição de imóveis, mas também para a locação destinada

ao público de HIS. Como alternativas, cogitou-se a compra de condomínios inteiros por Fundos de Investimento Imobiliário para destinação ao público-alvo, com possibilidade de subsídio direto do município para o valor do aluguel. Essa solução poderia prover moradia e suprir o déficit habitacional da cidade sem a necessidade de descapitalização do Estado em grandes volumes.

- Exploração de outras fontes de financiamento, tanto para pessoas jurídicas (PJ) do setor privado, quanto para pessoas físicas (PF), que formam o público-alvo de HIS

Trazer *funding* (recursos financeiros) de mais de uma fonte – atualmente, a destinação de recursos para o segmento se concentra, em imensa maioria, na CEF – para pessoas físicas e pessoas jurídicas traria mais oportunidades de negócio ao setor privado e propiciaria às pessoas físicas, público-alvo da habitação de interesse social, um atendimento mais robusto, em maior quantidade.

5 SUGESTÕES PARA ADEQUAÇÃO DO PDE E DA LPUOS

Para compor as sugestões de adequação do Plano Diretor Estratégico (PDE) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), foi importante ter clareza de que a Habitação de Interesse Social (HIS) desempenha um papel importante no desenvolvimento urbano e habitacional das cidades, sendo um fator primordial para garantir que o crescimento municipal ocorra de maneira ordenada e adequada para seus cidadãos.

Uma atuação eficaz nessa área é determinante para evitar o surgimento de favelas e de submoradias. Conforme mencionado, em períodos nos quais o segmento não recebeu a devida atenção por parte do Poder Público (nas esferas federal, estadual e/ou municipal), a autoconstrução se expandiu de maneira desordenada. Por outro lado, políticas públicas bem estruturadas impulsionaram a produção de HIS, impactando na melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

Além do evidente impacto social relacionado ao tema, a Constituição Federal de 1988 assegura o direito à moradia em seu art. 6º e reforça sua relevância em diversas passagens, com destaque para o art. 23º, “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Assim, a HIS não se limita ao atendimento de uma demanda habitacional da população de baixa renda, mas também age como um instrumento de política pública capaz de mitigar desigualdades sociais, proporcionar mais segurança e promover maior qualidade de vida nas cidades.

Diante desse contexto, este capítulo dedica-se à apresentação de sugestões de adequação às duas principais leis municipais que influenciam diretamente a produção e o desenvolvimento de HIS em uma cidade: o PDE e a LPUOS, ou Lei de Zoneamento. A análise tem como base as legislações vigentes na cidade de São Paulo, priorizando ajustes e aprimoramentos necessários para ampliar o crescimento desse segmento, sem repetir os avanços já implementados a partir de 2016, que se mostraram fundamentais para o aumento da produção de habitações de interesse social.

5.1 INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E PLANEJAMENTO

- **Aumento direcionado do coeficiente de aproveitamento (CA) em função da localização de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS)**

A Lei nº 16.050/2014 prevê o acréscimo do coeficiente de aproveitamento em 50%, com gratuidade de aumento do CA básico até o limite máximo em todas as zonas da cidade, de acordo com as disposições do Decreto nº 57.377/2016. Há outras previsões de aumento desse coeficiente caso o desenvolvedor utilize incentivos para melhorar a inserção urbana dos projetos, como por exemplo, as fachadas ativas.

As fachadas ativas são espaços comerciais, não residenciais, no embasamento dos prédios. Entretanto, mesmo com tais incentivos, estabeleceu-se uma regra única para toda a cidade, mesmo que positiva, sem análise personalizada ou em menor escala (quadras, por exemplo) de cada microrregião.

A proposta de adequação ora apresentada sugere a análise direcionada para cada projeto, quadra e/ou microrregião (extensão reduzida) do aumento do CA. Para cada região e/ou quadra que o desenvolvedor se proponha a incorporar e construir habitações de interesse social, previamente, serão considerados fatores como o déficit habitacional do local (atual e projetado), a proximidade com o transporte público de massa (estações de metrô, terminais de ônibus, estações de trem, etc.) e fatores de interesse do poder público, como por exemplo, o surgimento de favelas ou o potencial de autoconstrução desordenada na região, para definir o coeficiente de aproveitamento a ser aplicado naquele local, quadra e/ou micro região.

Para garantir a licitude e diligência do processo, a definição dos multiplicadores do CA aplicados a cada local podem ser fundamentados na LPUOS e suas revisões; a seguir, apresenta-se uma sugestão para que essa legislação e os quadros nela contidos sejam revisados com maior frequência.

O objetivo da abordagem é intensificar a produção em áreas estratégicas da cidade, permitindo que o aumento do Coeficiente de Aproveitamento seja avaliado de forma criteriosa e direcionada, contribuindo para o planejamento urbano e o desenvolvimento da HIS.

O impacto dessa medida será demonstrado no Capítulo 6, por meio de modelo matemático de Análise da Qualidade do Investimento (AQI).

- **Aumento do gabarito máximo para projetos de Habitação de Interesse Social**

A verticalização na cidade de São Paulo é um tema recorrente em debates relacionados à revisão do Plano Diretor e das leis de zoneamento. Parte dos envolvidos nas discussões manifesta preocupação com os possíveis impactos da verticalização na qualidade de vida urbana, influenciando negativamente os imóveis localizados nos arredores com impactos na insolação, na ventilação e na estética visual.

No entanto, considerando que o alto custo da terra representa um dos principais desafios para o desenvolvimento privado da HIS, uma solução frequentemente adotada é a diminuição do tamanho do terreno destinado a esses empreendimentos, para buscar a viabilidade econômica do projeto. Essa estratégia, porém, pode comprometer as áreas de lazer, as áreas verdes e permeáveis, prejudicando tanto o público-alvo dessas moradias quanto cidade, de forma indireta. Como discutido neste estudo, a participação de diversos agentes no desenvolvimento da habitação social é fundamental para suprir a demanda habitacional da cidade.

O aumento do gabarito máximo para projetos de HIS surge como uma alternativa para maximizar o uso eficiente da terra, enquanto os espaços livres são preservados. Permitir uma base mais fluida para os empreendimentos pode resultar em áreas de lazer mais confortáveis para o público-alvo do segmento que, em muitas regiões, carece de opções de recreação e entretenimento. Além disso, essa medida tem potencial de gerar maior permeabilidade nos projetos, beneficiando a cidade como um todo, criando mais áreas verdes e trazendo qualidade de vida para os moradores.

É importante ressaltar que o gabarito máximo permitido varia de acordo com as diferentes zonas da cidade. A Lei de Zoneamento estabelece esses parâmetros, com o Quadro 3 – "Parâmetros de Ocupação, exceto Quota Ambiental" servindo como referência para sua aplicação. Em Zonas de Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, não há limite de gabarito, indicado na legislação como NA (Não se Aplica). Por outro lado, nas Zonas de Centralidade (ZC), o gabarito é restrito a 48 m. A seguir, a Figura 8 destaca as alturas máximas permitidas em algumas zonas da cidade.

TIPO DE ZONA	ZONA (a)	Coeficiente de Aproveitamento			Taxa de Ocupação Máxima		Gabarito de altura máxima (metros)	Recuos Mínimos (metros)			Cota parte máxima de terreno por unidade (metros ²)	
		C.A. mínimo	C.A. básico	C.A. máximo (m)	T.O. para lotes até 500 metros ²	T.O. para lotes igual ou superior a 500 metros ²		Frente (i)	Fundos e Laterais			
									Altura da edificação menor ou igual a 10 metros	Altura da edificação superior a 10 metros		
TRANSFORMAÇÃO	ZEU	ZEU	0,5	1	4	0,85	0,70	NA	NA	NA	3 (j)	20
		ZEUa	NA	1	2	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	40
	ZEUP	ZEUP (b)	0,5	1	2	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	NA
		ZEUPa (c)	NA	1	1	0,70	0,50	28	NA	NA	3 (j)	NA
	ZEM	ZEM	0,5	1	2 (d)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	20
		ZEMP	0,5	1	2 (e)	0,85	0,70	28	NA	NA	3 (j)	40
QUALIFICAÇÃO	ZC	ZC	0,3	1	2	0,85	0,70	48	5	NA	3 (j)	NA
		ZCa	NA	1	1	0,70	0,70	20	5	NA	3 (j)	NA
		ZC-ZEIS	0,5	1	2	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
	ZCOR	ZCOR-1	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZCOR-2	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZCOR-3	0,05	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
		ZCORa	NA	1	1	0,50	0,50	10	5	NA	3 (j)	NA
	ZM	ZM	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
		ZMa	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA
		ZMIS	0,3	1	2	0,85	0,70	28	5	NA	3 (j)	NA
		ZMISa	NA	1	1	0,70	0,50	15	5	NA	3 (j)	NA
	ZEIS	ZEIS-1	0,5	1	2,5 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-2	0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-3	0,5	1	4 (g)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-4	NA	1	2 (h)	0,70	0,50	NA	5	NA	3 (j)	NA
		ZEIS-5	0,5	1	4 (f)	0,85	0,70	NA	5	NA	3 (j)	NA

Figura 8 – “Print” do Quadro 3, anexo integrante da Lei nº 16.402/2016 (LPUOS), com destaque para o gabarito de altura máxima em metros

Fonte: São Paulo (2016)

Sugere-se que a aplicação do aumento do gabarito também seja direcionada, ou seja, deve-se avaliar cada projeto em sua etapa de aprovação – atualmente, na coordenadoria de Parcelamento do solo e Habitação de Interesse Social (PARHIS) da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) – para compreender o impacto sobre o entorno e qual cota máxima faria sentido para aquele local, considerando seus benefícios.

Nessa análise, é preciso considerar alguns critérios para potencializar o aumento do gabarito, tais como: proximidade com transporte público de massa, déficit habitacional do local e fatores de interesse do poder público, como por exemplo, o surgimento de favelas ou o potencial de autoconstrução desordenada na região. Dessa forma, ambas as sugestões apresentadas até o momento têm como objetivo proporcionar condições adequadas para que os desenvolvedores possam ampliar a produção de HIS, com maior qualidade de habitabilidade para seus moradores.

- **Revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em metade do tempo previsto atualmente**

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), conhecida como Lei de Zoneamento, é a legislação que orienta todo o processo de desenvolvimento urbano da cidade, assegurando que ele ocorra em conformidade com as diretrizes e estratégias estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE).

seu texto, quadros e mapas a cada três anos, ou seja, em metade do tempo atualmente fixado. Esse novo prazo permitiria uma reavaliação periódica das diretrizes, assegurando seu alinhamento com a realidade das quadras e áreas da cidade. Espera-se que essa mudança traga dinamismo ao planejamento urbano, evite a subutilização de quadras e contribua para uma cidade mais adequada às necessidades de seu tempo.

5.2 PARCERIAS E GESTÃO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS

- **Aprimoramento de parcerias entre o Poder Público e o mercado para desenvolvimento de HIS Faixa 1**

Neste estudo, parte das soluções propostas concentra-se no público da Habitação de Interesse Social (HIS) pertencente à Faixa 2, que apesar de necessitar de incentivos e apoio governamental, possui alguma renda para aquisição da casa própria. Essas soluções, no entanto, não se aplicam com a mesma facilidade ao público da Faixa 1 do HIS.

De acordo com o Plano Diretor, a Faixa 1 abrange famílias com renda entre zero e três salários mínimos, atualizados anualmente. Conforme o Decreto nº 64.006, publicado em 10 de janeiro de 2025, o limite máximo dessa faixa é de R\$ 4.554,00 de renda mensal familiar ou até R\$ 759,00 de renda *per capita* mensal. Por sua vez, a Faixa 2 do HIS engloba famílias com renda entre R\$ 4.554,01 e R\$ 9.108,00, equivalente a seis salários-mínimos de renda familiar mensal em 2025.

O público pertencente à faixa 1 do encontra-se em situação de alta vulnerabilidade socioeconômica, muitas vezes, vivendo em condições extremas de subsistência. Diante dessa situação, o acesso a soluções do mercado imobiliário torna-se inviável, uma vez que essas famílias geralmente não conseguem obter crédito habitacional em razão de sua fragilidade financeira.

Historicamente, as soluções oferecidas para essa parcela da população tem sido responsabilidade do Poder Público, por meio de iniciativas como a COHAB, o CDHU e programas habitacionais em diferentes esferas governamentais. Todavia, a lentidão na implementação desses projetos, aliada a problemas de gestão, não conseguiram atender à demanda rápida e crescente da capital paulista e, como resultado, grande parte dessa população acabou recorrendo à autoconstrução, sub-habitações e favelas como alternativa de moradia.

Com base em recentes iniciativas bem-sucedidas implementadas na cidade de São

Paulo, como as Parcerias Público-Privadas (PPP) e o Programa Pode Entrar, que prevê a aquisição, pelo município, de condomínios inteiros junto ao mercado imobiliário, propõe-se a expansão e o aprimoramento das parcerias entre o Poder Público e o mercado, com foco específico no desenvolvimento de soluções habitacionais voltadas para a Faixa 1 do Sistema de Habitação de Interesse Social. Entre as estratégias possíveis, estão a compra, pelo município, de estoque de projetos já desenvolvidos e executados pelo mercado imobiliário; o fornecimento de terrenos e/ou edificações pela prefeitura para *retrofit* e/ou novas construções; e a locação de longo prazo de imóveis pelo Poder Público para destinação ao público-alvo do HIS 1.

O próximo tópico discorre sobre a locação institucional de unidades habitacionais destinadas ao público da HIS.

- **Locação institucional pelo município para público-alvo da Habitação de Interesse Social (HIS)**

Diante do problema do déficit habitacional na cidade de São Paulo, abordado ao longo deste trabalho, com ênfase especial sobre o público atendido pela HIS, a pluralidade de soluções é fundamental para suprir a necessidade de moradia. Como mencionado, o Poder Público exerce papel protagonista no fomento à produção desse segmento; ademais, também foram observadas boas iniciativas de aquisição de unidades por meio do Programa Pode Entrar, ou de parcerias com o mercado imobiliário, por meio das PPP, com soluções positivas para o problema. No entanto, em ambos os casos, exige-se um aporte de capital significativo por parte da prefeitura para viabilizar sua implementação.

Nas enquetes aplicadas (Capítulo 4), diversos entrevistados destacaram a necessidade de expandir os incentivos e programas públicos não apenas para a compra de imóveis, mas também para a locação voltada ao público HIS. Essa percepção reforça a ideia de que a solução habitacional não deve se restringir à propriedade, mas garantir moradias com infraestrutura adequada para o uso.

Isto posto, este tópico sugere que o Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo incluam, em suas discussões destinadas à Habitação de Interesse Social, a locação institucional, pelo município, como alternativa viável para o atendimento desse público-alvo.

Como alternativas para viabilizar essa proposta, sugere-se a aquisição de condomínios inteiros por meio de Fundos de Investimento Imobiliário (FII) ou investidores diversos, com destinação específica à locação para a população de baixa renda, aliada à concessão de subsídios

diretos do município para o pagamento do aluguel. Outra possibilidade é a locação de unidades pulverizadas do estoque de incorporadoras/construtoras, priorizando bairros estratégicos nos quais busca-se a redução do déficit habitacional.

É fundamental considerar que a implementação dessa solução exige o monitoramento da renda das famílias atendidas, garantindo a correta destinação dos recursos e evitando distorções no programa. Além disso, o acompanhamento contínuo para que a família beneficiária tenha condições, a médio prazo, de conquistar autonomia, seja por meio da locação independente ou, caso desejem, pela aquisição da casa própria, é imprescindível.

5.3 INCENTIVOS FISCAIS

- **Isenção de IPTU durante a obra e por tempo determinado após a emissão de “habite-se” para projetos HIS-1**

A produção de HIS pelo mercado privado depende, essencialmente, de suporte do Poder Público, viabilizado por meio de incentivos. No caso do HIS-1, destinado a famílias com renda de até três salários mínimos, esses incentivos são fundamentais. Sem a intervenção direta do Estado, seja por meio da compra de unidades, de programas de construção ou de outras soluções, esse tipo de habitação não é produzido.

Atualmente, a construção de empreendimentos para faixa é, em sua maioria, subsidiada pelo município, uma vez que o público-alvo enfrenta dificuldades para obter crédito imobiliário e não possui renda suficiente para se inserir no mercado como comprador/cliente. Dessa forma, o mercado privado não consegue atendê-lo, tornando essa parcela da população dependente da ação governamental e da velocidade de desenvolvimento do Estado.

A sugestão ora apresentada soma-se a outros incentivos para produção de Habitações de Interesse Social, ou seja, em conjunto com as propostas aqui expostas e aquelas existentes no PDE e na LPUOS, pretende-se contribuir para que o mercado privado desenvolva projetos destinados à HIS-1.

A isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) durante a obra e por um período pré-determinado após a emissão do "habite-se" para projetos HIS-1 é um incentivo fiscal que eliminaria o custo do imposto para os incorporadores e desenvolvedores, considerando que os benefícios gerados para a cidade a longo prazo superariam a renúncia fiscal no curto prazo. Além disso, é necessário manter a isenção após a entrega das unidades aos

moradores, pois a adaptação à nova realidade de despesas, como condomínio, energia e água, representa um grande desafio para essa população, que já enfrenta dificuldades financeiras.

Sabe-se que, desde 2022, em São Paulo, imóveis residenciais com valor venal de até R\$ 230.000,00, conforme avaliação da Prefeitura, estão isentos do pagamento de IPTU (Lei nº 17.719/2021), e para imóveis com valor venal entre R\$ 230.000,00 e R\$ 345.000,00, há a concessão de um desconto no imposto. Os imóveis do segmento de Habitação de Interesse Social geralmente se enquadram no valor da isenção, ou pelo menos do desconto, no caso de HIS-2. No entanto, caso o valor venal do imóvel seja reajustado devido à valorização, o imposto volta a ser cobrado. Assim, a proposta deste trabalho busca garantir não apenas a isenção durante o período de construção das unidades HIS-1, mas também sua manutenção enquanto imóvel permanecer enquadrado nesse segmento, atualmente previsto em lei por um período de 10 anos, independentemente do valor venal atribuído ao bem.

É evidente que a isenção do IPTU, por si só, não é suficiente para viabilizar a produção desse tipo de projeto, no entanto, propõe-se que essa medida seja um elemento adicional. Aliada a outros incentivos, como o aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA), a possibilidade de aumento do gabarito máximo, parcerias entre o Poder Público e o setor privado, e a locação institucional pelo município, ela pode contribuir significativamente para a ampliação da oferta de moradias desse segmento habitacional.

5.4 FISCALIZAÇÃO

- **Criação de setor para fiscalização da destinação de Habitação de Interesse Social**

Como última sugestão de aprimoramento para o PDE e para a LPUOS, observou-se ao longo deste trabalho e durante as enquetes realizadas com especialistas do setor que, após a aprovação do Plano Diretor de 2014 (Lei nº 16.050/2014) e sua regulamentação pelo Decreto nº 57.377/2016, houve um crescimento positivo na produção de HIS pelo setor privado. Esse aumento da participação privada foi avaliado como positivo, tanto para a diminuição do déficit habitacional quanto para a melhoria das condições de moradia para essa parcela da população. O produto disponibilizado pelo mercado, autorizado pela legislação, concentra-se majoritariamente em unidades do tipo estúdio, além de apartamentos de um e dois dormitórios.

Com cenário positivo e a permissão para o desenvolvimento de HIS em todas as regiões da cidade sem a obrigatoriedade de pagamento de emolumentos, como taxas de aprovação de projeto, outorga onerosa e Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC),

exigidos em áreas de operações urbanas, verificou-se que tais benefícios são utilizados pelos empreendedores como contrapartida financeira para obtenção de potencial adicional de construção. Esses recursos são investidos na área da Operação Urbana para realização de melhorias, no entanto, percebeu-se que, em algumas regiões privilegiadas, os preços de venda praticados são incompatíveis com a renda das famílias que compõem o público-alvo da habitação de interesse social.

Esse problema é reforçado por uma reportagem publicada pelo UOL em 30 de janeiro de 2025, apontando que, no bairro do Itaim Bibi, as unidades habitacionais do segmento podem ultrapassar R\$ 20.000,00 por metro quadrado. A matéria também menciona a comercialização de estúdios de 25 m² por cerca de R\$ 500.000,00, valor este muito superior àquele acessível para beneficiários de programas de habitação social.

Diante dessas constatações, e considerando a possibilidade de desvio na destinação final das unidades HIS, propõe-se a criação de um setor para fiscalização da destinação desses imóveis.

Na revisão do PDE de 2023 (Lei nº 17.975/2023), em seu art. 47, § 4º, há previsão de decreto específico que regulamente e fiscalize o efetivo atendimento da provisão habitacional para as faixas de renda destinatárias das unidades de HIS-1, HIS-2 e HMP. O Decreto 63.130, publicado em 19 de janeiro de 2024, estabeleceu a exigência de um atestado de comprovação de renda para aquisição das unidades HIS, além de outras obrigações, como a averbação dessa destinação na Matrícula de Registro de Imóveis, garantindo que as unidades permaneçam destinadas à habitação social por um período mínimo de 10 anos. O decreto também determina, em seu art. 5º, § 1º, que o atestado de renda seja emitido por entidades supervisionadas pelo Banco Central (BACEN), responsáveis por receber e validar os documentos e informações fornecidas pelos beneficiários.

Embora essas regulamentações representem um avanço na garantia de que os incentivos à produção de HIS cumpram sua finalidade, ainda se mostram frágeis e passíveis de uma fiscalização mais adequada e rígida. Assim, propõe-se a criação de um setor específico, dentro da prefeitura, responsável por assegurar que a destinação das unidades HIS ocorra de forma diligente e correta. Considerando que a produção de HIS já representa, aproximadamente, metade do total de unidades habitacionais do mercado e que essa produção conta com subsídios do Poder Público, é fundamental que haja diligência e protagonismo do município nesse controle.

6 IMPACTO DAS ADEQUAÇÕES PROPOSTAS PARA O PDE E PARA A LPUOS EM MODELOS DE ANÁLISE DA QUALIDADE DO INVESTIMENTO (AQI)

Com o objetivo de assegurar a viabilidade das propostas e avaliar os resultados que seriam obtidos caso as adequações sugeridas no Capítulo 5 fossem implementadas no Plano Diretor Estratégico (PDE) e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), este capítulo se propõe a desenvolver modelos matemáticos para simular cenários, com foco nos três principais grupos impactados com essas mudanças: o cliente final, o empreendedor e o setor imobiliário. Dessa forma, busca-se avaliar os principais e mais importantes indicadores para cada um desses grupos, explorando os benefícios que eles teriam caso as adequações fossem implementadas.

Os modelos matemáticos têm como base a metodologia de Análise da Qualidade do Investimento (AQI), desenvolvida pelo núcleo de *Real Estate* da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP), considerando os principais indicadores utilizados no mercado imobiliário pelos empreendedores, como Taxa Interna de Retorno (TIR) e margem de lucro sobre receita. Também são expostas as mudanças de produto inerentes às mudanças sugeridas nas adequações das legislações, como o aumento no Coeficiente de Aproveitamento (CA) e do gabarito máximo do empreendimento hipotético.

Para avaliar os impactos sob a ótica do cliente final, apresentam-se alguns fatores relevantes, como o valor total a ser pago pela unidade, seu custo por metro quadrado e qual o impacto no financiamento imobiliário, com uma redução do valor total da unidade praticado no mercado. Para o setor imobiliário, a análise recai, principalmente, sobre o potencial aumento da quantidade de unidades produzidas pelo mercado, o que representa um benefício para a cidade ao contribuir diretamente para a redução do déficit habitacional.

A primeira seção, intitulada “Premissas”, visa assegurar que o entendimento sobre os dados utilizados nos modelos matemáticos, as AQI, sejam claros e de compreensão acessível, permitindo o avanço da análise sob a ótica dos três grupos mencionados, tendo em vista uma avaliação completa e estruturada dos impactos que as adequações propostas no Capítulo 5 teriam sobre a Habitação de Interesse Social (HIS) na cidade de São Paulo.

6.1 PREMISSAS

As Análises da Qualidade do Investimento (AQI) exploram, a seguir, duas sugestões de

adequação que melhor elucidam os impactos das adequações no PDE e na LPUOS: o aumento do gabarito máximo para projetos de HIS e o aumento direcionado do CA, em função da localização de empreendimentos do segmento, ambos descritos neste trabalho, na seção 5.1 – Instrumentos urbanísticos e planejamento.

Os dois pontos estão separados em seis cenários distintos, três deles para exemplificar os impactos do aumento do CA e os outros três, para exemplificar o aumento do gabarito máximo. Para tanto, foram escolhidas duas zonas que melhor demonstram as alterações propostas: a Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), para abordar o aumento de CA, uma vez que, nessa zona, o gabarito é livre, e a Zona de Centralidade (ZC), para demonstrar os impactos do aumento do gabarito máximo. Todos os cenários se organizam de acordo com a Tabela 7, apresentada abaixo.

Tabela 7 – Cenários para as Análises da Qualidade do Investimento (AQI) das sugestões de adequação do PDE e da LPUOS

Sugestão	Zona	Cenário	CA Base	CA Max
1. Aumento do CA	ZEU	Sem HIS	1	4
		Com HIS	1	6
		Proposta	1	8
2. Quebra de Gabarito	ZC	Sem HIS	1	2
		Com HIS	1	3
		Proposta	1	4

Fonte: O autor

Em todos os cenários, adota-se o CA base definido na LPUOS vigente, uma vez a área do terreno; o CA máximo também corresponde ao valor permitido na lei, mediante pagamento de outorga, nos casos de médio e alto padrão, e gratuito para HIS, ou seja, quatro vezes no cenário “sem HIS”, em ZEU, e seis vezes no cenário “com HIS”, também em ZEU.

Nos cenários “sem HIS” e “com HIS”, a linha intitulada “proposta” reflete a sugestão de aumento exemplificada. No caso de ZEU, atinge-se um CA de oito para HIS, isto é, o dobro do permitido atualmente para os padrões médio e alto, e 50% a mais do que é praticado no HIS. Ressalta-se que a sugestão proposta pretende que esse aumento seja direcionado e avaliado em cada situação, conforme descrito na seção 5.1 desta pesquisa.

No caso dos cenários da ZC, o CA também é aumentado para permitir a avaliação do impacto decorrente do aumento de gabarito. O cenário “sem HIS” em ZC tem como CA máximo duas vezes a área do terreno, ou seja, um desenvolvimento de médio e alto padrão fica limitado a essa área computável, mediante o pagamento de outorga onerosa entre o CA básico (uma vez) e o CA máximo permitido.

O cenário “com HIS” em ZC corresponde ao praticado atualmente para HIS, três vezes a área do terreno em área computável; há isenção da outorga e de outros emolumentos e, nessa zona, o gabarito máximo é de 48 m, aproximadamente 16 pavimentos. A linha intitulada “proposta” reflete a sugestão exemplificada, CA em quatro vezes a área do terreno em área computável e sem limite de gabarito. Neste cenário, explora-se o aumento do gabarito máximo.

- **Características do projeto**

Como base, utilizou-se a mesma área de terreno em todos os cenários, 3.000 m². Hipoteticamente, os terrenos estão localizados na Avenida Vital Brasil, entre os números 447 e 991, a até três quadras da estação de metrô Butantã, na cidade de São Paulo. Os demais parâmetros variam entre os seis cenários e estão sinalizados na Tabela 8 na cor verde; como destaque, têm-se a área privativa da unidade e a quantidade de unidades residenciais.

Tabela 8 – Características do projeto

I. Características do projeto			
áreas em m ²			
1 terreno (AT)		3.000	
2 projeto	unidades residenciais (edifícios)	204	área privativa da unidade média (AP) 58,80
	pavimentos por edifício (unidades por pavimento)	17	área privativa total do empreendimento (APT) 11.995,20
		6	área equivalente de construção (AEC) 14.112,00

Fonte: O autor

Na sequência, é possível identificar a localização de uma das saídas da estação de metrô Butantã, sinalizada por um círculo vermelho. Duas grandes quadras à esquerda, na cor vinho, contêm lotes classificados como ZEU, enquanto na terceira quadra, na cor marrom, também à esquerda, encontram-se lotes classificados como ZC (Figura 10). É nesse trecho que, hipoteticamente, seriam implantados os empreendimentos propostos nos seis cenários.

Tabela 9 – Prazos e datas marco do empreendimento

II. Prazos e datas marco do empreendimento					
meses, com mês base = 1 (compra do terreno)		prazo	mês início	mês fim	
3 ciclo de estruturação: projeto, planejamento e estruturação legal		5	1	5	
4 início das vendas no mês		6	1		
5 ciclo intensivo de vendas (lançamento)	absorção % das unidades	60%	6	6	11
6 venda dos saldos (sustentação)	absorção % das unidades	40%	12	12	23
7 construção		16	12	27	
8 financiamento à produção		14	14	27	
9 repasses e quitação do financiamento à produção		2	27	29	

Fonte: O autor

A construção do empreendimento também conta com prazo fixo entre os cenários e duração prevista de 16 meses, iniciando 12 (doze) meses após a compra do terreno (mês 1) e finalizando no mês 27 do desenvolvimento do projeto.

- **Orçamento dos custos da implantação do empreendimento**

Para este tópico foram estabelecidos parâmetros para itens como: custo do terreno, custo de projetos e planejamento, custos diretos de construção e gerenciamento do empreendimento.

Na Tabela 10 é possível identificar, na cor verde, os valores a serem modificados entre os cenários. O custo do terreno é igual para os cenários de ZEU, uma vez que, para o vendedor, o tipo de desenvolvimento do local (HIS ou médio e alto padrão) possui relevância relativa. De forma geral, o vendedor atribui um valor de venda ao terreno, independentemente de seu uso. Nos três cenários de ZEU, o valor do terreno é de R\$ 6.000,00 por m², totalizando R\$ 18,000 milhões, valor este usualmente praticado em terrenos na mesma região, com características similares.

Os cenários de ZC também consideram os valores de mercado para terrenos com características parecidas na mesma região, ou seja, R\$ 3.000,00 por m², totalizando R\$ 9,000 milhões. A forma de pagamento do terreno é igual em todos os cenários, com entrada de 36,5% e parcelamento do saldo; 63,5% em 10 parcelas iguais, a partir do mês 5, corrigidos pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC).

As “contas conexas com a aquisição do terreno” representam 4% do valor do terreno em todos os cenários; os demais percentuais também são fixos, ou seja, o custo dos projetos e planejamento corresponde, em todos os cenários, a 1,5% do Custo Direto de Construção (CDC).

Tabela 10 – Orçamento dos custos da implantação do empreendimento – Parte I

III. Orçamento dos custos da implantação do empreendimento			
	valores em R\$mil na data 0 pelo INCC	parâmetros	indicadores
10 custo do terreno [I]	18.000	1.501	R\$/m2-AP
<i>entrada</i>	6.570		36,50%
<i>parcelamento do saldo</i>	11.430		63,50%
11 <i>contas conexas com a aquisição do terreno [II]</i>	720	4,00%	TER
12 <i>contas relacionadas com a estruturação do empreendimento [III]</i>	2.589	1,95%	receita bruta de vendas (VGV)
13 <i>projetos e planejamento [IV]</i>	1.164	1,50%	CDC
14 <i>custos diretos de construção (CDC) [V]</i>	77.616	5.500	R\$ / m2-AEC
15 <i>+ administração da construção [VI]</i>	4.657	6,00%	CDC
16 <i>+ contas da administração da SPE-LP do empreendimento [VII]</i>	1552	2,00%	CDC
17 <i>gerenciamento do empreendimento [VIII]</i>	2.655	2,00%	VGV
18 custo orçado da implantação [soma 11 ... 17]	90.953	7.582	R\$ / m2-AP

Fonte: O autor

Para cada cenário, os custos diretos de construção são alterados (cor verde da Tabela 11), considerando os valores de obra praticados em empreendimentos parecidos e com características equivalentes. No exemplo da Tabela 10 (ZEU – Sem HIS), o custo direto de construção é de R\$ 5.500 por m² da área equivalente de construção (AEC).

Para gerenciamento do empreendimento, considerou-se 2% do Valor Geral de Venda (VGV), também ajustado em função de cada cenário, pois esse índice se altera em função das mudanças propostas de cada produto.

Tabela 11 – Orçamento dos custos da implantação do empreendimento – Parte II

IV. Orçamento dos custos da implantação do empreendimento		
valores em R\$mil na data 0 pelo INCC	parâmetros	indicadores
19 preço de vendas de referência	12.466	R\$ / m ² -AP da unidade
20 preço médio de venda das unidades (PMV)	733	
forma de pagamento do preço		
21 sinal e entrada	7.476	5% PMV
22 durante a construção	22.429	15% PMV
23 financiamento bancário para aquisição da pessoa física (PF)		80% PMV

Fonte: O autor

O “preço de vendas de referência” (destacado em verde na tabela acima) varia entre os cenários. Um dos principais objetivos é equalizar os indicadores de resultados, permitindo a avaliação das mudanças propostas, contudo, em nenhum dos casos, o valor por metro quadrado (m²) da Área Privativa (AP) se afastou dos valores praticados no mercado na região analisada (bairro Butantã).

A forma de pagamento do preço da unidade pelo comprador final é fixa entre os cenários, seja para HIS ou para médio padrão. O “sinal e entrada”, descritos na Tabela 11, correspondem sempre a 5% do Preço Médio de Venda (PMV). Como complemento do valor total da unidade, durante o período de construção, será necessário o pagamento adicional de 15% do PMV, totalizando 20% acumulados.

Para o valor residual, 80% do preço médio de venda da unidade, considera-se que ele será quitado com o empreendedor, via repasse bancário (financiamento bancário para aquisição da pessoa física), durante o período de construção da obra.

Esse modelo de financiamento bancário para pessoa física (PF), conhecido como crédito associativo, é amplamente utilizado nos empreendimentos de Habitação de Interesse Social, habitualmente, via Programa Minha Casa, Minha Vida, e em empreendimentos residenciais de médio padrão, ambos tendo como principal agente financiador a Caixa Econômica Federal.

No modelo em questão, o contrato com o banco é assinado durante a obra, momento em que a futura unidade é escriturada em nome do proprietário (cliente final) e utilizada como garantia junto à instituição financeira. A partir desse momento, o banco (instituição financeira) liberará mensalmente parte do valor financiado pelo comprador, repassando-o ao

empreendedor, de acordo com a curva percentual de desenvolvimento da obra, sendo o valor proporcional ao montante financiado pelo cliente final.

- **Custos conexos com vendas**

Para os custos conexos com vendas, todos os cenários consideram 5% do Valor Geral de Venda (VGV) para propaganda e marketing, distribuídos de forma igualitária em todos os cenários. Para corretagem, 4% também sobre o Valor Geral de Venda (VGV). Em “encargos sobre receita (em SPE-LP)”, o percentual foi zerado, pois considerou-se o benefício do RET (Regime Especial de Tributação) de 4% sobre o VGV, que engloba PIS/COFINS/CSSL/IR. Para custos administrativos visando a obtenção de financiamento de aquisição, considerou-se 0,50% sobre o valor repassado (total dos contratos PF), a ser despendido na data do repasse.

Tabela 12 – Custos conexos com vendas

V. Custos conexos com vendas			
	parâmetros sobre o VGV	parâmetros	
24	propaganda e marketing [XI]	7.476	5,00% (verba a ser distribuída)
25	corretagem [XII]	5.981	4,00% (no ato da venda)
26	encargos sobre a receita (em SPE-LP) [XIII]	0	0,00% (no fluxo da receita)
27	impostos aplicados sobre a receita (em SPE-LP) [XIV]	5.310	4,00% (no fluxo da receita)
28	custos administrativos para obtenção do financiamento de aquisição [VX]	514	0,50% (na data do repasse)

Fonte: O autor

- **Indicadores da economia**

Os indicadores econômicos consideraram uma inflação (IPCA) de 5% ao ano para o INCC e o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M), uma vez que ambos apresentaram desempenhos semelhantes nos últimos anos. Esse percentual corresponde a 0,41% ao mês.

Para a Taxa Referencial (TR) foi estabelecido um parâmetro de 2% ao ano para a composição do custo do financiamento à produção, o que equivale a 0,17%. Para o Certificado de Depósito Interbancário (CDI), utilizado como taxa básica de juros de referência como taxa básica de juros para benchmark, considerou-se um percentual de 12% ao ano e, como custo de oportunidade, 5,50% acima do IGP-M. Todos os percentuais dos indicadores econômicos foram estabelecidos com base no desempenho da economia brasileira nos últimos anos.

Tabela 13 – Custos conexos com vendas

VI. Indicadores da economia	
taxas anuais equivalentes	parâmetros
29 inflação setorial pelo INCC	5,00%
30 inflação na economia pelo IGP-M	5,00%
31 TR referencial, para composição do custo do financiamento à produção	2,00%
32 CDI Referencial (taxa básica de juros para benchmark)	12,00%
33 custo de oportunidade arbitrado - acima do índice de inflação da economia (30)	5,50% acima do IGP-M

Fonte: O autor

- **Financiamento à produção**

Neste tópico é importante salientar que os mesmos parâmetros são adotados em todos os cenários. Na Tabela 14, o destaque recai sobre o valor a ser financiado pelo empreendedor junto a instituição financeira, 80% da “parte financiável do orçamento” (PFO), correspondentes, nesse cenário (ZEU – Sem HIS), a R\$ 83,437 milhões. Os juros do financiamento considerados para a dívida são de 11,50% ao ano. Para repasse desse valor, a instituição financeira considera a curva de desembolso de obra.

Um aspecto importante a ser mencionado é que, como os cenários consideram que os financiamentos PF (conforme descrito no tópico “Orçamento dos custos da implantação do empreendimento”) são via crédito associativo, a amortização do saldo devedor do empreendedor do financiamento a produção é compulsória, ou seja, em função do repasse mensal dos contratos PF, o banco avalia o valor a ser destinado ao empreendedor. Caso o saldo dos contratos PF ultrapasse a necessidade do financiamento à produção naquele mês, a diferença é utilizada para amortizar o saldo devedor do empréstimo, se existir.

Essa condição do financiamento favorece o empreendedor quanto ao valor total de juros pago ao final do desenvolvimento do empreendimento, visto que diminui o volume de recurso a ser captado com a instituição financeira.

Tabela 14 – Financiamento à produção

VII. Financiamento à produção		
	valores em R\$mil na data 0 pelo INCC	parâmetros
34	total do orçamento de custos, sem terreno [18] (TOC)	90.953
35	parte financiável do orçamento (PFO) [13 + 14 + 15]	83.437 91,74% TOC
36	financiamento à produção	66.750 80% PFO
37	ajuste do montante do financiamento em R\$ nominais	5 mês
38	financiamento à produção ajustado para o mês 5 (valor ajustado para a moeda da base 0)	68.121 (corrigido pelo INCC)
39	início das liberações	14 mês
40	juros do financiamento (equivalente anual, cobrado mensalmente)	11,50%
41	outros custos menais do financiamento (cobrados sobre o saldo devedor)	0,20%
42	taxa TR de referência (equivalente anual)	2,00%
43	custo efetivo dos recursos financiados (equivalente anual, acima da inflação pelo INCC)	138,24%

Fonte: O autor

- **Produto**

Para finalizar o tópico de premissas, descreve-se o produto de cada cenário, ou seja, a quantidade de torres, a área privativa da unidade, a quantidade de pavimentos, entre outros fatores. Eles foram desenvolvidos individualmente, considerando as atuais ofertas na cidade de São Paulo. Para tanto, a Tabela 15 apresenta um resumo dos produtos envolvidos e os cenários nos quais cada uma dessas sugestões seria aplicada.

Tabela 15 – Resumo premissas de produto e cenários

Sugestão	Zona	Cenário	Qte Torres	Qte Pavim	Unids / Pav	Qte Unids	Ár. Priv / Unid	Ár. Priv Total	CA	CO / m2 AEC
1. Aumento do CA	ZEU	Sem HIS	2	17	6	204	58,8	11.995	4,00	5.500
		Com HIS	2	22	12	528	34,1	18.005	6,00	3.000
		Proposta	2	25	14	700	34,3	24.010	8,00	2.850
2. Aumento gabarito máximo	ZC	Sem HIS	2	8	6	96	62,4	5.990	2,00	6.500
		Com HIS	2	16	8	256	35,1	8.986	3,00	3.000
		Proposta	2	21	8	336	35,7	11.995	4,00	2.850

Fonte: O autor

Os cenários estão classificados como ZEU-Sem HIS – desenvolvimento tradicional de médio padrão, permitido na legislação atual; ZEU-Com HIS – desenvolvimento permitido atualmente para habitação de interesse social; ZEU-Proposta – proposta de adequação do HIS

atual; ZC-Sem HIS – desenvolvimento tradicional de médio padrão, permitido na legislação atual; ZC-Com HIS – desenvolvimento permitido atualmente para habitação de interesse social; e ZC-Proposta – proposta de adequação do HIS atual.

Os cenários “proposta”, nas duas zonas (ZEU e ZC), correspondem àqueles cujas sugestões de adequação das legislações vigentes foram inseridas, explorando o Aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) e o Aumento do gabarito máximo.

Comparativamente, entre os cenários ZEU-Proposta e ZEU-Com HIS, é importante salientar que a proposta é, também, um desenvolvimento HIS. As duas torres foram mantidas, houve um aumento da quantidade de pavimentos no cenário ZEU-Proposta de 22 andares para 25 andares (nessa zona, não há limite de gabarito e o aumento seria possível sem impactar a legislação vigente). A quantidade de unidades por pavimento também foi ajustada, com 12 unidades por pavimento na proposta ZEU-Com HIS e 14 unidades por pavimento na ZEU-Proposta.

A quantidade de unidades foi incrementada no cenário ZEU-Proposta em razão do aumento do CA. O total de unidades passou de 528 para 700, representando um acréscimo de 172 unidades no empreendimento como um todo. A área privativa total da unidade permaneceu praticamente estável, em pouco mais de 34 m²; a área privativa total do empreendimento aumentou de cerca de 18 mil m² para 24 mil m², em razão do aumento do Coeficiente de Aproveitamento.

De acordo com a legislação vigente, os empreendimentos HIS localizados em ZEU podem utilizar até seis vezes a área do terreno como área computável, considerando benefícios como fachada ativa, por exemplo. No cenário ZEU-Proposta, foi sugerida uma simulação ampliando esse limite para oito vezes a área do terreno, o que equivale ao dobro do limite atualmente previsto para empreendimentos de médio e alto padrão.

O custo da obra por metro quadrado de área equivalente construída (AEC) foi reduzido em 5% na proposta, passando de R\$ 3.000/m², segundo previsão do cenário ZEU-Com HIS, para R\$ 2.850/m². Esse achatamento foi atribuído à maior eficiência decorrente do aumento do volume de metros quadrados construídos, à otimização da equipe, à negociação mais vantajosa dos preços dos insumos da obra, entre outros fatores que contribuem para uma maior eficiência no processo.



Figura 11 – Planta ilustrativa de cerca de 34m², conforme o cenário ZEU-Proposta Projeto Live Campo Limpo – Casa Viva Incorporadora (2024)

Considerando o que pode ser desenvolvido na legislação atual, na zona ZEU, fora da habitação de interesse social, considera-se, para fins comparativos, um empreendimento de médio padrão no cenário ZEU-Sem HIS, composto por duas torres, 17 pavimentos, seis unidades habitacionais por pavimento, área privativa da unidade de 58,80 m², 204 unidades totais, quase 12.000 m² de área privativa total, com CA de quatro vezes a área do terreno (considerando benefícios urbanísticos) e com custo de obra usualmente praticado pelo mercado para o padrão, R\$ 5.500/m² de área equivalente de construção (AEC).



Figura 12 - Planta ilustrativa de cerca de 58 m², conforme o cenário ZEU-Sem HIS Projeto Viva Benx – Mooca – Benx Incorporadora (2024)

Para os cenários em ZC, tem-se um limitador de 48 m de altura total para o empreendimento previsto na legislação atual; o cenário ZC-Com HIS estabelece 16 pavimentos de altura em função dessa limitação. No mesmo cenário foram consideradas duas torres com oito unidades por pavimento, cada uma com cerca de 35 m², 256 unidades totais no empreendimento, quase 9.000 m² de área privativa total e CA de três vezes a área do terreno.

Todos os parâmetros deste cenário seguem regularmente o que a rege a legislação atual.

No cenário ZC-Proposta, procurou-se manter características parecidas com aquelas permitidas na legislação vigente, buscando isolar somente o fator do gabarito. Isso foi possível graças ao aumento de CA, novamente o dobro do cenário sem a previsão de HIS e o aumento da quantidade de pavimentos, partindo de 16 para 21. A privativa da unidade habitacional também teve um pequeno acréscimo, alcançando 35,70 m², e a quantidade de unidades totais aumentou para 336, pouco mais de 30% em comparação àquele regrado no cenário ZC-Com HIS.

O custo de obra por metro quadrado de área equivalente construída (AEC) utilizou a mesma lógica e valores dos cenários em ZEU, redução de 5% do custo em função do ganho de eficiência, passando de R\$ 3.000/m² para R\$ 2.850/m².

Considerando o cenário ZC-Sem HIS, para fins de comparação com os demais cenários, foram previstas duas torres, cada uma com oito pavimentos e seis unidades por andar. Cada unidade possui 62,40 m², totalizando 96 unidades e uma área privativa aproximada de 6.000 m², com um CA de 2,0. O custo de obra por metro quadrado de área equivalente foi estimado em R\$ 6.500/m², valor alinhado às práticas do mercado.

6.2 CLIENTE FINAL

Esta seção aborda a perspectiva do cliente final, considerando os cenários simulados nas duas zonas anteriormente descritas. O foco principal é destacar os benefícios que seriam percebidos pelo cliente final caso as sugestões de adequação propostas fossem implementadas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e no Plano Diretor Estratégico (PDE).

Para explorar as possibilidades de benefício para o comprador, as unidades foram precificadas de forma condizente àquela praticada pelo atual mercado paulistano. Essa abordagem permite uma análise mais realista e assertiva dos impactos das adequações propostas, tendo em vista as condições de mercado vigentes e as expectativas do consumidor.

A primeira simulação tem início com a estabilização da “margem sobre a receita” (resultado do empreendedor, depois dos impostos) que o empreendedor obteria com o desenvolvimento dos empreendimentos no cenário ZEU-com HIS e ZC-com HIS, fixado em 15%.

Com base nesse parâmetro e na construção da AQI descrita na seção 6.1 deste trabalho, observa-se que, ao comparar o cenário ZEU-Com HIS com o cenário ZEU-Proposta, foi estabilizado o valor de venda por m² de área privativa, fixando-o em R\$ 8.306,00. Com isso, o valor total da unidade se manteve praticamente estável, em cerca de R\$ 283.000. A Tabela 16, a seguir, exemplifica essa descrição.

Tabela 16 – Valor das unidades habitacionais em cada cenário

Zona	Cenário	PV / m2 AP	Valor da Unid.
ZEU	Sem HIS	R\$ 12.466	R\$ 732.985
	Com HIS	R\$ 8.306	R\$ 283.220
	Proposta	R\$ 8.306	R\$ 284.896
ZC	Sem HIS	R\$ 15.643	R\$ 976.123
	Com HIS	R\$ 8.312	R\$ 291.740
	Proposta	R\$ 8.312	R\$ 296.738

Fonte: O autor

No cenário ZC-Com HIS, o valor médio de comercialização da unidade seria de R\$ 291.740 e, no cenário ZC-Proposta, um pequeno aumento, chegando em R\$ 296.738. O valor de venda por m² de área privativa também foi o mesmo nos dois cenários, R\$ 8.312,00. É importante ressaltar que, no cenário ZC-proposta, a área privativa da unidade habitacional é ligeiramente maior do que a prevista no cenário base, conforme permitido na legislação atual.

Considerando exclusivamente a perspectiva do cliente final, esta seção não abordará detalhadamente os impactos financeiros para o empreendedor, que serão analisados na próxima seção, denominada “Empreendedor”, no entanto, para melhor compreensão, a Tabela 17 apresenta alguns parâmetros utilizados na análise da qualidade do investimento (AQI). A estabilização do retorno sobre o investimento do empreendedor (INV-RET) está destacada em verde.

Observa-se que, o maior benefício para o cliente final nos cenários descritos acima é o aumento da oferta de unidades destinadas a HIS. Com o empreendedor produzindo mais e a oferta aumentando é possível viabilizá-la em melhores regiões, com melhores produtos, o que se mostrou positivo e foi absorvido pelos clientes - público-alvo do HIS - considerando o cenário de crescimento verificado na última década na cidade de São Paulo.

Tabela 17 – Resultado AQI simulação cliente final

<i>Indicadores do investimento e da qualidade do investimento no empreendimento em cenários da legislação atual e da implementação das sugestões de adequação deste trabalho</i>						
<i>valores em R\$ mil da data 0 pelo INCC</i>						
	Cenário ZEU-Sem HIS	Cenário ZEU-Com HIS	Cenário ZEU-Proposta	Cenário ZC-Sem HIS	Cenário ZC-Com HIS	Cenário ZC-Proposta
Investimentos Exigidos (INV)	15.746	15.497	17.633	9.501	8.549	9.617
Retorno dos Investimentos (RET)	26.791	42.072	61.520	19.015	19.835	29.599
Resultado dos Investimentos (RET-INV)	11.045	26.575	43.888	9.514	11.287	19.981
Resultado / Investimentos	70,15%	171,49%	248,90%	100,14%	132,03%	207,76%
taxa de retorno dos investimentos (% ano, acima da inflação pelo IPCA)	34,24%	78,13%	108,87%	48,35%	62,58%	94,23%
taxa de retorno expressa em múltiplo da taxa CDI-equivalente	4,01	8,53	11,70	5,47	6,93	10,19
resultado do empreendedor, depois dos impostos (Margem sobre a receita)	3,29%	14,99%	21,16%	9,94%	15,00%	21,20%
resultado do empreendedor, depois dos impostos (Margem sobre o custo)	3,99%	21,16%	32,70%	13,10%	21,18%	32,79%

Fonte: O autor

O impacto no aumento da oferta de unidades HIS, por si só, é significativo para o cliente final, todavia, o público-alvo da HIS depende amplamente de financiamento bancário para a aquisição de um imóvel. Isto posto, serão realizadas simulações de financiamento bancário junto à Caixa Econômica Federal (CEF), com o objetivo de avaliar o impacto do preço da unidade no valor da parcela mensal, verificando como isso afeta o enquadramento da renda do comprador em relação ao preço final do imóvel e ao preço final da unidade e seu financiamento máximo.

Para a simulação, adotou-se o critério de que o comprador financiará 80% do valor do imóvel. O simulador habitacional da CAIXA foi utilizado com os seguintes parâmetros: imóvel residencial, novo, adquirido por pessoa física na cidade de São Paulo. Sequencialmente, informou-se a renda do comprador, sua idade, valor total do imóvel, com opção pela cidade de São Paulo. A modalidade de financiamento escolhida foi o “Programa Minha Casa, Minha Vida – Recursos FGTS: Imóvel vinculado a Empreendimento financiado na CAIXA”.

Os dados foram coletados entre 24 de fevereiro de 2025 e 12 de março de 2025, subsidiando a elaboração da Tabela 18, a seguir.

Tabela 18 – Tabela financiamento bancário cliente final, Programa MCMV

Renda	Financiam.	Valor Max.	Subsídio	Juros Efetiv.	Sist Amort	Prazo (meses)	Var. Financiam.	Var. Preço Imóvel
3.000	118.877	148.596	2.580,00	5,64%	SAC/TR	420		
3.500	132.292	165.365	828,00	6,17%	SAC/TR	420	13.415,45	16.769,31
4.000	137.069	171.337	672,00	7,23%	SAC/TR	420	4.777,16	5.971,45
4.500	138.953	173.692	0,00	8,47%	SAC/TR	420	1.883,87	2.354,84
5.000	155.101	193.877	0,00	8,47%	SAC/TR	420	16.148,22	20.185,28
5.500	171.250	214.062	0,00	8,47%	SAC/TR	420	16.148,22	20.185,28
6.000	186.728	233.410	0,00	8,47%	SAC/TR	420	15.478,29	19.347,86
6.500	202.877	253.596	0,00	8,47%	SAC/TR	420	16.148,53	20.185,66
7.000	219.025	273.781	0,00	8,47%	SAC/TR	420	16.148,22	20.185,28
7.500	235.173	293.966	0,00	8,47%	SAC/TR	420	16.148,22	20.185,28
8.000	250.885	313.606	0,00	8,47%	SAC/TR	420	15.712,22	19.640,28

Fonte: O autor

Analisando a Tabela 18, observa-se que, até R\$ 4.000 de renda mensal, há subsídio aplicado ao financiamento bancário e à taxa de juros efetiva. Nas simulações seguintes, essa taxa se estabiliza em 8,47% ao ano, todas as simulações contemplam um prazo de financiamento de 420 meses, ou seja, 35 anos, e o sistema de amortização adotado é a tabela SAC.

A partir dessa análise, uma das conclusões possíveis é que, a cada acréscimo de R\$ 500 na renda do cliente final, sua capacidade de financiamento aumenta, em média, R\$16 mil, permitindo a aquisição de um imóvel, em média, R\$ 20 mil mais valorizado. O efeito contrário também se aplica, com a diminuição de R\$ 20 mil no valor total da unidade, seria possível que o imóvel fosse acessível a um comprador com renda cerca de R\$ 500 menor.

Na sequência, o Gráfico 5 é resultado do cruzamento entre as informações sobre a renda do cliente final e o valor máximo de financiamento disponível pela CEF. Logo, é possível visualizar, detalhadamente, a relação entre a capacidade de financiamento e a possibilidade de financiar 80% do valor total da unidade.

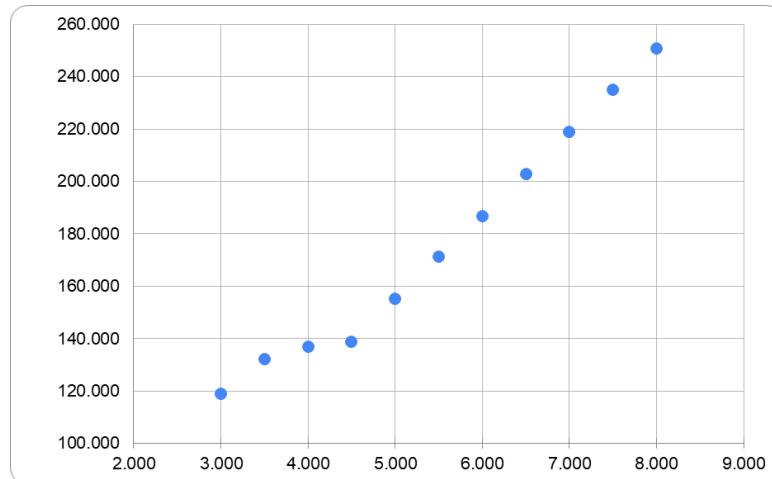


Gráfico 5 – Renda do cliente final *versus* financiamento máximo junto a CEF
Fonte: O autor

É possível perceber que, com uma renda mensal de R\$ 8.000, valor próximo ao limite máximo estabelecido para a HIS em São Paulo, o financiamento máximo permitido é de R\$ 250 mil, resultando em um imóvel com valor total de R\$ 313 mil. Nas simulações realizadas junto à CEF, rendas superiores a R\$ 8.000 deixam de atender aos critérios do Programa Minha Casa, Minha Vida, inviabilizando o financiamento nessa modalidade.

6.3 EMPREENDEDOR

Considerando a visão do empreendedor para os cenários propostos, as simulações priorizam os parâmetros importantes para esse grupo, como margem sobre a receita, TIR e resultado dos investimentos. O foco principal é destacar os benefícios que seriam percebidos pelo empreendedor caso as sugestões de adequação propostas fossem implementadas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e no Plano Diretor Estratégico (PDE).

Nos cenários simulados, o preço de venda por metro quadrado (PV/m²) de área privativa foi mantido em relação aos cenários voltados ao cliente final, ou seja, nos cenários em ZEU no que tange a HIS (ZEU-com HIS e ZEU-proposta) o preço de venda por m² de área privativa foi fixado em R\$ 8.306,00 e nos cenários em ZC (ZC-com HIS e ZC-proposta) o preço de venda por m² de área privativa da unidade foi fixado em R\$ 8.312,00.

Na Tabela 20, a seguir, é possível verificar o valor total das unidades habitacionais em função do preço por metro quadrado de área privativa, ilustrando as variações entre os diferentes cenários.

Tabela 19 – Preço de venda por m² de área privativa por cenário – Visão do empreendedor (em reais)

Zona	Cenário	PV / m2 AP	Valor da Unid.
ZEU	Sem HIS	R\$ 12.466	R\$ 732.985
	Com HIS	R\$ 8.306	R\$ 283.220
	Proposta	R\$ 8.306	R\$ 284.896
ZC	Sem HIS	R\$ 15.643	R\$ 976.123
	Com HIS	R\$ 8.312	R\$ 291.740
	Proposta	R\$ 8.312	R\$ 296.738

Fonte: O autor

É importante reforçar que os valores adotados nas simulações são comumente praticados por empresas do setor imobiliário para empreendimentos localizados na região analisada e com características similares.

Na sequência, a Tabela 21 destaca, em verde, resultados comparativos entre os cenários de ZEU-com HIS e ZEU-Proposta e entre os cenários de ZC-com HIS e ZC-proposta. A comparação abrange três indicadores-chave, que visam exemplificar os principais

impactos para o empreendedor.

Sob a ótica do resultado do investimento, ou seja, a diferença entre o retorno dos investimentos (RET) e os investimentos exigidos (INV), observa-se um aumento de mais de R\$ 17 milhões entre os cenários ZEU-com HIS e ZEU-Proposta. Esse acréscimo representa uma elevação de 65% no resultado do empreendimento, acompanhado pelo crescimento de aproximadamente 33% no número de unidades e na área privativa.

A explicação para essa melhoria está pautada em três fatores principais: o valor do terreno permanece inalterado entre os cenários; há uma redução de 5% no custo da obra no cenário ZEU-Proposta; e o aumento na produção de unidades e área privativa resulta em melhor aproveitamento do empreendimento.

Tabela 20 – Resultado AQI: simulação empreendedor

<i>Indicadores do investimento e da qualidade do investimento no empreendimento em cenários da legislação atual e da implementação das sugestões de adequação deste trabalho</i>						
<i>valores em R\$ mil da data 0 pelo INCC</i>						
	Cenário ZEU-Sem HIS	Cenário ZEU-Com HIS	Cenário ZEU-Proposta	Cenário ZC-Sem HIS	Cenário ZC-Com HIS	Cenário ZC-Proposta
Investimentos Exigidos (INV)	15.746	15.497	17.633	9.501	8.549	9.617
Retorno dos Investimentos (RET)	26.791	42.072	61.520	19.015	19.835	29.599
Resultado dos Investimentos (RET-INV)	11.045	26.575	43.888	9.514	11.287	19.981
Resultado / Investimentos	70,15%	171,49%	248,90%	100,14%	132,03%	207,76%
taxa de retorno dos investimentos (% ano, acima da inflação pelo IPCA)	34,24%	78,13%	108,87%	48,35%	62,58%	94,23%
taxa de retorno expressa em múltiplo da taxa CDI-equivalente	4,01	8,53	11,70	5,47	6,93	10,19
resultado do empreendedor, depois dos impostos (Margem sobre a receita)	3,29%	14,99%	21,16%	9,94%	15,00%	21,20%
resultado do empreendedor, depois dos impostos (Margem sobre o custo)	3,99%	21,16%	32,70%	13,10%	21,18%	32,79%

Fonte: O autor

Ao comparar os cenários ZC-Com HIS e ZC-Proposta e a partir da análise do resultado dos investimentos, nota-se um aumento superior a R\$ 8 milhões. Esse crescimento representa uma elevação de 77% no retorno do empreendimento, acompanhado pelo desenvolvimento de aproximadamente 33% a mais de unidades e área privativa. Essa melhoria decorre dos mesmos fatores observados nos cenários ZEU.

No segundo indicador, também destacado em verde, “taxa de retorno dos investimentos (TIR) para percentual ano acima da inflação pelo IPCA”, o aumento é expressivo. Nos cenários ZEU, a TIR cresceu 30 pontos percentuais, passando de 78,13% no cenário ZEU-Com HIS para

108,87% no cenário ZEU-Proposta. Já nos cenários em ZC, esse indicador teve um acréscimo de 32 pontos percentuais, subindo de 62,58% no cenário ZC-com HIS para 94,23%, no cenário ZC-Proposta.

Por fim, no terceiro indicador também destacado na cor verde, a margem sobre a receita, observa-se uma evolução contínua. Nos cenários ZEU, considerando empreendimentos de médio padrão, a margem sobe de 3,29% para 14,99% no HIS atualmente permitido e atinge 21,16% no cenário HIS-Proposta. Nos cenários em ZC, o crescimento também é significativo, partindo de 9,94% no médio padrão, para 15,00% no HIS e alcançando 21,20% no cenário HIS proposto. Vale ressaltar que, no mercado imobiliário, a margem sobre a receita mínima desejável para viabilizar um empreendimento normalmente é de 15%.

6.4 SETOR IMOBILIÁRIO

Encerrando o capítulo, esta seção aborda a perspectiva do setor imobiliário, considerando sua importância para o crescimento sustentável e de longo prazo do mercado. Esse aspecto não se restringe apenas ao setor, mas impacta diretamente a economia do país. O setor imobiliário desempenha um papel fundamental no Produto Interno Bruto (PIB) do país, representando 10,24% da participação total do PIB em maio de 2024, segundo o Banco Central (BC).

Isto posto, pretende-se discutir o quão potencialmente maior, em volume de unidades, poderia ser a produção da capital paulista para habitações de interesse social, caso as sugestões de adequação legislativa apresentadas anteriormente sejam implementadas.

O aumento da produção nesse segmento traria importantes benefícios para a cidade de São Paulo, especialmente no enfrentamento do déficit habitacional, amplamente abordado ao longo deste trabalho. Além disso, contribuiria para a geração de empregos, o estímulo ao desenvolvimento econômico e a melhoria do planejamento urbano.

Destaca-se que o aumento da produção de HIS não está condicionado a um único fator. Embora as mudanças nas legislações possam representar incentivos significativos, outros elementos desempenham um papel igualmente relevante. A disponibilidade de recursos para o financiamento à produção (PJ), a estabilidade econômica do país, que assegura um mercado de trabalho sólido, o acesso ao crédito para financiamento pessoa física (PF), entre outros, são essenciais para garantir um aumento consistente e sustentável na produção de HIS, tanto na cidade de São Paulo quanto em outras cidades do Brasil.

Desde 2016, a produção de HIS pelo mercado privado vem crescendo de forma expressiva na capital paulista e, desde 2019, a quantidade de unidades produzidas anualmente manteve-se relativamente estável, variando entre 32 mil e 36 mil unidades. Em 2024, observou-se um aumento significativo de quase 80%, alcançando 65,9 mil habitações econômicas na cidade. Esse crescimento pode ser atribuído a diversos fatores, mas o principal deles provavelmente seja o cenário econômico do país e a disponibilidade de *funding* para produção.

Todavia, esse patamar não deve ser considerado um nível estável de produção. Para fins de análise do cenário potencial, caso as sugestões de adequação propostas sejam implementadas, e com base nos parâmetros expostos anteriormente, estima-se que a capacidade atual do mercado imobiliário da cidade de São Paulo permitiria uma produção estável de 40 mil unidades de HIS por ano.

Dessa forma, ao aplicar os parâmetros propostos de aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA) nas zonas ZEU e ZC, e ampliando seu alcance para outras regiões do município, prevê-se um aumento potencial de 30% na produção anual de HIS. Isso significaria um acréscimo para aproximadamente 52 mil unidades habitacionais por ano.

Cabe ressaltar que essa estimativa foi realizada com base na análise de apenas duas zonas e nos critérios de aumento de CA, estabelecidos de forma arbitrária. No entanto, o aumento potencial da produção de unidades de habitação de interesse social é imensurável. A proposta de adequação do coeficiente de aproveitamento, apresentada na seção 5.1, sugere que esse aumento seja aplicado de forma direcionada, ou seja, com uma análise específica para cada região e/ou quadra, considerando fatores como o déficit habitacional, a proximidade com eixos de transporte público de massa e outros aspectos de interesse do poder público, como a prevenção da formação de favelas, por exemplo.

Assim, o número estimado de unidades a serem produzidas é, na prática, ajustável, adequando-se conforme o desenvolvimento urbano da cidade.

7 CONCLUSÃO

A Habitação de Interesse Social (HIS) na cidade de São Paulo registrou um crescimento expressivo entre 2016 e 2024, expandindo-se 18 vezes no período. Em 2016, o mercado imobiliário mapeado registrava o lançamento de 3,6 mil unidades, enquanto, em 2024, esse número foi de 65,9 mil unidades.

Ao longo desse período, a demanda por HIS permaneceu elevada, evidenciada pelo alto volume de vendas para o cliente final. Para efeito comparativo, no mesmo período, os segmentos de médio e alto padrão cresceram apenas 2,4 vezes, demonstrando que o mercado de HIS apresentou uma expansão significativamente superior.

Diante desse cenário, que se mostrou positivo para a cidade ao proporcionar opções de moradia seguras e de qualidade para famílias com renda entre um e seis salários mínimos, um dos principais objetivos desta pesquisa foi responder à seguinte questão:

Quais fatores impulsionaram a produção do segmento de Habitação de Interesse Social (HIS) de um patamar inicialmente pouco representativo, para ocupar posição de destaque no cenário da produção privada de habitação residencial na cidade de São Paulo, em um intervalo de tempo tão curto?

Como diagnóstico, foi possível aferir que parte expressiva desse crescimento foi impulsionado por mudanças nas legislações que regulamentam o segmento e pela forte atuação do setor privado. O estudo demonstrou que o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014), aliado ao Decreto nº 57.377/2016 e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016), foram fundamentais para fomentar esse avanço, proporcionando incentivos urbanísticos e facilitando a viabilidade econômica dos empreendimentos. Como consequência, verificou-se uma migração da produção de unidades HIS da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para o município, aproximando o público-alvo do segmento das áreas centrais da cidade.

A análise histórica e legislativa revelou que, ao longo das décadas, a intervenção estatal foi essencial para moldar o mercado de HIS, desde os primeiros programas habitacionais até as políticas mais recentes. Nos períodos em que essa atuação foi insuficiente, as cidades sofreram impactos urbanísticos negativos, como a autoconstrução desordenada e a proliferação das favelas.

Além disso, a pesquisa qualitativa, realizada por meio da enquete com especialistas,

confirmou a importância das mudanças na legislação para o crescimento do segmento na cidade e destacou temas relevantes, como a necessidade de protagonismo do Estado na promoção da habitação de interesse social; a ampliação das estratégias de atendimento ao público-alvo, incluindo a opção de locação social; o fortalecimento da fiscalização sobre a destinação correta das unidades comercializadas; e a necessidade de exploração de novas fontes de financiamento, tanto para pessoas jurídicas quanto para pessoas físicas.

As sugestões de adequação ao PDE e à LPUOS propostas neste estudo se concentraram em quatro grupos principais:

- instrumentos urbanísticos e planejamento, incluindo o aumento direcionado do coeficiente de aproveitamento (CA), a ampliação do gabarito máximo e revisão da LPUOS em prazo reduzido;
- parcerias e gestão de programas habitacionais, contemplando o aprimoramento de parcerias entre o setor público e privado para desenvolvimento de HIS-1, e a locação institucional pelo município;
- incentivos fiscais, com a isenção de IPTU durante a obra e por tempo determinado após a emissão do habite-se para projetos com HIS-1;
- fiscalização, prevendo a criação de um setor específico para monitorar a destinação de unidades HIS.

Parte dessas sugestões foram validadas por modelos matemáticos, denominados Análise da Qualidade do Investimento (AQI), demonstrando impactos positivos para os três principais grupos: o cliente final, o empreendedor e o setor imobiliário.

Com base nos resultados obtidos, conclui-se que o papel do Estado é fundamental para o fortalecimento da Habitação de Interesse Social (HIS), seja por meio do aprimoramento dos instrumentos regulatórios ou pela criação de novos incentivos e programas sociais voltados ao setor. Dessa forma, viabiliza-se a participação de diversos agentes do mercado imobiliário na ampliação da oferta de moradias para a população de baixa renda.

Além disso, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise sobre os impactos sociais do aumento da produção de HIS pelo setor privado e suas consequências para a cidade e seus moradores, e sobre as limitações das propostas legislativas sugeridas neste estudo, identificando possíveis lacunas que ainda necessitam de ajustes. O objetivo das adequações ora propostas é aprimorar as legislações vigentes, promovendo melhorias no

cenário atual para os desenvolvedores e reduzindo problemas percebidos no segmento.

Com um planejamento urbano eficiente, diligência do Estado e políticas habitacionais bem estruturadas, a cidade de São Paulo pode continuar avançando na redução do déficit habitacional e na promoção de moradia digna para a população enquadrada na HIS. Ao garantir que o direito à moradia seja tratado como uma prioridade, a habitação de interesse social torna-se mais do que uma solução para a escassez de moradias – ela se consolida como um instrumento de transformação social, capaz de proporcionar dignidade, segurança e esperança para milhares de famílias.

REFERÊNCIAS

- ABRAINC. **Expectativas para 2021 no mercado imobiliário – São Paulo**. Disponível em: https://abrainc.org.br/uploads/2021/03/Estudo_Quantitativo_ABRAINC_Demanda_Sao_Paulo-VERSAO_FINAL_2.pdf. Acesso em: 15 jul. 2023.
- ABDALLA, A. **SFH: apogeu e declínio de um vigoroso modelo habitacional**. In: **SFI um novo modelo habitacional**. ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), São Paulo, 1996.
- AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. 3.ed. São Paulo: Principis, 2019.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, Lag. **A trajetória recente da política de habitação popular**. In: **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 69-96.
- BENX INCORPORADORA. Site institucional. Disponível em: CEF. **Programa Casa da Família (Casa Paulistana)**. Disponível em: <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/CASA%20PAULISTANA/detalhe/sobre/>. Acesso em: 13 jun. 2023.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 18 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 1.749, de 28 de junho de 1937. Aprova novo regulamento para a aquisição de prédios destinados à moradia dos associados e à sede dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões. Rio de Janeiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- BRASIL. Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0072.htm. Acesso em: 25 abr. 2023.
- BRASIL. Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2291.htm. Acesso em: 15 mai. 2023.
- BRASIL. Decreto-lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências (congelamento dos aluguéis). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4598-20-agosto-1942-414411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 mai. 2023.
- BRASIL. Decreto-lei nº 9.218, de 01 de maio de 1946. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular" (FCP). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946->

417087-norma-pe.html. Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 03 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 01 ago. 2023.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html>. Acesso em: 30 mai. 2023.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Governo Federal aumenta subsídio para Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/governo-federal-aumenta-subsidio-para-faixa-1-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>. Acesso em: 07 ago. 2023.

CEF. **Simulador habitacional CAIXA**. Disponível em: <https://www8.caixa.gov.br/siopiinternetweb/simulaOperacaoInternet.do?method=enquadrarProdutos>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CHRISTMANN, Taynara. **Estudo de caso: Edifício Japurá**. 2020. Disponível em: https://issuu.com/taynarachayanechristmann/docs/estudo_de_caso_conjunto_residencial_japur_. Acesso em: 25 abr. 2023.

CNN Brasil. **Avanço do crédito imobiliário esbarra em juros altos e força ação do governo, dizem especialistas**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/avanco-do-credito-imobiliario-esbarra-em-juros-altos-e-forca-acao-do-governo-dizem-especialistas>. Acesso em: 12 mar. 2025.

CORTIÇO. **Acervo fotográfico do Museu da Cidade de São Paulo**. Sebastião de Assis Ferreira, 1920-1950. Disponível em: <http://www.acervosdacidade.prefeitura.sp.gov.br/PORTALACERVOS/ExibirItemAcervo.aspx?id=470343>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre. Artmed, 2007.

CURY CONSTRUTORA. Site institucional. Disponível em: <https://ri.cury.net/informacoes-aos-investidores/central-de-resultados/>. Acesso em 13 de mar. De 2025.

D'OTTAVIANO, Camila. **Habitação, autogestão & cidade**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

ECON CONSTRUTORA. Site institucional. Disponível em: <https://econconstrutora.com.br/quem-somos>. Acesso em 13 de mar. De 2025.

FRANÇA, Luiz. Depoimento fev. 2021. Entrevistador: Larissa Quintino. **Impulsionada por crédito, construção foi maior geradora de vagas em 2020**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/impulsionada-por-credito-construcao-foi-maior-geradora-de-vagas-em-2020/>. Acesso em: 11 set. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

IBGE. **IBGE: Sinopse do Censo Demográfico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/censo2010/apps/sinopse/index.php?dados=6>. Acesso em: 15 dez. 2022.

INFO MONEY. **Brasil tem 207,75 milhões de habitantes, mostra prévia do IBGE**. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/brasil-tem-20775-milhoes-de-habitantesmostra-previa-do-ibge/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

INSTITUTO BUTANTAN. **Início do século XX: o Butantan e o combate à epidemia de peste bubônica**. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/inicio-do-seculo-xx-o-butantan-e-o-combate-a-epidemia-de-pestes-bubonica>. Acesso em: 12 dez. 2022.

KEHL, Luis. **Breve história das favelas**. São Paulo: Claridade, 2010. p. 53-56.

MELO, Marcus André B. C. de. **Política de Habitação e populismo: O caso da fundação da Casa Popular**. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/download/3105/2222>. Acesso em: 03 mai. 2023.

MESQUITA JUNIOR, Oton Fernandes. Comentários sobre incorporação imobiliária à luz do Código de Defesa do Consumidor. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3997, 11 jun. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28219>. Acesso em: 01 ago. 2023.

PLANO & PLANO. Site institucional. Disponível em: <https://www.planoeplano.com.br/quem-somos>. Acesso em 13 de mar. De 2025.

REA, Louis M.; PARKER, Richard A. **Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução**. 1.ed. São Paulo: Ed. Pioneira, 2002.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SÃO PAULO (Estado). Diário Oficial. **Capa da edição do dia 08 de março de 1894**. Publicação do Decreto nº 233, Código Sanitário. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/norma/137356>. Acesso em: 18 jan. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.577, de 08 de julho de 2009. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-08.07.2009.html>. Acesso em: 12 ago. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Mapa interativo. **Lei de Zoneamento**. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/zoneamento/mapa-interativo/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Programa Casa Paulista**. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=18>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SÃO PAULO (Município). **Código de Posturas do Município de São Paulo**. Capa e primeira página. Disponível em: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/ec/C%C3%B3digo_de_Posturas_do_Munic%C3%ADpio_de_S%C3%A3o_Paulo.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 57.377 de 11 de outubro de 2016. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE, e nº 16.402, de 22 de março de 2016 - LPUOS. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57377-de-11-de-outubro-de-2016>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 58.625, de 08 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58625-de-8-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em: 29 ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 59.885 de 4 de novembro de 2020. Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social - EZEIS, nos termos das Leis nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nº 16.402, de 22 de março de 2016 (LPUOS) e nº 16.642, de 09 de maio de 2017 (COE). **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59885-de-4-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 63.122, de 4 de janeiro de 2024. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP, nos termos do artigo 46 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, na redação que lhe foi conferida pelo artigo 14 da Lei nº 17.795, de 8 de julho de 2023. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63122-de-4-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 63.130, de 19 de janeiro de 2024. Regulamenta o artigo 47 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, nos termos da redação conferida pela Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023, dispondo sobre a adesão ao regime jurídico próprio que rege a produção privada de unidades de Habitação de Interesse Social. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63130-de-19-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 25 jan. 2025.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 64.006, de 10 de janeiro de 2025. Define os valores de renda familiar para atendimento por Habitação de Interesse Social – HIS e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-64006-de-10-de-janeiro-de-2025>. Acesso em: 25 jan. 2025.

SÃO PAULO (Município). **Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021**. Coordenadoria de Planejamento Urbano (PLANURB) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Disponível em: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Aplicacao-do-PDE-2014-21.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 6.738, de 16 de novembro de 1965. Autoriza a constituição da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-6738-de-16-de-novembro-de-1965>. Acesso em: 15 mai. 2023.

SÃO PAULO (Município). 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 do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). 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). **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 17.719, de 26 de novembro de 2021. Dispõe sobre Planta Genérica de Valores, alterações na legislação tributária municipal, e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17719-de-26-de-novembro-de-2021>. Acesso em: 11 fev. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 17.975, de 08 de julho de 2023. Dispõe sobre a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17975-de-8-de-julho-de-2023>. Acesso em: 20 jan. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 18.081, de 19 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a revisão parcial da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, visando à compatibilização de seu texto original com as supervenientes alterações decorrentes da promulgação da Lei nº 17.975, de 8

de julho de 2023 e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18081-de-19-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação. **Prefeitura sanciona novo programa habitacional para impulsionar produção de unidades de interesse social na capital**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=317814>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação. **Programa Casa da Família**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237068>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação. **Programa Nossa Casa**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=263328>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **População da cidade de São Paulo aumenta 20 vezes em 100 anos**. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/populacao-da-cidade-de-sao-paulo-aumenta-20-vezes-em-100-anos/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

SECOVI. **Indicadores do Mercado**. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/pesquisas-e-indices/indicadores-do-mercado>. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. Anuário do Mercado Imobiliário 2022. Disponível em: <https://secovi.com.br/downloads/anuario-secovisp-2022.pdf/>. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. Anuário do Mercado Imobiliário 2023. Disponível em: <https://secovi.com.br/wp-content/uploads/2024/03/anuario-secovisp-2023.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2024.

_____. Anuário do Mercado Imobiliário 2024. Disponibilizado de forma prévia pelo SECOVI em 15 fev. 2025.

SIMONSEN, Roberto. Jornadas de habitação econômica. *In: Revista do Arquivo Municipal*, n. 82, São Paulo. 1942.

SUMMIT SAÚDE. **As três principais epidemias que atingiram o Brasil**. Disponível em: <https://summitsaude.estadao.com.br/desafios-no-brasil/a-piores-epidemias-que-atingiram-o-brasil/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

SUZIGAN, Wilson. A Industrialização de São Paulo: 1930-1945. FGV Sistema de Bibliotecas. **Revista Brasileira de Economia**, 1971. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/51>. Acesso em: 03 jan. 2023.

TAUNAY, Affonso. **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: ObliqPress, 1953.

TIMM, Juliane. **Habitações Operárias no Brasil: Arquitetura e Urbanismo da habitação Social na primeira metade do Século XX**. 2015. 245 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

UOL. **Em 10 anos, Minha Casa Minha Vida se tornou o maior programa habitacional do país.** Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/canal/economia/nacional/noticia/2019/03/25/em-10-anos-minha-casa-minha-vida-se-tornou-maior-programa-habitacional-do-pais-374584.php>. Acesso em: 22 mai. 2023.

UOL. **Prefeitura deu desconto a 62 mil moradias sociais em áreas nobres de SP.** Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2025/01/30/prefeitura-deu-desconto-a-62-mil-moradias-sociais-em-areas-nobres-de-sp.html>. Acesso em: 02 fev. 2025.

USP. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Cadernos de Habitação Coletiva – FAU/USP.** Conjunto Residencial Várzea Do Carmo. Disponível em: https://www.pc3.fau.usp.br/chc-pt?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Cadernos de Habitação Coletiva – FAU/USP.** Edifício Japurá. Disponível em: <https://chc.fau.usp.br/japura.html#fotos>. Acesso em: 25 abr. 2023.

VALLADARES, Licia do Prado. **A Invenção da Favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VALOR ECONÔMICO. **As 38 maiores incorporadoras e outros negócios imobiliários do Brasil.** Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2024/11/12/as-maiores-incorporadoras-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2025.

VALOR ECONÔMICO. **Município de São Paulo permanece como o mais populoso do país, aponta IBGE.** Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/27/municipio-de-sao-paulo-permanece-como-o-mais-populoso-do-pais-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 18 jan. 2023.

VILLA, Marco Antônio. **Quando Eu Vim-me Embora: História da migração nordestina para São Paulo.** São Paulo: Leya, 2017.

VILLAÇA, Flavio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ANEXO

A seguir, apresenta-se a íntegra das entrevistas mencionadas na seção 4.2, totalizando oito especialistas distribuídos em três grupos distintos: Entidades de Classe (entrevistados 1 e 2), empreendedores (entrevistados 3, 4, 5 e 6) e setor público (entrevistado 7 e 8).

ENTREVISTADO 1 – SECOVI

O entrevistado 1 possui 47 anos de experiência profissional, é economista e dedicou parte de sua carreira à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), ao conselho curador do FGTS e, há mais de 17 anos, atua no SECOVI-SP.

Em sua análise, a habitação social na cidade de São Paulo passou por diferentes momentos, muitos dos quais estiveram fortemente vinculados ao poder público. Até 2015, mesmo com a criação do programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV) em 2009, o mercado de habitação de interesse social não era atraente para os incorporadores no centro expandido da cidade. O investimento apresentava baixa qualidade e os preços dos terrenos inviabilizavam novos empreendimentos, o que concentrava a produção nas franjas da cidade e na região metropolitana.

Outro fator que dificultava o desenvolvimento do setor, segundo o entrevistado, era o coeficiente de aproveitamento estabelecido pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). O padrão fixado em 1x restringia o potencial construtivo, enquanto apenas 3% da área da cidade permitia alcançar até 4x, mediante pagamento de contrapartidas à prefeitura, como a outorga onerosa.

Ao longo da conversa, também foi destacada a relevância do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) na produção de unidades habitacionais de interesse social. Como exemplo bem-sucedido, citou-se o projeto do Jardim Edite, na região da Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, viabilizado com recursos do fundo, cuja captação ocorre, em parte, por meio da outorga onerosa.

O entrevistado enfatiza, ainda, o papel essencial do programa Minha Casa, Minha Vida na promoção do financiamento habitacional. O programa possibilitou a produção de moradias econômicas e sociais, atingindo entre 400 e 500 mil unidades financiadas por ano no Brasil. Sua relevância se estende tanto ao fortalecimento do mercado imobiliário quanto à implementação de políticas habitacionais eficazes.

Além do MCMV, instrumentos municipais de incentivo à produção de habitação de interesse social também foram fundamentais para o desenvolvimento do setor. Sem essas diretrizes, avalia o entrevistado, o crescimento do mercado teria sido comprometido.

[...] a partir de 2016 o mercado de habitação social cresceu muito, saiu de um patamar de produção baixo para 30-35 mil unidades por ano, isto foi um advento do decreto que regulamentou o HIS na cidade de São Paulo.

Posteriormente, o entrevistado enviou à pesquisadora o Decreto nº 57.377/16, mencionado anteriormente, além de outros dois igualmente relevantes: os Decretos nº 59.885/20 e nº 61.811/22. Essas normativas, em grande parte, representam atualizações do decreto de 2016, com o objetivo de aprimorar diretrizes e regulamentações já estabelecidas.

Destaca-se que, com a promulgação do Decreto nº 57.377/16, o coeficiente de aproveitamento para habitação de interesse social (HIS) passou a alcançar até seis vezes a área do terreno, sem necessidade de pagamento de outorga. Essa mudança impulsionou o segmento, possibilitando o surgimento de diversas empresas especializadas na produção de moradias para as faixas de renda HIS 1 e 2.

Os incentivos adotados pela cidade de São Paulo estimularam a migração da produção de habitação de interesse social da Região Metropolitana (RMSP) para a capital, tendência que levou outros municípios da RMSP a adotarem medidas semelhantes. Por outro lado, cidades que não implementaram legislações de estímulo enfrentaram a transferência de sua produção para localidades vizinhas. Um exemplo dessa dinâmica é Santo André, que adotou políticas voltadas ao setor, ao contrário de São Bernardo do Campo, que não seguiu a mesma estratégia.

Estes incentivos (as legislações) foram um grande passo de inclusão social de uma população expulsa do centro expandido, trazendo as pessoas para mais próximo de onde trabalham e proporcionando mais qualidade de vida.

ENTREVISTADO 2 – ABRAINC

O entrevistado 2 possui 17 anos de experiência profissional, é arquiteto e urbanista, formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Ao longo da carreira, esteve continuamente envolvido com o mercado imobiliário e, nos últimos nove anos, tem se dedicado à Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC). Na instituição, concentra-se em questões relacionadas à legislação urbanística, à redução da burocracia e ao desenho de programas habitacionais.

A produção privada de habitação de interesse social (HIS) pode se estruturar de

diferentes formas. Um empreendimento pode ser enquadrado em um programa público, como o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), seguir regramentos urbanísticos específicos ou buscar alternativas, como a comercialização direta para famílias com renda compatível ou a destinação para aluguel, com possibilidade de venda futura a empresas especializadas na operação desses empreendimentos.

Para viabilizar a comercialização fora do MCMV ou de outros programas públicos, é necessário que o comprador apresente uma certidão de enquadramento de renda. Esse documento deve ser emitido por uma entidade supervisionada pelo Banco Central, garantindo que a família se enquadre nas faixas HIS 1 ou HIS 2. No entanto, há uma incongruência nas legislações atuais: o prazo de 10 anos para que a unidade comercializada cumpra sua função social como HIS. A lei estabelece que essa exigência vale apenas para a primeira comercialização a uma família com renda enquadrada, enquanto o decreto de regulamentação vincula o prazo à emissão do Habite-se. Diante dessa divergência, a ABRAINC tem adotado a interpretação mais restritiva, seguindo o critério da primeira comercialização. Após esse período, a unidade deixa de ter a obrigatoriedade de cumprir o papel social e pode ser livremente comercializada.

A exigência da certidão de enquadramento de renda emitida por uma entidade isenta confere maior transparência ao processo, beneficiando tanto os compradores quanto os incorporadores, que passam a contar com um mecanismo de validação independente.

[...] Tem uma coisa que sempre foi vista pela ótica do programa público que é casa, ela não é só a casa, ela também é saúde, ela é saneamento, ela é um monte de outras coisas, então como política pública ela é muito importante, mas ela também é constituição de patrimônio.

O entrevistado considera adequado o prazo de 10 anos para que a unidade de habitação de interesse social (HIS) possa ser comercializada sem a obrigação de cumprir seu papel social. Em sua visão, esse período permite que a realidade das famílias beneficiadas por políticas públicas se transforme. O imóvel passa a representar um patrimônio e, com a valorização adquirida, dificilmente essas famílias voltam a compor o déficit habitacional.

Nos últimos anos, esforços têm sido direcionados para viabilizar um modelo de aluguel social. O entrevistado destaca que há uma parcela significativa da população que, embora não tenha condições de adquirir um imóvel, consegue arcar com um aluguel acessível. Caso essa alternativa fosse estruturada, os benefícios se estenderiam a toda a sociedade.

Segundo estimativas da ABRAINC, após a aprovação do Plano Diretor Estratégico

(PDE) de 2014, a produção de HIS e habitação de mercado popular (HMP) na cidade de São Paulo cresceu mais de 700%. Essa mudança elevou significativamente o volume de unidades produzidas, consolidando um novo patamar para o setor.

Ao lembrar a evolução da habitação de interesse social, o entrevistado observa que a base dessa produção foi estabelecida no PDE de 2002 e no zoneamento de 2004. No entanto, até 2010, o volume construído pelo mercado era insignificante. A criação do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) em 2009 foi um divisor de águas, pois possibilitou o acesso ao crédito para famílias de baixa renda, tornando o segmento atrativo para o setor imobiliário. Com isso, a produção passou a registrar uma vazão anual entre 3 e 5 mil unidades, concentradas principalmente nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

A partir de 2014, com o novo PDE, o cenário mudou drasticamente. Incentivos urbanísticos foram incorporados à legislação e, aliados a um programa federal consistente e ao uso contínuo de recursos do FGTS, trouxeram previsibilidade ao setor. O entrevistado destaca dois pontos fundamentais nesse processo: a possibilidade de produzir HIS em qualquer zona da cidade, não mais restrita às ZEIS, e a aplicação do coeficiente de aproveitamento diferenciado. Com essas medidas, o custo da terra foi equilibrado, permitindo que a produção habitacional se expandisse para diversas regiões. Antes limitada a áreas específicas, a oferta passou a ser distribuída de forma mais ampla, tornando o mercado mais competitivo.

Ao final da entrevista, a pesquisadora introduziu a questão das unidades habitacionais de dimensões reduzidas, especialmente os estúdios, que têm sido alvo de críticas quando enquadrados como HIS. O entrevistado explicou que, do ponto de vista da incorporação imobiliária, os empreendimentos refletem as demandas do mercado. Como o ciclo de desenvolvimento de um projeto é longo, há o risco de formação de bolhas e superoferta, fenômeno já observado anteriormente com flats e salas comerciais.

No caso dos estúdios, ele aponta dois aspectos relevantes. O primeiro diz respeito à legislação vigente, que incentiva a produção dessas unidades compactas por meio de mecanismos como a cota-parte e a limitação de vagas de garagem conforme o tamanho do imóvel. Embora esse não tenha sido o objetivo inicial da legislação, essas diretrizes impulsionaram a produção em larga escala, tornando tais apartamentos, em muitos casos, um subproduto do empreendimento principal.

O segundo aspecto envolve as unidades HIS de um dormitório, frequentemente criticadas sob a ótica do déficit habitacional. O entrevistado pondera que esse déficit é composto

por diferentes perfis, incluindo casais jovens, famílias, solteiros e divorciados. Na sua visão, se uma pessoa consegue adquirir seu primeiro imóvel ainda jovem, dificilmente voltará a compor o déficit habitacional no futuro. Assim, políticas habitacionais voltadas a esse público podem reduzir a dependência de suporte governamental a longo prazo. Um indivíduo solteiro, que ganha um a dois salários mínimos e consegue adquirir um imóvel, ao formar uma família, terá um patrimônio que poderá ser vendido para a compra de uma residência maior. Dessa forma, o problema habitacional pode ser resolvido de maneira antecipada, reduzindo a pressão sobre o poder público.

ENTREVISTADO 3 – BUENO NETTO

Com 50 anos de experiência profissional, o entrevistado 3 é engenheiro formado pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI-USP) e complementou sua formação acadêmica com uma passagem pela Universidade Stanford, nos Estados Unidos. Em 1974, fundou a empresa que hoje preside no conselho, inicialmente voltada à prestação de serviços e execução de pequenas obras públicas. Com o crescimento dos negócios, passou a atuar no setor de incorporação imobiliária, segmento em que permanece até os dias atuais. A princípio, a empresa focava em edificações de médio e alto padrão, mas, a partir de 2009, com a criação do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), voltou-se também para a habitação de interesse social (HIS).

Pioneira no desenvolvimento de projetos HIS em plantas compactas, a empresa lançou seu primeiro empreendimento nesse formato na Avenida Marquês de São Vicente, na região da Barra Funda, zona oeste de São Paulo. O projeto, localizado em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), conta com 3.500 unidades habitacionais distribuídas em um terreno de 72 mil m², aproveitando os incentivos urbanísticos da época. Desde o início, a proposta foi garantir um papel efetivo de inclusão social aos imóveis desse segmento, evitando soluções que comprometessem a qualidade de vida dos moradores. Empreendimentos com quatro andares e sem elevador, por exemplo, nunca fizeram parte dos planos da empresa, pois não oferecem uma solução habitacional de longo prazo.

Outro princípio adotado foi priorizar boas localizações para os projetos. O público consumidor dessas unidades depende do transporte público de massa, e empreendimentos erguidos nas periferias, longe da infraestrutura urbana consolidada, não contribuem para uma melhor qualidade de vida. Nesse contexto, a empresa desenvolveu um modelo de unidade de

34m², com dois dormitórios e, em sua evolução, um banheiro americano que possibilita a criação de uma suíte. Até 2024, foram entregues 10 mil unidades desse padrão pela Bueno Neto.

Os incentivos voltados ao HIS viabilizam a construção em áreas bem localizadas, e um dos exemplos citados é um projeto recentemente lançado na Avenida Brigadeiro Faria Lima, próximo ao Edifício Tomie Ohtake, onde um residencial HIS foi desenvolvido em conjunto com um prédio comercial.

Ao longo da carreira, o entrevistado acompanhou de perto as dificuldades associadas ao custo de produção da habitação econômica, apontando a viabilização da venda como um dos principais desafios do setor. Durante mais de três décadas, esse mercado permaneceu desatendido, sem diretrizes adequadas ou um programa de financiamento sólido. A ausência de políticas eficazes contribuiu para o crescimento das favelas e a proliferação da autoconstrução em São Paulo. A grande mudança de patamar no segmento, em nível nacional, veio com a criação do MCMV, em 2009.

Diante desse novo cenário, a BENX se dedicou à inovação, buscando soluções que reduzissem os custos para o incorporador sem comprometer a qualidade do produto final. Além da eficiência no desenho das plantas, a empresa investiu em alternativas como kits industriais para banheiro e cozinha, formas metálicas para a construção de paredes de concreto e outros processos voltados à otimização da produção.

A localização das habitações continua sendo um fator determinante. Grandes deslocamentos entre moradia e trabalho impactam negativamente a qualidade de vida. Nesse sentido, o entrevistado ressalta a necessidade de aproveitar os "vazios" urbanos ainda existentes em São Paulo, citando a Barra Funda como um exemplo de área com potencial para o desenvolvimento habitacional.

Ainda falta (para o segmento HIS) um incentivo maior a localização, a boa localização, pensando sempre (em melhorar) o deslocamento do morador para o trabalho.

O entrevistado traz uma reflexão sobre o mercado imobiliário nos Estados Unidos, onde as cozinhas são entregues equipadas com geladeira, fogão, armários e outros itens essenciais. A partir dessa observação, a entrevistadora questiona se incluir a mobília, ou parte dela, dentro do financiamento bancário da compra do apartamento poderia melhorar a vida dos moradores das habitações de interesse social (HIS). Em resposta, ele considera que essa medida traria benefícios para esse público, uma vez que os custos envolvidos na compra do imóvel já são substanciais, e despesas com mudança e mobília representam um impacto adicional

significativo.

Outro ponto destacado é o desafio do financiamento dentro do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), especialmente em relação ao seguro obrigatório e à taxa de evolução de obra, ambos considerados altos para a população de menor renda. Além disso, o entrevistado aponta os elevados custos de terreno e construção como entraves para o desenvolvimento privado do segmento, já que o valor final de venda das unidades não acompanha essas despesas.

Como solução, defende a necessidade de maiores incentivos para o desenvolvimento de HIS em regiões centrais da cidade, onde há melhor infraestrutura urbana. Em sua visão, o aumento do coeficiente de aproveitamento (CA) não seria a melhor alternativa, pois poderia comprometer a qualidade dos empreendimentos. Em vez disso, sugere a ampliação do gabarito, permitindo edificações mais altas. Para ele, essa mudança possibilitaria produtos imobiliários de melhor qualidade, terrenos mais permeáveis e espaços comuns mais bem planejados.

Sobre o crescimento do mercado a partir de 2016, atribui esse avanço à forte demanda reprimida em São Paulo e ao aumento da produção por parte das empresas, impulsionado pelos incentivos concedidos pelo poder público.

Na discussão sobre a priorização de incentivos à demanda ou à produção, considera que a demanda já é suficiente, sendo mais relevante fomentar a produção. Como alternativa, sugere que a prefeitura disponibilize um mecanismo semelhante aos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), oferecendo benefícios para empreendimentos em áreas estratégicas definidas pelo poder público. Essa certificação poderia ser utilizada em outros locais da cidade, equilibrando o custo da terra e viabilizando novos projetos.

O entrevistado reforça que simplesmente aumentar o CA não é, em sua visão, o melhor caminho, pois tende a prejudicar a qualidade dos empreendimentos. Em vez disso, acredita que oferecer incentivos que equiparem os custos do terreno permitiria um maior volume de desenvolvimento habitacional.

Periferia é uma obra cara, obra que cresce a cidade, (o poder público) tem que pavimentar, levar luz, água, transporte público, é caro.

Sobre a regulamentação do aluguel para o HIS, ou seja, investidores comprarem ativos HIS para destinação a aluguel para o público enquadrado nessa renda, o entrevistado vê como um aumento do mercado, mas sinaliza a preocupação quanto a não resolução do problema, alegando que “O aluguel não tira o comprador da necessidade da casa própria, ele vai acabar pagando para locação o valor que pagaria para um financiamento”.

ENTREVISTADO 4 – CURY CONSTRUTORA

Com mais de 30 anos de experiência no desenvolvimento de Habitação de Interesse Social (HIS) e moradias econômicas, o entrevistado observa que, por muito tempo, a empresa que preside — uma das maiores construtoras do setor no Brasil e em São Paulo — concentrou suas atividades nas áreas periféricas da cidade. Segundo ele, essa limitação foi imposta pela legislação municipal, que restringia o desenvolvimento de empreendimentos em regiões centrais. Como resultado, os terrenos com valores compatíveis para esse segmento estavam predominantemente localizados nas periferias. Durante anos, a empresa focou seus projetos em bairros como Itaquera, Lajeado, Guaianases e nos extremos da Zona Sul.

Na visão do entrevistado, a principal mudança que impulsionou a produção de HIS na cidade foi o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, seguido pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2016. Ele menciona que o PDE, elaborado durante a gestão do então prefeito Fernando Haddad, trouxe oportunidades ao criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) distribuídas por toda a cidade. Além disso, mesmo em áreas com outros tipos de zoneamento, foram implementados benefícios para empreendimentos voltados à habitação popular.

O entrevistado destaca a importância dessa mudança no setor: “Isso foi uma revolução. De lá para cá, surgiram empreendimentos de HIS de diversas construtoras em várias regiões da cidade.” Ele acrescenta que, a partir desse novo cenário, o mercado privado passou a atender famílias de baixa renda, principalmente aquelas com até três salários mínimos (HIS 1), em regiões centrais. Como exemplo, menciona bairros como Jardim Guedala e Mooca, que passaram a receber empreendimentos desse segmento.

Outro ponto ressaltado é a relação entre o PDE e os eixos de transporte público, que foram estrategicamente associados às áreas de incentivo à produção de HIS.

O HIS hoje são apartamentos pequenos, entre 30 e 45m², sem vaga de garagem, para o custo ser acessível, próximos a um transporte de massa – metrô por exemplo – e ligados a um programa de financiamento, o MCMV, estabelecendo um teto do valor do imóvel, hoje até 350 mil reais.

O entrevistado destaca um avanço importante na revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2023: a ampliação dos raios de desenvolvimento em torno dos sistemas de transporte de massa, como metrô e terminais de ônibus. Para ele, essa mudança representa uma evolução significativa, pois permite a viabilização de empreendimentos habitacionais em áreas melhor localizadas, facilitando o acesso dos moradores à infraestrutura urbana e ao mercado de

trabalho.

Nós estamos trazendo esse produto econômico para mais perto, a gente entende que acabou a antiga filosofia do trabalhador ter que se deslocar 2 horas dentro da cidade para ter que trabalhar. Entendemos que não há problema algum em existir imóveis adequados de 200 mil reais entre apartamentos de 2 milhões de reais.

Na sequência, o entrevistado relata sua origem em uma família de desenvolvedores imobiliários. Seu avô, na década de 1960, construía casas populares na periferia de São Paulo. Ao ingressar na carreira, observou que a habitação popular se resumia a casas térreas de alvenaria estrutural, um modelo de produção artesanal, escasso, afastado e pouco verticalizado. A legislação, à época, não oferecia condições para viabilizar empreendimentos em áreas mais centrais e desenvolvidas.

Atualmente, destaca a transformação do segmento de Habitação de Interesse Social (HIS), que se verticalizou, com edificações predominantemente em alvenaria estrutural e, em alguns casos, em paredes de concreto. Essas mudanças possibilitaram o surgimento de torres de 23 a 24 andares, caracterizadas por maior adensamento e localização em áreas centrais da cidade.

Apesar dos desafios, considera o momento atual mais favorável do que em anos anteriores. Para ele, o desenvolvimento do HIS depende de quatro pilares fundamentais:

1. Legislação favorável com incentivos ao segmento: São Paulo, em sua visão, construiu um arcabouço normativo adequado, enquanto o Rio de Janeiro segue pelo mesmo caminho. No entanto, a nível nacional, ainda faltam regulamentações adequadas.
2. Crédito bancário: A população atendida pelo HIS necessita de programas governamentais para viabilizar o financiamento imobiliário. O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), segundo ele, é um modelo bem-sucedido e eficiente nesse aspecto.
3. Baixa inflação: A estabilidade econômica é essencial, pois períodos inflacionários dificultam a aquisição da casa própria para as famílias de baixa renda.
4. Baixo desemprego: O acesso ao mercado de trabalho influencia diretamente a capacidade de financiamento e aquisição de imóveis.

Na sua avaliação, o cenário atual de São Paulo (junho/2024) é positivo para o setor.

Embora reconheça a importância do governo para o segmento, não apoia a concessão de subsídios elevados para aquisição de unidades habitacionais. Critica, por exemplo, a antiga

faixa 1 do MCMV, que, em alguns casos, subsidiava mais de 95% do valor do imóvel. Na sua experiência, esse modelo gerou problemas como inadimplência, falta de manutenção das unidades e vendas irregulares. Para ele, o subsídio e os juros reduzidos são essenciais, mas é fundamental que os compradores tenham comprometimento financeiro com o imóvel, evitando distorções no programa.

Sobre a relevância dos incentivos à produção e à aquisição, considera ambas igualmente essenciais, atribuindo a cada uma nota 5 em uma escala de 0 a 5. Ressalta, contudo, que, para famílias com renda de até R\$ 4.000,00 (pouco mais de dois salários-mínimos), os incentivos à aquisição são indispensáveis, pois, sem eles, a compra da casa própria se tornaria inviável.

O entrevistado aponta o Plano Diretor Estratégico (PDE) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) como as regulamentações de maior impacto para o HIS. Na sua visão, essas normas equilibram o mercado ao oferecer incentivos para o segmento, como maior coeficiente de aproveitamento (CA), isenção da outorga e a possibilidade de desenvolver empreendimentos habitacionais em diferentes zonas da cidade.

Como sugestão de aprimoramento, defende a necessidade de um zoneamento adequado para garantir a qualidade do desenvolvimento urbano. Identificou, em São Paulo, áreas classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que, em sua opinião, tornaram-se desconectadas e inadequadas para essa destinação. Por outro lado, acredita que algumas regiões que necessitam de incentivos não foram contempladas na legislação atual. Destaca, por fim, que a cidade é dinâmica e, por isso, o planejamento urbanístico deve passar por revisões constantes para acompanhar essa evolução.

São Paulo é uma cidade dinâmica, ela cresce muito rápido, estes mapas (da LPUOS) deveriam ser revistos a cada 2 ou 3 anos.

Para finalizar, o entrevistado pontua como positivo o aumento do controle previsto na revisão do PDE de 2023 quanto à destinação correta do HIS e a permissividade de sua venda para o investidor que destinar o imóvel, por meio da locação, para o público-alvo do segmento.

ENTREVISTADO 5 – ECON CONSTRUTORA

O entrevistado está vinculado à Econ Construtora desde sua fundação, em 2001, sendo um dos sócios fundadores da empresa. Em sua trajetória, destaca que, desde o início, o objetivo sempre foi estabelecer uma parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) para atender o público de baixa renda. No começo das atividades, a CEF disponibilizava um crédito

associativo, modelo semelhante ao atual Minha Casa, Minha Vida (MCMV), mas com menos incentivos, o que dificultava o acesso ao financiamento tanto para os empreendedores quanto para os compradores.

Segundo ele, a criação do MCMV representou uma mudança drástica no setor, especialmente em relação ao volume de recursos destinados à habitação social. Outro aspecto marcante da evolução do segmento foi a redução do tamanho das unidades habitacionais. Em 2001, um apartamento padrão de dois dormitórios tinha, em média, entre 42m² e 45m². Ele atribui essa diminuição à defasagem na atualização do valor máximo das unidades financiadas pelo programa, que permaneceu por anos em R\$ 270 mil, obrigando os empreendedores a reduzir as metragens para manter a viabilidade econômica dos projetos. Além disso, aponta que a estabilização da renda dos compradores também influenciou esse encolhimento dos imóveis.

Entre os principais desafios do HIS em São Paulo hoje, ressalta que algumas empresas do setor conseguem acessar o funding do MCMV com mais facilidade do que outras. Aponta também que a burocracia no processo é excessiva e que a dependência quase exclusiva da CEF como agente financiador limita o crescimento do segmento. "Faltam mais incentivos de financiamento, tanto para pessoa jurídica (PJ) quanto para pessoa física (PF)", enfatiza.

Por outro lado, avalia de forma positiva, do ponto de vista regulatório, a possibilidade de desenvolver empreendimentos de HIS sem a obrigatoriedade do pagamento de outorga onerosa. O aumento do Coeficiente de Aproveitamento (CA), permitindo maior adensamento, também é citado como um avanço importante, contribuindo para a expansão da produção imobiliária na cidade nos últimos anos.

Ao avaliar os incentivos à produção e à aquisição habitacional, considera ambos fundamentais, mas atribui maior importância ao incentivo à produção. Para ele, criar condições para que os desenvolvedores possam ampliar a oferta de moradias é a estratégia mais eficaz para atender à demanda existente.

Entre as soluções para os desafios atuais do HIS, destaca o limite imposto pela CEF para financiamento a pessoas jurídicas como um entrave para a ampliação da produção. Argumenta que, mesmo que uma empresa tenha capacidade e mercado para dobrar sua produção, esse limite financeiro impede a expansão. Como alternativa, sugere a entrada de bancos privados no financiamento da habitação social, adotando o mesmo modelo da Caixa nas modalidades do MCMV e no financiamento associativo.

Sobre os apartamentos ultracompactos, explica que seu desenvolvimento está

diretamente relacionado à localização dos empreendimentos. Em áreas mais centrais, onde o custo dos terrenos é elevado, os empreendedores precisam reduzir as metragens para viabilizar os projetos. Já nas regiões periféricas, onde o custo do solo é menor, a produção desses tipos de unidades é pouco expressiva. Segundo ele, um apartamento de um dormitório não pode ser considerado um verdadeiro programa habitacional, pois o público que o adquire geralmente não o escolhe por preferência, mas sim por ser a única opção viável dentro de suas condições financeiras.

O entrevistado atribui o crescimento expressivo do segmento de HIS a partir de 2016 ao Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei 16.050/14). Já em relação à comercialização de imóveis de HIS para investidores, desde que destinados à locação para o público-alvo do segmento, acredita que essa prática tende a fortalecer o mercado, principalmente com o aumento da segurança jurídica para esse tipo de operação.

Por fim, considera a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei de Zoneamento) como a regulamentação de maior impacto para o setor, influenciando diretamente a viabilidade dos empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda.

ENTREVISTADO 6 – PLANO & PLANO

O entrevistado 6 é engenheiro civil formado pela Universidade Mackenzie e foi inserido no mercado imobiliário desde criança, influenciado por seu pai – um dos executivos e sócios da antiga Gomes de Almeida Fernandes, atual Gafisa. Em 1997, fundou a empresa Plano & Plano, baseando sua criação em três pilares: engenharia, negócios e clareza do mercado de capitais. Ele destaca que, por ser o mercado imobiliário um setor intensivo em capital, a gestão eficiente do fluxo de caixa e a compreensão das condições econômicas do país são fatores essenciais para o sucesso.

No início das operações da empresa, em 1997, o entrevistado descreve um cenário desafiador para o mercado imobiliário. Na época, as taxas de juros no Brasil eram muito altas, e o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado no mesmo ano, ainda não existia de forma estruturada. A alienação fiduciária também não era praticada, dificultando o financiamento de imóveis. Os bancos não ofereciam crédito para pessoas físicas, pois não existiam mecanismos eficazes de recuperação de crédito, e as hipotecas utilizadas como garantia eram instrumentos pouco seguros. Dessa forma, o financiamento imobiliário era inviável para indivíduos. Para empresas, os bancos disponibilizavam crédito "pessoa jurídica" com financiamento direto ao

consumidor, em prazos que variavam entre 48 e 60 meses. Assim, o único mercado possível era o de média e alta renda.

Com o passar dos anos, surgiram oportunidades para expansão para outros segmentos. O entrevistado menciona alguns avanços que facilitaram essa transição, como a venda sob demanda comprovada, o crédito associativo por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e o PRODECAR (Programa de Demanda Caracterizada), ambos programas de repasse na planta. Esses fatores, presentes a partir dos anos 2000, foram determinantes para viabilizar novos empreendimentos.

Com a entrada no segmento econômico, a empresa percebeu que era possível construir obras bem-feitas, com dignidade e custo reduzido. Hoje, a Plano & Plano atua predominantemente na habitação social e econômica, além de lançamentos no segmento de médio padrão.

Para a habitação social, o entrevistado destaca:

Se existir uma economia forte e um arcabouço legal bem estruturado, nós temos mercado para os próximos 80 anos. A demanda é muito grande, o déficit é enorme e o que o setor produz não atende à demanda anual, ou seja, o déficit só cresce. Por isso, as favelas crescem.

Ele aponta os principais desafios do mercado de habitação de interesse social (HIS), sendo o primeiro o funding, pois o mercado depende da disponibilidade de recursos para produção. Outro desafio é a existência de um programa habitacional adequado que permita ao comprador arcar com um crédito imobiliário. Segundo ele, o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) atualmente está bem estruturado. Por fim, destaca a dificuldade de encontrar terrenos a preços viáveis para produção de HIS na cidade de São Paulo.

Do ponto de vista empresarial, o grande desafio é crescer com sustentabilidade operacional, garantindo atendimento de qualidade e produção em larga escala. O entrevistado reforça a importância do MCMV para viabilizar o setor, pois sem subsídios, famílias com renda entre 2 e 5 salários-mínimos não conseguem adquirir um imóvel.

Política pública para baixa renda é a locomotiva para existir produção de habitação de interesse social.

Ele menciona o impacto da falta de políticas habitacionais entre 1986 (fim do BNH) e 2009 (início do MCMV), o que resultou no crescimento de favelas e problemas sociais. Até 2014, 80% da produção de HIS na região metropolitana de São Paulo concentrava-se em cidades como Santo André, São Bernardo e Guarulhos, devido a terrenos mais baratos. No

entanto, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 inverteu essa dinâmica, tornando a cidade de São Paulo mais atrativa para produção de HIS.

O entrevistado sugere soluções para os desafios mencionados, como aumentar o Coeficiente de Aproveitamento (CA) dos terrenos, reduzindo custos habitacionais, e ampliar o gabarito das edificações HIS. Também aponta a necessidade de diversificar as fontes de funding, atraindo fundos de pensão para financiamentos.

Ele destaca o crescimento da produção de HIS a partir de 2016, atribuindo-o ao PDE de 2014 e ao MCMV. Sobre o programa municipal Pode Entrar, enxerga como positivo, mas ressalta que só funciona em cidades com capacidade financeira para adquirir unidades habitacionais do setor privado.

A solução de habitação [HIS] não é uma ferramenta, são diversas ações que compõem todas as ferramentas para que as pessoas tenham condição de morar bem.

Ele defende a locação social como solução viável para HIS, considerando que algumas pessoas não querem ou não podem financiar um imóvel. Também apoia a entrada de investidores na compra de unidades HIS para locação, desde que haja fiscalização adequada.

Por fim, ele enfatiza a necessidade de adensamento urbano para reduzir deslocamentos e otimizar investimentos em infraestrutura e mobilidade urbana.

Densidade urbana é qualidade de vida, [ela gera] uma cidade conectada, uma cidade moderna, uma cidade socialmente justa.

ENTREVISTADO 7 – PARHIS

O sétimo entrevistado é coordenador da PARHIS (Coordenadoria de Parcelamento do Solo e Habitação de Interesse Social), exercendo o cargo mais alto dentro dessa coordenadoria. A PARHIS integra a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e é responsável pelo licenciamento de Habitação de Interesse Social (HIS) na cidade de São Paulo. O entrevistado está envolvido com o tema desde 2014, pouco antes da revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) ser publicada.

Ele observa que, a partir desse período, houve um crescimento expressivo no segmento de HIS, o que ele atribui à Lei 16.050/14 (PDE). Antes de atuar na PARHIS, o entrevistado trabalhava na RESID (Coordenadoria de Edificação de Uso Residencial), uma coordenadoria com funções semelhantes à PARHIS, mas voltada para o uso residencial. Com essa experiência, ele consegue comparar a demanda entre ambas:

Havia muita demanda em RESID, muitos projetos protocolados para aprovação na legislação do PDE anterior, a demanda em RESID era maior que em PARHIS. Quando saiu o novo Plano Diretor, a demanda migrou para PARHIS. Com os benefícios em lei, isenção de taxas e emolumentos para aprovação dos projetos, isenção de outorga onerosa, entre outros fatores, a demanda migrou para o HIS.

O entrevistado destaca que um dos principais desafios do segmento HIS atualmente é a escassez de técnicos qualificados para agilizar a aprovação de projetos. Essa deficiência sobrecarrega os profissionais disponíveis e compromete o cumprimento dos prazos estabelecidos.

Sobre a importância das políticas públicas direcionadas à produção ou à aquisição de HIS, o entrevistado classifica ambas com a nota máxima (5) em uma escala de 0 a 5. No entanto, ele atribui uma relevância ligeiramente maior aos estímulos à produção, visto que, antes de 2014 e 2016, já existiam programas de incentivo à aquisição, mas a produção de HIS na cidade de São Paulo só se tornou expressiva após os incentivos implementados pelo PDE de 2014 (Lei 16.050/14) e pelo Decreto regulamentador de 2016 (Decreto 57.377/16).

Além disso, comenta sobre o programa "Pode Entrar", ressaltando que houve uma mobilização estratégica dentro da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e em outras secretarias correlatas para viabilizar sua implementação. Ele enfatiza a relevância do programa:

Eu acho que vai ser bem importante esse programa para o município e porque ele é o maior que já foi lançado. Movimentou não só esse pessoal (HIS), esse déficit habitacional que existe, mas também o mercado (imobiliário).

ENTREVISTADO 8 – CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

O oitavo entrevistado exerce o cargo de vereador na Câmara Municipal de São Paulo há dois mandatos (oito anos), desde 2017, e foi reeleito para um terceiro mandato, que se iniciará em 2025. Sua entrada na política ocorreu por influência de seu pai, deputado federal e vereador por cinco mandatos na cidade de São Paulo.

Durante sua trajetória política, esteve por quatro anos na Comissão de Finanças do município e, nos últimos quatro anos, integrou a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente. Ao ingressar nesta última, já tinha plena consciência de sua relevância, dada a previsão de pautas urbanísticas que seriam votadas nos anos subsequentes.

Desde então, afirma ter consolidado a confiança de seus pares, bem como dos presidentes da Câmara e da Comissão, o que resultou em sua nomeação para o cargo de relator.

Nesse contexto, foi responsável por relatar algumas operações urbanas, planos de intervenção urbana, além das notórias revisões do Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei 17.975/23) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS, Lei 18.081/24).

O entrevistado menciona que, durante as revisões do PDE e da LPUOS, foi planejado o fortalecimento do desenvolvimento de Habitação de Interesse Social (HIS) na cidade de São Paulo, reconhecendo que os incentivos estabelecidos no PDE de 2014 (Lei 16.050/14) tiveram efeitos positivos. Contudo, destaca que os objetivos das revisões foram ainda mais ambiciosos do que os inicialmente propostos em 2014.

Ele observa que há muitas críticas em torno da revisão do PDE (Lei 17.975/23) e da LPUOS (Lei 18.081/24), o que torna a discussão complexa. Um exemplo de crítica ao PDE de 2014 refere-se aos apartamentos tipo estúdios (sem divisão entre quarto, sala e cozinha):

Os estúdios, eu não tenho dúvida que, não foi o mercado imobiliário que definiu. É que na legislação tinha uma brecha [aqui o vereador menciona a cota parte, onde só é permitido disponibilizar uma vaga de garagem não computável a cada 70m²] de se poder fazer uma vaga a cada unidade, e foi essa conta que foi feita.

O entrevistado destaca que, no período em que esteve envolvido com o tema, observou um crescimento expressivo do desenvolvimento de HIS na cidade de São Paulo, atribuindo esse impulso à publicação do PDE de 2014. No entanto, ressalta:

Eu acho que o objetivo era maior [do PDE de 2014]. Foi isso que nós buscamos agora nessa revisão: potencializar tudo o que fosse possível para a produção de habitação de interesse social. Seja por meio de direcionamentos, as legislações servem justamente para isso — para um bom ou um mau direcionamento. Na minha opinião, o mau direcionamento foi a possibilidade que o plano de 2014 deu para os estúdios. Não era isso que o mercado de oferta e o mercado de procura estavam buscando. Mas acabou que, dentro do espaço que a lei proporcionou, isso acabou sendo a opção escolhida. Portanto, a lei acabou direcionando a produção para esse segmento do mercado. E eu não tenho dúvida de que essa revisão [do PDE e da LPUOS de 2023] vai orientar muito mais para a produção de habitação de interesse social.

O vereador enfatiza que há grande interesse da Câmara Municipal de São Paulo em incentivar a produção de HIS:

Tudo que a gente puder fazer para incentivar [o HIS], nós vamos incentivar. Seja pela produção privada ou pela produção pública. E digo até pela produção pública, não só a prefeitura construindo através de PPP [Parceria Público-Privada] diretamente. Mas também com o programa Pode Entrar. Que é um programa muito inovador. De compra do mercado privado de unidades habitacionais.

O entrevistado também comenta sobre possíveis avanços no segmento HIS:

Acho que tem a questão de locação. Talvez o [programa] Pode Entrar teria espaço neste campo em uma próxima gestão. No plano diretor [revisão do PDE em 2023] a gente deixou uma oportunidade, uma possibilidade [de locação HIS].

A oportunidade de locação mencionada acima está prevista na revisão do PDE de 2023 (Lei 17.975/23), artigo 47, parágrafo 9º:

Os benefícios pertinentes ao regime jurídico previsto neste artigo poderão ser também utilizados por empreendimentos destinados, total ou parcialmente, para locação das unidades habitacionais de HIS 1, HIS 2 e HMP, observadas as seguintes regras [...].

Ainda sobre a possibilidade de locação do HIS, o entrevistado comenta:

Eu vejo uma oportunidade para a prefeitura de resolver um problema [déficit habitacional], sem o ônus da descapitalização e sem a necessidade de ter a administração do imóvel. Além disso, eu vejo um grande nicho de negócio para muitas empresas, realmente acho um “ganha-ganha”. Para a habitação social seria perfeito.

O entrevistado destaca que um dos maiores desafios enfrentados na produção de HIS é a dificuldade de "fechar a conta" para a implementação de projetos, principalmente na faixa HIS 1, exigindo incentivos públicos em diferentes esferas. Ele também aponta a importância de programas como o "Pode Entrar", que impulsionam a produção de HIS por meio da compra de unidades do setor privado pelo município, além da necessidade de incentivos urbanísticos que minimizem a dificuldade financeira do setor.

Outro desafio apontado é a destinação dos imóveis, que no passado não tinha um controle rigoroso, permitindo que pessoas fora das faixas de renda do HIS adquirissem unidades. No entanto, com a revisão do PDE e o fortalecimento da fiscalização em parceria com o Ministério Público, espera-se mitigar esse problema, garantindo que os incentivos alcancem quem realmente precisa.

O entrevistado atribui o crescimento da produção de HIS em São Paulo a diversas ações políticas e regulamentações. A partir de 2016, destaca a importância do PDE de 2014 (Lei 16.050/14) e sua posterior regulamentação (Decreto 57.377/16), que viabilizaram incentivos à construção.

Sobre políticas públicas voltadas à aquisição ou produção de HIS, atribui nota 5 para ambas, destacando a importância dos estímulos à produção para garantir os resultados desejados e dos incentivos à aquisição para que a produção chegue às famílias que necessitam.

Por fim, ressalta que a revisão da LPUOS incluiu a demarcação de novas ZEIS e a reavaliação de áreas pouco desenvolvidas, como ZEIS 2 e 3, transformadas em ZEIS 5.